



Dagsetning 12. mars 2025
Málsnúmer IRN24110043

Innviðaráðuneytinu barst þann 12. nóvember sl. erindi Lagahvols slf., fyrir hönd Félags eldri borgara í Reykjavík og nágrenni (FEB) (hér eftir vísað til sem málshefjandi), þar sem kvartað er yfir ákvörðun Reykjavíkurborgar (hér eftir vísað til sem sveitarfélagið) um breytingu á samsetningu öldungaráðs sveitarfélagsins, frá 15. ágúst 2024. Nánar tiltekið telur málshefjandi að ákvörðun sveitarfélagsins hafi verið í andstöðu við 2. mgr. 38. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og 7. gr. laga um málefni aldraðra nr. 125/1999, þegar samþykkt var að breyta samþykkt öldungaráðs sveitarfélagsins á þann hátt að í stað þess að málshefjandi tilnefndi þrjá fulltrúa til setu í öldungaráði, skyldi málshefjandi tilnefna einn fulltrúa og aðrir tveir skyldu skipaðir af öðrum aðilum.

Eftirlitshlutverk innviðaráðuneytisins með stjórnarsýslu sveitarfélaga

Eftirlitshlutverki innviðaráðuneytisins með sveitarfélögum er lýst í XI. kafla sveitarstjórnarlaga. Þar kemur meðal annars fram í 1. mgr. 109. gr. að ráðuneytið hefur eftirlit með stjórnarsýslu sveitarfélaga og því að sveitarfélög gegni skyldum sínum samkvæmt sveitarstjórnarlögum og öðrum löglegum fyrirmælum. Ráðuneytið hefur þó ekki eftirlit með stjórnarsýslu sveitarfélaga sem öðrum stjórnvöldum á vegum ríkisins hefur með beinum hætti verið falið eftirlit með, sbr. 2. mgr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga. Eftirlit ráðuneytisins fer meðal annars fram með þeim hætti að ráðuneytið ákveður sjálf hvort tilefni er til að taka stjórnarsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar á grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Taki ráðuneytið stjórnarsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar getur ráðuneytið meðal annars gefið út álit eða leiðbeiningar um lögmæti athafna eða athafnaleysis sveitarfélags á grundvelli 1. eða 2. tl. 2. mgr. 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Við mat á því hvort tilefni sé til að taka stjórnarsýslu sveitarfélags til formlegrar umfjöllunar lítur ráðuneytið til tiltekinna sjónarmiða sem fram koma í verklagsreglum sem birtar eru á vefsíðu ráðuneytisins, www.im.is. Meðal þessara sjónarmiða eru hvort vísbendingar séu um að stjórnarsýsla sveitarfélags samrýmist ekki lögum, hversu miklir þeir hagsmunir eru sem málið varðar, hversu langt er liðið frá því atvik máls áttu sé stað, hvort sá sem ber fram kvörtun er kjörinn fulltrúi í sveitarstjórn og hversu mikil réttaróvissa ríkir á því sviði sem málið varðar, það er hvort þörf er á leiðbeiningum ráðuneytisins.

Nánar um atvik máls

Á fundi öldungaráðs sveitarfélagsins þann 17. apríl 2024 var lagt fram bréf mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu sveitarfélagsins til félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins (hér eftir vísað til sem FRN), vegna túlkunar á 38. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og 7. gr. laga um málefni aldraðra, ásamt svari ráðuneytisins. Í bréfi sveitarfélagsins kemur fram að í 38. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og 7. gr. laga um málefni aldraðra sé gert ráð fyrir að í öldungaráði sitji þrjú fulltrúar tilnefndir af félagi eldri borgara. Þar sem lögin geri ekki frekari grein fyrir því hvort að félög eldri borgara þurfi að uppfylla ákveðin skilyrði til að gera tilnefnt fulltrúa í ráðið eða hvernig skuli bregðast við ef fleiri en eitt félag sem gæti hagsmuna eldra fólks sé starfandi í sveitarfélaginu, óskaði sveitarfélagið eftir túlkun FRN á fyrrnefndum lagaákvæðum. Í svari FRN kemur fram að

lögini skilgreini ekki hvaða fulltrúar skuli eiga sæti í ráðinu, heldur einungis að það skuli vera að lágmarki þrjár fulltrúar félaga sem gæti hagsmuna eldra fólks í sveitarfélaginu.

Á fundi borgarráðs sveitarfélagsins þann 15. ágúst sl. var lagt fram bréf skrifstofu borgarstjórnar, þar sem óskað var eftir að borgarráð samþykkti tillögu um breytingar á samþykkt öldungaráðs, sem kynntar hafi verið á fundi öldungaráðs þann 20. júní sl. Í bréfinu kemur fram að breytingarnar séu taldar nauðsynlegar til að tryggja aðkomu fleiri félagasamtaka sem annast hagsmunagæslu fyrir eldra fólk við borð öldungaráðs og því lagt til að samþykkt ráðsins yrði breytt á þann hátt að Samtök aldraðra og U3A, Háskóli þriðja æviskeiðsins, skyldu skipa tvo fulltrúa til setu í ráðinu og málshefjandi þann þriðja. Á grundvelli heimildar í 5. mgr. 35. gr. sveitarstjórnarlaga, samþykkti meirihluti borgarráðs breytingu á samþykkt öldungaráðs og lagði fram eftirfarandi bókun:

„Öldungaráð er formlegur vettvangur samráðs og hagsmunagæslu fyrir eldra fólk í borginni samkvæmt 7. gr. laga um málefni aldraðra og 38. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í lögnum kemur fram að öldungaráð skuli skipað að lágmarki þremur fulltrúum tilnefndum af félagi eldri borgara, án þess að kveða á um hvernig skuli bregðast við ef fleiri en eitt félag er gætir hagsmuna eldra fólks starfar í sveitarfélaginu. Samkvæmt álit félags- og vinnumarkaðsráðuneytis skilgreina lögini ekki sérstaklega hvaða félag skuli eiga sæti í ráðinu, einungis að það skuli vera að lágmarki þrjár fulltrúar frá félögum eldri borgara í sveitarfélaginu. Reykjavíkurborg vill tryggja aðkomu fjölbreytts hóps eldra fólks og gæta jafnræðis á milli hagaðila og er því talið brýnt að raddir sem flestra félaga eldra fólks í borginni heyrast á vettvangi ráðsins. Því er talið mikilvægt að að þrjú félög taki sæti í ráðinu í stað eins félags, ný samþykkt öldungaráðs tryggir fjölbreytta aðkomu hagaðila og meira jafnræði.“

Að mati málshefjanda hafi sveitarfélagið ekki farið að lögum þegar tekin var ákvörðun um að breyta samsetningu öldungaráðs og fer málshefjandi fram á að ráðuneytið taki lögmati ákvörðunarinnar til skoðunar. Nánar tiltekið telur málshefjandi ákvörðun sveitarfélagsins í andstöðu við ákvæði 7. gr. laga um málefni aldraðra og 2. mgr. 38. gr. um félagsþjónustu sveitarfélaga. Að mati málshefjanda sé skýrt að áðurnefnd ákvæði vísi til félags eldri borgara í eintölu, þ.e. aðildarfélaga Landssambands eldri borgara (LEB), sem málshefjandi sé aðili að, og ekki til annarra félagasamtaka.

Þá sé orðalagið jafn skýrt og raun ber vitni m.a. vegna áratuga stjórnsýsluframkvæmdar, þar sem tilnefning á fulltrúa eða fulltrúum í þjónustuhóp aldraðra eða öldungaráð sveitarfélagsins hefur frá öndverðu komið frá málshefjanda. Vilji löggjafans sé jafnframt skýr með tilvísun til félags eldri borgara í fyrrnefndum lagaákvæðum, sem sé lögverndað firmaheiti málshefjanda, sem hafi löngu verið búið að festa sig í sessi áður en lögini voru sett. Hafi sveitarfélagið því ekki gætt að lögmatissreglunni við töku ákvörðunar um að breyta skipan öldungaráðs sveitarfélagsins.

Þá uppfylli jafnframt hin samtökin, Samtök aldraðra og U3A, ekki efnis- eða hæfisskilyrði laga um félagsþjónustu sveitarfélaga eða laga um málefni aldraðra og geti því ekki öðlast rétt til að tilnefna fulltrúa í öldungaráð. Hafi þau samtök ekki skilgreinda starfsemi sem uppfylli tilgang og markmið laganna og sé hvorki verkefni né tilgangur þeirra, sem fram komi í samþykktum þeirra, að sinna þeim verkefnum sem öldungaráði eru falin með lögum, sbr. 8. gr. laga um málefni aldraðra.

Telur málshefjandi því að að stjórnvaldsákvörðunin sé haldin svo fjölmörgum formgöllum svo ógildingu varði. Nánar tiltekið hafi sveitarfélagið ekki gætt að rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, meðalhófsreglu 12. gr. sömu laga, lögmatissreglunnar eða gætt sjónarmiða um réttmætar væntingar. Þá hafi andmælaréttar málshefjanda ekki verið gætt þar sem hann hafi ekki fengið tækifæri til að tjá sig um efni málsins eða fyrirhugaða ákvörðun meðan á

undirbúningi hennar stóð. Þá sé almennt viðurkennt að þegar stjórnvöld taki afstöðu til þess hvaða breytingar sé unnt að gera á efni stjórnsýsluframkvæmdar, verði þau m.a. að líta til réttmætra væntinga málsaðila og taka tilhlýðilegt tillit til þeirra. Fer málshefjandi því þess á leit við ráðuneytið að það taki málið til skoðunar og mælist til þess við sveitarfélagið að ákvörðun þess frá 15. ágúst sl. verði felld úr gildi.

Álit ráðuneytisins

Hugtakið stjórnvaldsákvörðun hefur verið skilgreint á þann veg að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnsýsluvalds. Að mati ráðuneytisins fellur ákvörðun borgarráðs frá 14. ágúst sl., um að samþykka breytingu á samþykkt fyrir öldungaráð sveitarfélagsins, ekki undir ofangreinda hugtaksskilgreiningu, enda hafa ákvarðanir um innri málefni stjórnsýslunnar ekki verið taldar til stjórnvaldsákvæðana í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Verður því ekki talið að sveitarfélaginu hafi borið að gæta ákvæða laga nr. 37/1993, m.a. andmælaréttar, við töku ákvörðunarinnar.

Í 2. mgr. 38. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og 6. og 7. gr. laga um málefni aldraðra, er kveðið á um að í hverju sveitarfélagi skuli starfa formlegur samráðsveitvangur er nefnist öldungaráð, þar sem fjallað er um þjónustu við aldraða og framkvæmd og þróun öldrunarmála. Í öldungaráði skulu að lágmarki sitja þrjú fulltrúar kosnir af sveitarstjórn og þrjú fulltrúar tilnefndir af félagi eldri borgara, auk eins fulltrúa frá heilsugæslunni. Í ljósi þess að framkvæmd laga nr. 40/1991 og laga nr. 125/1999 heyrir undir FRN, óskaði innviðaráðuneytið eftir umsögn þess um erindi málshefjanda.

Í umsögn FRN kemur fram að af 2. mgr. 38. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og 6. gr. laga um málefni aldraðra, verði ekki dregin önnur ályktun en sú að fleiri en ein félagasamtök eldri borgara kunni að vera starfandi í sveitarfélagi með það að markmiði að gæta hagsmuna félagsmanna. Jafnframt verði að telja að orðalagið „að lágmarki“ í ákvæðunum vísi bæði til þess fjölda fulltrúa sem sveitarstjórn skuli kjósa til setu í öldungaráði og þess fjölda fulltrúa sem félag eða félag eldri borgara skuli tilnefna til setu í ráðinu.

Af framangreindu leiði að þar sem svo hátti til, að starfandi séu fleiri en ein félagasamtök eldri borgara hvíli sú lagakrafa á sveitarfélaginu að velja að lágmarki þrjú fulltrúa sem tilnefndir eru af hálfu samtakanna til setu í öldungaráði. Að mati FRN falli það innan sjálfstjórnarréttar hlutaðeigandi sveitarfélags, að ákveða hvort fjöldi fulltrúa sé í samræmi við lágmarkskröfuna eða hvort fulltrúum sé fjölgað umfram hana. Með sama hætti hafi hlutaðeigandi sveitarfélag það í hendi sé hvernig valið sé á milli fulltrúa sem einstök félagasamtök tilnefna, enda séu tilnefningarnar fleiri en þau sæti sem ákveðið hefur verið að ráðstafa.

Framangreind túlkun byggir á orðskýringum út frá eðli máls, þar sem ekki komi skýrlega fram í lögskýringargögnum hver ætlum löggjafans hafi verið á sínum tíma varðandi skipan öldungaráða við þær kringumstæður þegar fleiri en ein hagsmunasamtök eldri borgara séu starfandi innan sama sveitarfélags. Telur FRN að erindið gefi til kynna að ástæða sé til að endurskoða umrædd lagaákvæði til að gera þau skýrari, og mun FRN taka afstöðu til þess næst þegar áform verða kynnt um breytingar á umræddum lögum.

Af ofangreindri umsögn FRN um erindið telur ráðuneytið ljóst að ákvörðun borgarráðs 15. ágúst sl., um að samþykka tillögu um breytingar á samþykkt öldungaráðs sveitarfélagsins, hafi ekki verið í andstöðu við 2. mgr. 38. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og 6. gr. laga nr. um málefni aldraðra. Fjöldi fulltrúa sem tilnefndur sé í öldungaráð sveitarfélagsins sé enn í samræmi við

lágmarkskröfu fyrrnefndra laga og standa þau jafnframt ekki í vegi fyrir því að aðrir en málshefjandi tilnefni þá fulltrúa. Telur ráðuneytið því ekki tilefni til að taka stjórnslu sveitarfélagsins til formlegrar umfjöllunar grundvelli 112. gr. sveitarstjórnarlaga. Er málinu því lokið af hálfu ráðuneytisins.

F.h. ráðherra

Sigurborg Kristín Stefánsdóttir

Ólöf Sunna Jónsdóttir