

Grétar Haraldsson hrl.
Dynskógum 5
109 REYKJAVÍK

13. desember 2004

FEL04060029/1001

Hinn 13. desember 2004 var kveðinn upp í félagsmálaráðuneytinu svohljóðandi

úrskurður:

Með bréfi, dags. 18. júní 2004, kærði Grétar Haraldsson hrl., fyrir hönd A, áminningu sem A, hér eftir nefnd kærandi, var veitt í starfi félagsráðgjafa hjá Félagsþjónustu X, sbr. bréf félagsmálastjóra, f.h. félagsmálanefndar X, dags. 8. janúar 2004. Rökstuðningur vegna kærunnar barst með bréfi hinn 29. júní 2004. Þess var krafist að ákvörðun um áminningu yrði afturkölluð. Af því tilefni ritaði ráðuneytið lögmanni kæranda bréf þar sem meðal annars segir:

Ráðuneytið telur nauðsynlegt að gera eftirfarandi athugasemdir við kröfugerðina: Afturköllun stjórnvaldsákvörðunar er einungis á færi þess stjórnvalds sem tekið hefur ákvörðunina, sbr. 25. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Ráðuneytið hefur hins vegar úrskurðarvald um lögmæti tiltekinna ákvarðana sveitarfélaga á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998. Er málið þá tekið til umfjöllunar og kveðinn upp úrskurður um hvort hin kærða ákvörðun hafi verið í samræmi við lög. Ákvörðun sveitarfélags er þá eftir atvikum úrskurðuð gild eða ógild.

Lögmaður kæranda gerði ekki athugasemdir við þennan skilning ráðuneytisins. Kæran var send til umsagnar annars vegar félagsmálanefndar X, með bréfi, dags. 30. júní 2004, og hins vegar B, félagsmálastjóra, með bréfi, dags. 1. júlí 2004. Félagsmálanefnd var beðin um að fjalla í umsögn sinni sérstaklega um hvort nefndin liti svo á að félagsmálastjóri hefði heimild að lögum til að veita starfsmanni áminningu og hvort sú ákvörðun væri endanleg innan þessa samstarfs viðkomandi sveitarfélaga eða hvort unnt væri að skjóta ákvörðuninni til annars aðila sem félagsmálastjóri heyrir undir. Óskað var eftir því við félagsmálastjóra að hann upplýsti að hvaða leyti meintar ávirðingar voru kynntar kæranda áður en til tilkynningar vegna fyrirhugaðrar áminningar kom.

Með bréfi lögmanns kærða, dags. 3. ágúst 2004, sem barst ráðuneytinu 5. ágúst 2004 var óskað lengri frests til andsvara og var frestur framlengdur til 13. ágúst 2004 með bréfi ráðuneytisins, dags. 5. ágúst 2004. Umsagnir lögmannsins, f.h. félagsmálanefndar og félagsmálastjóra, bárust ráðuneytinu hinn 16. ágúst 2004 með bréfum, dags. 11. ágúst 2004. Ofangreindar umsagnir voru sendar lögmanni kæranda og bárust athugasemdir hans, dags. 26. ágúst 2004, ráðuneytinu hinn 27. ágúst 2004. Frekari athugasemdir félagsmálanefndar X og félagsmálastjóra, dags. 7. september 2004, bárust ráðuneytinu 9. september 2004. Þær voru sendar lögmanni kæranda með bréfi, dags. 10. september 2004.

I. Málavextir

Fram kemur í gögnum málsins að kærandi var ráðinn félagsráðgjafi hjá Félagsþjónustu X tímabundið frá 10. júní 2003 til 10. júní 2004. Skriflegur ráðningarsamningur hafði ekki verið gerður þegar atvik þau urðu sem eru undirrot kæru þessarar og var ekki gerður eftir það. Með bréfi félagsmálastjóra, f.h. félagsmálanefndar X, dags. 18. desember 2003, var kæranda tilkynnt um fyrirhugaða áminningu í starfi vegna brota á trúnaðarskyldum. Með öðru bréfi

félagsmálastjóra, f.h. félagsmálanefndar, dags. 22. desember 2003, var ítrekað að áminning væri fyrirhuguð og kæranda kynntar frekari ávirðingar. Kærandi var ekki að störfum frá 22. desember til 7. janúar 2004 að ósk félagsmálastjóra. Boðaður var fundur kl. 16.00 hinn 7. janúar 2004 vegna tilkynninganna og var kæranda boðið að hafa með sér aðila sem hann treysti á þann fund, sbr. lið 10.1.6.1 í kjarasamningi stéttarfélags íslenskra félagsráðgjafa og launanevndar sveitarfélaga. Sveinn Guðmundsson hdl., sem kærandi hafði fengið til að gæta hagsmuna sinna, gat ekki mætt á fundinn þar sem flug til Y var fellt niður þennan dag. Lögmaður kæranda segir að annar fundur hafi verið ákveðinn, í stað þess sem féll niður, til þess að kærandi gæti nýtt sér andmælarétt sinn en félagsmálastjóri segir ekki rétt að annar fundur hafi verið ákveðinn. Lögmaður kæranda sendi félagsmálastjóra símbréf, dags. 6. janúar 2004, með greinargerð kæranda vegna hinnar fyrirhuguðu áminningar og áskildi sér rétt til að afla frekari gagna og koma fram með frekari skýringar og gögn máli hans til stuðnings. Með bréfi, dags. 8. janúar 2004, var kæranda veitt hin boðaða áminning. Þann 12. janúar 2004 var haldinn fundur með kæranda, lögmanni hans, félagsmálastjóra, formanni félagsmálanefndar og lögmanni. Áminningin var kærð til héraðsstjórnar X með stjórnarsýslukæru, dags. 12. janúar 2004. Með bréfi, dags. 19. mars 2004, var stjórnarsýslukærunni vísað frá á þeim grundvelli að héraðsstjórn væri ekki æðra stjórnvald gagnvart félagsmálastjóra í skilningi laga. Með bréfi, dags. 19. mars 2004, var kæranda vikið frá störfum á launum og tilkynnt að tímabundin ráðning yrði ekki framlengd.

II. Málsástæður og lagarök kæranda

Í rökstuðningi með kæru kemur fram að kærandi telji áminningu ólögmeta þar sem í fyrsta lagi hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýsluréttar og í öðru lagi gegn meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar. Meint brot á rannsóknarreglu virðist fyrst og fremst byggt á því að andmælaréttur kæranda hafi ekki verið virtur. Í bréfi félagsmálastjóra, dags. 22. desember 2003, hafi verið boðaður fundur þar sem kærandi átti að fá tækifæri til að koma á framfæri athugasemdum sínum vegna fyrirhugaðrar áminningar. Á fundinn hugðist lögmaður kæranda mæta en flug féll niður þennan dag og hafi því ekkert orðið af fundinum. Í símtali við félagsmálastjóra hafi annar fundur verið ákveðinn til að skýra afstöðu kæranda og koma að frekari gögnum en áður en til þess fundar kom hafi kæranda verið veitt hin fyrirhugaða áminning. Fram kemur í gögnum málsins að lögmaður kæranda lítur svo á að sending greinargerðar dagsett 6. janúar 2004 með símbréfi þann 7. sama mánaðar hafi verið „pro forma“.

Í rökstuðningi kæru segir að ávirðingar sem fram koma í bréfi, dags. 18. desember 2003, séu ósannaðar og órökstuddar, þær séu sögusagnir og rógburður og hafðar eftir ónafngreindum aðilum. Þeir aðilar sem kærandi sé sögð hafa verið að ræða um á óviðeigandi hátt hafi ýmist ekki verið skjólstæðingar hans eða á engan hátt tengst starfi hans. Í bréfi, dags. 22. desember 2003, komi fram að leikskólastjóri hafi klagt kæranda til félagsmálastjóra vegna meints brots á trúnaði í starfi. Í bréfi lögmanns kæranda til félagsmálastjóra sem dagsett er 6. janúar 2004 kemur fram að þessu sé alfarið hafnað. Í kæru er tekið fram að engar formlegar kærur liggi fyrir um störf kæranda. Það er gagnrýnt að ekki hafi verið rætt við kæranda með óformlegum hætti og honum leiðbeint, hafi eitthvað þótt að störfum hans áður en tilkynnt var að til stæði að áminna kæranda. Kærandi sé [---] og ekkert hafi áður komið fram í samtölum við félagsmálastjóra sem hafi gefið tilefni til að ætla að áminning kæmi til greina. Ánægja hafi verið með störf kæranda og eðlilegt hefði verið að yfirmaður ræddi munnlega þær kvartanir sem

bærust. Fram kemur að óeðlilegt sé að kæranda hafi verið vikið frá störfum tímabundið, á launum, áður en hann hafi getað beitt andmælarétti sínum. Kæranda hafi verið tilkynnt símleiðis að hann hafi misst trúnað í starfi og þyrfti ekki að mæta aftur í vinnu fyrr en eftir áramót og þá á áðurgreindan fund 7. janúar 2004.

Varðandi meint brot á meðalhófsreglu er tekið fram að í þeirri reglu felist að stjórnvald verði að velja vægasta úrræði sem þjónað geti því lögmæta markmiði sem starf þess stefnir að og taka tillit til hagsmuna og réttinda þeirra einstaklinga sem valdbeiting beinist að. Skilja verður kæranda svo að áminning hafi ekki verið vægasta úrræði sem völ var á í þessu máli.

Í athugasemdum kæranda vegna umsagna félagsmálanefndar og félagsmálastjóra er lögð áhersla á að kærandi hafi ekki notið andmælaréttar. Þá er í fimm liðum fundið að einstökum atriðum varðandi þau mál sem eru tilefni tilkynningar um fyrirhugaða áminningu. Einnig er það gagnrýnt að félagsmálastjóri skuli segja frá alvarlegu broti kæranda á umferðarlögum. Það mál hafi verið tekið fyrir á viðeigandi vettvangi.

III. Málsástæður og lagarök kærða

Í umsögn félagsmálanefndar kemur fram að félagsmálastjóri hafi verið í sambandi við félagsmálanefnd, einkum formann hennar, frá upphafi málsins, í byrjun desember 2003, og hafi nefndin stutt afstöðu og aðgerðir félagsmálastjóra í málinu. Félagsmálastjóri hafi brugðist við með hagsmunum félagsþjónustunnar og jafnframt kæranda að leiðarljósi. Trúnaðarbrot starfsmanna geti grafið undan félagsþjónustunni á örskömmum tíma og formleg áminning hafi því verið réttmæt. Um málavexti og rökstuðning fyrir áminningunni er vísað til umsagnar félagsmálastjóra vegna kærunnar.

Nánar segir í umsögninni að á fundi í félagsmálanefnd, 22. desember 2003, hafi verið bókað að félagsmálastjóri hafi lagt fram tilkynningar vegna hinnar fyrirhuguðu áminningar og að samþykkt hafi verið að fara fram á við kæranda að hann mætti ekki til vinnu fyrr en eftir fund kæranda, félagsmálastjóra og formanns félagsmálanefndar þann 7. janúar 2004. Á fundi í nefndinni þann 1. mars 2004 hafi verið bókað að samþykkt hafi verið að fara þess á leit við héraðsstjórn að kærandi yrði látinn hætta strax og á fundi nefndarinnar 12. júlí 2004 hafi verið bókað að félagsmálastjóri hafi sent kæranda bréf um að hann þyrfti ekki að mæta til vinnu frá og með 22. mars 2004 en fengi full laun samkvæmt samningi út ráðningartímabilið en tímabundin ráðning yrði ekki framlengd.

Í umsögn félagsmálanefndar kemur fram að nefndin telur að félagsmálastjóri hafi heimild til að veita starfsmanni sínum áminningu og að ekki sé hægt að kæra slíka áminningu til nefndarinnar. Vísað er til samstarfssamnings þeirra sveitarfélaga sem um ræðir um stofnun og starfrækslu sameiginlegrar félagsþjónustu þar sem segi í 3. gr. að svæðisstjórn oddvita, nú héraðsstjórn X, velji félagsmálastjóra að fenginni tillögu félagsmálanefndar. Félagsmálastjóri ráði síðan aðra starfsmenn að höfðu samráði við nefndina. Félagsmálastjóri sé yfirmaður starfsfólks félagsþjónustunnar. Fram kemur í umsögninni að það liggja í eðli málsins að sá sem ræður starfsmann til starfa geti sagt honum upp eða veitt áminningu. Til hliðsjónar megi vísa til IX. kafla laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, einkum 44. gr., sbr. 21. gr. þeirra laga. Samkvæmt 1. gr. samningsins myndi héraðsstjórn stjórn félagsþjónustunnar og beri ábyrgð á rekstri og fjármálum með félagsmálanefnd og félagsmálastjóra. Samkvæmt 2. gr.

samningsins fari félagsmálanefnd með stjórn á faglegum þáttum í starfi félagsþjónustunnar. Félagsmálanefnd telji að ekki sé hægt að skjóta til hennar kærnum enda fari hún einungis með stjórn faglegra þátta starfsins. Vísað er til þess að héraðsstjórn hafi vísað stjórnslukæru kæranda frá á fundi 18. mars sl. þar sem héraðsstjórnin telji sig ekki æðra stjórnvald gagnvart félagsmálastjóra í skilningi laga. Umrædd áminning sé því endanleg innan samstarfs sveitarfélaganna og ráðuneytinu beri að úrskurða í málinu.

Í umsögn félagsmálastjóra er rakinn aðdragandi þess að kæranda var veitt áminning. Fram kemur að félagsmálastjóri hafi rætt við kæranda í nóvember 2003 í kjölfar vinkynningar á Z en hana hafi félagsmálastjóri og kærandi báðir sótt. Hegðun kæranda hafi verið mjög óæskileg á vinkynningunni og nokkrir komið að máli við félagsmálastjóra vegna þess. Í samtali hafi kærandi viðurkennt fyrir félagsmálastjóra að hafa misst stjórn á áfengisneyslu sinni umrætt sinn en kærandi hafi áður tjáð félagsmálastjóra að hann hafi farið í áfengismeðferð. Félagsmálastjóri ræddi áfengisvanda kæranda og hegðun almennt á fundi þeirra í kjölfar vinkynningarinnar. Um svipað leyti hafi kærandi verið sviptur ökuleyfi vegna ölvunaraksturs. Á tímabilinu 2. til 18. desember 2003 hafi fimm ótengdir aðilar haft samband við félagsmálastjóra vegna meintra trúnaðarbrotu kæranda og hafi félagsmálastjóri talið ásakanir í garð kæranda alvarlegri en svo að hægt væri að láta kyrrt liggja. Bent er á að félagsráðgjafar eru bundnir þagnarskyldu um hvaðeina sem þeir verða áskynja í starfi sínu samkvæmt lögum, kjarasamningum og ráðningarsamningum. Trúnaður sé grundvöllur starfs félagsþjónustunnar, ekki síst í litlum samfélögum. Óhjákvæmilegt hafi verið að gripa til boðunar áminningar. Ærið tilefni hafi verið til og það verið lagaskylda félagsmálastjóra. Ekki hafi borist formlegar kærur og félagsmálastjóri hafi, vegna þess hve viðkvæmt málið væri, ekki krafist þess að viðkomandi legðu fram formlegar kærur. Félagsmálastjóri hafi vonast til þess að kærandi myndi í kjölfar áminningar bæta ráð sitt. Kærandi hafi hins vegar neitað þeim ávirðingum sem á hann hafi verið bornar en viðkomandi aðilar hafi síðar staðfest framburð sinn skriflega.

Óskað var eftir því við félagsmálastjóra að hann upplýsti að hvaða leyti meintar ávirðingar voru kynntar kæranda áður en til tilkynningar vegna fyrirhugaðrar áminningar kom. Fram kemur að ekki hafi sérstaklega verið rætt við kæranda um þau mál sem getið er um í tilkynningum um fyrirhugaða áminningu en áður hafi verið rætt við kæranda um hegðun hans í kjölfar áðurnefndrar vinkynningar. Þá hafi kæranda mátt vera ljóst að félagsmálastjóri var ekki sáttur við framkomu hans. Varðandi það sem fram kemur í rökstuðningi kæru um að ávirðingar séu ósannar og órökstuddar er bent á að kærandi hafi ekki óskað eftir rökstuðningi en þeir sem kvörtuðu séu búnir að staðfesta framburð sinn skriflega. Ávirðingarnar séu því bæði sannar og rökstuddar.

Félagsmálastjóri telur að ekki hafi verið brotið á andmælarétti kæranda. Kæranda hafi verið sendar tilkynningar um fyrirhugaða áminningu og þannig veittur réttur til að andmæla. Símskeyti hafi borist félagsþjónustu X hinn 28. desember 2003 þar sem fram komi að öllum athugasemdum vegna málsins skyldi beint til Sveins Guðmundssonar hdl. Hann myndi gæta réttar kæranda í málinu. Af boðuðum fundi hafi ekki orðið vegna þess að flug féll niður en félagsmálastjóri og lögmaður kæranda hafi ræðst við í síma. Lögmaðurinn hafi sent greinargerð sína, dags. 6. janúar 2004, með símbréfi til félagsmálastjóra og frumrit hafi borist í pósti næsta dag. Þar með hafi andmæli kæranda verið komin fram með formlegum hætti. Í bréfi lögmannsins hafi ekki komið fram nein þau rök sem hnekktu framkomnum ásökunum og því

hafi áminning verið veitt. Því er mótmælt að annar fundur hafi verið ákveðinn í símtali félagsmálastjóra og lögmannsins enda hafi röksemdir kæranda legið fyrir í símbréfi. Lögmaðurinn muni hafa rætt við framkvæmdastjóra héraðsnefndar (hér mun átt við formann félagsmálanefndar) og þeirra á milli ákveðinn fundur þann 12. janúar með lögmanni kæranda, félagsmálastjóra og formanni félagsmálanefndar ásamt lögmanni. Á þeim fundi hafi engin rök komið fram sem hnekkt gátu ákvörðun félagsmálastjóra.

Í umsögn félagsmálastjóra er því jafnframt mótmælt að meðalhófsregla hafi verið brotin við meðferð málsins. Félagsmálastjóri hafi litið málið alvarlegum augum. Honum hafi borist margar kvartanir á stuttum tíma um meint trúnaðarbrot kæranda og hafði auk þess sjálfur við annað tækifæri orðið vitni að umfjöllun kæranda um trúnaðarmál utan starfsvettvangs en tekist að stöðva umræðuna í það sinn. Stuttu eftir fund kæranda og félagsmálastjóra í framhaldi af áður nefndri vinkynningu hafi borist kvartanir vegna trúnaðarbrot og félagsmálastjóri talið nauðsynlegt að boða fyrirhugaða áminningu. Það sé vægasta leiðin sem unnt hafi verið að grípa til því munnlegar athugasemdir séu einskis virði ef nauðsyn verði á brottvikningu. Þá hafi það sýnt sig að óformlegar viðræður skiluðu ekki árangri. Það sé rétt sem fram komi í kæru að kærandi hafi verið talinn góður starfsmaður og fljótur að greina mál. Trúnaðarbrot hans í starfi hafi þó skaðað félagsþjónustuna og traust ekki verið endurheimt hjá sumum skjólstæðingum nefndarinnar.

Í athugasemdum félagsmálastjóra vegna athugasemda kæranda er það áréttað að kærandi hafi komið að andmælum sínum með bréfi lögmanns hans, dags. 6. janúar 2004. Ekkert í bréfinu hafi gefið tilefni til að ætla að það hafi ekki átt að vera svar vegna hinnar fyrirhuguðu áminningar. Bréfið hafi borist fyrir þann frest sem gefinn hafi verið til andmæla og einungis sé í niðurlagi bréfsins almennur áskilnaður um öflun frekari gagna og möguleika á að koma að frekari skýringum. Ákvörðun um áminningu hafi því ekki verið tekin fyrr en kærandi hafi komið að andmælum sínum.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins

Kæra þessi lýtur að áminningu starfsmanns félagsþjónustu X. Þótt það komi ekki fram berum orðum í kæru lítur ráðuneytið svo á að kært sé á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, og að þess sé krafist að áminningin verði úrskurðuð ógild.

Sveitarfélögin á svæðinu hafa gert með sér samstarfssamning um stofnun og starfrækslu sameiginlegrar félagsþjónustu á starfssvæði sínu og er samningurinn dagsettur 14. júlí 2000. Er sameiginlegri félagsmálanefnd falið að sinna verkefnum þeim sem skylt er að sinna samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum, lögum um vernd barna og ungmenna, nr. 58/1992, með síðari breytingum [nú barnaverndarlög nr. 80/2002], og nánari ákvæðum samningsins. Í 7. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, er að finna heimild til samvinnu sveitarfélaga um félagsþjónustu, meðal annars samkvæmt sérstöku samkomulagi, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna, og til að skipa sameiginlega félagsmálanefnd, sbr. 3. mgr. sömu greinar. Í 4. mgr. 10. gr. barnaverndarlaga, nr. 80/2002, er heimild til handa sveitarstjórn að fela félagsmálanefnd störf barnaverndarnefndar. Ráðuneytið telur ótvírætt að það eigi úrskurðarvald um vafamál sem upp kunna að koma við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna á vettvangi slíks samstarfs á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, sbr. 81. gr. sömu laga. Ráðuneytið telur því að það hafi heimild til að úrskurða hvort

reglum stjórnýslulaga, kjarasamninga og ráðningarsamninga, sbr. 1. mgr. 57. gr. sveitarstjórnarlaga, hafi verið framfylgt þegar tekin er ákvörðun um áminningu starfsmanna sveitarfélaga, stofnana þeirra og fyrirtækja.

Hin umdeilda áminning er dagsett 8. janúar 2004 en kæra er dagsett 18. júní 2004 og barst hún ráðuneytinu sama dag. Kærufrestur er ekki sérstaklega tiltekinn í 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, en þótt kærueimild byggji ekki á stjórnýslulögum leiðir það ekki til þess að önnur ákvæði stjórnýslulaga eigi ekki við um meðferð málsins. Um kærufrest gildir því 27. gr. stjórnýslulaga, nr. 37/1993, og er kærufrestur þrjú mánuðir nema ástæður skv. 28. gr. sömu laga eigi við. Áminningin var kærð til héraðsstjórnar X þann 12. janúar 2004. Héraðsstjórn vísaði henni frá með bréfi, dags. 19. mars 2004, með vísun til þess að stjórnin sé ekki æðra stjórnvald gagnvart félagsmálastjóra í skilningi laga. Í áminningarbréfi voru ekki veittar leiðbeiningar um hvert unnt væri að kæra stjórnvaldsákvörðunina. Ráðuneytið lítur því svo á að afsakanlegt sé að kæran hafi ekki borist fyrr, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnýslulaga og að það eigi við jafnvel þó að kærandi hafi notið aðstoðar lögmanns, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli 3055/2000.

Stjórnkerfi sveitarfélags er almennt eitt stjórnýslustig. Það er meginregla að sveitarstjórn taki ákvarðanir í öllum málefnum sveitarfélagsins nema það sé með lögum falið öðrum eða hafi með lögmatum hætti verið framselt til nefnda eða starfsmanna, sbr. 44. gr. sveitarstjórnarlaga. Félagsmálanefnd X sinnir þeim verkefnum sem umræddum sveitarfélögum eru falin í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og barnaverndarlögum, nr. 80/2002, eins og áður segir. Sérstaklega er tekið fram í hvorum tveggja lögnum, sbr. 63. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og 6. gr. barnaverndarlaga, að ákvarðanir samkvæmt þeim sé unnt að kæra til sjálfstæðra kærunefnda og því ljóst að félagsmálanefndin fer með fullnaðarákvörðunarvald á sveitarstjórnarstigi þegar um slíkar faglegar ákvarðanir er að ræða.

Ákvarðanir í starfsmannamálum eru annars eðlis. Um ráðningu starfsmanna sveitarstjórna er fjallað í V. kafla sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998. Þar er ekki að finna ákvæði sem með beinum hætti taka til starfsmanna sem ráðnir eru á vegum slíks samstarfs sveitarfélaga sem hér um ræðir en stjórn og skipulagi hinnar sameiginlegu félagsþjónustu er lýst í samstarfssamningi hlutaðeigandi sveitarfélaga. Jafnframt er fjallað um ráðningu starfsmanna. Í 1. gr. samningsins segir að svæðisstjórn oddvita [nú héraðsstjórn X] gegni hlutverki stjórnar félagsþjónustunnar og beri ábyrgð á rekstri hennar og fjármálum ásamt félagsmálanefnd og félagsmálastjóra. Í 2. gr. samningsins kemur fram að á starfssvæði sveitarfélaganna skuli félagsmálanefnd X starfa og kjósi oddvitafundur hana samkvæmt tilnefningum sveitarfélaganna. Félagsmálanefndin fari með stjórn á faglegum þáttum í starfsemi félagsþjónustu og barnaverndar sveitarfélaganna og taki þar með við hlutverki félagsmálanefndar og barnaverndarnefndar sem áður hafi starfað á vegum sveitarfélaganna. Í 3. gr. samningsins kemur fram að svæðisstjórn oddvita ráði félagsmálastjóra að fenginni tillögu félagsmálanefndarinnar en félagsmálastjóri ráði aðra starfsmenn, að höfðu samráði við félagsmálanefnd, og sé yfirmaður starfsfólks félagsþjónustunnar. Ljóst er því af samningi þessum að veitingarvaldið gagnvart kæranda er í höndum félagsmálastjóra og hefur félagsmálastjóri því vald til að veita áminningu og til uppsagnar. Ákvörðunum félagsmálastjóra í starfsmannamálum verður ekki skotið til annarra aðila innan umrædds samstarfs þó kveðið sé á um að félagsmálastjóri hafi samráð við félagsmálanefnd við ráðningu starfsmanna.

Næst kemur því til skoðunar hvort málsmeðferðarreglum hafi verið fylgt við veitingu áminningar þeirrar sem hér er um deilt. Kærandi telur að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga þar sem hann hafi ekki fengið tækifæri til að koma að andmælum sínum á fundi með félagsmálastjóra og formanni hinnar sameiginlegu félagsmálanefndar. Kærandi telur jafnframt að með veitingu áminningar hafi verið brotið gegn meðalhöfsreglu stjórnarsýslulaga þar sem vól hafi verið vægara úrræðis en áminningar.

Fyrir liggur í málinu að boðað hafði verið til fundar félagsmálastjóra og formanns félagsmálanefndar með kæranda og lögmanni hans hinn 7. janúar sl. Af þeim fundi varð þó ekki þar sem flug til Y féll niður þennan dag vegna veðurs. Félagsmálastjóri og lögmaður kæranda ræddust við í síma þennan sama dag og í kjölfar þess sendi lögmaðurinn símbréf, dags. 6. janúar 2004, til félagsmálastjóra. Í símbréfinu eru raktar lið fyrir lið þær ávirðingar sem á kæranda eru bornar og þeim mótmælt. Kærði telur að með bréfi þessu hafi kærandi nýtt andmælarétt sinn. Hins vegar verður að skilja lögmann kæranda svo að þar sem ekki hafi verið haldinn fundur áður nefndra aðila telji hann að kærandi hafi ekki notið andmælaréttar. Um andmælarétt kæranda gildir annars vegar 13. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, og hins vegar grein 10.1.6.1 í kjarasamningi launaneftdar sveitarfélaga og stéttarfélags íslenskra félagsráðgjafa. Í grein 10.1.6.1 í áður nefndum kjarasamningi, sem jafnframt er vísað til í bréfi félagsmálastjóra um fyrirhugaða áminningu, segir að ef ástæða er talin til að veita starfsmanni áminningu sé skylt að gefa honum fyrst kost á að tjá sig um málið. Óski starfsmaður þess skuli það gert í viðurvist trúnaðarmanns. Ráðuneytið telur að skilja verði ákvæði þetta svo að ekki sé unnt að kalla starfsmann á fund til að ræða fyrirhugaða áminningu og möguleg andmæli hans án þess að honum sé leyft að hafa með sér einhvern sem hann treystir. Hafi kærandi komið að skriflegum andmælum sínum vegna fyrirhugaðrar áminningar er að mati ráðuneytisins ekki unnt að skilja ákvæðið svo að vinnuveitanda sé skylt að halda fund svo kærandi komi jafnframt að munnlegum andmælum. Önnur niðurstaða verður ekki leidd af 13. gr. stjórnarsýslulaga sem gerir ekki mun á munnlegum og skriflegum andmælum. Það er því niðurstaða ráðuneytisins, með vísan til þess sem að framan greinir, að ekki hafi verið brotið gegn andmælarétti kæranda við meðferð málsins.

Kærandi telur að brotið hafi verið gegn meðalhöfsreglu stjórnarsýslulaga þar sem ekki hafi verið rætt við hann með óformlegum hætti og honum leiðbeint áður en gripið var til þess ráðs að tilkynna um fyrirhugaða áminningu. Fram kemur í greinargerð félagsmálastjóra að ekki hafi sérstaklega verið rætt við kæranda með óformlegum hætti um þær ávirðingar sem urðu tilefni áminningar áður en gripið var til þess að boða fyrirhugaða áminningu. Hins vegar hafi áður verið rætt með óformlegum hætti við kæranda af öðru tilefni sem félagsmálastjóri hafi talið að samrýmdist ekki starfi kæranda. Við mat á því hvort unnt hafi verið að grípa til vægara úrræðis en áminningar verður að horfa til þess að í grein 10.1.6.1 í áðurgreindum kjarasamningi segir meðal annars að ef talið er að fyrir liggja ástæður til uppsagnar sem rekja megi til starfsmannsins sjálfs sé skylt að áminna starfsmanninn fyrst skriflega og veita honum tíma og tækifæri til að bæta ráð sitt áður en gripið er til uppsagnar. Verður því að fallast á þau rök kærða að fyrst félagsmálastjóri taldi að slíkar ástæður væru fyrir hendi hafi ekki verið unnt að grípa til vægara úrræðis, til að ná hinu lögmeta markmiði, en að áminna starfsmanninn. Það er því niðurstaða ráðuneytisins að ekki hafi verið brotið gegn meðalhöfsreglu stjórnarsýslulaga við meðferð málsins.

Varðandi meint brot á rannsóknarreglu að öðru leyti en varðar andmælarétt kæranda er það að segja að í gögnum málsins liggja fyrir skjöl þar sem þeir aðilar sem kvörtuðu undan kæranda staðfesta þær frásagnir sem lágu til grundvallar þegar fyrirhuguð áminning var boðuð. Ráðuneytið telur því í ljós leitt að félagsmálastjóri hafi haft fullnægjandi upplýsingar þegar ákvörðun um áminningu var tekin. Varðandi þau sjónarmið sem lögð voru til grundvallar þegar ákvörðun var tekin um áminningu kemur fram í greinargerð kærða að trúnaður sé grundvöllur starfs félagsþjónustunnar og trúnaðarbrot starfsmanna geti grafið undan félagsþjónustunni á skömmum tíma. Þá kemur fram að umrætt mál hafi skaðað Félagsþjónustu X og traust ekki verið endurheimt hjá sumum skjólstæðingum. Ráðuneytið tekur undir að trúnaður er hornsteinn hvorra tveggja laganna, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Þegar jafnframt er litið til þess að trúnaðarskylda félagsráðgjafa er rík skv. 6. gr. laga um félagsráðgjöf, nr. 95/1990, er það mat ráðuneytisins að áminningin hafi verið reist á málefnalegum sjónarmiðum.

Ráðuneytið telur ástæðu til að benda á að tilkynningar um fyrirhugaða áminningu og áminning eru undirritaðar af félagsmálastjóra fyrir hönd félagsmálanefndar. Eins og áður segir er það félagsmálastjóri sem fer með veitingarvaldið gagnvart kæranda og því var hann bær til að veita áminningu í eigin nafni. Fram kemur í umsögn félagsmálanefndar að þetta er einnig skilningur hennar. Þessi annmarki er þó minni háttar og hefur að mati ráðuneytisins ekki áhrif á gildi ákvörðunarinnar. Ráðuneytið telur ljóst af gögnum málsins að það var félagsmálastjóri sem tók ákvörðun um að áminning skyldi veitt þó samráð hafi verið haft við félagsmálanefnd, sbr. ákvæði 3. gr. áðurnefnds samstarfssamnings um félagsþjónustu.

Ráðuneytið telur að lokum rétt að gera athugasemd við að ekki hafi verið gerður ráðningarsamningur við kæranda eins og þó er skylt, sbr. 6. gr. áðurnefnds samstarfssamnings um félagsþjónustu og grein 10.1.3.1 í kjarasamningi stéttarfélags íslenskra félagsráðgjafa og launaneftdar sveitarfélaga. Vanræksla á þessu atriði hefur þó ekki þýðingu fyrir niðurstöðu þessa máls.

Með vísan til alls sem framan er rakið hafnar ráðuneytið kröfu kæranda um að ákvörðun um áminningu skuli úrskurðuð ógild.

Ú R S K U R Ð A R O R Ð

Ákvörðun félagsmálastjóra Félagsþjónustu X, dags. 8. janúar 2004, um að áminna kæranda er lögmæt.

F. h. r.
Guðjón Bragason (sign.)
G. Dýrleif Kristjánsdóttir (sign.)

Afrit:
Bjarni G. Björgvinsson hdl.
Félagsmálanefnd X