



Reykjavík, 22. janúar 2025
MSS24110033

MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Sviðsstjóri velferðarsviðs.
Sendandi: Borgarlögmaður.

Túlkun á lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga í tengslum við ábyrgð sveitarfélaga á kostnaði sem til fellur vegna þjónustu við heimilislaust fólk

Á 491. fundi velferðarráðs 30. október 2024 var, í kjölfar framlagningar minnisblaðs sviðsstjóra velferðarsviðs Reykjavíkurborgar um samninga og nýtingu sveitarfélaga á neyðarskýlum Reykjavíkurborgar, lögð fram svohljóðandi bókun velferðarráðs:

„Velferðarráð samþykkir að fela sviðsstjóra velferðarsviðs að óska eftir álit borgarlögmanns og umboðsmanns Alþingis á því hvort túlka megi lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 á þann veg að þau taki til ábyrgðar sveitarfélaga á kostnaði sem til fellur vegna þjónustu við heimilislaust fólk. Dæmi eru um að sveitarfélög taki ekki þátt í greiðslu vegna heimilislausra sem sækjast eftir þjónustu í neyðarskýlum borgarinnar og því búa þeir einstaklingar sem eru með lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi við þjónustuskort sem felst í því að þeir fá ekki skjól yfir nóttina. Þá eru einnig dæmi um að ríkið neiti að greiða fyrir gistingu heimilislausra án kennitölu í neyðarskýlum. Velferðarráð felur sviðsstjóra einnig að senda erindi til innviðaráðherra varðandi löggjöf um lögheimilisskráningu m.t.t. breyttrar lögheimilisskráningar heimilislausra sem flytja lögheimili sitt til þess að fá þjónustu, svo sem gistingu í neyðarskýli, sem ekki er í boði í þeirra sveitarfélagi. Dæmi eru um að sveitarfélög hvetji einstaklinga beinlínis til þess að færa lögheimilið sitt.“

Hér á eftir fylgir umbeðið álit borgarlögmanns.

I.

Það er eitt af lögbundnum verkefnum sveitarfélaga að sinna félagsþjónustu innan sinna marka. Í því felst skylda til að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Einn liður í þeirri félagsþjónustu sem lögin mæla fyrir um að sveitarfélög skuli koma að eru húsnæðismál íbúa þeirra við tilteknar aðstæður. Í ákvæði 46. gr. laganna er kveðið á um beina skyldu sveitarfélaga til að aðstoða íbúa sína við að leysa úr bráðum húsnæðisvanda þeirra á meðan unnið er að varanlegri lausn. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 40/1991 segir að sú forsenda búi að baki skyldu félagsmálanefndar að sveitarfélagið hafi tiltækt húsnæði.

Með íbúa sveitarfélags er í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga átt við hvern þann sem lögheimili á í viðkomandi sveitarfélagi, sbr. 13. gr. laganna. Ef óljóst er um lögheimili viðkomandi skal honum veitt aðstoð þar sem hann dvelur. Flytjist maður milli sveitarfélaga skal hann eiga rétt til þjónustu í því sveitarfélagi er hann flyst til þegar hann hefur tekið sér þar lögheimili. Enginn öðlast þó rétt til þjónustu eða aðstoðar í öðru sveitarfélagi með dvöl sem er ekki ígildi fastrar búsetu eins og hún er skilgreind í lögum nr. 80/2019 um lögheimili og aðsetur. Af framangreindum lagaákvæðum er því ljóst að sú regla gildir að réttur til þjónustu og aðstoðar á grundvelli laga um félagsþjónustu



sveitarfélaga er ætíð þar sem einstaklingur á lögheimili eins og það er skilgreint í lögum um lögheimili og aðsetur. Löginn leggja því til grundvallar að sveitarfélag beri eingöngu ábyrgð á kostnaði sem til fellur vegna þjónustu við heimilislaust fólk sem á lögheimili þar eða dvelur og er þá með í gildi fastrar búsetu. Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga verða því samkvæmt framangreindu ekki túlkuð á þann veg að fjárhagsleg ábyrgð hvíli á heimilissveitarfélagi í þeim tilvikum þegar íbúar þess sækjast eftir þjónustu eða aðstoð í dvalarsveitarfélagi nema við tiltekna aðstæður og þá að höfðu samráði við heimilissveitarfélag sem endurgreiðir kostnað að fullu, sbr. síðari málslið 3. mgr. 13. gr. og 14. gr. laganna.

Ákvæði 14. gr. laganna þarfnast hér sérstakrar skoðunar en þar er mælt fyrir um að þurfi fólk á aðstoð að halda utan heimilissveitar sinnar sökum slysa, veikinda eða af öðrum brýnum orsökum sé dvalarsveit skylt að veita tímabundna aðstoð. Eins og fyrr greinir skal um það haft samráð við heimilissveit sem endurgreiðir kostnað að fullu. Í lögskýringargögnum er tekið fram að greinin taki til þeirra tilvika er fólk þarf á skyndihjálpi að halda þegar það er stöð utan heimilissveitar sinnar. Skyndihjálpi getur verið fólgin í fjárhagsaðstoð, t.d. aðstoð til að komast heim eða annarri fyrirgreiðslu. Lögð sé áhersla á að aðstoð samkvæmt greininni skuli vera tímabundin og eingöngu af brýnum ástæðum. Af orðalagi 14. gr. laganna má ráða að sú aðstoð sem greinin mælir fyrir um þarf ekki að vera takmörkuð við fjárhagsaðstoð heldur getur hún einnig falið í annarri þjónustu. Tímabundin dvöl einstaklings í neyðarskýli á vegum dvalarsveitarfélags getur því fallið hér undir að því gefnu að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt, þ.e. að brýn ástæða sé til staðar vegna slyss, veikinda eða annarra brýnna orsaka. Telja verður að dvalarsveitarfélagi sé heimilt að synja einstaklingi um þjónustu í öðrum tilvikum.

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga leggja aftur á móti áherslu á samvinnu sveitarfélaga til að auðvelda þeim að fullnægja skyldum sínum, sér í lagi í þeim fámennari sem geta ekki veitt íbúum sínum eðlilega félagsþjónustu. Er þetta í samræmi við ákvæði 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, um ábyrgð sveitarfélaga á eigin málefnum, og 92. gr. sömu laga um að tveimur eða fleiri sveitarfélögum sé heimilt að hafa samvinnu um framkvæmd ákveðinna verkefna. Í 7. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er svo fjallað sérstaklega um samvinnu sveitarfélaga og sérstaklega tiltekið í lögskýringargögnum að sveitarfélög geti gert með sér sérstakt samkomulag um sameiginlega félagsþjónustu eða einstaka þætti hennar.

Það er því ekkert sem mælir gegn því að félagsmálanefndir geri sérstakan samning sín á milli um nýtingu úrræða á borð við neyðarskýli og greiðslu kostnaðar, eins og fordæmi eru fyrir. Þar sem ekki er bein heimild í lögum fyrir slíkri gjaldtöku verður hún ávallt að byggjast á sérstökum samningi milli sveitarfélaga enda beinlínis gert ráð fyrir að sú leið sé farin samkvæmt 2. mgr. 92. gr. sveitarstjórnarlaga og almennum athugasemdum við IV. kafla frumvarps sem varð að lögum nr. 40/1991, þar sem fjallað er um rétt einstaklings til félagsþjónustu.

Ebba Schram