



BA ritgerð

Lokaverkefni til BA prófs í félagsráðgjöf

Stjórnsýslulögin og starf félagsráðgjafa

Þóra Ívarsdóttir

Unnur V. Ingólfssdóttir
Júní 2015



HÁSKÓLI ÍSLANDS
FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

FÉLAGSRÁÐGJAFARDEILD

Stjórnsýslulögin og starf félagsráðgjafa

Þóra Ívarsdóttir

061189-2549

Lokaverkefni til BA-gráðu félagsráðgjöf

Leiðbeinandi: Unnur V. Ingólfssdóttir

Félagsráðgjafardeild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2015

Stjórnsýslulögin og starf félagsráðgjafa

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA gráðu í félagsráðgjöf
og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.
© Þóra Ívarsdóttir 2015

Prentun: Samskipti ehf.
Reykjavík, Ísland, 2015

Útdráttur

Þessi heimildarritgerð er lokaverkefni til BA prófs í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands. Markmið hennar er að skoða starf félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaganna í tengslum við óskráðar og almennar reglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Rannsóknarspurningarnar eru: Hvaða áhrif hafa stjórnsýslulögin á starf félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaga? Fer viljinn til þess að hjálpa og lagalegu hliðarnar í starfi félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaganna alltaf saman?

Í starfi félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaganna gilda ekki aðeins sjónarmið félagsráðgjafar heldur einnig þau fjölmörgu lög og reglur sem um þjónustuna gilda. Þegar starf félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaganna er skoðað með tilliti til stjórnsýslulaga eru nokkrar almennar og óskráðar meginreglur sem hafa víðtækara gildi en lög sem félagsráðgjafar verða að tileinka sér í starfi sínu.

Stjórnsýslulögin hafa mikil áhrif á starf þeirra sem starfa innan opinberrar stjórnsýslu þá ekki síst þeirra sem að starfa í félagsþjónustu sveitarfélaganna. Í stjórnsýslulögum eru almennar og óskráðar megin reglur sem að hafa víðtækara gildi en lög sjálf. Þessar reglur eru leiðbeiningarskyldan, jafnræðisreglan, rannsóknarreglan og meðalhófsreglan. Félagráðgjöfum er skylt að fara eftir þessum reglum og tileinka sér þær í starfi sínu þegar kemur að málsmeðferðum einstaklinga.

Félagráðgjafar sem vinna innan félagsþjónustu sveitarfélaga aðstoða fólk í hinum ýmsu aðstæðum. Í starfi sínu tileinka þeir sér heildarsýn á aðstæðum og leiðbeina fólki til að nýta sér þær bjargir sem eru í boði. Félagráðgjafar vinna innan ákveðins lagalegs ramma og oft getur myndast togstreita í starfi þeirra milli vilja til að hjálpa og laganna. Stjórnsýslulögin eru mjög stór hluti af starfi félagsráðgjafa sem þar vinna og ber félagsráðgjöfum lagaleg skylda að tileinka sér þær vinnuaðferðir sem stjórnsýslulögin kveða á um. Mótsögn getur komið fram í starfi félagsráðgjafa á málum þar sem viðfangsefni félagsráðgjafa eru aðstæður fólks á hverjum tíma fyrir sig en lagalega hliðin byggir á túlkun laga úr fortíðinni. Það getur því reynst erfitt fyrir félagsráðgjafa í starfi sínu að fylgja öllum hliðum lagarammans sem að snertir viss mál

hverju sinni. Félagssráðgjafar verða því að vissu leiti að tileinka sér hugmyndarfræði og leiðir lögfræðinnar í starfi sínu.

Formáli

Þessi ritgerð er 12 eininga (ECTS) lokaritgerð í BA-námi í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands vorið 2015. Efnisinntak ritgerðarinnar kemur frá áhuga mínum á félagsmálalöggjöfnni og starfssviði félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaganna. Ég ákvað að einbeita mér að þeim almennu reglum innan stjórnsýslulaga sem að félagsráðgjafar í félagsþjónustu sveitarfélaganna verða að tileinka sér í starfi sínu.

Ég vil þakka leiðbeinanda mínum, Unni V. Ingólfssdóttur fyrir góða tilsögn, ábendingar og gagnrýni. Ég vil líka þakka manninum mínum, Ragnari J. Holgeirssyni og strákunum okkar þeim Ívari Mána og Mikael Degi fyrir stuðning og þolinmæði. Einnig vil ég þakka tengdamóðir minni, Guðbjörgu Ragnarsdóttir fyrir góðan stuðning, aðstoð og yfirlestur með tilliti til málfars.

Efnisyfirlit

Útdráttur	3
Formáli	5
Efnisyfirlit	6
1 Inngangur	7
2 Opnber stjórnsýsla	8
2.1 Sveitarfélög og félagsþjónusta sveitarfélaga	9
2.2 Félagsmálanefndir	11
3 Félagsráðgjöf	14
3.1 Þróun	14
3.2 Lög og siðferði	15
4 Stjórnsýslulögin	19
4.1 Almennt um gildissvið stjórnsýslulaga	20
4.2 Almennar reglur stjórnsýsluréttar	21
4.3 Leiðbeiningarskylda	21
4.4 Rannsóknarreglan	23
4.5 Jafnræðisreglan	25
4.6 Meðalhófsreglan	27
5 Birtingamynd og rökstuðningur stjórnvaldsákvarðana	29
6 Andmælareglan og stjórnsýslukæra	31
7 Umræður og lokaorð	34
Heimildaskrá	36

1 Inngangur

Markmið með þessari ritgerð er að skoða starf félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaganna í tengslum við stjórnábylgjuna. Félagaráðgjafar vinna innan ákveðins lagalegs ramma og oft getur myndast togstreita í starfi þeirra milli vilja til að hjálpa og laganna. Stjórnábylgjuna eru mjög stór hluti af starfi félagsráðgjafa sem þar vinna og ber félagsráðgjöfum lagaleg skylda að tileinka sér þær vinnuaðferðir sem stjórnábylgjuna kveða á um. Þar er helst að nefna leiðbeiningarskyldan, rannsóknarreglan, jafnræðisreglan og meðalhófsreglan.

Rannsóknarspurningar í þessari ritgerð eru því: Hvaða áhrif hafa stjórnábylgjuna á starf félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaga? Fer viljinn til þess að hjálpa og lagalegu hliðarnar í starfi félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaganna alltaf saman?

Til þess að fá góða mynd af tengslum stjórnábylgjuna og starfsvettvangs félagsráðgjafa verður álit Umboðsmanns Alþingis og úrskurðir í hinum ýmsu málum tengdum félagsþjónustu sveitarfélaga skoðuð. Ritgerðin skiptist upp í sex meginkafla. Í fyrsta kafla verður fjallað um opinbera stjórnábylgju og uppbyggingu sveitarfélaganna og félagsþjónustu sem þar er veitt. Í öðrum kafla verður fjallað um starf félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaganna. Þar verða lög og siðferði sem tengjast starfi félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaganna skoðuð. Í þriðja kafla verður fjallað um stjórnábylgjuna, almenn gildisvið þeirra og reglur. Í fjórða kafla verður farið í andmælarétt og stjórnábylgjuna. Í fimmta kafla verður fjallað um rökstuðning og birtingamynd stjórnábylgjuna. Því næst verður farið í andmælaregluna og stjórnábylgjuna.

2 Opinber stjórnsýsla

Í lýðræðissamfélagi gegnir opinber stjórnsýsla lykilhlutverki. Án hennar hafa úrslit mála í lýðræðiskerfinu litla þýðingu og verður lýðræðisleg ábyrgð merkingarlaus (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007). Stjórnarskrá Íslands mótar opinbera stjórnsýslu hér á landi (Róbert R. Spanó, 2006). Stjórnarskráin hefur að geyma helstu reglur um stjórnskipun ríkis og grundvallarmannréttindi. Öll lög verða að vera innan ramma stjórnarskrárinnar þar sem hún er æðri öllum öðrum lögum (Stjórnlagaráð, 2011). Í Stjórnarskrá Íslands er kveðið á um þrískiptingu ríkisvaldsins, þar sem Alþingi og forseti fara saman með löggjafarvald, önnur stjórnvöld fara með framkvæmdarvaldið og dómstólar með dómsvaldið. Athafnir þeirra mega ekki ganga gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar (Stjórnarskrá lýðveldis Íslands, 1944 og Stjórnlagaráð, 2011). Framkvæmdarvaldið skiptist í tvö megin stig sem eru ríki og sveitarfélög. Munurinn þar á milli er sá að ríkið sækir ekki vald sitt til yfirstofnanna heldur styðst aðeins við réttarreglur sem settar hafa verið af ríkinu sjálfu. Sveitarfélögin sækja hins vegar vald sitt til ríkisins (Gunnar G. Schram, 1994).

Um ríki, sveitarfélög og stofnanir þeirra gilda sérstakar reglur þar sem að þau fara með stjórnsýsluvald og teljast því hluti af stjórnsýslunni. Þessar reglur koma fram í lögum og er mikilvægt að starfsmenn ríkis, sveitafélaga og stofnanna þeirra fara eftir þessum reglum í starfi sínu. Með öðrum orðum þá er stjórnsýslan lögbundin (Róbert R. Spanó, 2006). Eins og fram kemur í stjórnarskrá Íslands um þrískiptingu ríkisvaldsins, löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald, veitir löggjafarvaldið framkvæmdarvaldinu heimild til að taka ákvarðanir á vegum stjórnsýslunnar sem eru svo nefndar stjórnvaldsákvarðanir. Löggjafinn felur framkvæmdarvaldinu einnig það verk að setja almennar og bindandi réttareglur með stjórnvaldsfyrirmælum. Þessar reglur eru nefndar reglugerðir og eru birtar með sambærilegum hætti og lög (Róbert R. Spanó, 2006).

Róbert R. Spanó (2006) kemur inn á það að stjórnsýsla hafi í raun tvær merkingar, formmerkingu og efnismerkingu. Í formmerkingu er átt við þá aðila sem hafa á hendi framkvæmdavald samkvæmt 2. gr. stjórnarskrárinnar um þrískiptingu ríkisvaldsins. Í efnismerkingu er átt við þá starfsemi í þjóðfélaginu sem aðeins getur farið fram með því að heimildir séu fyrir því í stjórnarskránni. Í raun það vald sem stjórnvöld ein fara með samkvæmt lögum.

Hér áður fyrr var stjórnsýslan og hennar regluverk mjög ófullkomið sem gerði það að verkum að þeir sem að leituðu til hennar komu oft á tíðum að lokuðum dyrum. Með tilkomu stjórnsýslulaga árið 1993 og upplýsingarlaga árið 1996 urðu miklar framfarir í þessum efnum. Stjórnsýslulögin fjalla um málsmeðferð við stjórnsýsluákvörðunum og upplýsingarlögin segja til um rétt almennings til að fá aðgang að upplýsingum og gögnum hjá hinu opinbera. Ákveðin áhersla hefur verið lögð síðastliðin ár að færa aukin verkefni frá ríki yfir til sveitarfélaga (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007). Hér á eftir verður fjallað um sveitarfélög, þjónustu þeirra og gerð nánari grein fyrir þeirri verkefnatilfærslu frá ríki til sveitarfélaga

2.1 Sveitarfélög og félagsþjónusta sveitarfélaga

Rekja má tilvist sveitarfélaganna langt aftur í tímann en fyrstu sveitarstjórnarlögin voru sett hér á landi árið 1905. Sveitarfélögin mótuðust mikið út frá grundvelli samhjálpar og eru grundvallareining í stjórnskipun landsins (Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d. a og Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d. b). Lög nr. 43/1905 voru fyrstu sveitarstjórnarlögin en síðan þá hafa þau tekið ýmsum breytingum. Eftir lögin 1905 komu sveitarstjórnarlög nr. 12/1927, nr. 58/1961, nr. 8/1986, nr. 45/1998 og nú hin nýjustu nr. 138/2011 en þau tóku gildi fyrsta janúar 2012 (Sesselja Árnadóttir, 2007 og Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011).

Sveitarfélögin tilheyra stærri ríkisheild en starfa á afmörkuðu landsvæði þau njóta þó viss sjálfstæðis frá landstjórninni (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007). Frá 1. janúar 2013 hafa sveitarfélögin verið 74 talsins en árið 1950 voru þau 229. Á árunum 1990 til 1998 varð gríðarlega fækkun á sveitarfélögum með sameiningu sveitarfélaga en þeim fækkaði um 80 á þessum árum (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2013 og Samband íslenskra sveitarfélaga, e.d. b). Réttlæting fyrir tilvist sveitarfélaganna skiptist upp í þrennt. Í fyrsta lagi stuðla þau að valddreifingu og frelsi. Í öðru lagi stuðla þau að þátttöku og eflingu íbúana. Í þriðja lagi geta sveitarfélögin sinnt opinberri þjónustu með hagkvæmari hætti heldur en ríkið gæti. Stjórnsýsla sveitarfélaga eru mun nær íbúum en stjórnsýsla ríkisins sem gefur þeim tækifæri á að skapa sveigjanleika í þjónustuframboði við einstaklinga og aðlaga það að ólíkum þörfum skjólstæðinga (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

Sveitarfélögin starfa eftir sveitastjórnarlögum nr. 138/2011 en markmið þeirra er að tryggja almennan grundvöll fyrir starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaganna. Samkvæmt 3. gr. laganna nr. 138/2011 byggjast sveitarstjórnarlögin upp á fimm forsendum. Í fyrsta lagi eru sveitarfélögin sjálfstæð stjórnvöld sem stjórnun er af lýðræðislega kjörnum sveitastjórnnum fyrir hönd íbúa sveitarfélagsins. Í öðru lagi byggja lögin á því að skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu gerð þannig að sveitarfélögin taki sjálf ábyrgð á framkvæmdum verkefna sem þeim er falið að sinna. Í þriðja lagi eru sveitarfélögum gert að hafa haft samvinnu sín á milli um starfrækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af á eigin vegum eða ef sveitarfélögin telja hagkvæmara að leysa ákveðin verkefni í samvinnu við önnur sveitarfélög, samkvæmt lögum þessum. Í fjórða lagi er tekið fram að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaganna samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga. Í fimmta og síðasta lagi byggjast sveitarstjórnarlögin á að sveitarfélög hafi sjálfstæða tekjustofna og sjálfsforræði á gjaldskrá sem þeim er heimilt að setja (Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011). Sjálfstjórn sveitarfélaganna er því ekki aðeins byggð á starfsrétti sveitarfélaganna heldur einnig á lagaskyldu.

Sveitarfélögum ber skylda að sjá og veita íbúum sínum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum. Félagsþjónusta sveitarfélaganna starfar eftir lögum um félagsþjónustu sveitarfélag nr. 40/1991. Félagsþjónustan tilheyrir undir velferðarráðuneytið en það hefur eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögbundna þjónustu (Velferðarráðuneytið, e.d.).

Verkefni félags- og velferðþjónustu sveitarfélaga eru mjög fjölbreytt. Félagsþjónusta sveitarfélaganna þróaðist út frá fátæktarhjálp sem að var hér áður fyrir, en hana má rekja allt til Grágásar frá 12.öld. Lög sem taka til félagsþjónustu sveitarfélaganna hafa tekið ýmsum breytingum og þróast í gegnum árin. Meginstofninn í löggjöfni sem tók til félagsþjónustu sveitarfélaga var lengi vel framfærslulögin frá árinu 1935 en í þeim var kveðið á um framfærsluskyldu hjóna, foreldra, barna yngri en 16 ára, kjörforeldra, stjúpföreltra og foreldra óskilgetinna barna. Árið 1991 leit síðan ný löggjöf um félagsþjónustu sveitarfélaga dagsins ljós (Guðný Björk Eydal og Halldór S. Guðmundsson, 2012 og Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991).

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaganna nr. 40/1991 ber sveitarfélögum að sinna þjónustu, aðstoð og ráðgjöf í tengslum við fjölbreytta málaflokka. Þar má nefna félagsleg ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, félagslega heimaþjónustu, málefni barna og ungmenna, þjónusta við unglinga, aldraða og fatafalaða og húsnæðismál svo eitthvað sé nefnt. Félagsráðgjafar á vegum félagsþjónustunnar ber að veita félagslega ráðgjöf um félagsleg réttindamál og stuðning vegna félagslegs- og/eða persónulegs vanda. Eins og sjá má eru verkefni félagsþjónustunnar mjög viðamikil. Markmið laganna um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi íbúa sinna og stuðla að velferð á grundvelli samhjálpár en það skal gert með því að bæta lífskjör þeirra sem standa höllum fæti í samfélagi, tryggja þroskavænleg uppeldiskilyrði barna og ungmenna, veita aðstoð til þess að íbúar geti búið sem lengst í heimahúsum, stundað atvinnu og lifað sem eðlilegustu lífi sem og að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál. Við framkvæmd þessara þjónustu sveitarfélaganna skal þess gæta að hvetja eigi einstaklinga til ábyrgðar á sjálfum sér og öðrum. Félagsþjónusta sveitarfélaga byggist því mikið á hjálp til sjálfshjálpár (Guðný Björk Eydal og Halldór S. Guðmundsson, 2012; Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991).

2.2 Félagsmálanefndir

Hvert sveitarfélag ber ábyrgð á félagsþjónustu sem það veitir innan sinna marka og ber þeim að tryggja framgang félagsþjónustunnar og fylgja markmiðum hennar skv. 1. gr. laga nr. 40/1991. Sveitarstjórn skal kjósa félagsmálanefnd sem að fer með stjórn og framkvæmd félagsþjónustu í sveitarfélaginu í umboði sveitarstjórnar. Sú nefnd skal vegar skipuð af þremur fulltrúum hið fæsta (fimm fulltrúum ef nefndinni eru falin verkefni barnaverndar) en að öðru leiti ákveður sveitastjórn fjölda nefndamanna. Í sérstökum tilvikum getur sveitarstjórn skipað undirnefnd félagsmálanefndar. Samþykki nefndarinnar verður þó að liggja fyrir samkvæmt lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Félagsmálanefndum er heimilt að fela starfsmönnum sínum afgreiðslu ákveðinna mála. Ákvörðun starfsmanna í þeim málum skal þó ávalt vera hægt að vísa til félagsmálanefndar.

Hlutverk félagsmálanefndar innan félagsþjónustu sveitarfélaga er fremur viðamikil. Hún skal fara með stjórn og framkvæmt félagsþjónustunnar í sveitarfélaginu í samræmi

við þær reglur sem að sveitarstjórn setur. Einnig skal félagsmálanefnd gera tillögur til sveitastjórnar um stefnumörkun á sviði félagsþjónustunnar sem og fjárhagsáætlun um útgjöld félagsmála. Nefndinni ber þannig að leitast við að tryggja að félagsþjónusta innan sveitarfélagsins sé sem mest í samræmi við íbúa. Félagsmálanefndum ber að veita einstaklingum og fjölskyldum aðstoð með ráðgjöf, fjárhagslegri fyrirgreiðslu og annarra þjónustu, ásamt því að veita upplýsingar um félagsþjónustu sveitarfélaganna. Til að stuðla að samræmdri meðferð og öryggi þjónustuþega þarf að leggja meiri áherslu á leiðbeinandi hlutverk úskurðarnefnda félags- og húsnæðisþjónustu gagnvart félagsmálanefndum (Unnur Valgerður Ingólfssdóttir, 2008). Félagsmálanefndir fara einnig með yfirumsjón með starfsemi og rekstri stofnana á sviði félagsþjónustunnar í umboði sveitarstjórnar sem og að beita sér markvisst í forvörnum til að tryggja stöðu einstaklinga og fjölskyldna innan sveitarfélagsins. Félagsmálanefndir sjá einnig um að stuðla að markvissri þjálfun og menntun starfsfólks innan hennar með ýmsum námskeiðum sem að nýtast í starfi þess (Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr.40/1991).

Mál einstaklinga sem eru til meðferðar hjá félagsþjónustu sveitarfélaganna eru sérstök á þann veg að flest þeirra fjalla um mjög persónuleg og viðkvæm málefni sem að snerta skjólstæðinga félagsþjónustunnar mikið. Ríkar kröfur eru því gerðar til málsmeðferðar innan sveitarfélaganna og trúnaðar. Fulltrúar félagsmálanefndar og starfsmenn félagsþjónustunnar ber því skylda að varðveita málgögn er varða persónulega hagi einstaklinga með öruggum hættir svo að óviðkomandi geti ekki fengið aðgang að þeim. Ef nefndarmenn hafa kynnst einkamálum skjólstæðings í starfi, er þeim óheimilt að ræða þau mál við óviðkomandi nema með samþykki skjólstæðings eða forráðamanna hans. Starfsmenn félagsþjónustunnar eru því bundnir trúnaði og ber félagsráðgjöfum skylda að gæta þagmælsku um þau atriði sem að hann fær vitneskju um í starfi sínu. Þagnarskyldan helst þó að starfsmenn láti af starfi (Lög um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012; Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991).

Nefndarmenn félagsþjónustunnar geta talist vanhæfir til meðferðar máls samkvæmt II. kafla. Stjórnsýslulaga nr. 37/1993, um sérstækt hæfi. Í þeim kafla er farið yfir vanhæfisástæður nefndarmanna. Ýmsar ástæður eru fyrir því að starfsmaður eða nefndarmaður er talinn vanhæfur. Starfsmaður má ekki vera aðli máls, fyrirsvarmaður

eða umboðsmaður aðila. Einnig er starfsmaður talinn vanhæfur ef að hann hefur félagsleg eða persónuleg tengsl við aðila á borð við núverandi eða fyrrverandi maki, ef hann er skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur aðila vegna ættleiðingar. Ef að mál skjólstæðing fer á kærustig er starfsmaður einnig talinn vanhæfur ef hann hefur tekið þátt í meðferð málsins á lægra stjórnarsýslustigi. Síðast en ekki síst getur starfsmaður eða nefndarmaður talinn vanhæfur ef að aðstæður benda til að draga meggi óhlutdrægni hans í efa með réttu. Rétt er þó að taka skal fram að ekki er talið vanhæfi ef að hagsmunir, sem málið snýst um eru það smávægilegir, eðli máls með þeim hætti eða þáttur starfsmanns eða nefndarmanns í meðferð málsins er það lítilt að ekki er talin hætta á að sjónarmið viðkomandi hafi áhrif á ákvörðun í máli aðila (Stjórnarsýslulög, nr. 37/1993.). Samkvæmt 4. gr. stjórnarsýslulaga er sá starfsmaður eða nefndarmaður sem er talinn vanhæfur til meðferðar máls óheimilt að taka þátt í undirbúning, meðferð eða úrlausn þess en honum ber að yfirgefa fundarsal við afgreiðslu. Starfsmönnum eða nefndarmönnum sem að vita af ástæðum sem að geta valdið vanhæfi af einhverju ástæðum, skal láta yfirmann stofnunar og formanns stjórnarsýslunefndar vita af þeim án tafar. Yfirmaður stofnunar tekur ákvörðun um það hvort starfsmaður eða nefndarmaður skal víkja sæti (Stjórnarsýslulög, nr. 37/1993).

3 Félagsráðgjöf

Félagsráðgjöf er vettvangstengd fræðigrein sem að er komin af hugsjónum og gildum samhjárpar, sjálfboða- og mannúðarstarfs. Félagsráðgjöf hefur lengi vel verið til og má rekja til hugmyndafræði grasrótar og góðgerðarstarfsemi sem þróaðist í fagmennsku og fræðistarf. Félagsráðgjöf sér meðal annars um uppbyggingu þjónustu, samfélaglega stefnumótun og úrræðaþróun í samfélaginu. Félagsráðgjöf gegnir því lykilhlutverki í opinberri stjórnáslu og ekki síst í félagsþjónustu sveitarfélaganna (Sigrún Júlíusdóttir, Gísli Árni Eggertsson, og Guðrún Reykdal, 2004).

3.1 Þróun

Rekja má félagsráðgjöf langt aftur í tímann en rætur starfsgreinarinnar eiga uppruna sinn í góðgerðarstarfsemi og grasrótahreyfingar sem var starfandi í Evrópu um aldarmótin 1900. Félagsráðgjöf eins og við þekkjum hana í dag spratt upp í iðnbyltingunni en í kjölfar hennar varð mikil fjöldi fátækra og heimilislausa sem að þurftu á aðstoð að halda (Farley, 2006; Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.).

Mary E. Richmond og Jane Addams voru frumkvöðlar félagsráðgjafa. Þær tileinkuðu sér þó mismunandi aðferðir sem eru að vissu leiti stuðst við í dag. Jane Addams taldi helstu orsakir félagslegra vandamála vera í umhverfinu en ekki hjá einstaklingum og því væri mikilvægt að starfa í sama samfélagi og skjólstæðingurinn. Hennar vinnuaðferðir einkenndust mikið frá þessu sjónarhorni og starfaði hún mikið í hópa- og samfélagsvinnu. Hún lagði mikla áherslu á að mæta skjólstæðingum þar sem þeir væru staddir. Mary E. Richmond lagði meiri áherslu á að koma þyrfti til móts við skjólstæðinginn á siðfræðilegum nótum og faglegum grunni. Hún lagði áherslu á að bera þyrfti virðingu fyrir skjólstæðingum og fá nákvæmar upplýsingar um aðstæður þeirra. Hún mat traust á milli fagaðila og skjólstæðings mikið og sagði það vera grunnur að góðri félagsráðgjöf (Farley, 2006).

Hér á landi komu fyrstu félagsráðgjafarnir til starfa um 1960 en á þeim tíma þurfti fólk að sækja sér menntun í félagsráðgjöf erlendis en það var ekki fyrr en um 1980 sem að nám í félagsráðgjöf var í boði hér á landi. Fyrsti menntaði félagsráðgjafinn sem að kom hingað til lands var Guðbjörg Jónsdóttir. Hún kom hingað árið 1957 og hóf störf sín hjá barnaverndarnefnd í Reykjavík. Tveimur árum seinna komu þær Margrét Margeirsdóttir og Margrét Steingrímsdóttir eftir nám í félagsráðgjöf á Norðurlöndunum.

Þær tóku að starfa hjá geðverndardeild barna á heilsumiðstöðvum Reykjavíkur og Skrifstofu félags- og framfærslumála. Nokkrum árum seinna kom Kristín Gústavsdóttir. Þessar konur stigu fyrstu skrefin í að gera félagsráðgjöf að viðurkenndri fagstétt á Íslandi. Árið 1964 stofnuðu þessar konur Stéttarfélag íslenskra félagsráðgjafa (SÍF) og var Margrét Margeirsdóttir fyrsti formaður félagsins. Þetta var stórt skref fyrir félagsráðgjafa hér á landi sem að þó voru ekki margir ennþá en með þessu jókst eftirspurnin um menntaða og löggilda félagsráðgjafa (Félagsráðgjafafélag Íslands, e.d.)

Árið 1975 varð félagsráðgjöf lögvernduð starfs- og fræðigreinin á Íslandi. Í reglugerð nr 1088/2012 um menntun réttindi og skyldur félagsráðgjafa og skilyrði til að hljóta starfsleyfi og sérfræðileyfi, segir að þeir einir sem mega kalla sig félagsráðgjafa séu þeir sem að hafa fengið leyfi frá landlækni og hafa lokið prófi í félagsráðgjöf frá Háskóla Íslands eða sambærilegri menntun frá ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins (EES)

og /eða Sviss. Einnig er heimilt að veita starfsleyfi til þeirra sem að hafa lokið sambærilegri menntun frá menntastofnun utan EES eða Sviss sem er viðurkennd bæði af heilbrigðisyfirvöldum hér á landi sem og heilbrigðisyfirvöldum þar sem námið var stundað. Félagsvísindadeild háskólans getur sett skilyrði fyrir þá sem að eru með menntun annarstaðar frá um að viðkomandi sanni kunnáttu í íslenskum lögum og reglum sem varðar störf félagsráðgjafa hér á landi (Lög um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012; Reglugerð um menntun og skyldur félagsráðgjafa og skilyrði til að hljóta starfsleyfi og sérfræðileyfi nr. 1088/2012).

Félagsráðgjafar hafa mótað fagið með störfum sínum í gegnum tíðina, en einnig hefur fagið þróast í tímennarás og með aukinni vitneskju. Þróunarferlið hefur verið skrykkjótt og hafa félagsráðgjafar þurft að takast á við innri og ytri átök tengdum viðhorfum. Álit manna á valdi, þekkingarfræði og lýðræði hafa þróast og hefur það leitt til breytinga á starfsaðferðum félagsráðgjafa. Þetta hefur meðal annars veitt félagsráðgjöf nýja fagpólítíska valdastöðu í samfélaginu (Sigrún Júlíusdóttir, 2006).

3.2 Lög og siðferði

Félagsráðgjöf er löggild heilbrigðisstétt og starfar því eftir lögum um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012. Félagsráðgjöf er lögbundið starfsheiti en samkvæmt lögum nr. 34/2012, Lög um heilbrigðisstarfsmenn, hefur aðeins sá rétt til að kalla sig heilbrigðisstarfsmann sem starfar við heilbrigðisþjónustu og hefur hlotið leyfi frá

landlækni til að nota starfsheitið. Ráðherra skal í samræmi við landlækni, viðkomandi fagfélags og menntastofnunar hér á landi setja reglugerðir um skilyrði sem uppfylla þarf til að hljóta leyfi til að nota löggiltrar heilbrigðisstéttar og starfar sem heilbrigðismaður hér á landi. Réttur til að kalla sig félagsráðgjafa byggir ár reglugerð um menntun og skyldur félagsráðgjafa og þeim skilyrðum sem hann þarf að lúta til að hljóta starfsleyfi og sérfræðileyfi nr. 1088/2012. Áður en að starfsleyfi er gefið út þarf að leita umsagna hjá menntastofnun eða annarra aðila um það hvort umsækjandi uppfylli þessi skilyrði og hafi lokið því námi sem kveðið er á um í reglugerð. (Lög um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012; Reglugerð um menntun og skyldur félagsráðgjafa og skilyrði til að hljóta starfsleyfi og sérfræðileyfi nr. 1088/2012).

Í starfi sínu fara félagsráðgjafar eftir ákveðnum siðareglum en grundvöllur þeirra er virðing fyrir manngildi og sérstöðu hvers einstaklings. Markmið með félagsráðgjöf er að vinna að lausn félagslegra og persónulegra vandamála með einstaklingum og vinna gegn félagslegu ranglæti. Félagsráðgjöfum ber að hafa trú á getu og hæfileika einstaklinga og að að stunda starf sitt með heildarsýn að leiðarljósi. Starfið byggist á fræðilegum kenningum, niðurstöðum rannsókna og starfsreynslu. Mikill fjölbreytileiki er í málum sem að koma inn á borð félagsráðgjafa sem vinna hjá félagsþjónustu sveitarfélaganna. Mikilvægt er því fyrir félagsráðgjafa sem að sinna þessu starfi að viðhalda þekkingu sinni og endurnýja hana. Mikil þróun hefur átt sér stað í starfi félagsráðgjafa því er mikilvægt fyrir félagsráðgjafa að fylgjast með nýjungum í starfi og þeim skilyrðum sem gerð eru til starfsins á hverjum tíma. Þeir verða að vera móttækilegir fyrir breytingum í starfi sínu og að tileinka sér þessar nýjungar. Hjálpar til sjálfshjálpar og valdefling skjólstæðinga er stór hluti af starfi félagsráðgjafa. Félagsráðgjafar í félagsþjónustu sveitarfélaganna vinna með einstaklingum að málum þeirra með því að nota þekkingu sína til þess að færa skjólstæðingum sínum aukinn styrk og völd til að hafa áhrif aðstæður sínar. Í starfi sínu ber félagsráðgjöfum að upplýsa skjólstæðing um réttindi, skyldur, úrræði og hjálparmöguleika sem að standa honum til boða. Félagsráðgjafar aðstoð skjólstæðinga með það sjónarmið í huga að hjálpa viðkomandi til sjálfshjálpar og virða sjálf sákvörðunarrétt hans, svo framalega sem að það valdi ekki öðrum skaða er einnig á konnu félagsráðgjafa. Þeim ber að vera ávallt meðvitaður um markmið þeirrar starfsemi sem að þeir taka virkan þátt í og vinna á grundvelli laga, reglna og fyrirmæla, svo lengi

sem það fer ekki gegn siðfræði félagsráðgjafa (Embætti landlæknis, e.d.; Unnur Valgerður Ingólfssdóttir, 2010).

Í siðareglum sem að félagsráðgjafar hafa sett sér er kveðið á um svo kallaðar systur/bróðurlegar skyldur sem að eru skráðar í siðareglur félagsráðgjafa. Í þessum reglum kemur fram að félagsráðgjafar megi ekki gera neitt í starfi sínu sem rýrir orðstíll stéttarinnar eða félagsráðgjafar sem starfs- og fræðigreinin. Einnig ber félagsráðgjöfum að virða hæfni og skyldur og ábyrgð annar félagsráðgjafa og annarra fagstétta samkvæmt reglunum. Ef upp kemur faglegur ágreiningur í samstarfi við aðrar fagstéttir skal félagsráðgjafi reyna að miðla málum í þá átt að niðurstaða fáið þar sem að hagsmunir skjólstæðinga er höfð að leiðarljósi (Embætti landlæknis, e.d.).

Lagarammi í starfi félagsráðgjafa á vegum félagsþjónustu sveitarfélaganna er mjög viðamikill og oft á tíðum getur komið upp togstreita milli lögfræðilegra, pólitískra og efnahagslegra sjónarmiða. Athafnarfrelsi, takmarkanir og siðferði er því stór hluti í starfi félagsráðgjafa hjá félagsþjónustu sveitarfélaganna. Starf félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaga getur því orðið mjög flókið þar sem mikið af lagaákvæðum til dæmis innan stjórnarsýslulaganna, reglum, reglugerðum, siðferði, skriffinnsku og vilji til að tvinnast saman. Verkefni sem að tengjast því að túlka ákvæði laga og reglna sem að eiga við hverju sinni sem og rétt og skyldur manna eru viðamikil í starfi félagsráðgjafa. Þá er einnig gerð rík krafa um vönduð vinnubrögð og mikla skriffinnsku. Lög krefjast þess að sjálfsákvörðunarréttur einstaklinga sé virtur en á sama tíma að reglum sveitarfélags sé framfylgt og því getur oft komið upp mótsögn í vissum málum sem félagsráðgjafi sér um en má segja að félagsráðgjafi sveitarfélaga sé tengiliður milli borgara og hins opinbera. Unnur Valgerður Ingólfssdóttir (2010) vísar til orða Peter Hølund um að mótsögn getur komið fram í starfi félagsráðgjafa á vissum málum þar sem viðfangsefni félagsráðgjafa eru aðstæður fólks á hverjum tíma fyrir sig en lagalega hliðin byggir á túlkun laga úr fortíðinni. Aðstæður þá og nú geta verið ólíkar því getur reynst erfitt fyrir félagsráðgjafa í starfi sínu að fylgja öllum hliðum lagarammans sem að snertir viss má hverju sinni. Félagsráðgjafar verða því að vissu leiti að tileinka sér aðferðir og hugsunarhátt lögfræðinga í starfi sínu. Óskráðar meginreglur og almennar reglur innan stjórnarsýslulaga hafa mikið vægi í starfi félagsráðgjafa og verða þeir að tileinka sér þær í vinnuaðferðum sínum. Nánar verður farið í stjórnarsýslulögin og ákvæði innan þeirra sem að hafa áhrif á

starf félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaga. Þar sem að lagafyrirmæli eru bindandi fyrir alla byggist starf félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaga því á þverfaglegri nálgun þar sem tvinna verður saman, siðferði, mannúð, heildarsýn, lagaákvæða, reglugerða og aðstæðna hverju sinni svo eitthvað sé nefnt (Unnur Valgerður Ingólfssdóttir, 2010).

4 Stjórnsýslulögin

Mikil og ör þróun hefur átti sér stað í Íslensku samfélagi eftir seinni heimsstyrjöldina. Þegar henni lauk voru gerðar frekari kröfur til löggjafar á ýmsum sviðum, þar á meðal stjórnsýslunnar. Valdsvið stjórnsýslunnar óx mikið á þessum tíma sem leiddi til þess að athafnir borgaranna urðu í auknum mæli háðar afskiptum og eftirliti stjórnsýslunnar. Árið 1980 á 103. löggjafarþingi var samþykkt þingsályktun um undirbúning almennra stjórnsýslulaga. Það var þó ekki fyrr en árið 1986-1987 sem fyrsta frumvarpið var lagt fram á löggjafarþingi. Frumvarpið tók þó nokkrum breytingum áður en það var samþykkt en það var lagt fram í þrígang á árunum 1986-1990 án þess að vera samþykkt. Árið 1992 var lagt fram enn annað frumvarp til stjórnsýslulaga á Alþingi og var það samþykkt 27. apríl 1992. 30. apríl 1993 voru stjórnsýslulög nr. 37/1993 samþykkt á Alþingi (Páll Hreinsson, 1994).

Helstu markmið með setningu stjórnsýslulaga var að tryggja réttaröryggi manna sem best í samskiptum við hið opinbera, hvort sem um væri að ræða ríki eða sveitarfélög. Önnur markmið með setningu stjórnsýslulaga voru í fyrsta lagi að ákvæði laganna tækju mið af aðstæðum hér á landi, sem eru að sumu leyti frábrugðnar því sem gerist erlendis. Í öðru lagi urðu lögin að vera sem aðgengilegust bæði fyrir almenning og fyrir starfsmenn stjórnsýslunnar. Í þriðja lagi var tekið fram í frumvarpinu að gæta verði þess að lögin stuðli að því að griða ekki fyrir það að málsmeðferð í stjórnsýslunni verði í senn einföld, hraðvirk og ódýr (Þingskjal 505, 1992-1993).

Hér áður fyrr var nokkuð einkennandi fyrir íslenska stjórnsýslu að mál sem komu inn á borð hennar væru afgreidd með óformlegum hætti. Talið var að stjórnsýslulögin þyrftu því að innihalda meginreglur sem og almennar reglur um meðferð mála hjá stjórnvöldum. Meginreglur stjórnsýslulaganna eru meðal annars um sérstakt hæfi, andmælarétt, rétt til aðild máls og aðgangs að málsögnum, birtingu ákvarðana, rökstuðning, breytingu, leiðréttingu og afturköllun ákvarðana þegar kemur að stjórnsýsluákvörðun og stjórnsýslukæru. Almennar reglur stjórnsýslunnar eru meðal annars leiðbeiningarskylda, rannsóknarreglan, jafnræðisreglan og meðalhófsreglan en farið verður ítarlegra í þessar reglur síðar (Páll Hreinsson, 1994; Þingskjal 505, 1992-1993).

4.1 Almennt um gildissvið stjórnarsýslulaga

Stjórnarsýslulögin hafa víðtækt gildissvið og ná til allra opinbera stjórnarsýslu þegar teknar eru ákvarðanir á vegum hennar um rétt eða skyldu manna. Samkvæmt 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 taka lögin til stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Lögin gilda þegar að stjórnvöld eða stjórnarsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldur manna. Þau ná þó ekki til þjónustustarfsemi, samninga um reglugerð né annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla. Stjórnarsýslulögin gilda þegar taka á stjórnvaldsákvörðun. Burt séð frá því að lögin gildi aðeins um þá stjórnarsýslu þegar stjórnvaldsákvörðanir eru teknar verður að hafa í huga að ákvæði innan laganna eru byggð á óskráðum meginreglum sem hafa víðtækari gildissvið en stjórnarsýslulögin. Svo dæmi sé tekið þá ná stjórnarsýslulögin ekki til þjónustustarfsemi en óskráðar meginreglur eins og jafnræðisreglan og leiðbeiningarskylda stjórnvalda hafa mun víðtækara gildi en stjórnarsýslulögin. Taka má dæmi um ákvörðun félagsþjónustu sveitarfélaganna um að aldraður maður eigi rétt á félagslegri heimaþjónustu, en slík ákvörðun er stjórnvaldsákvörðun og fellur því undir lögin, þó að þjónustan sjálf teijist sem þjónustustarfsemi. Því verður að hafa í huga að þjónustustarfsemi byrjar oft með stjórnvaldsákvörðun eins og í þessu dæmi (Stjórnarsýslulög nr. 37/1993; Páll Hreinsson, 1994).

Eins og fram kemur í 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga um stjórnvaldsákvörðun gilda lögin þegar ákvarðanir eru teknar um rétt eða skyldu manna. Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem er tekin í skjóli stjórnarsýsluvalds um rétt eða skyldur tiltekins aðila í ákveðnu máli. Þegar tekin er slík ákvörðun um tiltekinn aðila telst sá hinn sami aðli málsins og hlýtur þar með ákveðin réttindi og ber ákveðnar skyldur samkvæmt stjórnarsýslulögunum við meðferð umrædds máls. Stjórnvaldsákvörðun verður því að beinast að ákveðnum aðila eða aðilum svo hún teljist sem slík (Páll Hreinsson, 1994).

Þegar kemur að gildissviði stjórnarsýslulaga gagnvart örðum lögum er tekið fram í 1. og 2. mgr. 2. gr stjórnarsýslulaga þá gilda lög þessi ekki þegar kemur að þinglýsingu, aðfarargerðum, kyrretningu, löggeymslu, lögbanni, nauðungarsölu, greiðslustöðvun, nauðasamningum, gjaldþrotaskiptum, skiptingu á dánarbúum eða önnur opinber skipti. Einnig gilda ákvæði annarra laga sem að hafa geyma strangari málsmeðferðareglur en stjórnarsýslulögin mæla fyrir um haldi gildi sínu, þá á við um sveitarstjórnarmann og annarra þeirra sem að starfa við stjórnarsýslu sveitarfélaga fara þó eftir

sveitarstjórnarlögum eins og til dæmis félagsráðgjafar í félagsþjónustu sveitarfélaga (Stjórnsýslulög nr. 37/ 1993).

Stjórnsýslulögin eru ekki mjög ítarleg og það getur verið óljóst hvaða ákvæði innan laganna hafa víðtækari gildi en lögin sjálf. Megin ástæðan fyrir því að stjórnsýslulögin eru ekki ítarlegri og er sú að starfsemi stjórnsýslunnar er svo margbreytileg að ekki er talið gerlegt að setja ítarleg lög með jafn víðtæku gildisviði og mælt er í 1. og 2. gr. stjórnsýslulaga. Stjórnsýslulögin hafa því aðallega að geyma meginreglur þar á meðal um málsmeðferðir og skilyrði sem opinberir starfsmenn þurfa að fylgja í starfi sínu. Þessar megin reglur ná einnig til félagsráðgjafa í félagsþjónustu sveitarfélaganna þegar kemur að málsmeðferð. Ekki er þó talin ástæða fyrir því að ekki verði sett strangari lög um málsmeðferðarreglur en fram kemur í stjórnsýslulögunum (Páll Hreinsson, 1994).

4.2 Almennar reglur stjórnsýsluréttar

Eins og fram hefur komið þá eru nokkrar óskráðar meginreglur innan stjórnsýslulaga sem að hafa mun víðtækara gildisvið heldur en lögin sjálf. Þar má nefna leiðbeiningarskylduna, rannsóknarregluna, jafnræðisregluna og meðalhófsregluna. Allt eru þetta reglur sem félagsráðgjafar sem starfa við félagsþjónustu sveitarfélaganna þurfa að taka mið af í störfum sínum. Mikilvægt er að félagsráðgjafar tileinki sér þessar reglur og haldi þeim við í starfi sínu. (Stjórnsýslulög nr. 37/1993; Sigrún Júlíusdóttir og o.fl., 2004).

4.3 Leiðbeiningarskylda

Leiðbeiningarskyldan er ein af óskráðum meginreglum innan stjórnsýslulaga sem hafa almennt mun víðtækara gildisvið heldur en lögin sjálf. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um leiðbeiningarskyldu ber stjórnvöldum sem og starfsmönnum félagsþjónustu sveitarfélaganna skylda að veita þeim sem til þess leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þeirra. Berist stjórnvaldi mál sem ekki snertir starfssvið þess, ber því að áframsenda erindið á réttan stað eins fljótt sem unnt er. Ákvæðið segir til um að leiðbeina skuli þeim sem eru aðilar máls þar sem fyrirhugað er að taka ákvörðun um rétt eða skyldu þeirra. Þetta á líka við um þá sem að leita til stjórnvalda til að afla upplýsingum til undirbúnings slíkra mála. (Stjórnsýslulög nr. 37/1993; Páll Hreinsson,1994).

Eftirfarandi er dæmi um hvernig félagsþjónusta sveitarfélaganna bera að háttá málum eftir leiðbeiningarskyldunni samkvæmt álitni nr. 3179, Umboðsmanni Alþingis:

A kvartaði yfir því að erindi hans til Félagsþjónustunnar í Reykjavík hefði ekki verið svarað. Í erindi sínu hafði A beint þeirri fyrirspurn til Félagsþjónustunnar hvort hann fengi áframhaldandi greiðslur frá stofnuninni auk þess sem hann spurðist fyrir um rétt sinn til læknisaðstoðar og menntunar. Félagsþjónustan svaraði A á þann veg að hann ætti rétt til áframhaldandi greiðslna en um rétt hans til menntunar var honum vísað til félagsráðgjafa þess sem annast hafði mál A. Varðandi rétt A til læknisaðstoðar vísaði stofnunin til tilgreindra ákvæði laga nr. 117/1993, um almannatryggingar, að því er varðar sjúkratryggingar, og rakti að slíkar tryggingar væru háðar tilteknum skilyrðum meðal annars um búsetu hérlendis. Í því efni vísaði Félagsþjónustan auk þess til tilgreindra ákvæða í lögum nr. 21/1990, um lögheimili, og lögum nr. 73/1952, um tilkynningar vegna aðseturskippta.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, einkum þau sem lúta að hlutverki og skyldum félagsmálanefnda sveitarfélaga. Tók hann fram að með ákvæðum laganna hefði sveitarfélögum verið fengið sérstakt ráðgjafarhlutverk á sviði félagsþjónustu og félli þar undir að veita einstaklingum ráðgjöf um félagsleg réttindi þeirra. Í ljósi þessa yrði ekki dregin sú ályktun að Félagsþjónustan í Reykjavík hefði alfarið verið óheimilt að veita almennar leiðbeiningar um sjúkratryggingar hérlendis þótt slík málefni féllu ekki beinlínis undir verksvið félagsmálanefnda samkvæmt lögum nr. 40/1991. Lagði umboðsmaður þó áherslu á að slíkar leiðbeiningar gætu þó aðeins verið almennar í eðli sínu....

Umboðsmaður tók fram að í bréfi Félagsþjónustunnar í Reykjavík til A hefði stofnunin, að því er varðaði rétt hans til læknisaðstoðar, beinlínis rakið tiltekin ákvæði laga nr. 117/1993, laga nr. 21/1990 og laga nr. 73/1952. Ekki hefði hins vegar verið vísað til þess að sérstakt stjórnvald, Tryggingastofnun ríkisins, færi með ákvörðunarvald um þessi málefni og var því A ekki leiðbeint um hvert hann ætti að leita til að fá nánari upplýsingar um réttarstöðu sína að því er varðaði beiðni hans um læknisaðstoð. Samkvæmt þessu var það niðurstaða umboðsmanns að eins og lagareglum um hlutverk félagsmálanefnda sveitarfélaga væri háttáð í lögum nr. 40/1991, og með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 117/1993, hefði Félagsþjónustunni ekki verið rétt að afgreiða erindi A með þeim hætti sem gert hefði verið í umræddu bréfi til hans. Taldi umboðsmaður hins vegar að stofnuninni hefði verið heimilt, sbr. 1. mgr. 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, eins og skýra bæri það ákvæði með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 40/1991, að veita A almennar leiðbeiningar um það hvaða löggjöf fjallar um sjúkratryggingar. Þá hefði Félagsþjónustunni borið, sbr. 7. gr. stjórnslulaga, annað hvort að leiðbeina honum um að leita nánari upplýsinga og ákvarðana hjá Tryggingastofnun ríkisins eða þá eftir atvikum ákveðið að framsenda sjálft erindið til stofnunarinnar og tilkynna A um þá ákvörðun (Umboðsmaður Alþingis, 2001).

Þegar kemur að leiðbeiningarskyldu starfsmanna í opinberri stjórnslu eins og félagsráðgjöfum sem að starfa á vegum félagsþjónustu sveitarfélaganna verða starfsmenn að veita þær leiðbeiningar sem að skjólstæðingum teljast nauðsynlegar. Það er gert til þess að viðkomi geti gætt hagsmuna sinna á sem bestan hátt. Félagsráðgjafi

félagsþjónustunnar verður að meta um hvaða þætti máls skjólstæðingar þurfa leiðbeiningar með. Hafa verður í huga að hvert mál er ólíkt og verður að gæta leiðbeiningaskyldu miðað við allar aðstæður. Þegar kemur að málum og máls meðferðum þurfa starfsmenn yfirleitt að leiðbeina aðilum um þær réttarreglur sem eiga við, hvaða gögn skjólstæðingnum ber að leggja fram, hversu langan tíma það tekur fyrir stjórnvöld að afgreiða mál. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. stjórnslulaga um leiðbeiningarskylduna ber stjórnvöldum aðeins sú skylda að leiðbeina aðilum um mál og nauðsynlegar upplýsingar. Vert er að hafa í huga að ákvæðið felur ekki í sér skyldu til að veita umfangsmikla eða sérfræðilega ráðgjöf (Páll Hreinsson, 1994).

Ef leiðbeiningarskyldan er vanrækt eða ef stjórnvöld veita rangar leiðbeiningar þá getur það leitt til ógildingar á ákvörðun og getur varðað bótaskyldu. Leiðbeiningarskyldan samkvæmt 1. mgr. 7. gr. stjórnslulaga er þó frekar almennt orðuð og verður töluvert að koma til svo að hægt sé að telja að stjórnvöld hafi vanrækt leiðbeiningarskylduna (Páll Hreinsson, 1994).

4.4 Rannsóknarreglan

Áður en félagsþjónusta sveitarfélaganna eða með öðrum orðum stjórnvöld geta tekið upplýsta ákvörðun í máli verður að undirbúa það og rannsaka. Undirbúningur máls felst meðal annars í því að afla nauðsynlegra upplýsinga sem því tengjast. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnslulaga gildir rannsóknarreglan þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Dæmi um þetta má taka þegar að fólk sem að stendur höllum fæti í samfélaginu leitar til félagsþjónustu sveitarfélaganna um fjárhagslega eða félagslega aðstoð (Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991; Páll Hreinsson, 1994).

Markmiðið með rannsóknarreglunni er að tryggja að stjórnvaldsákvörðanir séu bæði löglegar og réttar. Rannsóknarreglan er ein af óskráðum meginreglum stjórnslulaga og hefur hún því víðtækara gildissvið heldur en stjórnslulögin. Stjórnvöld verða almennt að sinna rannsóknarskyldunni þegar tekin er ákvörðun um meðferð máls eins og til dæmis þegar tekin er ákvörðun um rétt einhvers til þjónustu sem byggir á lögum sem unnið er samkvæmt í félagsþjónustu sveitarfélaganna (Páll Hreinsson, 1994).

Þegar kemur að rannsókn máls er oft á tíðum hægt að rannsaka það og upplýsa með fleiri en einum hætti. Það fer mikið eftir á hvaða sviðið málið liggur hjá stjórnslunni með hvaða aðferð eða aðferðum er heppilegast að beita við rannsókn máls. Þegar

félagsmálanefnd berst umsókn um aðstoð samkvæmt XVI.kafli í lögum nr. 40/1991 skal nefndin kanna aðstæður umsækjanda eins fljótt og auðið er. Öflun gagna og upplýsingar skal vinna í samvinnu við skjólstæðing og leita eftir samþykki hans þar sem því verður komið. Oft á tíðum hafa þó stjórnvöld sjálf undir höndum sér upplýsingar sem teljast nauðsynlegar við úrlausn máls. Einnig er algengt að stjórnvöld leiti til annarra stjórnvalda eftir upplýsingum sem teljast nauðsynlegar við úrlausn á viðeigandi máli. Hafa ber þó í huga að í sumum tilvikum er óheimilt fyrir stjórnvöld að veita þriðja aðila upplýsingar án samþykkis skjólstæðings vegna laga ákvæðis um þagnarskyldu og laga um skráningu og meðferð persónuupplýsinga nr. 121/1989. Lög nr. 40/1991 kveða einnig á um þagnarskyldu og verða starfsmenn félagsþjónustunnar að gæta trúnaðar við skjólstæðing. Við meðferð mála og ákvarðanatöku hjá félagsþjónustu sveitarfélaganna skal hafa samvinnu og samráð við skjólstæðing. Þar sem að mál byrjar ætíð að frumkvæði málsaðila með til dæmis umsókn um tiltekin réttindi eða ósk um fjárhagsaðstoð, getur stjórnvald látið í hendur skjólstæðings að afla þeim upplýsingum og að viðkomandi leggi fram þau gögn sem að teljast nauðsynleg, án þess að það teljist íþyngjandi fyrir skjólstæðingnum. Ef málsaðili eða skjólstæðingur á að afla gagna sjálfur ber starfsmönnum félagsþjónustunnar skylda til að fara eftir leiðbeiningaskyldu samkvæmt 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991; Lög um skráningu og meðferð persónuupplýsinga nr. 121/1989; Stjórnsýslulög nr. 37/1993; Páll Hreinsson, 1994).

Í þeim tilvikum sem skjólstæðingi er ætlað að afla gagna ber stjórnvaldi að leiðbeina honum samkvæmt leiðbeiningarskyldu stjórnsýslulaga eins og fram var tekið hér áður. Þær upplýsingar sem skjólstæðingurinn veitir sjálfur ber stjórnvöldum að staðreyna hvort réttar séu til þess að tryggja að ákvörðun verði tekin á réttum grundvelli. Hafa skal í huga að því meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er fyrir skjólstæðing, þeim mun strangari kröfur er almennt gert til stjórnvalds um að ganga úr skuggum að upplýsingar séu réttar og sannar. Í þeim málum eða tilvikum þegar skjólstæðingur kemur ekki fram með nauðsynleg gögn og upplýsingar sem ætlast er til af honum ber stjórnvaldi skylda á grundvelli rannsóknar- og leiðbeiningarskyldu sinnar að tilkynna skjólstæðingnum hvaða gögn vantar og leiðbeina honum um það hverjar afleiðingarnar get orðið berist þau stjórnvaldi ekki, en það getur haft í för með sér að máli viðkomandi sé hafnað á þeim grundvelli að skortur sé á upplýsingum. Mál telst nægjanlega vel rannsakaða þegar

öllum nauðsynlegum upplýsingum hefur verið aflað svo hægt sé að taka efnislega rétta ákvörðun í því tiltekna máli. Hafa verður þó í huga að hvert mál er ólíkt og í sumum málum verður að taka ákvörðun tafarlaust (Páll Hreinsson, 1994).

Samkvæmt rannsóknarreglunni ber stjórnvald sem ákvörðun tekur ábyrgð á því að mál hafi verið nægilega rannsakað áður en ákvörðun er tekin. Brot stjórnvalda gegn rannsóknarreglunni á rannsókn máls getur leitt til þess að ákvörðun stjórnvalds sé talin ógild og á þetta ekki síst við íþyngjandi ákvarðanir þar sem krafa um rannsókn á slíkum málum vegur mikið (Páll Hreinsson, 1994).

4.5 Jafnræðisreglan

Stjórnvöldum ber ávalt að gæta jafnræðis, þá sérstaklega í lagalegu tilliti og við úrlausn mála. Stjórnvöldum er óheimilt að mismuna aðilum við úrlausn mála grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum samkvæmt 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Jafnræðisreglan er ekki algild regla sem leiðir til afdráttarlausrar niðurstöðu í einstökum málum heldur gefur hún til kynna ákveðið sjónarmið sem stjórnvöldum ber að beita við úrlausn mála. Tengja má siðareglur félagsráðgjafa vel við jafnræðisregluna. Í siðareglum félagsráðgjafa kemur fram að félagsráðgjafar ræki starf sitt án manngreinarálits og virði réttindi hvernar manneskju þá óháð kyni, þjóðerni, félagslegri stöðu og fleira, líkt og kveðið er í jafnræðisreglunni (Embætti landlæknis, e.d.; Stjórnarsýslulög nr. 37/1993; Páll Hreinsson, 1994).

Jafnræðisreglan felur þó ekki í sér að aldrei megi vera mismunur á úrlausnum sambærilegra mála. Þetta á aðalega við þegar um matskenndar ákvarðanir er að ræða, að því tilskyldu að mismunur á úrlausn mála byggist á frambærilegum og málefnalegum sjónarmiðum. Oft getur þó verið vandasamt að meta hvort að slíkur mismunur byggi á sjónarmiði sem uppfyllir það skilyrði að vera málefnalegt eða frambærilegt til að réttlæta megi umræddan mismun (Páll Hreinsson, 1994).

Eftirfarandi er dæmi um brot á jafnræðis- og rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga hjá félagsþjónustu sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð samkvæmt Umboðsmanni Alþingis álit nr. 4064 og 4070:

A kvartaði yfir tveimur úrskurðum úrskurðarnefndar félagsþjónustu, þar sem annars vegar var staðfest ákvörðun félagsmálaráðs Reykjavíkurborgar um að synja beiðni hans um leiðréttingu á fjárhagsaðstoð á tilteknu tímabili og hins vegar staðfest ákvörðun félagsmálaráðs um að synja honum um jólauppbót. Kvörtun A beindist einnig að töfum á afgreiðslu úrskurðarnefndarinnar.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga og lögskýringargögn að baki þeim. Benti hann á að samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laganna, sbr. 7. gr. laga nr. 34/1997, skuli sveitarstjórn setja reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar. Gat umboðsmaður þess að það sjónarmið hefði legið til grundvallar setningu laga nr. 40/1991 að með þeim yrði sveitarfélögum tryggt ákveðið svigrúm til að meta sjálf, miðað við aðstæður á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau vildu veita. Það leiði þó af lögmætisreglu stjórnarsýsluréttar að reglur sem sveitarfélög setji á grundvelli 1. mgr. 21. gr. megi ekki ganga í berhöggi við ákvæði laganna eins og þau verði skýrð með hliðsjón af grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, sbr. t.d. 65. gr. um jafnræði borgaranna, sbr. einnig til hliðsjónar 11. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Umboðsmaður vék að 2. mgr. 15. gr. þágildandi reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 1997, sbr. 2. mgr. 19. gr. núgildandi reglna, þar sem kveðið var á um að ungu atvinnulausu fólki, á aldrinum 18—24 ára, sem byggi hjá foreldri/foreldrum, sem hefðu tekjur á eða undir viðmiðunarmörkum skyldi reiknast ½ grunnupphæð á mánuði eða mismun á þeirri upphæð og eigin tekjum. Á grundvelli þessa ákvæðis hefði umsókn A um leiðréttingu á fjárhagsaðstoð verið synjað. Umboðsmaður gat þess að í skýringum Reykjavíkurborgar til hans í tilefni af kvörtun A hefði komið fram að við útfærslu reglnanna hefði verið horft til þess sem almennt tíðkast í samfélaginu og tækju þær mið af því að almennt njóti ungmenni stuðnings foreldra sinna eftir að lögbundinni framfærsluskyldu ljúki. Taldi umboðsmaður ekki unnt að útiloka að sveitarfélög geti lagt slík sjónarmið til grundvallar við útfærslu reglna um fjárhagsaðstoð ef jafnframt sé miðað við það að metið sé í hverju tilviki hvort sá sem sækir um slíka aðstoð njóti hagræðis af því að búa heima hjá foreldrum sínum og þá óháð aldri viðkomandi. Með því hins vegar að draga í reglunum skýra línu í þessu sambandi við tiltekin aldursmörk, þ.e. að skerða grunnupphæð aðstoðar hjá 18 til 24 ára ungmönnum án þess að eldri einstaklingar sem búi við nákvæmlega sömu aðstæður sæti slíkri skerðingu, sé gerður ómálefnalegur greinarmunur á umsækjendum um fjárhagsaðstoð sem byggður sé á aldri þeirra en ekki mati á aðstæðum í hverju tilviki. Samkvæmt þessu taldi umboðsmaður að 2. mgr. 15. gr. reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 1997, sbr. 2. mgr. 19. gr. núgildandi reglna, samrýmdist ekki ákvæðum laga nr. 40/1991 um fjárhagsaðstoð sem skýra yrði með hliðsjón af jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Með vísan til þess var það niðurstaða umboðsmanns að úrskurður úrskurðarnefndar félagsþjónustu í máli A hefði ekki verið byggður á viðhlítand lagagrundvelli.

Umboðsmaður vakti athygli á að af hálfu A hefði því verið haldið fram að hann hefði ekki haft fasta búsetu í foreldrahúsum á því tímabili sem beiðni hans um leiðréttingu á fjárhagsaðstoð varðaði. Af gögnum málsins fékk umboðsmaður ekki séð að við meðferð þess hjá úrskurðarnefnd félagsþjónustu eða Félagsþjónustunni í Reykjavík hefðu verið gerðar ráðstafanir til þess að kanna hvort A hefði í raun búið hjá foreldrum sínum á umræddu tímabili. Taldi umboðsmaður að málsmeðferðin hefði að þessu leyti ekki

samrýmst 10. gr. stjórnarsýslulaga enda hefði ekki nægt í þessu sambandi að óska upplýsinga um skráð lögheimili A.

Umboðsmaður rakti að A hefði sótt um svokallaða jólauppbót til Félagsþjónustunnar í Reykjavík og vísað í því sambandi til blaðagreinar þar sem kynnt var samþykkt félagsmálaráðs á tillögu um að greiða þeim notendum félagsþjónustunnar sem þegið hafi fjárhagsaðstoð í 6 mánuði eða lengur sérstaka uppbót í desember. Benti umboðsmaður á að tillagan hefði síðan verið samþykkt í borgarráði. Umboðsmaður vakti athygli á að félagsmálaráð hefði við meðferð sína á málinu fellt mat á umsókn A undir ákvæði 27. gr. reglna um fjárhagsaðstoð sem fjallar um styrk vegna sérstakra erfiðleika og að úrskurðarnefnd hefði í úrskurði sínum fallist á þá aðferð ráðsins. Umboðsmaður benti á að af fundargerð borgarráðs yrði ráðið að tillaga um greiðslu jólauppbótar hefði verið samþykkt án þess að gerðar væru breytingar á þeim skilyrðum sem í henni voru sett fyrir því að uppbótin yrði veitt, þ.e. að umsækjendur hefðu þegið fjárhagsaðstoð í a.m.k. sex mánuði og hefðu haft fjárhagsstuðning félagsþjónustunnar að lifibrauði. Fyrir félagsmálaráði hefði því legið að taka afstöðu til þess hvort aðstæður A féllu að þessum skilyrðum. Var það niðurstaða umboðsmanns að sú afgreiðsla félagsmálaráðs, sem staðfest var af úrskurðarnefnd félagsþjónustu og fólst í því að meta umsókn A á grundvelli 27. gr. reglna um fjárhagsaðstoð, hefði ekki verið byggð á réttum lagagrundvelli.

Umboðsmaður fjallaði um afgreiðslutíma úrskurðarnefndar félagsþjónustu í málum A. Benti hann á að það hefði tekið nefndina annars vegar rúma 14 mánuði og hins vegar tæpa 10 mánuði að ljúka umfjöllun sinni um þau, en samkvæmt 2. mgr. 65. gr. laga nr. 40/1991, sbr. 13. gr. laga nr. 34/1997, beri nefndinni að kveða upp úrskurð innan þriggja mánaða frá því henni barst mál til meðferðar. Taldi umboðsmaður að nefndin hefði ekki gefið fullnægjandi skýringar á þessum tögum á afgreiðslu málanna. Þá taldi hann að úrskurðarnefndin hefði ekki gætt að fyrirmælum 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga um tilkynningar til aðila þegar fyrirsjáanlegt er að tafir verði á meðferð máls.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til úrskurðarnefndar félagsþjónustu að hún tæki mál A til endurskoðunar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru á álitinu. Þá beindi hann þeim tilmælum til Reykjavíkurborgar, sbr. 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að 2. mgr. 19. gr. reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 2003 yrði endurskoðað í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu (Umboðsmaður Alþingis, 2004).

Þetta er aðeins eitt dæmi en ýmsar ástæður geta verið fyrir því að stjórnvöldum verði á að brjóta jafnræðisregluna. Oft á tíðum má rekja þetta til vanþekkingar á eldri stjórnvaldsákvörðunum sem leiðir til þess að ekki er leyst úr sambærilegum málum á sambærilegan hátt (Unnur Valgerður Ingólfssdóttir, 2008).

4.6 Meðalhófsreglan

Fjallað er um meðalhófsreglna í 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 en henni má skipta upp í þrjá meginþætti. Í fyrsta lagi er sú krafa gerð að efni ákvörðunar sé til þess að ná

markmiðum sem stefnt er að. Í öðru lagi er gerð sú krafa að fyrir valinu verði það úrræði sem vægast er þar sem hægt er að velja úr fleiri en einu, sem þjónað getur því markmiði sem stefnt er að. Í þriðja og síðast lagi er gerð sú krafa að gætt sé hófs í beitingu þess úrræðis sem valið hefur verið, þar sem óheimilt er að beita úrræðinu á harkalegri hátt en nauðsyn ber. Meginsjónarmið meðalhófsreglunnar eru sú að stjórnvöld sé ekki aðeins skylt að horfa til markmiða sem þeim ber að starfa eftir heldur ber þeim einnig að taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra aðila sem athafnir og valdbeiting stjórnvaldsins beinist að. Stjórnvöldum ber því að fara ákveðinn meðalveg við úrvinnslu mála. Þetta getur oft reynst vandasamt fyrir starfsmenn félagsþjónustunnar, þá sérstaklega þegar að kemur að barnaverndarmálum (Páll Hreinsson, 1994). En eins og fram kemur í 31. gr. laga nr. 40/1991 getur sveitastjórn falið félagsmálanefnd að sinna verkefnum barnaverndarnefndar en þá fer framkvæmd og meðferð mála eftir lögum um vernd barna og ungmenna. Ber að gæta meðalhófs í barnaverndarmálum en þar er oft þörf á íþyngjandi ákvörðunum. Sem dæmi má nefna skal reyna öll tiltæk úrræði áður en að barn er fjarlæggt af heimili nema að hagsmunir barnsins séu í hættu og augljóst er að markmiðum verði ekki nám með vægari úrræðum líkt og kveðið er á í barnaverndarlögum nr. 80/2002 (Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991; Barnaverndarlög nr. 80/2002).

Líkt og jafnræðisreglan er meðalhófsreglan ekki algild regla sem leiðir til afdráttarlausrar niðurstöðu í einstökum málum þó þær séu lögfestar í stjórnsýslulögum. Meðalhófsreglan gefur til kynna ákveðin sjónarmið sem stjórnvöldum ber að beita við skýringu reglna og úrlausn mála í ákveðnum tilvikum. Meðalhófsreglan kemur því ávallt til skoðunar þegar efni ákvörðunar er að einhverju leyti komið af mati stjórnvalds (Páll Hreinsson, 1994).

5 Birtingamynd og rökstuðningur stjórnvaldsákvarðana

Þegar að stjórnvald hefur tekið ákvörðun í máli ber að tilkynna aðila máls um hana nema það sé augljós óþarfi. Eftir að stjórnvaldsákvörðun hefur verið tekin og birt er hún bindandi. Ástæða þess að birting stjórnvaldsákvarðana er nauðsynleg er að veita málsaðila vitneskju um efni stjórnvaldsákvörðunar þannig að viðkomandi hafi möguleika á því að taka afstöðu til hennar og haga ráðstöfum sínum í samræmi við hana. Í stjórnsýslulögum er ekki kveðið á um sérstakan birtingarhátt stjórnsýsluákvarðana. Íðulega er þess krafist að stjórnsýslulög sé birt skriflega í ábyrgðarbréfi, með símskeyti, með stefnuvotti eða á annan tryggjanlegan eða sannanlegan hátt (Páll Hreinsson, 1994).

Þegar kemur að stjórnsýsluákvörðunum verða ávalt að vera rök fyrir ákvörðuninni. Ástæðan fyrir rökstuðning á stjórnsýsluákvörðun er til þess að gæta réttaröryggis og trausts almennings á stjórnsýslunni. Rökstuðningur veitir einnig aðila máls skilning á niðurstöðum og auðvelda honum að taka afstöðu til þess um hvort leita eigi eftir endurupptöku málsins, kæra eigi ákvörðunina til æðra stjórnvalds eða fara með málið undir dómstóla eða umboðsmanns Alþingis. Greint er á milli samhliða rökstuðnings og eftirfarandi rökstuðnings í stjórnsýslulögum. Samhliðarökstuðningur er sá rökstuðningur sem að birtur er aðila máls samhliða ákvörðun en eftirá rökstuðningur er veittur ef að málsaðili fer fram á, eftir að ákvörðun hefur verið birt. Skriflegar rökstuddar stjórnvaldsákvarðanir geyma mikilvægar upplýsingar um málsatvik, aðila máls, úrlausnarefni og rökstuðning á niðurstöðum. Ef kæra á ákvörðun stjórnvalds til æðra stjórnvalds, dómstóla eða umboðsmanns Alþingis verður að vera ljóst á hvaða grundvelli stjórnvaldsákvörðun er byggð. Með því að skylda stjórnvöld til þess að veita rökstuðning fyrir ákvörðun sinni er hægt að tryggja eftirlit æðra stjórnvalds, dómstóla eða umboðsmanns Alþingis. Rökstuðningur stjórnvalda er einnig fallinn til þess að auka stöðugleika í stjórnsýslu þar sem nýir starfsmenn geta ráðið af rökstuðningi eldri ákvarðana og séð hvaða sjónarmið hafa áður verið lögð til grundvallar í sambærilegum málum. Þegar horft er á rökstuðning stjórnsýsluákvarðana frá lögfræðilegu sjónarmiði getur rökstuðningur fyrir eldri málum nýst vel og orðið til hagræðis við vinnslu nýrra sambærilegra mála. Þegar skriflegur rökstuðningur fyrir stjórnsýsluákvörðun hefur ekki borist þegar að ákvörðun er tilkynnt aðila máls, getur hann krafist rökstuðnings frá stjórnvaldi fyrir ákvörðun sinni. Beiðni um rökstuðning skal berast stjórnvaldi innan 14

daga frá því að aðila var tilkynnt ákvörðun. Að sama skapi ber stjórnvöldum að svara beiðninni innan 14 daga frá því að hún berst (Páll Hreinsson, 1994).

Ýmis rök mæla þó gegn því að skylda stjórnvöld til þess að láta skriflegan rökstuðning ávallt fylgja með stjórnsýsluákvörðun. Helstu rökin eru þau að það tekur vissan tíma að rökstyðja ákvarðanir og þar sem mörg hundruð, jafnvel þúsund ákvarðana eru teknar í stjórnsýslunni á hverju ári er um mikið vinnuálag að ræða sem að getur leitt til seinkun afgreiðslu mála. Rökin eru einnig þau að með því að skylda stjórnvöld til þess að rökstyðja ákvarðanir þarf aukið mannafla og þar með aukin útgjöld. Þessi rök hafa þótt réttlætanleg að takmarka upp að vissu marki skyldu stjórnvalda til þess að láta rökstuðning fylgja ákvörðunum svo að skilvirkni stjórnsýslunnar fari ekki minnkandi (Páll Hreinsson, 1994).

Í íslenskum stjórnsýslurétt er óskráð meginregla að hver sá sem ber upp skriflegt erindi við stjórnvald á rétt á að fá skriflegt svar, nema í undatekningar tilvikum. Þegar kemur að réttaröryggi almennings er eðlilegast að íþyngjandi ákvarðanir séu tilkynntar með skriflegum hætti, til þess að koma í veg fyrir sönnunarvandkvæði (Páll Hreinsson, 1994).

6 Andmælareglan og stjórnslukæra

Andmælareglan og stjórnslukæra er réttur einstaklinga þegar kemur að málsmeðferð þeirra hjá stjórnslunni. Þegar að mál einstaklinga eru í vinnslu hjá stjórnvaldi ber stjórnvöldum skylda að tilkynna viðkomandi að mál hans sé til meðferðar. Þetta á við þegar að aðili máls hefur ekki átt frumkvæði að því að málið sé í vinnslu eins og alla jafna er þegar mál er unnin samkvæmt lögum nr. 40/1991 en síður ef þau eru unnin samkvæmt barnaverndarlögum nr. 80/2002. Samkvæmt 13. gr. stjórnslulaga um andmælaregluna kemur fram að ekki megi taka ákvörðun um réttstöðu einstaklinga fyrr en viðkomandi hafi verið gefinn kostur á því að kynna sér málgögn og málsástæður sem ákvörðun byggist á annars vegar og tjá sig um málið hins vegar. En ekki má taka ákvörðun í máli fyrr en að viðkomandi er búinn að fá tíma til að kynna sér málgögn og tjá sig um málfenið. Með því að kynna sér gögn máls sem stjórnvöld hafa til meðferðar og málsaðstæður getur sá hinn sami átt kost koma fram frekari upplýsingum um málsatvik eða leiðréttu þær upplýsingar sem fram hafa komið ef þess er þörf. Ef brot á sér stað á 13. gr. stjórnslulaga, þar sem að aðila hefur ekki verið veitt færi á að tjá sig um mál sem að tengist honum telst ákvörðun yfirleitt ógildanleg (Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991; Barnaverndarlög, nr. 80/2002; Páll Hreinsson, 1994).

Til þess að auka réttaröryggi einstaklinga hafa þeir einnig rétt á því að kæra ákvörðun stjórnvalds. Með því er hægt að fá stjórnvaldsákvörðun endurskoðaða af æðra stjórnvaldi en því sem tók upprunalegu ákvörðunina. Stjórnslukæra er réttarræði fyrir einstaklinga þar sem aðili máls eða annar sá sem á kærurétt vísar stjórnsluákvörðun til æðra stjórnvalds. Með stjórnslukæru ber æðra stjórnvaldi skylda að endurskoða upprunalegu ákvörðunina. Kæruheimild byggist á stigaskiptingu stjórnslukerfisins þar sem æðri stjórnvöld hafa eftirlit með þeim stjórnvöldum sem að eru lægri sett. Ákvörðun lægri stjórnvalda er því álvalt send til endurskoðunar hjá æðra stjórnvaldi. Dæmi má nefna að ákvarðanir félagsmálanefndar fara til úrskurðarnefndar félagsþjónustu – og húsnæðismála, þeirri ákvörðun er hægt að skjóta til Umboðsmann Alþingis (Páll Hreinsson, 1994)

Eftirfarandi mál er dæmi um stjórnslukæru á vegum málsmeðferðar og stjórnsluákvörðana sem að vísað var til umboðsmanns Alþingis, álit nr. 3777.

A og B kvörtuðu til umboðsmanns yfir álit felagsmálaráðuneytisins þar sem fjallað var um stjórnslukæru þeirra vegna málsmeðferðar og stjórnsluákvarðana Leikskóla Reykjavíkur og leikskólaráðs Reykjavíkur. Taldi ráðuneytið að málsmeðferð umsjónaraðila á vegum Leikskóla Reykjavíkur við eftirlit sitt á störfum A og B við daggæslu barna hefði verið innan marka reglugerðar nr. 198/1992, um daggæslu barna í heimahúsum, og stjórnslulaga nr. 37/1993.

Umsjónaraðilar á vegum Leikskóla Reykjavíkur heimsóttu A og B þar sem þær voru með daggæslu fyrir börn. Rúmri viku síðar fengu þær sent bréf frá umsjónaraðilum þar sem gerðar voru athugasemdir í fjórum liðum um aðbúnað og fjölda barna í gæslu í einu. Var því lýst í bréfinu að um „vítavert gáleysi“ væri að ræða af hálfu A og B og að þeim væri veitt áminning og frestur til úrbóta. A og B óskuðu eftir því að leikskólaráð Reykjavíkur fjallaði um mál þeirra. Í bréfi sínu til A og B taldi leikskólaráð ekki tilefni til athugasemda við meðferð málsins af hálfu umsjónaraðila. A og B leituðu síðan til felagsmálaráðuneytisins með stjórnslukæru. Ráðuneytið taldi ekki forsendur til að úrskurða um kæru dagmæðranna á grundvelli 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Ráðuneytið taldi hins vegar rétt að veita álit um málið.

Umboðsmaður rakti ákvæði laga nr. 40/1991, um felagsþjónustu sveitarfélaga, ákvæði sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 og reglugerðar nr. 198/1992. Taldi hann að þröng túlkun felagsmálaráðuneytisins á kæruheimild 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga ætti sér ekki stoð í orðalagi ákvæðisins sem tæki til ýmissa „vafaatriða við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna“. Bein orðskýring ákvæðisins leiddi til þess að felagsmálaráðuneytið hefði úrskurðarvald um lögmæti þeirra ákvarðana sem sveitarfélög taka og eru liður í framkvæmd þeirra verkefna sem þau sinna, sbr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga. Umboðsmaður taldi að daggæsla barna félli undir hugtakið „sveitarstjórnarmálefni“ í merkingu 1. mgr. 103. gr. sömu laga. Ef dagmóðir hefði nægjanlegra hagsmuna að gæta ætti hún þannig að jafnaði rétt á því að skjóta ágreiningi um lögmæti ákvarðana sveitarfélags um málefni hennar til felagsmálaráðherra á grundvelli sama ákvæðis. Það var niðurstaða umboðsmanns að felagsmálaráðuneytinu hefði, eins og atvikum var háttað, verið skylt að taka stjórnslukæru A og B til úrskurðar, sbr. 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga. Ráðuneytinu hefði því ekki verið heimilt að ljúka málinu með álitu.

Umboðsmaður fjallaði um þá niðurstöðu felagsmálaráðuneytisins að ekki hefði verið þörf á því að gefa A og B kost á því að tjá sig um athugasemdir umsjónaraðila áður en þeim var send áminning. Rakti hann í þessu sambandi ákvæði 13. gr. stjórnslulaga og reglugerðar nr. 198/1992. Tók hann fram að af orðalagi og efni bréfs umsjónaraðila yrði ekki annað séð en að þar hefði verið tekin efnisleg afstaða til þess að dagmæðurnar hefðu brotið gegn skilyrðum reglugerðar nr. 198/1992 um aðbúnað og fjölda barna, þeim veitt áminning og frestur til úrbóta. Þessi afstaða umsjónaraðilanna hefði getað haft lagalega þýðingu við mat á því hvort skilyrði væru síðar til að svipta A og B leyfi til að sinna daggæslu. Það var niðurstaða umboðsmanns að ekki væri hægt að fallast á þá afstöðu felagsmálaráðuneytisins að málsmeðferð umsjónaraðila hefði, eins og atvikum var háttað, fullnægt kröfum 13. gr. stjórnslulaga.

Umboðsmaður beindi þeim tilmælum til felagsmálaráðuneytisins að það tæki mál A og B til meðferðar á ný, kæmi fram beiðni þess efnis frá þeim, og tæki þá mið af þeim sjónarmiðum sem rakin væru í álitinu (Umboðsmaður Alþingis, 2003).

Við meðferð kærumáls ber æðra stjórnvaldi að fylgja almennum málsmeðferðareglum stjórnslulaga og óskráðum grundvallarreglum stjórnsluréttar. Þegar að mál fer til æðra stjórnvalds eru gerðar meiri kröfur til vandaðrar málsmeðferðar heldur en hjá lægra stjórnvaldi. Megin ástæðan fyrir því er er til þess að tryggja að stjórnslukæra uppfylli markmið sín um að gæta réttaröryggi máls aðila og tryggja hagsmuni þeirra, þó vissulega sé gerð krafa til vandaðrar málsmeðferðar hjá öllum stigum stjórnslunnar. Einnig eru gerðar ríkari kröfur til þess að andmælaréttur fólks sé virtur þegar það kemur að meðferð kærumála. Því ber að gæta að málsaðila sé vel upplýstur um þau gögn sem að koma að máli hans, þá sérstaklega ný málgögn og upplýsingar sem að hafa bæst við í máli viðkomandi (Páll Hreinsson, 1994).

7 Umræður og lokaorð

Félagsþjónusta sveitarfélaganna er hluti af opinberri stjórnslu og sinnir mikilvægu hlutverki í þjónustu við íbúa sveitarfélagsins. Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 ber sveitarfélögum að sinna þjónustu, aðstoð og ráðgjöf í tengslum við fjölbreytta málaflokka. Þar má nefna félagsleg ráðgjöf, fjárhagsaðstoð, félagslega heimaþjónustu, málefni barna og ungmenna, þjónusta við unglinga, aldraða og fatlað fólk félagsleg húsnæðismál svo eitthvað sé nefnt. Félagsráðgjafar sem starfa á vegum félagsþjónustu sveitarfélaga ber að veita félagslega ráðgjöf um félagsleg réttindamál og stuðning vegna félagslegs- og/eða persónulegs vanda. Eins og sjá má eru verkefni félagsþjónustunnar mjög viðamikil.

Stjórnslulögin hafa mikil áhrif á starf þeirra sem að starfa innan opinberrar stjórnslu þá ekki síst þeirra sem að starfa í félagsþjónustu sveitarfélaganna. Í stjórnslulögum eru almennar og óskráðar meginreglur sem að hafa víðtækara gildi en stjórnslulögin sjálf. Þessar reglur eru leiðbeiningarskyldan, jafnræðisreglan, rannsóknarreglan og meðalhófsreglan. Félagráðgjöfum er skylt að fara eftir þessum reglum og tileinka sér þær í starfi sínu þegar kemur að málsmeðferðum einstaklinga. Þegar kemur að almennum og óskráðum reglum stjórnslulaga verða starfsmenn opinberrar stjórnslu eins og félagráðgjöfum sem starfa á vegum félagsþjónustu sveitarfélaganna að fara eftir þeim. Hafa skal í huga að hvert mál er ólíkt og verður að háttu almennum reglum sem og óskráðum meginreglum miðað við allar aðstæður. Það sem telst þörf á í einu máli þarf ekki endilega að teljast þörf í öðrum máli. Bort á þessum reglum getur leitt til ógildingar á ákvörðun sem getur varðað bótaskyldu og ef til kærur kemur er henni vísað til æðra stjórnvalds.

Þegar kemur að vilja til til hjálpa og lagalegu hliðarinnar getur myndast mikil togstreita í starfi félagráðgjafa og er hættu á að mótsögn í ýmsum málum komi upp. Mótsögn getur komið fram í starfi félagráðgjafa á málum þar sem viðfangsefni félagráðgjafa eru aðstæður fólks á hverjum tíma fyrir sig en lagalega hliðin byggir á túlkun laga úr fortíðinni. Aðstæður þá og nú geta verið ólíkar því getur reynst erfitt fyrir félagráðgjafa í starfi sínu að fylgja öllum hliðum lagarammans sem að snertir viss má hverju sinni. Áhugavert væri að gera rannsókn á upplifun félagráðgjafa í starfi

félagsþjónustu sveitarfélaga um þeirra upplifun á lagalegu hlið starfsins. Hvort þeir upplifi að lögin séu í takt við nútíma samfélag eða ekki.

Nafn höfundar

Heimildaskrá

Barnaverndarlög nr. 80/2002

Embætti landlæknis. (e.d.). *Síðareglur félagsráðgjafa*. Sótt 6.mars 2015 af <http://www.landlaeknir.is/gaedi-og-eftirlit/heilbrigdisstarfsfolk/starfsleyfi/sidareglur/item13340/>

Farley, O. W. (2006). *Introduction to social work* (10.útgáfa). Boston: Pearson/Allyn and Bacon.

Félagsráðgjafafélag Íslands. (e.d.). *Saga félagsins*. Sótt 6.mars, 2015 af http://www.felagsradgjof.is/Stjorn/Saga_flagsins/

Guðný Björk Eydal og Halldór S. Guðmundsson. (2012). Í Guðný Björk Eydal og Stefán Ólafsson (ritstjórar), *Þróun Velferðarinnar 1988 – 2008*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Gunnar G. Schram. (1994). *Stjórnaskipun Íslands* (Endurskoðuð útgáfa). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinsson. (2007). *Íslenska stjórnakerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991

Lög um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012

Lög um skráningu og meðferð persónuupplýsinga nr. 121/1989.

Páll Hreinsson. (1994). *Stjórnsýslulögin: skýringarrit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Reglugerð um menntun og skyldur félagsráðgjafa og skilyrði til að hljóta starfsleyfi og sérfræðileyfi nr. 1088/2012

Róbert R. Spanó. (2006). Stjórnsýsluréttur. Í Róbert R. Spanó (ritstjóri), *Um lög og rétt: Helstu greinar í íslenskri lögfræði* (bls 99–141). Reykjavík: Codex.

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2013). *Breyting á sveitarfélagaskipan á Íslandi frá 1950*. Sótt 5. mars 2015 af <http://www.samband.is/sveitarfelogin/sameining-sveitarfelaga/>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d. a). *Sameining sveitarfélaga*. Sótt 5. mars 2015 af <http://www.samband.is/sveitarfelogin/sameining-sveitarfelaga/>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (e.d. b). *Upplýsingar um sveitarfélög*. Sótt 5. mars 2015 af <http://www.samband.is/sveitarfelogin/upplýsingar-um-sveitarfelog/>

Sesselja Árnadóttir. (2007). *Sveitarstjórnarlögin: ásamt skýringum og athugasemdum*. Samband íslenskra sveitarfélaga.

Sigrún Júlíusdóttir, Gísli Árni Eggertsson, og Guðrún Reykdal. (2004). Gæðamat í félagsvísindum : sjónarhorn félagsráðgjafar. *Sálfræðiritið*. Sótt 5.mars, 2015 af <http://www.hirsla.lsh.is/lsh/handle/2336/79474>

Sigrún Júlíusdóttir. (2006). Vísindi og vald: Rannsóknarviðtak, þekkingargrunnur og faglegt sjálfstæði í félagsráðgjöf. *Tímarit félagsráðgjafa, 1*, 31–41.

Stjónarskrá lýðveldis Íslands nr. 33/1944

Stjórnlagaráð. (2011). Stjórnaskipun og stjónarskrá. Sótt 12. mars 2015 af <http://stjornlagarad.is/gagnasafn/lesa/item32677/>

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011

Umboðsmaður Alþingis. (2001). Álit nr. 3179. Sótt 23.mars 2015 af <http://www.umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=907&skoda=mal>

Umboðsmaður Alþingis. (2003). Álit nr. 3777. Sótt 5.apríl 2015, af <http://www.umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1033&skoda=mal>

Umboðsmaður Alþingis. (2004). Álit nr. 4064 og 4070. Sótt 27.mars, 2015, af <http://www.umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1083&skoda=mal>

Unnur Valgerður Ingólfisdóttir. (2008). *Félagspjónusta sveitarfélaga á Íslandi á tímum breytinga: Tilviksathugun á áhrifum lagabreytinga á störf og starfsumhverfi starfsmanna félagspjónustunnar árin 1991 – 2005*. Háskóli Íslands, Félagsvísindadeild.

Unnur Valgerður Ingólfisdóttir. (2010). Félagsráðgjöf í félagspjónustu sveitarfélaga. *Tímarit Félagsráðgjafa, 4* (1), 13–20.

Velferðaráðuneytið. (e.d.). *Félagspjónusta sveitarfélaga*. Sótt 6. mars 2015, af <http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/fel-sveitarf/>

Þingskjal 505. (1992-1993). Frumvarp til stjórnsýslulaga. *Alþingistíðindi, 116*. Sótt 12.mars, 2015, from <http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>

