



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík 7. nóvember 2014

1411007SA GB/TP
Málalykill: 401

Efni: Úrskurðarnefnd velferðarmála - umsögn um frumvarp 207. mál 144. lþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. 24. október sl., þar sem ofangreint þingmál var sent til umsagnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Almennt

Stjórnsýsla velferðarmála hefur verið mjög til umfjöllunar á síðastliðnum misserum og samhliða ofangreindu þingmáli er jafnframt til umfjöllunar frv. til laga um sérhæfða þjónustumiðstöð á sviði heilbrigðis- og félagsþjónustu (257. mál).

Auk þess mun unnið að gerð frumvarps um nýja stjórnsýslustofnun á sviði félagsþjónustu og barnaverndar sem ætlað er að draga fram mörkin milli stjórnsýslu og þjónustu. Starfsemi Barnaverndarstofu, Fjölmeningarseturs og réttindagæslumanna fatlaðs fólks eru meðal stjórnsýsluverkefna sem þar eru til skoðunar. Á sama tíma er einnig unnið að heildarendurskoðun laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og laga um málefni fatlaðs fólks, auk þess sem kynnt hafa verið frumvörp um innleiðingu meginreglna Evrópuréttar um bann við mismunun, einkum á vinnumarkaði.

Ennfremur skal nefnt að í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar fer nú fram víðtækt starf við einföldun regluverks og það sem kalla mætti straumlínulögun eftirlits. Vinnuhópur um eftirlitsstofnanir hefur verið skipaður af forsætisráðherra þar sem áhersla er lögð á að innleiða meginreglur sem þróaðar hafa verið á vettvangi OECD (Best practice principles for regulatory enforcement and inspections).

Þessar meginreglur skírskota einkum til samskipta einkaréttarlegra aðila við stjórnvöld en að mati sambandsins gilda þær einnig um samskipti milli ríkis og sveitarfélaga á grundvelli stjórnarskrárákvæða um forræði þeirra á eigin málum. Ennfremur er vísað til Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga¹ sem innleiddur hefur verið á Íslandi sbr. 4. tölul. 3. gr. sveitarstjórnarlaga, en í 2. mgr. 8. gr. sáttmálans segir: „Allt eftirlit með starfsemi sveitarstjórna skal að jafnaði aðeins beinast að því að farið sé að lögum og grundvallarreglum stjórnskipunar.“

¹ Sjá: <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/EvrSamningar/nr/560>.



Að áliti sambandsins hefði verið æskilegt að þessi mál sem snúa að stjórnáslu velferðarþjónustu í víðum skilningi, hefðu öll haldist í hendur þannig að ákveðin heildarmynd væri til umfjöllunar. Þar sem málin koma til skoðunar í áföngum er áriðandi að löggjafinn gefi skýra leiðsögn um það, við afgreiðslu fyrirbyggjandi tveggja mála, hvernig sú heildarmynd er hugsuð sem að stefnt og hvernig hlutverkum einstakra aðila verður lýst í lögum.

Nýtt fyrirkomulag á stjórnáslu velferðarmála

Hvað varðar verkaskiptingu - annars vegar milli ríkis og sveitarfélaga og hins vegar innan ríkisgeirans - hefur afstaða sambandsins verið sú að greina beri skýrlega á milli þriggja þátta:

- a) Stjórnáslueftirlit.
- b) Mat á gæðum þjónustu.
- c) Gæsla borgaralegra réttinda.

Nánar um a-lið:

Á undanförunum 15 – 20 árum hefur sú stefna verið áberandi að flytja beri nánast öll stjórnásluverkefni frá ráðuneytunum yfir í sjálfstæðar eftirlitsstofnanir, þ.m.t. úrskurðarnefndir. Flutningurinn er yfirleitt rökstuddur með því að mál fái skjótari og betri meðferð hjá sérhæfðum stofnunum og í mörgum tilvikum gengur það eftir. Dæmi eru hins vegar um að þessi framkvæmd geti reynst tvíþent.

Umboðsmaður Alþingis hefur í skýrslum sínum á undanförunum árum iðulega fjallað um eftirlitsþáttinn í starfi stjórnvalda og m.a. bent á að tilkoma margvíslegra úrskurðarnefnda og sjálfstæðra stofnana leiði til óvissu um það hvort og þá hvernig ráðuneytin eigi að haga eftirliti með slíkum handhöfum stjórnásluvalds. Í skýrslu sinni árið 2010 komst umboðsmaður þannig að orði að stundum sé „eins og ráðuneytin vilji sem minnst vita af starfi þessara sjálfstæðu stofnana og nefnda og á bóginn kæra stjórnendur þessara aðila sig oft lítið um að ráðuneytin séu að óska eftir upplýsingum eða fylgjast með almennum framgangi mála hjá viðkomandi stofnun eða nefnd“.²

Þá er í skýrslu umboðsmanns fyrir árið 2013 vikið að yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra og nefnt að tregðu hafi gætt við að grípa inn í mál opinberra stofnana með tilliti til þeirra yfirstjórnunar- og eftirlitskyldna sem ráðuneytin og ráðherrar fara með. Í þeim málum hafi gjarnan mátt greina ákveðið samskiptaleysi og skort á svörum í samskiptum milli forstöðumanns og yfirstjórnar þ.e. ráðuneytis viðkomandi stofnunar.³

Umboðsmaður gerir ekki athugasemdir sínar að ástæðulausu og er velferðarnefnd hvött til þess að inna velferðarráðuneytið eftir því:

Í fyrsta lagi hvernig brugðist yrði við vanda í starfsemi hinna nýju stofnana, t.d. ef í ljós kemur að málshraði hjá nýrri úrskurðarnefnd verði óviðunandi

² SuA 2010, bls. 23 - 26. Tilvitnun er á bls. 25.

³ SuA 2013, bls. 21 - 22.



miðað við þann starfsmannafjölda og umgjörð sem nefndinni er skapaður sbr. hér á eftir.

Í öðru lagi hvernig þeir tveir ráðherrar sem fara fyrir velferðarráðuneytinu hyggjast hvor um sig framfylgja sínum yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum, m.a. gagnvart nýrri þjónustustofnun sem mun hafa með höndum verkefni bæði á sviði heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu (257. mál). Umfjöllun umboðsmanns gefur til kynna að óljós ábyrgðarskil milli ráðherra kunni að bitna á gæðum þeirrar stjórnsýslu sem ráðuneytinu er rétt og skylt að sinna. Eðli málsins samkvæmt snýr stór og vaxandi hluti þeirrar stjórnsýslu að sveitarfélögunum sem eru bæði stjórnvöld og þjónustuveitendur á stærstum hluta velferðarsviðsins.

Í þriðja lagi hvernig útfærslan er hugsuð um skil á milli ráðuneytisins, nýrrar úrskurðarnefndar og nýrrar stjórnsýslustofnunar hvað viðkemur útgáfu leiðbeininga til sveitarfélaga (sbr. hér á eftir). Ástæða er til þess að vekja athygli velferðarnefndar á fyrirkomulaginu í Danmörku þar sem úrskurðarstofnun (Ankestyrelsen, <http://ast.dk/>) hefur sjálf með höndum útgáfu leiðbeininga, m.a. um það hvernig ákvarðanir sveitarfélaga þar í landi eru úr garði gerðar.⁴

Nánar um b-lið:

Sambandið hefur lagt áherslu á að áformuð stofnun á sviði félagsþjónustu og barnaverndar (sem unnið er að frumvarpi um) sinni umbótamiðaðri starfsemi í samvinnu við þá sem eftirlitið beinist að. Sambandið varar við því að til verði ný eftirlitsstofnun af meiddi Fjármálaeftirlits og Samkeppniseftirlits enda hafa sveitarfélögin afar misjafna reynslu af samskiptum við þær stofnanir.

Því er lögð áhersla á að verkefni nýrrar stofnunar verði fyrst og fremst skilgreind sem mat á gæðum þjónustu og viðbrögð sem miða að því að auka þessi gæði. Þar verði höfð hliðsjón af samskiptum milli ríkis og sveitarfélaga um mat og úttektir á skólastarfi. Hefðbundið stjórnsýslueftirlit verði á hinn bóginn skilgreint sem verkefni ráðuneytisins og nýrrar úrskurðarnefndar og lagarammi nefndarinnar aðlagður að því sbr. nánar hér á eftir.

Nánar um c-lið:

Meðal tillagna hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar dags. 11. nóvember 2013 var að komið yrði á fót stofnun borgaralegra réttinda með sameiningu Fjölmenningsseturs, Jafnréttisstofu, réttindagæslu fatlaðs fólks, Persónuverndar og umboðsmanns barna. Jafnframt yrði skoðað hvort úrskurðarnefnd um upplýsingamál ætti að vera hluti þessarar stofnunar.

Sambandið saknar þess að umrædd tillaga hafi fengið almenna umfjöllun og að afstaða hafi verið tekin til kosta og galla hugmyndarinnar. Þá er einnig bent á að málið hefur nán tengsl við fullgildingu og innleiðingu á samningi SP um réttindi fatlaðs fólks, sem gerir ráð fyrir tvískiptingu á milli sjálfstæðrar mannréttindastofnunar og þess að réttindagæsla sé vistuð með formlegum hætti innan stjórnsýslunnar.

⁴ Sjá: <http://ast.dk/publikationer/at-skrive-en-afgorelse>.



Umfjöllun um einstakar greinar frv.

Um 1. gr.:

Með hliðsjón af því sem áður er rakið þarf að hnykkja á hlutverki ráðuneytisins gagnvart nefndinni. Lagt er til að 2. málsl. hljóði svo: Úrskurðarnefndin er sjálfstæð og óháð í störfum sínum en lýtur þó yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra, skv. grundvallarreglum stjórnskipunar.

Með sama hætti er rétt að tiltaka meginreglu Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga í nýrri málsgrein sem hljóði svo:

Eftirlit nefndarinnar með stjórnslu sveitarstjórna og annarra aðila á sveitarstjórnarstigi beinist eingöngu að því að farið sé að lögum og grundvallarreglum stjórnskipunar.

Mikilvægt er að slíkum tilvísunum fylgi greinargóðar skýringar í nefndaráliti.

Um 2. og 3. gr.:

Sambandið gerir aðallega þá athugasemd við greinar um skipan úrskurðarnefndarinnar að gera þarf ráð fyrir að a.m.k. einn nefndarmaður hafi menntun og reynslu af viðfangsefnum félagsþjónustu sveitarfélaga. Einnig leggur sambandið áherslu á að nefndin hafi yfir nægum mannafla og fjárheimildum að ráða til þess að geta annað verkefnum sínum innan lögboðinna fresta.

Enda þótt tillögur frumvarpsins geri ráð fyrir að þrír nefndarmenn verði í fullu starfi er óhjákvæmilegt að benda á að sú viðbót mun að stórum hluta fara í að byggja upp stjórnunarpátt hinnar nýju stofnunar. Að mati sambandsins er óraunhæft að ætla þessum þremur nefndarmönnum að bera uppi vinnuna við úrskurðina. Í þessu efni má hafa hliðsjón af úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (ÚUA) sem komið var á laggirnar með lögum nr. 130/2011, m.a. í þeim tilgangi að auka málshraða og koma í veg fyrir málahala. Reynslan af starfi þeirrar nefndar er hins vegar sú að útilokað hefur reynst að framfylgja lagaákvæðum um tímamörk við uppkvaðningu úrskurða (3 - 6 mánuðir). Meðal annars liggur fyrir að um síðustu áramót (2013/2014) voru enn 39 mál til afgreiðslu hjá ÚUA frá árinu 2012.

Við setningu laga um ÚUA var mjög varað við því⁵ að fjölgun starfa við þá nefnd byggðist á algeru lágmarksviðmiði (tvö stöðugildi lögfræðinga og hálf stöðugildi ritara). Sambandið telur því miður að þær viðvaranir eigi einnig við um tillögur um skipan og mönnun nefndar skv. fyrirbyggjandi frumvarpi og að nýja stofnunin muni líða fyrir það sama og þær nefndir sem henni er ætlað að leysa af hólmi, þ.e. að úrskurðir séu ekki kveðnir upp innan lögmaetra fresta. Markmiðum frumvarpsins verði því ekki náð og sem leiði til athugasemda frá umboðsmanni Alþingis og öðrum þeim sem fylgjast með stjórnslu ríkisins, auk þess sem réttaröryggi verði áfram ótryggt. Leggja verður megináherslu á að hin nýja úrskurðarnefnd mun fjalla um margvísleg viðkvæm

⁵ Sjá m.a. umsögn sambandsins: <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=139&dbnr=2354>



einstaklingsmál sem snerta afkomu og heilsu viðkomandi. Því er sú krafa réttmæt að biðtími eftir úrskurði sé eins stuttur og nokkur kostur er.

Sá galli er hins vegar á bæði greinargerð og fylgiskjali með því að þar kemur ekki fram hvernig málafjöldi hjá einstökum nefndum hefur þróast, né heldur hverjar niðurstöður mála hafa verið, þ.e. hlutfall staðfestinga, heimvísana, frávísana og slíkra atriða. Er velferðarnefnd hvött til þess að leita eftir þessum upplýsingum enda mikilvægar fyrir afgreiðslu málsins.

Enda þótt þessi tölfræði liggi ekki fyrir telur sambandið einsýnt að veita verði meira fé til nýju stofnunarinnar en gert er ráð fyrir í mati sbr. fylgiskjal 1 með frumvarpinu.

Sérstaklega er bent á að gera verði ráð fyrir að nefndarmenn verði ráðnir í hlutastarf hjá nefndinni fremur en að ganga út frá greiðslu þóknunar. Telja verður að varlega megi áætla að hver hinna sex nefndarmanna þurfi að vera í allt að 40% starfi við stofnunina (nefndina) og að árlegur kostnaður verði nær 30 m.kr. fremur en þær 11,8 m.kr. sem reiknað er með.

Ætla verður að heimild skv. 3. mgr. 3. gr. verði allmikið nýtt til þess að tryggja sérfræðiþekkingu í þeim fjölbreyttu málum sem skotið er til nefndarinnar. Fyrirfram er ekki hægt að reikna með að nefndarmennirnir níu (en þar af er gert ráð fyrir sex lögfræðingum) séu með bakgrunn í þeirri víðtæku velferðarþjónustu sem nefndin getur þurft að fjalla um.

Nauðsynlegt er að fjárhagsramminn letji stjórnendur nefndarinnar ekki að fara þá leið að kalla til sérfróða aðila að fjalla um einstakt mál. Að mati sambandsins er óhjákvæmilegt að reikna með töluvert hærri greiðslu til aðkeyprtar sérfræðiþjónustu en gert er ráð fyrir í mati fjármála- og efnahagsráðuneytisins (3,6 m.kr. á ári).

Sambandið tekur fram að það lætur athugasemdalaust að ekki verði lengur leitað tilnefninga þess, sbr. núgildandi skipan úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála. Hins vegar er farið fram á að ákveðin sérþekking á málefnum félagsþjónustu verði tryggð með því að tiltekið verði í 3. tölul. 2. gr. að einn nefndarmaður skuli hafa starfsréttindi á einhverju af meginstarfssviðum félagsþjónustunnar. Sú skipan væri hliðstæð þeirri að einn nefndarmaður skuli vera læknir.

Um 6. gr.:

Ljóst er að úrskurðarframkvæmd hjá þeim nefndum sem sem nýrri nefnd er ætlað að leysa af hólmi er mjög misjöfn. Því er það galli á frumvarpinu að engin greining hefur farið fram á því hvaða áhrif það hafi á málsmeðferð fyrir nýrri nefnd að blandað sé saman, annars vegar einkaréttarlegum ágreiningi milli manna (t.d. varðandi fjöleignarhús og frístundabyggð) og hins vegar endurskoðun á ákvörðun sem stjórnvöld taka. Meðal annars hefði þurft að skoða hvort málefni frístundabyggða og fjöleignarhúsa ættu mögulega fremur heima á sviði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Þá hefði einnig þurft að greina hvaða stöðu viðkomandi stjórnvald er talið hafa í málsmeðferð á ólíkum sviðum. Í gildandi úrskurðarframkvæmd má bæði sjá þess merki að stjórnvald sé talið málsaðili sem lýsi sjónarmiðum og



jafnvel kröfum til niðurstöðunnar, og hins vegar að hlutverk stjórnvalds sé fyrst og fremst að láta í té gögn og upplýsingar.

Telja verður nauðsynlegt að væntanleg lög leggi ákveðna línu í þessu efni þannig að meðferð kærumála verði samræmd. Þar telur sambandið rétt að hafa ákveðna hliðsjón af meðferð mála fyrir dómstólum, þ.e. að úrskurðarnefndin vinni úr sjónarmiðum beggja, þ.e. málsaðila og stjórnvalds, með hliðstæðum hætti og gert er í dómsmáli, þó þannig að ávallt verði hugað að réttaröryggi og kröfum um réttmæta málsmeðferð. Þannig verði skýrlega ekki reiknað með að stjórnvaldi sé veittur e.k. andmælaréttur, heldur sé um að ræða að upplýsingar séu dregnar fram um sjónarmið að baki ákvörðun.

Verði sú lína lögð ætti ekki að þurfa að mæla fyrir um upplýsingaskyldu með þeim hætti sem gert er í 6. gr. heldur myndi þá stjórnvald vera látið bera hallann af því ef nauðsynleg gögn eru ekki lögð fram í máli. Í tilvikum sveitarfélaga myndi það leiða til þess að máli yrði heimvísað til nánari meðferðar, þar sem ekki hefði verið sýnt fram á að rannsóknarreglu hafi verið gætt.

Um 9. gr.:

Sambandið gerir athugasemd við 9. gr. frumvarpsins, sem fjallar um birtingu úrskurða/álita og skýrslugjöf nefndarinnar.

Gagnvart sveitarfélögunum er lykilatriði að úrskurðir nefndarinnar séu birtir fljótt og örugglega um leið og búið er að afmá persónuleg auðkenni í þeim. Ekki verður séð að ástæða sé til þess að takmarka birtinguna við „helstu“ úrskurði, heldur eigi fremur að tiltaka að í undantekningartilvikum megi undanþiggja úrskurð/álit birtingu vegna persónuverndar eða hliðstæðra sjónarmiða. Það ætti að fanga þau tilvik m.a. þar sem mjög lítið sveitarfélag á í hlut.

Sama gildir um leiðbeiningar sem nefndin telur rétt að koma á framfæri við sveitarfélögin með hliðsjón af tilteknum málum (t.d. um ritun ákvarðana eða aðra málsmeðferð). Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála hefur framkvæmt þetta með aðfinnslum í úrskurðum en telja verður að betur fari á því að slíkum leiðbeiningum sé komið á framfæri með jákvæðum hætti þar sem gildi góðra stjórnsýsluhátta er undirstrikað. Hafa mætti þar hliðsjón af því danska fyrirkomulagi sem áður var nefnt, þ.e. úrskurðarnefndin tiki saman almennar leiðbeiningar m.a. um ritun ákvarðana.

Af þessum ástæðum leggur sambandið til að 9. gr. frv. orðist svo:

Nefndin skal birta úrskurði sína og álit með aðgengilegum og skipulegum hætti. Þessar niðurstöður nefndarinnar skulu birtar án nafna, kennitalna og annarra persónugreinanlegra auðkenna málsaðila. Í undantekningartilvikum má jafnframt afmá heiti þess stjórnvalds sem í hlut á eða undanþiggja að niðurstaðan í heild sé birt vegna persónuverndar eða hliðstæðra sjónarmiða.

Nefndin getur beint leiðbeiningum til stjórnvalda um málsmeðferð og góða stjórnsýsluhætti þegar niðurstöður mála gefa almennt tilefni til slíkrar upplýsingagjafar.

Nefndin skal árlega skila ráðherra skýrslu um störf sín ásamt greiningu á helstu niðurstöðum sínum og hvernig stjórnvöld hafi brugðist við þeim.

Samantekt

Sambandið gerir ekki athugasemd við að frumvarp um úrskurðarnefnd velferðarmála nái fram að ganga á yfirstandandi þingi, enda verði breytingar gerðar á því í samræmi til ofangreindar tillögur við einstakar greinar.

Af hálfu sambandsins er lögð áhersla á að í væntanlegu nefndaráliti velferðarnefndar verði fjallað heildstætt um það nýja fyrirkomulag á stjórnsýslu velferðarmála sem er í burðarliðnum, þannig að ganga megi út frá skýrum vilja löggjafans til þeirra skrefa sem næst verða stigin í ferlinu.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs