

## Fylgiskjal 4.

### Lagagrundvöllur reglna sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð

3. nóvember 2011

1109018SA TP

Málalykill: 230

Í umfjöllun um lagagrundvöll ákvæða um skilyrðingar<sup>1</sup> í reglum sveitarfélaga um fjárhagsaðstoð þarf að leysa úr eftirfarandi álitaefnum, hvort sem spurningar varðar heimildir skv. gildandi lögum eða útfærslu með breytingum á gildandi lögum.

1. Hvaða takmarkanir leiða af ákvæðum 76. gr. stjórnarskrárinnar, og að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, varðandi svigrúm löggjafans til þess að fela sveitarfélögum heimild til skilyrðingar á fjárhagsaðstoð í reglum sínum?
2. Má félagsþjónusta sveitarfélaga leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um fjárhagsaðstoð (samþykki eða synjun á beiðni) sjónarmið sem sótt eru í heimildarlög um atvinnuleysistryggingasjóð og / eða vinnumarkaðsaðgerðir?
3. Hvaða kröfur gerir stjórnarskráin (76. gr. sbr. 65. gr.) til þess hvernig fjallað er um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum? Heimila þessi ákvæði að setja strangari reglur um einn hóp en annan, t.d. um skylduvirkni ungs fólks?
4. Hvaða áhrif getur það haft ef óvissa er uppi um heimild sveitarstjórnar til þess að setja eigin reglur um skilyrðingu eða beita slíkum reglum í einstökum tilvikum?

#### Um 1. lið:

Í 76. gr. stjórnarskrárinnar segir nú, með þeirri breytingu sem gerð var með 14. gr. stjórnskipunarlags nr. 97/1995:

Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.

Sá réttur til aðstoðar sem fjallað er um í tilvitnaðri 1. mgr. 76. gr. stjkskr. er nefndur „framfærsluréttur“ og er ljóst að um efnisleg réttindi til handa hverjum einstaklingi er að ræða. Enginn vafi er um að lög um félagsþjónustu sveitarfélaga falla undir

---

<sup>1</sup> Hér er orðið *skilyrðing* notað í þeirri merkingu að framfærsluaðstoð sé veitt á grundvelli tiltekinna, afmarkaðra skilyrða og að framhald aðstoðar velti upp að vissu marki á því hvort skilyrði sé uppfyllt. Uppfyllt skilyrði getur annað hvort haft jákvæð eða neikvæð áhrif á framhald aðstoðar.

tilvísunina í ákvæðinu<sup>2</sup> og þá einkum fyrirmæli þeirra laga um fjárhagsaðstoð sem óumdeilt er að eiga sérstaklega við um tilvik „örbirgðar“ í skilningi ákvæðisins.

Í samræmi við hefðbundna hlutverkaskiptingu löggjafans og dómstóla er ljóst - varðandi inntak framfærsluréttarins - að dómstólar eiga mat um það hvort löggjöf gangi of langt við að skerða eða takmarka réttindin. Jafnframt kemur í hlut dómstóla að leggja mat á það - upp að vissu marki - hvort fyrirkomulag réttindanna sé í samræmi við grunnreglur réttarríkisins. Varðandi það hvernig dómstólar framkvæma slíkt mat er einkum við niðurstöður svonefndra öryrkjamála að styðjast, þ.e. dóma Hæstaréttar í málinu nr. 125/2000 (fyrra öryrkjamálið)<sup>3</sup> og í málinu nr. 549/2002, (síðara öryrkjamálið)<sup>4</sup>. Einnig liggur fyrir að skýringarsjónarmið um efni og inntak stjórnarskrárákvæðisins verða fremur sótt í umrædda dóma en lögskýringargögn tengd stjórnskipunarlægum nr. 97/1995.

„... eftir fyrirfram gefnu skipulagi sem ákveðið sé á málefnalegan hátt“

Í fyrra öryrkjamálinu vék meirihluti Hæstiréttur sérstaklega að því að skýra skuli lög til samræmis við alþjóðasamninga, sem íslensk stjórnvöld hafa staðfest. Taldi rétturinn ljóst að skýra bæri 76. gr. stjkskr. á þann veg að skylt væri „að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið sé á málefna[n]legan hátt.“ Þá var vísað til þess að samkvæmt 2. gr. stjkskr. hafi almenni löggjafinn vald um það hvernig þessu skipulagi skuli háttáð. Skipulag, sem löggjafinn ákveði, verði þó að fullnægja þeim lágmarksréttindum, sem felast í ákvæðum 76. gr.

Í þessu áliti er ekki ráðrúm til þess að fjalla ítarlega um hvað felist í tilvitnuðu efnisatriði dómsins. Af því má þó skýrlega ráða að veruleg takmörk séu á því hvernig löggjafinn megi ákvarða skipulag framfærsluaðstoðar. Þannig verður að ganga út frá því að löggjafinn megi ekki framselja til stjórnvalda (þ.e. framkvæmdavaldsins) opna heimild til þess að ákvarða skipulagið. Þá er tilvísun réttarins til valdgreiningarreglu 2. gr. stjkskr. væntanlega ætlað að undirstrika réttaröryggi viðtakenda aðstoðar, með því að löggjafinn hlutist til um að framkvæmdin sé í senn stöðug og gegnsæ. Krafan til þess að skipulagið sé fyrirsjáanlegt (eða fyrirfram gefið) byggir síðan á sömu grunnsjónarmiðum og gilda

---

<sup>2</sup> Sjá: Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi* (2008), bls. 549.

<sup>3</sup> Sjá: <http://haestirettur.is/domar?nr=1104>.

<sup>4</sup> Sjá: <http://haestirettur.is/domar?nr=2491>.

innan stjórnásluréttarins um að einstaklingar og fjölskyldur geti með nokkurri vissu treyst því að réttarstaða þeirra sé ljós.<sup>5</sup>

Í framhaldi af þessum atriðum er vert að reifa viðeigandi ákvæði félagsþjónustulaganna:

12. gr.

Sveitarfélag skal sjá um að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögum þessum og jafnframt tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum.

Aðstoð og þjónusta skal jöfnum höndum vera til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf.

[...]

19. gr.

Skýlt er hverjum manni að framfæra sjálfan sig, maka sinn og börn yngri en 18 ára.

Sama rétt til fjárhagsaðstoðar og hjón hafa samkvæmt lögum þessum einnig tveir einstaklingar sem búa saman, enda hafi óvígð sambúð þeirra verið skráð í þjóðskrá í a.m.k. eitt ár áður en umsókn er lögð fram.<sup>6</sup>

Í 20. gr. kemur fram að um skyldur sveitarfélags til að veita fjárhagsaðstoð gildi almenn ákvæði um félagsþjónustu skv. IV. kafla.

Í 21. gr. segir síðan:<sup>7</sup>

Sveitarstjórn skal setja reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar, sbr. 2. mgr., að fengnum tillögum félagsmálanefndar.

Félagsmálanefnd metur þörf og ákveður fjárhagsaðstoð til einstaklinga í samræmi við reglur sveitarstjórnar, sbr. 1. mgr.

---

<sup>5</sup> Í nýlegu álit (mál nr. 6109/2010 frá 7. júní 2011) fjallaði umboðsmaður Alþingis um úthlutunarreglur LÍN. Benti hann á að „sú þróun [hefði] átt sér stað í stjórnásluréttinum hér á landi og í nágrannalöndum að gerðar eru auknar kröfur til stjórnvalda um að gæta að réttaröryggi borgaranna og skapa traust. Ákvarðanataka stjórnvalda í málefnum einstaklinga verður þannig að jafnaði að vera byggð á gegnsæjum, stöðugum og fyrirsjáanlegum reglum. Er með þessu lögð áhersla á að haga opinberri stjórnáslu með þeim hætti að borgararnir geti með nokkurri vissu treyst því að réttarstaða þeirra sé ljós.“ Málið snerist annars fyrst og fremst um breytingu á stjórnásluframkvæmd en varðaði ekki lagastoð fyrir reglum. Sjá: <http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1390&skoda=mal>.

<sup>6</sup> Efni síðari málsgreinarinnar kom inn í lögin með 28. gr. laga nr. 65/2010.

<sup>7</sup> Greinin fékk núverandi efni sitt með 7. gr. laga nr. 34/1997. Frumvarp sem flutt var haustið 2009 fól í sér viðbót við 2. mgr. en náði ekki fram að ganga.

Fjárhagsaðstoð er aldrei skylt að veita lengra aftur í tímann en fjóra mánuði frá því að umsókn er lögð fram.

Nú hafa dómur ekki gengið um skipulag skv. gildandi lögum um félagsþjónustu en hvernig sem á það verður litið, er erfitt að komast að þeirri niðurstöðu að ofangreind ákvæði uppfylli það að vera skráð fyrir mæli um lögákvæðið skipulag sem sé fyrir sjáanlegt (eða fyrirfram gefið) og ákvæðið á málefnalegan hátt.

#### Meginreglan um að þeir sem geta séð fyrir sér sjálfir eigi ekki rétt á aðstoð

Í fræðilegri umfjöllun um öryrkjamálin hefur verið bent á að í þeim reyni á samspil nokkurra stjórnskipulegra meginreglna. Auk meginreglunnar um framfærslur (sem er uppistaðan í 76. gr. stjkskr. og nefna mætti meginreglu A) þurfi einnig að skoða þá meginreglu að þeir sem geta séð fyrir sér sjálfir eigi ekki rétt á aðstoð (meginregla B).<sup>8</sup>

Skilyrðing framfærsluáðstoðar getur þjónað ýmsum tilgangi og yfirleitt myndu slík atriði hafa ótvíræða lögfræðilega þýðingu. Einkum ber að nefna að ef markmið skilyrðingar er að draga fram hvenær viðtakandi eigi að geta séð fyrir sér sjálfir, hljóti að þurfa að vega saman ofangreindar meginreglur. Eðli málsins samkvæmt gerir það einnig sérstakar kröfur ef skilyrðing er ætlað að vera einhvers konar refsikennend viðurlög eða skila sértækum varnaðaráhrifum. Jafnframt kallar sú aðstaða á að greina hvenær það telst sannað að maður hafi hæfni til þess að standa undir kröfu um eigin framfærslu, einkum hversu langt verði gengið varðandi upplýsingaskyldu manns í þessum efnum.<sup>9</sup>

Telja verður að það leiði af stöðu umræddra meginreglna í stjórnarskrá, að kveða verði á um það með almennum hætti í lögum hvernig eigi að vega þær saman, að minnsta kosti að því marki sem slíku samspili er ætlað að hafa réttaráhrif.

Lög um félagsþjónustu eru hins vegar algerlega þögul um þetta atriði og hafa raunar verið túlkun svo að þau geri ekki greinarmun á því af hvaða ástæðum einstaklingar og fjölskyldur geta staðið höllum fæti.<sup>10</sup> Að óbreyttum lögum má því

---

<sup>8</sup> Ítarleg og góð umfjöllun um þetta samspil er í grein Dóru Guðmundsdóttur: „Stjórnarskrárbundnar meginreglur og stjórnarskrárvarin réttindi“ frá árinu 2006. Dóra fjallar einnig um samspilið við 65. gr. stjkskr. sem fjallað er um undir 3. lið hér að aftan.

<sup>9</sup> Sjá: Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi* (2008), bls. 551.

<sup>10</sup> Sjá m.a. mál nr. 5335/2008, sem umboðsmaður lauk með álitu. Málið varðaði rétt fanga til aðstoðar hjá félagsþjónustu Akueyrarbæjar með greiðslu tannlæknakostnaðar og styrk til kaupa á gleraugum. Í álitinu sagði umboðsmaður m.a. að meta hafi átt efnislega hvort og þá að hvaða marki fanganum hefði í reynd verið þörf á þeirri aðstoð sem hann sótti. Hefði þá eftir atvikum komið til greina að afla upplýsinga um það frá fangelsisfyrirvöldum, þar sem fanginn afplánaði refsivist sína, hvort og þá að hvaða marki fanginn hefði

draga verulega í efa að nógildandi skipulag fjárhagsaðstoðar veiti sveitarfélögum neinar heimildir til skilyrðinga sem byggjast á því að viðtakandi eigi að geta séð fyrir sér sjálfur. Ákvæði 76. gr. stjkskr. girða hins vegar ekki fyrir skipulag sem að einhverju leyti byggir á skilyrðingum en það skipulag verður þá að vera lögbundið og vega saman meginreglur ákvæðisins. Einföld skilyrðing, sem byggir á því að skila jákvæðri niðurstöðu til viðtakanda aðstoðar myndi væntanlega einungis útheimta vísireglu í lögum en líklegt er að skilyrðing sem telst meira íþyngjandi þurfi ítarlegri útfærslu.

### Niðurstaða

Verulegar takmarkanir eru á svigrúmi löggjafans til þess að fela sveitarfélögunum heimild til skilyrðingar á fjárhagsaðstoð í reglum sínum. Að lágmarki verður lögákveðið skipulag fjárhagsaðstoðar, þar með talið um skilyrðingar, að vera fyrirsjáanlegt og ákveðið á málefnalegan hátt. Þá þurfa lög að mæla fyrir um samspil hinna tveggja stjórnskipulegu meginreglna sem liggja að baki 76. gr. stjkskr., þ.e. annars vegar reglunnar um efnisleg réttindi til handa hverjum einstaklingi (framfærslurétt) og hins vegar reglunnar um að þeir sem geta séð fyrir sér sjálfir eigi ekki rétt á aðstoð.

Hvorki verður talið að gildandi lög hafi að geyma lögákveðið skipulag í ofangreindum skilningi né að þau kveði á um samspil umræddra meginreglna. Meðan svo er hlýtur að vera uppi ákveðin réttaróvissa um heimildir sveitarfélaga til skilyrðinga.

Á hinn bóginn leiðir ekki af 76. gr. stjkskr. að girt sé fyrir skipulag sem að einhverju leyti byggir á skilyrðingum en það skipulag verður þá að vera lögbundið og vega saman umræddar meginreglur.

### **Um 2. lið:**

Þessi spurning varðar málefnasvið félagsþjónustunnar og það hvort lög hafi lagt úrlausn málefna með þeim hætti undir stjórnvöld sem starfa á því sviði að þau séu bær til þess að taka ákvörðun á grundvelli vinnumarkaðssjónarmiða. Þegar leitað er svars reynir því á valdbærni og valdmörk en þau atriði sækja einkum stuðning til réttmætisreglu íslensks réttar samhliða því að skírskota með ákveðnum hætti til lögætisreglu stjórnsluréttarins.<sup>11</sup>

---

átt rétt til aðstoðar á grundvelli reglna fangelsismálastofnunar og þá draga niðurstöðu þess efnis í matið. Sjá: <http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1352&skoda=mal>.

<sup>11</sup> Hliðstæðar reglur eru við lýði á öðrum Norðurlöndum, en réttarstaðan hér á landi á einkum nána samsvörun við Danmörku, þar sem framfylgt er svokölluðum aðgreiningarreglum (d.

Um eiginlegar valdheimildir er hins vegar fjallað í svari við spurningu undir 3 lið hér að aftan, þ.e. hvaða lögumheimildir félagsþjónustan hafi til þess að taka ákvarðanir um rétt og skyldu manna.

### Meginreglur um verkaskiptingu milli stjórnvalda

Framfærsluréttur atvinnulausra einstaklinga á grundvelli 76. gr. stjkskr. varðar verkaskiptingu á milli stjórnvalda, þ.e. annars vegar VMST / ATS og hins vegar félagsþjónustu sveitarfélaga. Greiða þarf úr þessu með því að verkaskiptingin er óljós samkvæmt gildandi lögum (einkum varðandi það hvenær hið lögákveðna verkefni / málefni flyst milli stjórnvalda).

Þegar stjórnvöld ríkisins eiga í hlut er framfylgt þeirri meginreglu um verkaskiptingu, að hafi ekki verið tekin bein afstaða til þess í lögum hver fari með verkefnið sé það hlutaðeigandi ráðherra að taka afstöðu til þess.<sup>12</sup> Ráðherra getur ákveðið að tvö stjórnvöld sem undir hann heyra fari með verkefni sameiginlega eða með tilteknum hætti. Þessi meginregla kemur m.a. skýrt fram í 3. mgr. 5. gr. laga um ATS sem felur í sér að ráðherra sé heimilt að ákveða aðra verkaskiptingu milli ATS og VMST en lögín greina.

Þessi meginregla gildir hins vegar ekki um verkaskiptingu milli stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga, enda fær hún vart samrýmst sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga og 78. gr. stjkskr. Rétt er að hafa í huga að eftir þá endurskoðun sveitarstjórnarlaga sem nýlokið er nú skýrt kveðið á um það að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga skuli ávallt taka mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga, sbr. 4. tölul. 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.<sup>13</sup> Í krafti þessara ákvæða verður að megin stefnu að ganga út frá því að lög verði að ákveða verkaskiptingu milli stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga, þar á meðal hvenær lögákveðið verkefni / málefni flyst milli stjórnvalda.

---

specialitetsprincipperne). Samkvæmt hinni skipulagslegu aðgreiningarreglu (d. organisatoriske specialitetsprincip) er stjórnvaldi óheimilt að leggja sjónarmið til grundvallar ákvörðunum sínum til að ná fram markmiði sem öðru stjórnvaldi ber að vinna að lögum samkvæmt. Samkvæmt efnislegu aðgreiningarreglunni (d. materielle specialitetsprincip) á stjórnvald að skilja á milli þeirra heimilda og markmiða sem starf þess miðar að þannig að það beiti ekki sjónarmiðum sem leiða af einni lagaheimild til þess að taka ákvarðanir á grundvelli annarrar og óskyldrar lagaheimildar. Sjá: Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: *Forvaltningsret 2. udg.* (2002), bls. 132 – 138. Talið hefur verið að aðgreiningarreglur af þessum toga geti átt við hér á landi, sbr. bls. 27 – 28 í skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu sem gefin var út forsætisráðuneytinu árið 1999, sjá: [http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/F0033\\_Oll\\_skor.pdf](http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/F0033_Oll_skor.pdf).

<sup>12</sup> Sjá: Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda“ (2005), bls. 452.

<sup>13</sup> Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011138.html>. Lögín öðlast gildi þann 1. janúar nk.

## Meginreglan um málefnaleg valdmörk

Rætt er um málefnaleg valdmörk þegar stjórnvaldi eru fengin verkefni vegna þeirrar sérfræðimenntunar og reynslu sem starfsmenn þess búa yfir. Stundum eru þessi mörk ekki dregin með skýrum hætti á milli stjórnvalda og þannig að vafi leikur á hvaða stjórnvald er bært til þess að taka ákvörðun í máli.<sup>14</sup>

Telja verður að vafi af þessum toga sé vissulega fyrir hendi og að það sé áleitin spurning hvort lögákveðin sérfræðimenntun starfsmanna félagsþjónustu sveitarfélaga og reynsla sem safnast hefur upp við venjubundna framkvæmd félagsþjónustulaga frá 1991 uppfylli kröfur sem leiða af meginreglunni um málefnaleg valdmörk.

Sérstaklega er þar horft til þess að beiting sjónarmiða um virkni á vinnumarkaði er mjög sérhæfð og tímafrek.

Í öllu falli er ljóst að það er í bestu samræmi við meginregluna um málefnaleg valdmörk að löggjafinn fjalli um bægni félagsþjónustu til þess að beita þeim sjónarmiðum sem fram koma í lögum um ATS og VMST og að þá sé jafnframt tekin afstaða til þess hvernig tryggt verði að starfsfólk félagsþjónustu hafi aðgang að þeirri þekkingu, reynslu og mannafla sem þörf er á til þess að taka ákvarðanir á slíkum grundvelli.

## Niðurstaða

Báðar þær meginreglur sem hér hafa verið raktar, þ.e. meginreglan um verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga og meginreglan um málefnaleg valdmörk, leiða til sömu niðurstöðu, þ.e. að telja verði verulega hæpið að félagsþjónusta sveitarfélaga megi – að óbreyttum lögum – leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um fjárhagsaðstoð (samþykki eða synjun á beiðni) þau sjónarmið sem sótt eru í heimildarlög um Atvinnuleysistryggingasjóð og / eða vinnumarkaðsaðgerðir.

## **Um 3. lið:**

Þau atriði sem spurt er um undir liðum 1 og 2 hér að framan varða einkum skipulag og ytri ramma (valdmörk) í málefnum fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga. Jafnframt þarf hins vegar að leita svara við því hvernig stjórnarskrá og sett lög móti valdheimildir félagsþjónustunnar. Þessar valdheimildir afmarka svigrúm til þess að

---

<sup>14</sup> Sjá: Páll Hreinsson: „Valdmörk stjórnvalda“ (2005), bls. 455.

taka ákvarðanir um rétt og skyldu einstakra manna eða hópa með tilliti til ólíkra skilyrða og meginreglna um jafnræði og samræmi í framkvæmd.

### Hlutlæg viðmið

Ekki verður séð að dómstólar hafi fjallað beint um það þegar sveitarfélög taka upp tiltekin viðmið í reglum sínum um fjárhagsaðstoð. Umboðsmaður Alþingis hefur hins vegar í einu álit<sup>15</sup> komið inn á vægi slíkra viðmiða en fyrst og fremst út frá sjónarhorni reglunnar um skyldubundið mat:

Í álitinu rakti umboðsmaður ákvæði laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga og benti á að 2. mgr. 21. laga nr. 40/1991 fæli í sér lögbundna skyldu á hendur sveitarfélagi til að leggja mat á aðstæður einstaklinga sem sækja um fjárhagsaðstoð hverju sinni. Hins vegar væri ljóst að innan ramma ákvæðisins gætu sveitarfélög sett reglur um fjárhagsaðstoð um tiltekin hlutlæg viðmið enda væri gætt að því að slík viðmið útilokuðu ekki að öllu leyti að fram færi mat á þörfum þess einstaklings eða fjölskyldu sem í hlut ætti. Í framhaldinu rakti umboðsmaður ákvæði reglna félagsmálanefndar X um fjárhagsaðstoð og taldi ljóst, í ljósi orðalags þeirra, að ekki yrði séð að það hefði verið fortakslaust skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð að tekjur umsækjanda væru undir viðmiðunarmörkum þeirra, heldur hafði ákvörðun þar að lútandi verið matskennd.

Þetta álit svarar ekki öllum spurningum en af því má þó draga ákveðna ályktun um að sveitarfélög megi setja í reglur sínar um fjárhagsaðstoð tiltekin, hlutlæg viðmið og byggja á þeim viðmiðum við töku ákvarðana í einstökum málum.

### Málefnaleg skilyrði

Fræðimenn hafa talið að það skilyrði í lögum um atvinnuleysistryggingar teljist málefnalegt, að maður sé í virkri atvinnuleit til að njóta atvinnuleysistrygginga, sbr. 14. gr. laga nr. 54/2006. Er þá einnig litið til 76. gr. stjkskr. um að trygging ákvæðisins taki til allra sem þess þurfa, þ.e. áskilji að maður verði að hafa þörf fyrir framfærsluaðstoð.<sup>16</sup>

Minna hefur hins vegar verið fjallað um afleiðingar þess að skilyrðinu er ekki fullnægt, þ.e. þau tilvik þegar reynir á viðurlagaákvæði XI. kafla laganna, en þau

---

<sup>15</sup> Mál umboðsmanns nr. 5106/2007 um synjun á fjárhagsaðstoð til greiðslu húsaleigu eða láns vegna kaupa á húsnæði. Sjá: <http://umbodsmadurathingis.is/ViewCase.aspx?Key=1350&skoda=mal>.

<sup>16</sup> Sjá: Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, mannréttindi* (2008), bls. 550.



viðurlög geta eins og kunnugt er falið í sér varanlega niðurfellingu atvinnuleysisbóta.<sup>17</sup>

Almennt verður að ganga út frá því að fyrst skilyrðið um virka vinnuleit telst málefnalegt sé löggjafanum út af fyrir sig heimilt að mæla fyrir um varanlega niðurfellingu atvinnuleysisbóta. Það flækir hins vegar málið nokkuð að óljóst er hvort löggjafanum sé þetta heimilt af þeirri ástæðu að einstaklingar sem verða fyrir varanlegri niðurfellingu atvinnuleysisbóta eigi þar með sjálfkrafa kost á framfærsluástoð sveitarfélaga á grundvelli laga um félagsþjónustu.

Eftir því sem séð verður hefur ekki verið leyst úr þessu spurningu fyrir dómstólum eða með álitum umboðsmanns Alþingis. Að svo stöddu er því ekki hægt að slá því föstu að samspil laga um atvinnuleysistryggingar og laga um félagsþjónustu, geri það að verkum að viðurlagaákvæði XI. kafla laga 54/2006 teljist uppfylla áskilnað 76. gr. stjkskr.

Á hinn bóginn er óhjákvæmilegt að benda á að gervöll framkvæmd félagsþjónustulaganna frá 1991 til dagsins í dag, sem og lögskýringaraðferðir, mæla gegn þeim skilningi að skyldur sveitarfélaga skv. ákvæðum þeirra taki við hvar og hvenær sem skyldum annarra aðstoðaraðila sleppir. Er raunar lítillga komið inn á þetta atriði í dómi Hæstaréttar í fyrra öryrkjamálinu þar sem segir um samspil félagsþjónustulaga og almannatryggingalaga (úr atkvæði meirihlutans):

Löggjafarvaldið hefur með lögum nr. 117/1993 um almannatryggingar komið til móts við skyldur sínar um réttindi samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að því er öryrkja varðar sérstaklega. Önnur lagaákvæði af þessum meiði, svo sem samkvæmt lögum nr. 118/1993 um félagslega aðstoð og VI. kafla laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, eru hins vegar heimildarákvæði, en mæla ekki fyrir um rétt öryrkja.

Þessi atriði hvetja því öll til þess að löggjafinn taki af skarið um samspil laga um atvinnuleysistryggingar og laga um félagsþjónustu svo tryggt sé að áskilnaður 76. gr. stjkskr. sé uppfylltur.

---

<sup>17</sup> Í XI. kafla laga nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar, segir að atvinnuleitendum með áunnin réttindi hjá ATS beri skylda til að þiggja vinnu eða boð um þátttöku í vinnumarkaðsúrræði. Hafni atvinnuleitandi á bótum vinnu eða úrræði falla bótagreiðslur hans niður í tvo mánuði. Við ítrekaða höfnun að loknu því tímabili falla bótagreiðslur niður í þrjú mánuði og við þriðju höfnun, að því tímabili loknu, falla bótagreiðslur niður fyrir fullt og allt. Í þeim tilfellum þarf atvinnuleitandi að ávinna sér bótarétt á ný með atvinnuþátttöku. Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2006054.html>.

Jafnframt þurfa lög að ákveða hvernig tekið verði við hópnum sem þannig færast yfir frá VMST og AST en eins og fyrr greinir (undir 2. lið hér að framan) verður að telja verulega hæpið að félagsþjónusta sveitarfélaga megi – að óbreyttum lögum – leggja til grundvallar ákvörðunum sínum um fjárhagsaðstoð (samþykki eða synjun á beiðni) þau sjónarmið sem sótt eru í heimildarlög um atvinnuleysistryggingasjóð og / eða vinnumarkaðsaðgerðir.

Eins og rakið er undir 1. lið hér að framan ætti 76. gr. stjkskr. ekki að standa því í vegi að félagsþjónustulög mæli með almennum hætti fyrir um að skilyrði sem gera má kröfu um að séu uppfyllt svo einstaklingur teljist hafa þörf fyrir framfærsluaðstoð. Þótt þessi atriði skorti í núgildandi 21. gr. laganna koma þau fram í reglum ýmissa sveitarfélaga, m.a. skilyrði um vinnufærni, vímuefnamedferð, skólasókn eða annað nám og þátttöku í margvíslegum virkniúræðum. Samanburður á þessum fyrirmælum sýna hins vegar að þau eru mjög handahófskennd og ófullkomin í ýmsum atriðum. Þá er lítið samræmi á milli sveitarfélaga sem eru með ákvæði um skilyrðingar í reglum sínum.<sup>18</sup>

### Tímalengd skilyrðingar

Með sama hætti og lög um atvinnuleysistryggingar svara því með ákveðnum hætti hvenær skilyrðingar eru málefnalegar, má einnig hafa hliðsjón af þeim lögum varðandi tímalengd settra skilyrða.

Almennt verður að ætla að tímalengd skilyrðingar, sambærileg þeirri sem lög um atvinnuleysistryggingar gerir ráð fyrir, standist gagnvart 76. gr. stjkskr. með þeirri undantekningu, sem fyrr er gerð, og varðar varanlega niðurfellingu atvinnuleysisbóta.

Hafa ber hins vegar í huga að engin umfjöllun er í gildandi félagsþjónustulögum um tímalengd skilyrðinga. Jafnframt er ljóst að þótt tímalengd settra skilyrða verði tekin upp í lögum, verður félagsþjónusta ávallt skylt að leggja mat á þarfir þess einstaklings eða fjölskyldu sem í hlut á, eins og fram kemur í áður tilvitnuðu álitni umboðsmanns.

### Er heimilt að setja og framfylgja strangari reglum um einn hóp en annan?

Í tengslum við dóma í Öryrkjamálunum var töluvert mikið fjallað um hvaða áhrif jafnræðis- og samræmisreglur hefðu haft á niðurstöðuna. Var það einkum bein

---

<sup>18</sup> Hér er vikið að reglum um fjárhagsaðstoð sem sveitarfélög hafa birt í B-deild. Samkvæmt einfaldri leit í rafrænu gagnasafni Stjórnartíðinda með efnisorðinu „fjárhagsaðstoð“ hafa 23 sveitarfélög birt reglur með því efni frá og með árinu 2001. Listi yfir sveitarfélögin er aftast í álitinu.

tilvísun meirihluta Hæstaréttar til 65. gr. stjórnarskrárinnar í fyrra málinu sem kveikti þær umræður, en þar sagði:

Þegar litið er til skipulags réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almannatryggingalögum og þeirra afleiðinga, sem í raun geta af því leitt fyrir einstaklinga, verður þetta skipulag ekki talið tryggja þeim þau lágmarksréttindi, sem í framangreindu stjórnarskrárákvæði felast [þ.e. 76. gr.], á þann hátt að þeir fái notið þeirra mannréttinda, sem 65. gr. stjórnarskrárinnar mælir þeim, svo sem það ákvæði verður skilið að íslenskum rétti, sbr. 26. gr. alþjóðasamnings um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi, sem var fullgiltur af Íslands hálfu 22. ágúst 1979, (Stjórnartíðindi C nr. 10/1979) og 9. gr. fyrrnefnds alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi.

Í síðara málinu var einnig vísað til 65. gr. en þá í reifun á meginforsendum fyrri dómsins.

Ekki eru efni til þess hér að fara ofan í umræðurnar en í þeim var víða komið við og m.a. ýjað að því að Hæstiréttur hefði með dómi sínum breytt inntaki jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Var spurt hvort sérhver takmörkun á efnahagslegum og félagslegum réttindum gæti mögulega falið í sér brot á jafnræðisreglu.

Út frá meginlínum í umfjöllun fræðimanna verður á hinn bóginn að miða við að tilvísun Hæstaréttar til umrædds stjórnarskrárákvæðis hafi verið ætlað að undirstrika það sem nefna má samræmisþátt 65. gr. fremur en staðfestingu á því að atvik í málinu hafi falið í sér sjálfstætt brot á jafnræðisreglu. Undir samræmisþátt í þessum skilningi má til dæmis fella skyldu stjórnvalda ríkja skv. alþjóðlegum mannréttindasamningum til þess að tryggja samfellu og að réttindaákvæði séu raunverulega virk í öllum hópum samfélagsins. Rétt er að hafa hugfast í þessu sambandi að í öryrkjamálinu reyndi á skerðingu framfærsluréttar sem var stórkostlega meira áberandi í hópi kvenna en karla.

Burtséð frá því hvort hér sé rétt lagt út af niðurstöðunni þá hafa eftir öryrkjamálin komið álit frá umboðsmanni Alþingis sem að sínu leyti benda til að jafnræðisregla 65. gr. stjkskr. girði í sjálfu sér ekki fyrir að setja megi strangari reglur um einn hóp en annan, t.d. um skylduvirkni ungs fólks. Sérstaklega er hér vísað til álits í tveimur málum, nr. 4064/2004 og 4070/2004, sem umboðsmaður lauk þann 3. nóvember 2004.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 4064/2004 og 4070/2004, sjá: <http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1083&skoda=mal>.

Í reifun álitsins var vikið að 2. mgr. 15. gr. þágildandi reglna um fjárhagsaðstoð Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 1997, þar sem kveðið væri 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 grunnfjárhæð á mánuði eða mismun á þeirri upphæð og eigin tekjum. Málin snertu umsókn ungmennis um leiðréttingu á fjárhagsaðstoð sem hafði verið synjað vegna þessa ákvæðis:

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 ungmennum án þess að eldri einstaklingar sem búi við nákvæmlega sömu aðstæður sæti slíkri skerðingu, sé gerður ómálefnalegur greinarmunur á umsækjendum um fjárhagsaðstoð 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 viðhlítandi lagagrundvelli.

Draga verður þá ályktun af álitinu að niðurstaða þess kynni að hafa orðið önnur ef settu lagaákvæði hefði verið til að dreifa, sem útfært hefði þau sjónarmið sem umfjöllunin laut að.

### Meðalhóf

Nefna verður, áður en skilið er við þessa spurningu, að meðalhófssjónarmið eru mjög ráðandi um alla mótun á valdheimildum félagsþjónustunnar. Af þeirri ástæðu er einsýnt að sérhver útfærsla á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga; í lögum, reglum sveitarfélaga og í einstökum ákvörðunum verður að byggja á öllum þáttum meðalhófsreglu. Sérstök ástæða er til þess að nefna að allar ákvarðanir séu markhæfar í skilningi meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga. Komi sú staða upp að íþyngjandi ákvarðanir á borð við skilyrðingu eða skerðingu, geti reynst marklausar eða vinna gegn settu marki, er þar um augljóst brot á meðalhófsreglu að ræða.

## Niðurstaða

Ljóst er að ákvæði stjórnarskrár, bæði framfærslureglur 76. gr. og jafnræðis- og samræmisreglur 65. gr., gera miklar kröfur til þess hvernig fjallað er um tímalengd og efnislegt innihald settra skilyrða í lögum og reglum sveitarstjórna.

Engin slík umfjöllun er í gildandi lögum og núverandi stjórnvaldsfyrirmæli eru greinilega mjög handahófskennd og ófullkomin.

Jafnræðisregla 65. gr. stjkskr. girðir í sjálfu sér ekki fyrir að setja megi strangari reglur um einn hóp en annan, t.d. um skylduvirkni ungs fólks, enda sé það gert með hlutlægum og eðlilegum viðmiðum í settum lögum, þar sem byggt er á öllum þáttum meðalhófsreglu.

### **Um 4. lið:**

Í þessari greinargerð er ekki ráðrúm til þess að fara ítarlega yfir þær meginreglur sem koma til skoðunar þegar þeirri spurningu er svarað, hvaða áhrif það geti haft ef óvissa er uppi um heimild sveitarstjórnar til þess að setja eigin reglur um skilyrðingu eða beita slíkum reglum í einstökum tilvikum.

Hafa verður hins vegar skýrt í huga að ákvörðun sem synjar eða takmarkar umtalsvert þau réttindi sem umsókn um fjárhagsaðstoð varðar, er verulega íþyngjandi fyrir viðtakanda. Ljóst er því að löggjafar- og lögskýringarsjónarmið gera ítrustu kröfur til þess, annars vegar hvernig reglur eru settar á grundvelli heimildar sem löggjafinn hefur veitt og felur í sér framsal á reglusetningarvaldi, og hins vegar hvernig slíkum reglum er beitt í einstökum tilvikum.

## Um svigrúm sveitarfélaga til mats

Ekki liggur fyllilega ljóst fyrir hvernig úrskurðarnefnd um félagsþjónustu hefur leyst úr heimildum sveitarstjórna til þess að setja eigin reglum. Að því marki sem slík gögn eru aðgengileg má þó sjá að nefndin vísar gjarnan til þess að lög nr. 40/1991 veiti sveitarfélögum ákveðið svigrúm til að meta sjálf miðað við aðstæður á hverjum stað hvers konar þjónustu þau vilja veita. Í samræmi við þetta, og ákvæði stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga, sé mat á þeirri nauðsyn að meginstefnu til lagt í hendur þeirrar sveitarstjórnar er þjónustuna veitir. Er afstaða nefndarinnar síðan dregin saman þannig:

Verður ekki við því mati hróflað af hálfu úrskurðarnefndar félagsþjónustu enda byggist það á lögmetum sjónarmiðum og sé í samræmi við lög að öðru leyti. Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið, gagna málsins og þeirra upplýsinga sem fengust þegar málið var til vinnslu, er það mat úrskurðarnefndar félagsþjónustu að [umsækjandi] hafi á umræddum tíma ekki átt rétt á fjárhagsaðstoð.

Þessi tilvitnun er fengin úr álitni umboðsmanns Alþingis í málinu nr. 5106/2007, sem eins og áður greinir varðar synjun á umsókn um fjárhagsaðstoð til greiðslu húsaleigu eða lán vegna kaupa á húsnæði. Málið varðar því ekki grunnframfærslu með sama hætti og aðstoð til þess að eiga í sig og á. Athyglisverð eru hins vegar ummæli umboðsmanns í álitinu þar sem hann segir:

Samkvæmt framansögðu er ljóst að sveitarfélögum er fengið verulegt svigrúm við framkvæmd þeirra skyldna sem þeim hafa verið lagðar á herðar með lögum nr. 40/1991. Þrátt fyrir það leiðir það af orðalagi ákvæða 12. gr. laga nr. 40/1991 og tilgangi þeirra, sbr. einnig 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, að gera verður tiltekna lágmarkskröfur til sveitarfélaga um að þau komi með raunhæfum og virkum hætti til aðstoðar einstaklingum í því skyni að tryggja að þeir geti séð fyrir sér og sínum og til þess að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá aðstöðu að geta ekki ráðið fram úr málum sínum sjálf. Við nánari afmörkun á því hvort sveitarfélagið hafi uppfyllt þær lágmarkskröfur sem þarna koma fram verður að horfa heildstætt á viðkomandi mál og þá til þess hvort og þá hvaða ákvarðanir hafi verið teknar í málinu af hálfu félagsmálanefndar sveitarfélags, hvernig þær hafi samrýmt lögum og þeim reglum sem sveitarstjórn hefur sett á grundvelli 1. mgr. 21. gr. laga nr. 40/1991 og hvort þær ná markmiði sínu með því að mæta þörfum einstaklingsins til lágmarksframfærslu.

Í framhaldi af þessu tók umboðsmaður sérstaklega fram að „eins og atvikum væri háttað í málinu“ þyrfti ekki að taka almenna afstöðu til viðhorfa úrskurðarnefndarinnar um hvernig skilja beri hlutverk hennar að lögum, og var hann þar væntanlega einkum að vísa til þess að hvaða marki sjálfstjórnarréttur sveitarfélaga kynni að takmarka úrskurðarvaldið. Umboðsmaður ítrekaði hins vegar að það leiddi af skýrum lagafyrirmælum um úrskurðarnefndina að henni bæri að taka afstöðu til þess hvort félagsmálanefnd í sveitarfélagi hafi við úrlausn beiðna um fjárhagsaðstoð, sbr. 2. mgr. 21. gr. sömu laga, gætt að því að haga mati sínu í samræmi við þær reglur sem sveitarfélagið hefur sjálft sett á grundvelli 1. mgr. 21. gr. Ef svo er ekki ber úrskurðarnefndinni að jafnaði að fella slíka ákvörðun úr gildi og gera hlutaðeigandi félagsmálanefnd að fjalla að nýju um fyrirliggjandi beiðni í samræmi við viðkomandi reglur og þann skilning á reglunum sem fram kemur í forsendum úrskurðar úrskurðarnefndar félagsþjónustu.

Fyrr er fjallað um meginregluna um skyldubundið mat og er vísað til þess.

### Um framsal á heimild til setningar reglna

Á meðan ekki er til að dreifa dómafordæmum um ógildingu ákvarðana um fjárhagsaðstoð verður að slá þann varnagla að ekki liggur fyrir með óyggjandi hætti hvaða kröfu dómstólar muni gera til framsals löggjafans á heimild til handa sveitarstjórnnum að setja reglur um fjárhagsaðstoð.

Próun réttaröryggissjónarmiða bendir hins vegar eindregið til þess að dómstólar muni gera áþekkar kröfur í þessu efni og þegar álitaefni snúa að heimild löggjafans til þess að fela ráðuneytum að setja reglugerðir um stjórnarskrárvarin réttindi. Má segja, að gagnvart grunnreglum réttarríkisins eigi ekki að skipta máli til hvaða stjórnvalds heimild er framseld. Réttaröryggi borgarans eigi ekki að vera síðra þegar reglusetningarvaldið er falið sveitarstjórn en þegar stjórnvöld ríkisins eiga í hlut. Ákvæði 78. gr. stjkskr. um sveitarfélögin ráði þar ekki úrslitum, enda mæli það ekki fyrir um eiginlega vernd sjálfsstjórnarréttarins, með sama hætti og mannréttindi njóta verndar sbr. einnig 65. gr. stjkskr.

Hafa má í huga að í títtnefndu öryrkjamáli, hinu fyrra, reyndi m.a. á það hvort reglugerð um skerðingu örorkulífeyris vegna tekna maka, hefði haft lagastoð fram til 31. desember 2008. Var það sameiginleg niðurstaða allra sem sátu í fjölskipuðum héraðsdómi og í Hæstarétti að reglugerðina hefði skort lagastoð.

### Um birtingu reglna

Í gildandi lögum er ekki kveðið á um það berum orðum að reglur sveitarfélags um fjárhagsaðstoð skuli birtar í B-deild Stjórnartíðinda. Almennt hefur þó verið gengið út frá því að slík birting fari fram, í það minnsta eftir að umboðsmaður Alþingis komst að niðurstöðu í þá veru með álit dags. 3. júlí 2003.<sup>20</sup>

Nú er það ekki skilyrði fyrir því að sveitarfélag geti tekið ákvörðun um fjárhagsaðstoð að reglur þess þar að lútandi hafi verið birtar með lögformlegum hætti. Hins vegar er ljóst að slíkum reglum verður ekki beitt með íþyngjandi hætti fyrir viðtakanda ákvörðunar enda segir skýrt í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 15/2005, um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, að fyrirmælum, er felast í reglugerðum,

---

<sup>20</sup> Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2625/1998, sem átti rætur að rekja til þess að umboðsmaður hafði orðið þess áskynja, við athuganir á kvörtunum sem borist höfðu vegna framkvæmdar á félagsþjónustulögum, að tiltekin sveitarfélög höfðu ekki sett sér reglur um fjárhagsaðstoð í samræmi við 1. mgr. 21. gr. laganna. Af því tilefni ákvað umboðsmaður að taka til athugunar að eigin frumkvæði hvort sveitarstjórnir hefðu almennt sett sér slíkar reglur og með hvaða hætti þær væru aðgengilegar íbúum viðkomandi sveitarfélaga. Sjá nánar álit og samskipti við ráðuneyti í framhaldi af því:  
<http://umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1026&skoda=mal>.

samþykktum eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis, megi ekki beita fyrir en birting í Stjórnartíðindum hefur farið fram.

Hafi birting ekki átt sér stað er allur vafi sem telja má að sé uppi um efni gildandi reglna aðstæður skýrður viðtakanda í hag. Má leiða að því líkur að í mörgum tilvikum megi véfengja ákvarðanir félagsþjónustu á grundvelli slíkra réttaröryggissjónarmiða, sérstaklega ef ákvörðun felur ekki í sér að komið sé að fullu til móts við umsókn eða réttmætar væntingar umsækjanda.

Augljóst er að það er bagalegt og í raun óásættanlegt fyrir sveitarfélögin og félagsþjónustu þeirra, að losarabragur sé á birtingu reglna. Sýnilega þarf þar að leggja í átak til úrbóta.

### Ólögmæti og ógilding

Eins og áður greinir endurmeta dómstólar þau efnislegu réttindi til handa hverjum einstaklingi sem kennd eru við „framfærslurétt“. Þegar um er að ræða ákvarðanir teknar af félagsþjónustu sveitarfélaga veltur niðurstaða málsins einnig úrlausn um ólögmæti og eftir atvikum ógildingu á grundvelli meginreglna stjórnsýsluréttar.

Vart er ástæða til þess að rekja þann úrlausnargrundvöll hér enda nægir að benda á að þau atriði sem tiltekin eru hér að ofan í svari við 4. lið, og raunar mörg önnur í umfjöllun um aðra liði, geta hæglega verið grundvöllur undir þá ályktun dómara að annmarki sé fyrir hendi á ákvörðun um framfærslurétt og hvort sem ákvörðunin varðar synjun, takmörkun, skilyrðingu eða aðra úrlausn á beiðni um fjárhagsaðstoð.

Það leiðir af eðli ákvörðunarinnar að lítið þarf til þess að annmarki verði staðreyndur og að öllu jöfnu myndi nánast sérhver annmarki verða talinn alvarlegur. Það hefur almennt líkurnar með sér að ef dómstóll kemst að því að slíkur annmarki sé fyrir hendi verði dómsorð um ólögmæti eða eftir atvikum ógildingu rökstutt með því að ákvörðun sveitarstjórnar skorti lagastoð.

### Niðurstaða

Óvissa um heimild sveitarstjórnar til þess að setja eigin reglur um fjárhagsaðstoð eða beita slíkum reglum í einstökum tilvikum kann að hafa þau áhrif að ákvörðun sveitarstjórnar verði talin ólögmæt og haldin ógildingarannmarka.



Þessir annmarkar geta lýst sér í því:

- að skyldubundið mat hafi ekki farið fram með réttum hætti,
- að framsal á reglusetningarvaldinu sé of vítt af hálfu löggjafans eða að meðferð þessa valds af hálfu sveitarstjórnar hafi ekki samrýmst tilteknum meginreglum og / eða
- að reglur sveitarstjórnar hafi ekki verið birtar með lögformlegum hætti.

Dómstólar endurmeta þau efnislegu réttindi til handa hverjum einstaklingi sem kennd eru við „framfærslurétt“. Reikna má með að ef dómstóll kemst að því að annmarki sé fyrir hendi skv. ofangreindu verði dómsorð um ógildingu rökstutt með því að ákvörðun sveitarstjórnar skorti lagastoð.