



Viðtakandi: Borgarráð
Sendandi: Borgarlögmaður

Reykjavík, 22. júlí 2024
MSS23010279

UMSÖGN

Umsögn borgarlögmanns um tillögu að breytingum á samþykkt öldungaráðs Reykjavíkurborgar


Á fundi borgarráðs hinn 11. júlí 2024 var lagt fram bréf skrifstofu borgarstjórnar, dags. 9. júlí 2024, þar sem óskað var eftir að borgarráð samþykkti breytingar á samþykkt öldungaráðs Reykjavíkurborgar í sumarleyfi borgarstjórnar. Tillögð breyting er þess efnis að í stað þess að Félag eldri borgara tilnefni í ráðið þrjá fulltrúa og þrjá til vara skuli Félag eldri borgara tilnefna einn fulltrúa og einn til vara, Samtök aldraðra tilnefni einn fulltrúa og einn til vara og U3A Reykjavík tilnefna einn fulltrúa og einn til vara. Vísaði borgarráð erindinu til umsagnar borgarlögmanns.

Á fundi forsætisnefndar 14. júní 2024 var samþykkt að vísa framangreindri tillögu um breytingu á fyrrgreindri samþykkt til borgarstjórnar. Í greinargerð með breytingartillögunni kemur fram að samkvæmt lögum um málefni aldraða skuli í öldungaráði m.a. sitja þrír fulltrúar sem tilnefndir eru af félagi eldri borgara án nánari skilgreiningar. Lagaskyldan nái því til þess að það skuli vera að lágmarki þrír fulltrúar félaga sem gæta hagsmuna eldra fólks í sveitarfélaginu. Nauðsynlegt sé talið að tryggja aðkomu fleiri félagasamtaka sem annast hagsmunagæslu fyrir eldra fólk við borð öldungaráðs og því sé lagt til að samþykkt ráðsins verði breytt á þessa vegu. Á fundi borgarstjórnar hinn 18. júní 2024 var afgreiðslu tillögunnar frestað.

Tillagan var einnig lögð fram á fundi öldungaráðs 20. júní 2024, þar sem henni var meðal annars mótmælt af hálfu fulltrúa Félags eldri borgara í Reykjavík og nágrenni og fulltrúa Sjálfstæðisflokksins. Var tillögunni þar á meðal mótmælt á þeim grundvelli að hún væri í andstöðu við ákvæði laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og lög um málefni aldraða þar sem að mati fyrrgreindra fulltrúa gæti eingöngu Félag eldri borgara átt rétt að lögum til þess að tilnefna fulltrúa í ráðið. Niðurstaða fundarins var sú að óska eftir að breytingin á samþykkt ráðsins yrði tekin til afgreiðslu á fundi borgarstjórnar.

Hér á eftir fylgir umbeðin umsögn borgarlögmanns.

Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 125/1999 um málefni aldraðra skal í hverju sveitarfélagi, eða í sveitarfélögum sem eiga samstarf um öldrunarmál og þjónustu við aldraða, starfa formlegur samráðsvettvangur er nefnist öldungaráð, þar sem fjallað er um þjónustu við aldraða og framkvæmd og þróun öldrunarmála. Þá skal kostnaður af starfi öldungaráðs greiðast af sveitarfélögum á starfssvæði þess í hlutfalli við fjölda íbúa í hverju sveitarfélaganna, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna. Einnig er fjallað um öldungaráð sveitarfélaga í 2. mgr. 38. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga en samkvæmt ákvæðinu skal í hverju sveitarfélagi, eða í sveitarfélögum sem eiga samstarf um öldrunarmál og þjónustu við aldraða, starfa formlegur samráðsvettvangur er nefnist öldungaráð, þar sem fjallað er um þjónustu við aldraða og framkvæmd og þróun öldrunarmála.



Í gildandi samþykkt öldungaráðs Reykjavíkurborgar skal öldungaráð Reykjavíkurborgar starfa í umboði borgarráðs með þeim hætti sem nánar er kveðið á um í samþykktinni, samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019, 2. mgr. 38. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, 6. gr. laga nr. 125/1999 um málefni aldraðra og eftir því sem lög mæla fyrir um. Öldungaráð Reykjavíkurborgar telst því til nefnda sveitarfélagsins í skilningi sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Í 5. gr. samþykktarinnar kemur fram varðandi skipan ráðsins að það skuli skipað sjö fulltrúum og jafnmörgum til vara. Borgarstjórn kýs þrjá fulltrúa og þrjá til vara, Félag eldri borgara tilnefnir þrjá fulltrúa og þrjá til vara og Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins tilnefnir einn fulltrúa og einn til vara.


Um skipan öldungaráðs er fjallað í 2. mgr. 38. gr. laga nr. 40/1991, sbr. 8. gr. laga nr. 37/2018 annars vegar, og 1. mgr. 7. gr. laga nr. 125/1999 um málefni aldraða, sbr. 1. gr. laga nr. 42/2020. Rétt þykir að rekja stuttlega þær breytingar sem gerðar hafa verið á lagaumhverfi því sem gildir um skipan öldungaráðs.

Með 8. gr. laga nr. 37/2018, sem breytti 2. mgr. 38. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, var lögfest ákvæði um öldungaráð sem er samráðsvettvangur innan sveitarfélaga þar sem fjallað skal um þjónustu við aldraða og framkvæmd og þróun öldrunarmála. Fyrir breytinguna var sveitarfélögum veitt heimild til að koma á fót öldrunarmálaráði sem hefði með höndum stjórn málefna aldraðra. Skipan öldrunarmálaráðs var þá með þeim hætti að sveitarstjórnnum á starfssvæði heilsugæslustöðvar var heimilt að kjósa sameiginlega fimm eða sjö manna öldrunarmálaráð sem annaðist verkefni öldrunarnefndar. Breytingin með 8. gr. laga nr. 37/2018 felur það í sér að í öldungaráði skuli að lágmarki sitja þrír fulltrúar tilnefndir af félagi eldri borgara.

Í 7. gr. laga nr. 125/1999 um málefni aldraða, áður en þeim var breytt með lögum nr. 37/2018 og 40/2020, var kveðið á um að sveitarstjórnir í heilsugæsluumdæmi, sbr. lög um heilbrigðisþjónustu, skipuðu fimm fulltrúa í þjónustuhóp aldraðra að loknum sveitarstjórnarkosningum. Þar var gert ráð fyrir að samtök eldri borgara á svæðinu myndu tilnefna einn fulltrúa úr sínum röðum. Með 19. gr. laga nr. 37/2018 var ákvæði 7. gr. laga um málefni aldraða breytt á þann veg að í stað orðsins „þjónustuhóps aldraða“ kom öldungaráð og í stað orðsins „nefndarmanna“ kom öldungaráðsmanna. Með 2. gr. laga nr. 40/2020 var ákvæði 7. gr. laga um málefni aldraðra samræmt ákvæði 2. mgr. 38. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga um skipan í öldungaráð. Er nú gert ráð fyrir í gildandi lögum að þrír fulltrúar í öldungaráði séu tilnefndir af félagi eldri borgara.

Fyrst er að geta þess að almennt ber að túlka lagaákvæði samkvæmt orðanna hljóðan, þ.e. í samræmi við almennan skilning á texta þess eða einstökum orðum. Skal því sú merking sem vafalaust leiðir af lagatextanum sjálfum lögð til grundvallar nema veigamikil lögskýringarsjónarmið og gild rök leiði til annars. Má í þeim efnum meðal annars horfa til athugasemda við lagafrumvörp, umræðna á Alþingi eða annarra hliðstæðra vísbendinga.

Hvorki í tilvitnuðum lagaákvæðum né lögskýringargögnum er tilvísunin til félags eldri borgara að því er varðar skipan öldungaráðs skilgreind nánar, þ.e. hvort átt sé við ákveðin félagasamtök sem bera þetta tiltekna firmaheiti og það í hverju sveitarfélagi fyrir sig eða annarra skráðra félagasamtaka sem gegna því hlutverki að gæta hagsmuna fólks eldra en 67 ára. Einungis er vísað til félags eldri borgara með almennum hætti en ekki sérstaklega til tiltekins eða tiltekinna skráðra félagasamtaka sem bera ákveðið firmaheiti. Ef það hefði verið ætlun löggjafans að einungis kæmu til greina fulltrúar frá einu tilteknu félagi hefði þurft að ákveða slíkt í texta ákvæðisins. Lögskýringargögn gefa ekki vísbendingu um aðra túlkun lagatextans en að ákvæðið geti átt við öll félagasamtök eldri



borgara sem gæta hagsmuna þeirra með einhverjum hætti. Út frá lagatextanum má því álykta að til greina komi að í öldungaráð veljist fulltrúar frá fleiri en einu hagsmunafélagi eldri borgara innan sama sveitarfélags.

Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið um túlkun á lagaákvæðunum verður að líta svo á að engin skylda verði leidd af gildandi lögum til þess að tilnefndir þrír fulltrúar í öldungaráð komi einungis frá Félagi eldri borgara í Reykjavík og nágrenni. Er þá jafnframt horft til þess að til eru fleiri félög í sveitarfélaginu sem hafa það hlutverk að gæta hagsmuna eldri borgara og einnig að breytingar geta orðið á nöfnum, fjölda og staðsetningu einstakra félaga. Fulltrúar frá öðrum félögum fólks sem vinna að hagsmunamálum eldri borgara eiga því að öllu óbreyttu rétt á að vera skipaðir í öldungaráð Reykjavíkurborgar sé mælt fyrir um rétt þeirra til að tilnefna fulltrúa í ráðið í samþykktum sveitarfélagsins. Af þeim sökum og í ljósi sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga um málefni samkvæmt 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, og heimilda sveitarfélaga á grundvelli sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 til að ákvarða skipan nefnda sinna verður að telja að Reykjavíkurborg hafi svigrúm til þess að ákvarða hvaða félag eða félög eldri borgara skuli tilnefna fulltrúa í öldungaráð Reykjavíkurborgar og þá hversu marga, að því gefnu að slíku félagi eða félögum sé að lágmarki veittur réttur til þess að tilnefna þrjá fulltrúa í ráðið.

Fyrirhuguð breyting á 5. gr. samþykpta öldungaráðs telst því að mati borgarlögmans ekki vera í andstöðu við 2. mgr. 38. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og 1. mgr. 7. gr. laga nr. 125/1999 um málefni aldraðra.

Fyrir hönd borgarlögmans,



Theodor Kjartansson
lögmaður