



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 9. janúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason, Tryggvi Þórhallsson
og Gyða Hjartardóttir

Málsnr.: 1104019SA
Málalykill: 320

Efni: Umfjöllun um 22. gr. í frv. til stjórnskipunarlaga - 415. mál 141. lþ.

Í þessu minnisblaði er fjallað um 22. gr. í frumvarpi til stjórnskipunarlaga út frá sjónarhóli sveitarstjórnarstigsins. Umrædd grein hljóðar svo:

22. gr. Félagsleg réttindi.

Öllum skal með lögum tryggður réttur til lífsviðurværis og félagslegs öryggis.

Öllum sem þess þurfa skal tryggður í lögum réttur til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar, svo sem vegna atvinnuleysis, barneigna, elli, fátæktar, fötlunar, veikinda, örorku eða sambærilegra aðstæðna.

Eins og fram kemur í greinargerð er hér um að ræða nýtt sjálfstætt ákvæði um félagsleg réttindi. Segir þar einnig að byggt sé á 1. mgr. 76. gr. gildandi stjórnarskrár en jafnframt má ljóst vera að efni og framsetning réttinda er með verulega breyttu sniði.

Að mati sérfræðinga sambandsins er það áleitinn spurning hvaða þýðingu breytt efni og framsetning ákvæðisins muni hafa fyrir framkvæmd samfélagslegrar aðstoðar, hvort sem hún er veitt af hálfu sveitarfélaganna eða stjórnvalda ríkisins. Í því efni tókum við undir veigamiklar athugasemdir sem Tryggingastofnun ríkisins (TR) gerir í umsögn sinni um 22. gr. Ástæða er til þess að skora á stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis, að taka til gaumgæfilegrar skoðunar hvort raunhæft er að halda því til streitu að umræddar breytingar verði gerðar.

Í öllu falli er ljóst að áformaðri breytingu á framsetningu og efni núgildandi 1. mgr. 76. gr. verða að fylgja miklu betur unnin lögskýringargögn þar sem afstaða er tekin til margvíslegra álitaefna. Nokkur þessara álitaefna eru rakin hér á eftir, en lögð er áhersla á að veruleg óvissa mun verða því samfara að ætla þessum álitaefnum að skýrast í framkvæmd.

Hvað þetta varðar er vert að hafa í huga að félagsleg réttindi bjóða eðli málsins samkvæmt upp á margvíslega túlkun auk þess sem þau tvinnast í framkvæmd náð við jafnræðisreglur. Í því sambandi er rétt að minna á svonefnda öryrkjadóma sem gengu eftir tilkomu 1. mgr. 76. gr. í gildandi stjórnarskrá. Mikilvægt er að sneiða eftir fremsta megni hjá réttaróvissu eins og skapaðist í þeim málum, með því að breyta stjórnarskrá án þess greint sé hvaða afleiðingar það hafi.



Hvað felst í rétti til lífsviðurværis?

Afgerandi nýmæli kemur fram í 1. mgr. 22. gr. þar sem segir að öllum skuli með lögum tryggður réttur til lífsviðurværis.

Þessi réttur er settur fram án þeirrar tilvísunar sem er í núgildandi stjórnarskrárákvæði, þ.e. að öllum „sem þess þurfa“ beri tiltekin réttindi. Ætla verður að gild ástæða hljóti að vera fyrir þessari breyttu framsetningu og að tillagan sé gerð með ráðnum hug.

Því kemur það verulega á óvart að í skýringargögnum kemur fram að meginreglan skv. 1. mgr. 22. gr. sé sú að hver einstaklingur noti öll tiltæk ráð til þess að tryggja sjálfum sér og fjölskyldu sinni viðunandi lífsafkomu. Skyldur ríkisins til þess að tryggja þessi réttindi verði einungis virkar þegar nauðsyn beri til, t.d. vegna þess að viðkomandi einstaklingur hefur ekki jöfn tækifæri á við aðra eða lifir við hindranir af öðru tagi.

Að mati sambandsins er illskiljanlegt og raunar ótækt, að slá því fram að meginregla felist í stjórnarskrárákvæði sem ekki kemur skýrt fram í orðalagi þess. Sjálfstæður réttur til lífsviðurværis mun verða að veruleika nái tillaga stjórnlagaráðs fram að ganga. Með sama hætti og vilji almenna löggjafans verður að vera alveg skýr um lögbundnar takmarkanir á mannréttindum, verður vilji stjórnarskrárgjafans að vera afdráttarlaus um inntak þeirra réttinda sem veitt eru. Vítt og loðið inntak réttar til lífsviðurværis samkvæmt fyrirbyggjandi tillögu uppfyllir engan veginn þær kröfur.

Þá vekur einnig athygli að af skýringum við 1. mgr. 22. gr. má leiða að rétturinn til lífsviðurværis felist í raun í því að „ tryggja að fólk eigi möguleika á því að taka fullan þátt í samfélaginu og nái að lifa yfir fátæktarmörkum sem viðurkennd eru í viðkomandi landi“.

Sambandið telur að þessar tilvísanir til mælikvarða um fátækt og lífsafkomu opni fyrir óæskilegt samspil milli ákvæða 1. og 2. mgr. 22. gr. og leggur til að orðin „lífsviðurværis og“ verði felld út úr fyrri málsgreininni en að skerpt verði á markmiði aðstoðar skv. 2. mgr. samanber hér á eftir.

Skilgreining hugtaksins „félagslegt öryggi“

Fram kemur í skýringum með frv. að ákvæði 1. mgr. 22. gr. um félagslegt öryggi byggist einkum á 9. gr. alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (SEFMR).

Starfsmenn sambandsins eru sammála því að í stjórnarskrá verði kveðið með almennum hætti á um rétt til félagslegs öryggis með sérstakri vísun til umrædds alþjóðasamnings. Fyrst og fremst myndi slíkt ákvæði hafa þýðingu til að undirstrika þá skyldu löggjafans að koma á og viðhalda fyrirkomulagi sem kenna má við heildstætt öryggisnet í samfélaginu, þ.e. tryggja að opinber stuðningur við þá sem þess þurfa sé til staðar og koma í veg fyrir að einstaklingar lendi í kerfislægum gloppum. Samfella sé með öðrum orðum tryggð bæði milli ólíkra þjónustu- og bótakerfa og á æviskeiði hvers einstaklings.

Minnt er á að skv. 9. gr. SEFMR verður kerfið (öryggisnetið) að tryggja ekki færri en níu greinar félagslegs öryggis, þ.e. heilbrigðisþjónustu, sjúkra-tryggingar, ellilífeyri, atvinnuleysisbætur, slysatryggingar, fjölskyldu- og



barnalífeyri, fæðingarorlof og aðstoð í tengslum við barnsburð, örorkulífeyri og dánarbætur.

Þá má taka undir þá ábendingu í umsögn TR að tilgangur almenns ákvæðis um félagslegt öryggi eigi einkum að vera „að standa vörð um þá þjónustu sem þegar er veitt“, sbr. tilvísun til skýringar við 23. gr. frv.

Í ljósi þessara atriða má velja því upp hvort ekki færi betur á því að hafa almennt ákvæði um félagslegt öryggi þannig staðsett í stjórnarskrá að það vísi ekki einungis til félagslegrar aðstoðar, heldur einnig aðstoðar sem veitt er í þágu heilbrigðis, barna o.fl.

Er „fátækt“ nothæfur mælikvarði í stjórnarskrá?

Tillaga stjórnlagaráðs gerir ráð fyrir að orðið fátækt komi í stað örbirgðar í núgildandi stjórnarskrárákvæði. Fram kemur í greinargerð að sú orðalagsbreyting (ásamt fleirum) hafi ekki „efnisáhrif“.

Þessi staðhæfing stenst engan veginn og eru þvert á móti allar líkur á því að það muni hafa veruleg en um leið ófyrirsjáanleg áhrif á efni löggjafar um samfélagsaðstoð að taka fátækt upp sem mælikvarða í stjórnarskrárákvæði sem slík lög sækja stoð sína til.

Nái breytingin fram að ganga verður að telja afar sennilegt að endurskoða þurfi löggjöf um samfélagsaðstoð út frá lágmarksviðmiðum um framfærslu. Í umsögn sinni telur TR „gefið undir fótinn“ hvað þetta varðar og er það síst ófæmelt.

Til þess er hins vegar að líta að umfjöllun um fátækt er mjög skammt á veg komin héraendis og mikil vinna óunnin til þess að telja megi að almenn sátt ríki um það hvað fátæktarmælikvarði eigi að endurspeglar. Fyrsta áfanga í þeirri vinnu lauk með útgáfu skýrslu á vegum velferðarráðuneytisins (*Íslensk neysluviðmið*, febrúar 2011) en síðan hefur verkefnið legið í láginni.

Pólítísk umræða af þessum toga er mjög vandmeðfarin og hefur reynst nágrannaþjóðum erfið. Skemmst er að minnast stöðunnar í Danmörku þar sem sveitarfélögin hafa lengi kallað eftir því að fátæktarmælikvarði verði búinn til. Það var hins vegar fyrst á síðasta ári að brugðist var við þessum kröfum sveitarfélaganna með skipun sérfræðinganevndar sem ákveða á „fattigdomsgrænse“ (sjá meðf. frétt frá KL, danska sveitarfélagasambandinu). Nefndinni er ætlað að skila niðurstöðum sínum á þessu ári.

Sérfræðingar sambandsins telja fullkomlega ótímabært og misráðið að stíga það skref sem stjórnlagaráð lagði til og fer fram á að orðið fátækt verði fellt út úr 2. mgr. 22. gr. frv.

Framsetning á aðstæðum sem eru forsendur aðstoðar

Fram kemur í greinargerð með 2. mgr. 22. gr. frv. að upptalningu hafi verið ætlað að ná utan um alla þá hópa sem ákvæðinu er ætlað að tryggja vernd.

Af hálfu sambandsins er líklega ekki tilefni til athugasemda við það sem bæst hefur við upptalninguna frá gildandi ákvæði en taka má undir athugasemd TR um að endurskoða notkun hugtaksins „örorka“ og hugsanlega framsetningu á fleiri skilgreindum atriðum. Enda þótt lagaákvæðum sé beint að tilteknum hópum er áriðandi að hafa í huga að inntak mannréttinda styðst í dag ekki



hvað síst við þá staðreynd að fólk þarf að yfirstíga margvíslegar samfélagslegar hindranir til þess að eiga möguleika á fullri þátttöku í samfélaginu.

Mikilvægt er að halda þessari hugsun til haga þegar upptalningu ákvæðisins sleppir. Tillaga stjórnlagaráðs er að halda texta gildandi stjórnarskrár með þeirri breytingu að vísa til sambærilegra aðstæðna í stað sambærilegra atvika. Rökréttara er að gera þetta að sjálfstæðum málslið þar sem sami réttur til aðstoðar verði tengdur öðrum sambærilegum aðstæðum, sem hindra fólk í virkri þátttöku á vinnumarkaði og öðrum sviðum samfélagsins.

Athyglisvert er einnig að skoða ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar í þessu samhengi en í 75. gr. hennar segir:

Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for at arbejde på vilkår, der betrygger hans tilværelse.

Den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtigelser, som loven herom byder.

Rétt er að hafa í huga að þetta danska ákvæði er að stofni til 150 ára gamalt, en fór þó í gegnum heildarendurskoðun árið 1953. Nýlega hefur reynt á það fyrir dönskum dómstólum hvort samræmi sé milli þessa ákvæðis og fyrirmæla í alþjóðlegum mannréttindasamningum, einkum Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) sjá 8. gr., 14. gr. og 1. gr. samningsviðauka nr. 1.

Dómur Hæstaréttar Danmerkur frá 15. febrúar 2012 í svonefndu „starthjælp“-máli tekur hins vegar af skarið um að skilyrt fjárhagsaðstoð veitt af dönsku sveitarfélagi stríði hvorki gegn 75. gr. stjórnarskrár né tilvitnuðum ákvæðum MSE. Sérstaklega er tekið fram í dóminum að velferðarkerfi sem fjármagnað er með sköttum hljóti eðli málsins samkvæmt að byggjast á viðmiðum til afmörkunar á því hverjir eigi rétt til aðstoðar.

Að mati undirritaðra er einboðið að fara þá leið sem Danir hafa farið enda verður að telja að hún sé í góðu samræmi við almenna réttarvitund hér á landi, þ.e. að eðlilegt sé að afmarka þann hóp sem eigi rétt til aðstoðar og setja fram sanngjörn skilyrði fyrir aðstoð.

Undirritaðir telja rétt að taka niðurlag danska ákvæðisins efnislega upp í 22. gr. þannig að vísað sé til þess að réttur til aðstoðar sé með þeim skilyrðum sem lög greini. Er hvað þetta varðar tekið undir athugasemdir í umsögn TR.

Möguleg kostnaðaráhrif

Meðfylgjandi er félagsþjónustuskýrsla sambandsins fyrir árið 2012, en þar koma fram ýmsar upplýsingar um útgjöld sveitarfélaga vegna félagslegra réttinda íbúa (sjá 2. kafla og undirkafla einkum 2.2 um fjárhagsaðstoð og 2.4.2 um sérstakar húsaleigubætur).

Af þessum tölum má ráða að öll útvíkkun á hópum sem eiga rétt til félagslegar aðstoðar mun hafa veruleg kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélögin. Reikna má með að hvert prósentustig í fjölgun umsókna um fjárhagsaðstoð kalli á aukin útgjöld fyrir sveitarstjórnarstigið sem nemi hátt í hálfum miljarði króna á ársgrundvelli.

Ekki eru forsendur til þess af hálfu sambandsins að leggja mat á það hvort breytt ákvæði stjórnarskrár og afleiddar breytingar á lögum muni fjölga



umsóknnum um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Hitt má vera ljóst að ef ekki er leyst úr ofangreindum álitaefnum mun það skapa verulegan þrýsting á þá félagslegu aðstoð sem sveitarfélögin veita og koma ofan í þá þróun sem þegar er hafin í þá veru að mjög stórir hópar fólks flytjist af atvinnuleysisbótum yfir á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.

Samantekt

Sérfræðingar sambandsins telja ástæðu til þess að skora á stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd að skoða, í samráði við velferðarnefnd, hvort raunhæft sé að svo stöddu að breyta efni og framsetningu núgildandi stjórnarskrárákvæðis um félagslega aðstoð.

Verði breytingar gerðar er mælt til þess að tillaga um 22. gr. frv. verði endurskoðuð í meðförum þingsins þannig að greinin hljóði svo:

22. gr. Félagsleg réttindi.

Öllum skal með lögum tryggður réttur til félagslegs öryggis.

Öllum sem þess þurfa skal tryggður í lögum réttur til almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar, svo sem vegna atvinnuleysis, barneigna, elli, fötlunar, veikinda eða örorku. Aðrar sambærilegar aðstæður, sem hindra fólk í virkri þátttöku í atvinnulífi eða öðrum sviðum samfélagsins, veita sama rétt til aðstoðar með þeim skilyrðum sem lög greina.

GB/Trp/GH

Tilvísanir:

Neysluviðmið fyrir íslensk heimili. Skýrsla unnin af Jóni Þór Sturlusyni, Guðnýju Björk Eydal og Andrésí Júlíusi Ólafssyni. Velferðarráðuneytið, febrúar 2011.

http://www.velferdarraduneyti.is/media/ritogskyrslur2011/Neysluvidmid_lokautgafa_vef.pdf.

Ekspertpanel skal fastsætte fattigdomsgrænse. Frétt á vef Kommunernes Landsforening [dönsku sveitarfélagasamtökin], 11. maí 2012.

<http://www.kl.dk/Om-KL/Expertpanel-skal-fastesatte-fattigdomsgranse-id103261/>.

Dómur Hæstaréttar Danmerkur dags. 15. febrúar 2012 í máli nr. 159/2009 (2. avd.)

http://kammeradvokaten.dk/media/896298/Startshjælpsagen_dom%202012.pdf.

Félagsþjónustuskýrsla fyrir árið 2012. Samband íslenskra sveitarfélaga, desember 2012.