

Nr. 80/2016.

Fimmtudaginn 1. desember 2016

Salbjörg Ósk Atladóttir

(Ragnar Aðalsteinsson hrl.)

Sigurður Örn Hilmarsson hdl.)

gegn

Reykjavíkurborg

(Kristbjörg Stephensen hrl.)

Ebba Schram hdl.)

Félagsþjónusta. Sveitarfélag. Stjórnvaldsúrskurður. Stjórnarskrá.

Í málinu krafðist S ógildingar á ákvörðun R um að synja beiðni hennar um beingreiðslusamning sem gerði henni kleift að fá fulla þjónustu á eigin heimili vegna fötlunar. Fyrir lá að frá maí 2013 hafði S notið beingreiðslusamnings við R sem fól meðal annars í sér greiðslu fyrir tiltekinn tímaffölda í félagslega heimaþjónustu, liðveislum og stuðningsfjölskyldu. Auk þess nýtti S skammtímavistun á heimili fyrir mikið fatlaða einstaklinga aðra hverja viku, en þar fyrir utan bjó hún í séríbúð í húsi foreldra sinna. Krafa S var reist á því að lög stæðu til þess að auka ætti greiðslur R samkvæmt samningnum þannig að hún ætti þess kost að njóta þjónustu samkvæmt honum á þann hátt að hún gæti búið að fullu í íbúðinni sinni. Taldi hún að með ákvörðuninni hefði R brotið gegn ýmsum reglum stjórnsýsluréttar, skert stjórnarskrárvarinn rétt hennar samkvæmt 1. mgr. 71. gr. og 76. gr. stjórnarskrárinnar og farið í bága við þann rétt sem fötluðum væri áskilinn í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í dómi Hæstaréttar kom fram að umþrætt ákvörðun R fæli í sér synjun á því að veita S þjónustu umfram það sem reglur R um beingreiðslusamninga mæltu fyrir um. Ákvæði laga nr. 40/1991 og 59/1992 legðu ekki ríkari skyldur á R um að veita S þjónustu en fram kæmu í reglunum. Þá var talið að markmiðslýsingar í reglugerð nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu og ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem ekki hefði verið lögfestur á Íslandi, gætu ekki aukið þær skyldur um þjónustu við fatlað fólk sem á R væru lagðar samkvæmt lögum. Var því hafnað að ákvörðun R væri haldin slíkum efnisannmörkum að það ætti að leiða til ógildingar hennar. Loks var ekki fallist á að sú skipan sem væri á húsnæðismálum A færi í bága við 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt framansögðu var R sýknað af kröfu S.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómaramir Markús Sigurbjörnsson, Eiríkur Tómasson, Ólafur Börkur Þorvaldsson, Viðar Már Matthíasson og Þorgeir Örlygsson.

Áfrýjandi skaut málinu til Hæstaréttar 2. febrúar 2016. Hún krefst þess að felld verði úr gildi ákvörðun stefnda 24. febrúar 2014 um að synja beiðni hennar um beingreiðslusamning sem geri henni kleift að fá fulla þjónustu á eigin heimili vegna fötlunar. Þá krefst hún málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

Stefndi krefst staðfestingar hins áfrýjaða dóms og málskostnaðar fyrir Hæstarétti.

I

Áfrýjandi, sem er fædd í apríl 1996, er öryrki með verulega skerðingu á flestum sviðum vegna fötlunar og þarf aðstoð við allar athafnir daglegs lífs. Hún hefur verið búsett á heimili foreldra sinna en notið stuðnings vegna fötlunarinnar, fyrst frá Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra í Reykjavík og frá stefnda eftir 1. janúar 2011 er málefni fatlaðs fólks voru flutt frá ríkinu til sveitarfélaga, sbr. lög nr. 152/2010 sem breyttu lögum nr. 59/1992 en þau heita nú lög um málefni fatlaðs fólks. Áfrýjandi var með stuðningsfjölskyldu frá eins og hálfis árs aldri og hefur dvalið í skammtímavistun, oftast tvær vikur í mánuði, frá því að hún var á leikskólaaldri og notið jafnframt svonefndrar liðveislu, sbr. 24. gr. laga nr. 59/1992, frá sex ára aldri. Í því úrræði felst persónulegur stuðningur og aðstoð, sem einkum miðar að því að rjúfa félagslega einangrun, svo sem aðstoð til þess að njóta menningar og félagslífs. Um mitt ár 2013 urðu nokkrar breytingar á högum áfrýjanda. Þá flutti fjölskylda hennar í stærra hús, en eftir því sem fram kom í skýrslu föður hennar fyrir dómi hefur áfrýjandi eftir það haft séríbúð í því húsi þar sem hún hefur dvalið aðra hverja viku. Á þessum tíma gerði stefndi einnig svonefndan beingreiðslusamning við foreldra áfrýjanda fyrir hennar hönd, sem gildi frá 15. maí til 31. desember 2013. Sá samningur fól í sér að stefndi skuldbatt sig til þess að greiða fyrir tiltekinn tímafjölda í félagslega heimaþjónustu fyrir áfrýjanda, veita henni liðveislu í tiltekinn fjölda tíma og greiða fyrir stuðningsfjölskyldu henni til aðstoðar í fimm sólarhringa á mánuði. Þegar áfrýjandi varð 18 ára fékk hún jafnframt þjónustu í formi frekari liðveislu, sbr. 25. gr. áðurnefndra laga, en í því úrræði felst marghátuð aðstoð við ýmsar athafnir daglegs lífs, en þjónustan er talin nauðsynleg til þess að koma í veg fyrir að sá, er hennar nýtur, þurfi að dvelja á stofnun. Beingreiðslusamningurinn gerir áfrýjanda kleift að búa á eigin heimili aðra hverja viku en hina vikuna hefur hún dvalið í skammtímavistun á heimili sem nefnt er Árland og stefndi rekur í Reykjavík fyrir mikið fatlaða einstaklinga. Vegna fötlunar áfrýjanda munu að jafnaði vera tveir starfsmenn með henni í skammtímavistuninni.

Velferðarsvið stefnda auglýsti 11. ágúst 2012 eftir þátttakendum í sérstakt þróunar- og tilraunaverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð, sem skammstafað hefur verið NPA, á þjónustusvæði hans og Seltjarnarnesbæjar. Til verkefnisins var stofnað á grundvelli laga nr. 152/2010, sem eins og áður greinir breyttu lögum nr. 59/1992, en samkvæmt því var um að ræða samstarfsverkefni ríkisins, sveitarfélaga og heildarsamtaka fatlaðs fólks. Í auglýsingunni sagði að boðið væri upp á þátttöku í

verkefninu til reynslu, en það væri í samræmi við „framfídarsýn borgarinnar í þjónustu við fatlað fólk“ að gert væri ráð fyrir því að borgarbúar sem þurfi aðstoð í daglegu lífi hafi val um það hvernig þeirri aðstoð væri háttað. Með samningi um notendastýrða persónulega aðstoð fengi notandinn greiðslur í stað þjónustu, hann myndi velja aðstoðarfólk, vera verkstjórnandi, ákveða sjálfur hvað hann vildi gera og hvernig aðstoðarfólkið nýttist. Gert var ráð fyrir að þeir sem féllu undir lög nr. 59/1992, ættu lögheimili í öðru hvoru sveitarfélaganna og væru á aldrinum 18 til 66 ára gætu sótt um þátttöku. Tekið var fram að um þróunarverkefni væri að ræða, sem áætlað var þá að ljúka á árinu 2014. Verkefnið var síðar framlengt með lögum nr. 80/2015 og mun því samkvæmt þeim ljúka í árslok 2016. Samkvæmt auglýsingunni myndi sá sem valinn yrði til þátttöku í verkefninu ekki njóta annarrar velferðarþjónustu samkvæmt lögum nr. 59/1992 eða lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Umsóknarfrestur var til og með 10. september 2012.

Áfrýjandi sótti 23. apríl 2012 um notendastýrða persónulega aðstoð en þessi umsókn mun hafa verið endurnýjuð og tekin til afgreiðslu þegar allar umsóknir um þátttöku í framangreindu verkefni lágu fyrir. Umsókn áfrýjanda var hafnað með bréfi sem mun hafa verið dagsett 10. maí 2013. Foreldrar áfrýjanda gerðu athugasemdir við afgreiðslu umsóknarinnar 24. sama mánaðar og vísuðu til þess að umsókninni hefði einungis verið hafnað að svo stöddu. Áskildu þau áfrýjanda rétt til þess að halda til streitu þeirri kröfu sem hún taldi sig eiga, þótt hún myndi þiggja aðra og frekari þjónustu frá stefnda þar til réttarstaða hennar skýrðist.

Sent var bréf fyrir áfrýjanda til stefnda 12. desember 2013 og vísað þar til þess að hún hefði verið með beingreiðslusamning frá því um sumarið, sem hefði gefist vel. Hún yrði á hinn bóginn að búa á tveimur stöðum, aðra vikuna á heimili sínu í íbúð í húsi foreldra sinna en hina í skammtímavistun að Árlandi, sem væri slæmt fyrir hana. Þá sagði: „Við, foreldrar Salbjargar, förum því fram á fyrir hennar hönd að hún fái notendastýrða persónulega aðstoð í formi samnings sem getur hvort sem er verið NPA eða beingreiðslusamningur. Eins og áður hefur komið fram er ekki deilt um umönnunarþörf og t.d. hægt að taka mið af því mati á stuðningsþörf sem fram kemur í umsókn um NPA samning.“ Í bréfinu kom fram að vísan til beingreiðslusamnings fæli í sér að áfrýjandi fengi greiðslur sem gerðu hana jafnsetta því að hún nyti samnings um notendastýrða persónulega aðstoð.

Með bréfi 24. febrúar 2014 hafnaði stefndi beiðni áfrýjanda. Sagði í bréfinu að því miður væri ekki „unnt að verða við ósk um annað form á þjónustu en það sem

Salbjörg Ósk og fjölskylda nýtir í dag.“ Jafnframt var tilkynnt um hækkun á greiðslum til hennar frá 1. apríl 2014. Áfrýjandi krafðist rökstuðnings frá stefnda vegna synjunar á beiðni hans 12. desember 2013 og var sá rökstuðningur veittur 8. maí 2014. Þann 1. apríl sama ár tók gildi nýr samningur foreldra áfrýjanda og stefnda, sem gilda skyldi til næstu áramóta, um „félagslega heimaþjónustu, félagslega liðveislu, frekari liðveislu og stuðningsfjölskyldu“. Gerður var viðauki við þann samning 29. desember 2014 þar sem greiðslur samkvæmt fyrri samningi voru hækkaðar nokkuð, en þar var einnig kveðið á um framlengingu hans til 31. desember 2015. Samkvæmt gögnum málsins tók nýr beingreiðslusamningur milli áfrýjanda og stefnda gildi 1. janúar 2016 og rann hann út samkvæmt efni sínu 30. september sama ár. Við flutning málsins fyrir Hæstarétti var upplýst að samningur sama efnis væri enn í gildi milli aðila.

Samkvæmt framangreindu veitir stefndi áfrýjanda í fyrsta lagi félagslega heimaþjónustu samkvæmt VII. kafla laga nr. 40/1991, en með því er átt við hvers konar aðstoð við heimilishald, persónulega umhirðu, félagslegan stuðning og umönnun sem áfrýjandi þarf á að halda vegna fötlunar sinnar. Tímafjöldi vegna þessarar þjónustu er tilgreindur 252 klukkustundir í mánuði. Í öðru lagi kostar stefndi liðveislu í því skyni, sem áður er gerð grein fyrir, og er fjöldi klukkustunda í mánuði samkvæmt þeim lið 30, og í þriðja lagi er áfrýjanda veitt frekari liðveisla í sem nemur 110 klukkustundum á mánuði. Í fjórða lagi tilgreinir samningurinn stuðningsfjölskyldu, en um það segir ekki frekar í honum. Samkvæmt samningi þeim, sem gilti til 30. september 2016, greiddi stefndi vegna þessa 1.411.578 krónur á mánuði. Auk framangreinds er ágreiningslaust að áfrýjandi dvelur enn aðra hverja viku að Árlandi.

II

Krafa áfrýjanda um að felld verði úr gildi ákvörðun stefnda 24. febrúar 2014 um að synja henni um beingreiðslusamning sem geri henni kleift að fá fulla þjónustu á eigin heimili vegna fötlunar sinnar er skýrð svo að krafan lúti einungis að því að ógilt verði „ákvörðun stefnda um að synja henni um beingreiðslur til að tryggja samfellda dvöl á heimili hennar.“ Þótt ýmsar málsástæður sem tilgreindar eru í stefnu til héraðsdóms lúti að því að áfrýjandi hafi uppfyllt öll skilyrði til þess að vera upphaflega valin til þátttöku í verkefninu um notendastýrða persónulega aðstoð er krafa hennar, að fengnum framangreindum skýringum, nægilega ljós til þess að úr henni verið skorið að efni til. Hafa enda kostir stefnda til að halda uppi vörnum í málinu ekki liðið fyrir nokkuð óljósan málalíbúnað áfrýjanda að þessu leyti. Kröfu sína reisir áfrýjandi einkum á því

að ákvörðun stefnda sé haldin slíkum efnisannmörkum að hún þurfi ekki að una við það.

Áfrýjandi kveður stefnda hafa með synjuninni gerst brotlegan við stjórnslulög nr. 37/1993 og meginreglur stjórnsluréttar. Í henni hafi falist ákvörðun sem reist hafi verið á ómálefnalegum og „ófyrrisjáanlegum“ forsendum sem gengið hafi í berhögg við réttmætar væntingar áfrýjanda. Hún tiltekur að röksemdir stefnda um að takmarkaðir fjármunir séu veittir til málefna fatlaðra og það setji honum skorður séu ómálefnalegar og ekki tækar þegar sannað sé hvaða þjónusta sé henni fyrir bestu. Þessi rök séu að auki röng, því þjónusta sú, sem hún geri kröfu um, sé ekki dýrari en sú sem hún hefur að teknu tilliti til kostnaðar af dvöl hennar að Árlandi. Þar við bætist að pláss sem fötluð börn hafa þörf fyrir myndi losna í skammtíavistuninni ef fallist yrði á kröfu hennar. Sífelldir flutningar milli heimilis áfrýjanda og Árlands hafi slæm áhrif á heilsu hennar og velferð og skerði stjórnarskrárvarinn rétt hennar til þess að njóta friðhelgi einkalífs síns og heimilis, sbr. 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar. Afstaða stefnda um mörg framangreindra atriða fer að mati áfrýjanda í bága við meðalhófsreglu stjórnsluréttarins, enda sé sú afstaða sem felist í ákvörðuninni ekki nauðsynleg og aðrar leiðir færar sem feli í sér minni réttindaskerðingu fyrir áfrýjanda.

Áfrýjandi telur að ákvörðunin sé ósamrýmanleg 76. gr. stjórnarskrárinnar sem mæli fyrir um að öllum sem þess þurfi, skuli tryggður réttur í lögum til aðstoðar vegna sjúkleika og örorku. Þá lítur áfrýjandi svo á að ákvörðunin fari í bága við lög og bendir í því sambandi á 42. gr. laga nr. 40/1991 sem kveði á um að félagsmálanefnd sveitarfélags skuli vinna að því að fötluðu fólki þar séu tryggð sambærileg líf skjör og jafnrétti á við aðra borgara. Jafnframt skuli fötluðu fólki sköpuð skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins. Þá vísar áfrýjandi einnig til 10. gr. laga nr. 59/1992, en þar sé mælt fyrir um að fatlað fólk skuli eiga kost á félagslegri þjónustu sem geri því kleift að búa á eigin heimili og húsnaðisúrræðum í samræmi við þarfir þess og óskir eftir því sem kostur er.

Áfrýjandi telur einnig að ákvörðun stefnda fari í bága við ýmis ákvæði reglugerðar nr. 1054/2010 um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu. Í þessu sambandi vísar áfrýjandi einkum til 2. gr. reglugerðarinnar þar sem segir að markmiðið með henni sé að fatlað fólk fái félagslega þjónustu þannig að sem best henti hverjum og einum. Skuli tekið mið af óskum og aðstæðum og þörf fyrir þjónustu. Fylgt skuli þeirri meginreglu að fólk eigi val um hvernig það býr, enda sé það í samræmi við það sem almennt tíðkast.

Loks bendir áfrýjandi á að ákvörðunin fari í bága við þann rétt sem fötluðum sé áskilinn í samningi Sameinuðu þjóðanna 30. mars 2007 um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland hafi undirritað sama dag og leiddur hafi verið í landslög með 2. mgr. 1. gr. laga nr. 59/1992. Bendir hún einkum á a. lið 19. gr. samningsins þar sem kveðið sé á um að fatlað fólk skuli hafa tækifæri til að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það búi til jafns við aðra og því sé ekki gert að eiga heima þar sem tiltekið búsetuform ríkir.

III

Af 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar leiðir meðal annars að fötluðum skuli í lögum tryggður réttur til aðstoðar. Löggjafinn hefur til samræmis við það sett í lög ýmis ákvæði um málefni fatlaðs fólks, en þau er einkum að finna í lögum nr. 40/1991 og nr. 59/1992. Þannig er í fyrrnefndu lögunum kveðið á um þjónustu við fatlað fólk í XI. kafla. Þar er í 42. til 44. gr. mælt fyrir um að félagsmálanefndir sveitarfélaga skuli vinna að því að fötluðu fólki séu tryggð sambærileg lífskjör og jafnrétti á við aðra þjóðfélagshópa, auk þess sem þeim skuli sköpuð skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins. Félagsmálanefndir skuli einnig skipuleggja félagslega heimaþjónustu fyrir fatlað fólk og leitast við að tryggja því hentugt húsnæði. Þá skuli fatlað fólk eiga rétt á almennri þjónustu og aðstoð samkvæmt lögunum og því skal veitt þjónusta á stofnunum eftir því sem unnt er og við á. Í síðarnefndu lögunum, sem eru sérlög um málefni fatlaðs fólks, segir meðal annars í 8. gr. að veita skuli fötluðu fólki stoðþjónustu, meðal annars á heimilum þess í því skyni að treysta möguleika til sjálfstæðs heimilishalds, sem hefur að markmiði að gera því kleift að lifa og starfa í eðlilegu samfélagi við aðra. Í 10. gr. er mælt fyrir um búsetuúrræði fyrir fatlað fólk. Þar er sú skylda lögð á sveitarfélög að gefa fötluðu fólki kost á félagslegri þjónustu sem geri því kleift að búa á eigin heimili og húsnæðisúrræðum sem séu í samræmi við þarfir þess og óskir með þeim fyrirvara þó, sem fram kemur í 1. mgr. greinarinnar, að þessum kröfum verði eingöngu fullnægt eftir því sem kostur er. Í X. kafla laganna er í 24. og 25. gr. mælt fyrir um skyldu sveitarfélaga til þess að veita fötluðu fólki liðveislu og frekari liðveislu en inntaki þessara úrræða hefur áður verið lýst.

Með lögum nr. 152/2010 var, sem fyrr greinir, gerð sú breyting á lögum nr. 59/1992 að sveitarfélögum var falið að annast málefni fatlaðs fólks sem áður höfðu verið viðfangsefni ríkisins.

Samkvæmt gögnum málsins hefur stefndi markað sér stefnu um þjónustu við fatlað fólk á heimilum þess í sveitarfélaginu og tekur sú stefna til árána 2013 til 2024. Stefndi hefur einnig sett sér reglur um félagslega heimaþjónustu frá maí 2006, reglur

um stuðningsþjónustu frá júní 2012 og reglur um beingreiðslusamninga við fatlað fólk og forsjáaraðila fatlaðra barna frá september 2015, auk leiðbeininga um verklag við gerð slíkra samninga.

Að framan er lýst þeirri þjónustu sem stefndi hefur veitt áfrýjanda og skiptir í því efni einkum máli hér sú þjónusta sem veitt hefur verið frá maí 2013. Áfrýjandi hefur notið beingreiðslusamninga við stefnda frá þeim tíma þar sem meðal annars kemur fram að hún njóti heimaþjónustu, liðveislu og frekari liðveislu og að í því skyni greiði stefndi nú samtals fyrir 392 klukkustundir í mánuði. Auk þess nýtur áfrýjandi skammtímavistunar að Árlandi aðra hverja viku, eins og fyrr greinir.

Krafa áfrýjanda er á því reist að lög standi til þess að auka eigi greiðslur stefnda samkvæmt beingreiðslusamningnum þannig að hún eigi þess kost að njóta þjónustu samkvæmt honum á þann hátt að hún geti búið að fullu í séríbúð í húsi foreldra sinna. Ekki er ágreiningur um að sá tímafjöldi sem stefndi greiðir fyrir þjónustu við áfrýjanda sé hámark þess sem mælt er fyrir um í reglum stefnda um beingreiðslusamninga. Áfrýjandi heldur því þó fram að dæmi séu þess að greitt sé umfram það sem reglurnar kveði á um. Stefndi andmælir því, en tekur þó fram það geti átt við í fáeinum tilvikum þar sem hann hafi við gildistöku laga nr. 152/2010 tekið yfir skyldur samkvæmt samningum sem ríkið hafi áður gert og hann ekki getað breytt til lækkunar. Ákvörðun stefnda sem krafist er ógildingar á felur í sér synjun á því að veita áfrýjanda þjónustu umfram það sem reglur stefnda um beingreiðslusamninga mæla fyrir um. Ákvæði laga nr. 40/1991 og nr. 59/1992, sem rakin hafa verið, leggja ekki ríkari skyldur á stefnda um að veita áfrýjanda þjónustu, en fram koma í reglum stefnda sem raktar hafa verið. Markmiðslýsingar í 2. gr. reglugerðar nr. 1054/2010 og tilvitnað ákvæði a. liðar 19. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem ekki hefur verið lögfestur hér á landi, geta ekki aukið þær skyldur um þjónustu við fatlað fólk sem á stefnda eru lagðar samkvæmt lögum. Verður því hafnað kröfu áfrýjanda sem reist er á því að ákvörðunin 24. febrúar 2014 sé haldin slíkum efnisannmörkum að það eigi að leiða til ógildingar hennar. Þá verður ekki fallist á að sú skipan sem er á húsnaðismálum áfrýjanda fari í bága við 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt öllu framansögðu verður hinn áfrýjaði dómur staðfestur.

Rétt er að málskostnaður fyrir Hæstarétti falli niður.

Dómsorð:

Hinn áfrýjaði dómur skal vera óraskaður.

Málskostnaður fyrir Hæstarétti fellur niður.

Rétt endurrit staðfestir
01.12.2016
Gjald: 1.750 kr.

