



D Ó M U R

4. janúar 2016

Mál nr. **E-2517/2015:**

Stefnandi: A
(Katrín Oddsdóttir hdl.)

Stefndi: Reykjavíkurborg
(Ebba Schram hdl.)

Dómari: Lárentsínus Kristjánsson héraðsdómari

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 4. janúar 2016 í málinu nr. E-2517/2015:

A

(Katrín Oddsdóttir hdl.)

gegn

Reykjavíkurborg

(Ebba Schram hdl.)

Mál þetta sem höfðað var 29. júní 2015 af A gegn Reykjavíkurborg, Ráðhúsi Reykjavíkur, Tjarnargötu 11, 101 Reykjavík, var dómtekið að lokinni aðalmeðferð sem fram fór 8. desember sl.

Stefnandi krefst þess að felld verði úr gildi með dómi ákvörðun Reykjavíkurborgar, dags. 24. febrúar 2014, um að synja stefnanda um beingreiðslusamning sem geri stefnanda kleift að fá fulla þjónustu vegna fötlunar á eigin heimili.

Þá er að krafist málskostnaðar að skaðlausu eins og mál þetta væri eigi gjafsóknarmál.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar úr hendi stefnanda.

I.

Stefnandi er öryrki með verulega skerðingu á flestum sviðum vegna fötlunar. Fyrir vikið þarf stefnandi aðstoð við allar daglegar athafnir. Ágreiningslaust er að stefndi þurfi aðstoð eins til tveggja starfsmanna allan sólarhringinn, enda í hæsta flokki hjá stefnanda þegar metin er stuðningsþörf.

Stefnandi hefur alla ævi notið mjög mikils stuðnings, m.a. dvalið í skammtímavistun frá tveggja ára aldri þrjá eða fjóra daga í mánuði, frá tíu ára aldri í eina viku í mánuði og fékk þá jafnframt stuðningsfjölskyldu, og frá fjórtán ára aldri í tvær vikur í mánuði. Þá hafa foreldrar stefnanda fengið heimaþjónustu í mismiklu magni frá því að stefnandi var á leikskólaaldri. Þegar stefnandi náði 18 ára aldri fékk hún þjónustu í formi frekari liðveislu, en sú þjónusta er lögum samkvæmt ekki veitt börnum. Frá árinu 2013 hefur stefnandi verið með beingreiðslusamning aðra hverja viku og þá búið á heimili sínu en dvalið hina vikuna í skammtímavistuninni B, sem er rekin af stefnda sem úrræði fyrir mikið fatlaða einstaklinga. Vegna fötlunar stefnanda eru að jafnaði tveir starfsmenn með henni í skammtímavistuninni.

Hinn 11. ágúst 2012 auglýsti stefndi í Fréttablaðinu og Morgunblaðinu eftir þátttakendum í þróunar- og tilraunaverkefni sem nefnist notendastýrð persónuleg aðstoð, skammstafað, NPA. Um var að ræða tímabundið samstarfsverkefni stefnda og íslenska ríkisins sem komið var á laggirnar á grundvelli IV. bráðabirgðaákvæði laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, sbr. lög nr. 152/2010. Umsóknarfrestur rann út 10. september 2012 en innan þess tíma barst umsókn frá stefnanda um þátttöku í verkefninu.

Reglur stefnda um NPA voru samþykktar á fundi velferðarráðs 21. mars 2013 og á fundi borgarráðs 4. apríl 2013. Í framhaldinu voru þátttakendur valdir úr hópi umsækjenda vorið 2013 og hófst verkefnið um mitt sumar sama ár. Stefnandi, sem taldi sig eiga réttmætar væntingar um samþykki, var ekki í hópi þeirra sem voru valdir til að taka þátt í tilraunaverkefninu.

Til að koma til móts við þarfir stefnanda, veitti stefndi henni svokallaðan beingreiðslusamning.

Með breytingu á lögum nr. 59/1992, sbr. lög nr. 152/2010, voru málefni fatlaðs fólks flutt frá íslenska ríkinu yfir til sveitarfélaga frá og með 1. janúar 2011. Jafnvel þótt málefni fatlaðs fólks hefðu verið á ábyrgð ríkisins fram til ársins 2011 veittu sveitarfélög fötluðu fólki á þeim tíma félagslega þjónustu sem nefndist liðveisla og frekari liðveisla. Fyrir árið 2011 voru í gildi þjónustusamningar, sem komið var á laggirnar af hálfu Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra í Reykjavík um útfærslu lögbundinnar þjónustu við fatlað fólk. Við yfirfærslu málaflokksins tók stefndi alfarið við þeim beingreiðslusamningum sem í gildi voru vegna þjónustu fyrir fatlað fólk í sjálfstæðri búsetu.

Umræddir beingreiðslusamningar byggðust á fyrra verklagi sem fólst í því að upphæð sem samsvarar ætluðum kostnaði við, annars vegar þjónustu í búsetu, og hins vegar dagþjónustu, er greidd notandanum sem tekur þá á sig þá ábyrgð að útvega sér sjálfur þá þjónustu sem hann þarfnast. Við mat á kostnaði vegna búsetu mun tekið mið af meðaltalsrekstrarkostnaði viðmiðunarsambýla eftir ákveðnum aðferðum, en kostnaður vegna dagþjónustu er metinn út frá viðmiði af rekstrarkostnaði af viðeigandi dagþjónustuúrræði.

Núverandi þjónustufyrirkomulag stefnanda er með þeim hætti að hún býr í sjálfstæðri búsetu í sinni eigin íbúð sem er í sama húsi og foreldrar hennar búa í, en þó aðeins aðra hverja viku. Á meðan hún er á heimili sínu nýtur stefnandi aðstoðar starfsmanna á grundvelli beingreiðslusamnings við stefnda, en hina vikuna er hún vistuð á B sem er skammtímvistunarúrræði fyrir mikið fötluð börn

Stefnandi náði átján ára aldri þann [...], og ætti því ekki samkvæmt reglum að dvelja á B en gerir það þó líkt og þrír aðrir einstaklingar sem hafa náð átján ára aldri.

Á grundvelli þess að stefnandi væri að ná fullorðinsaldri sóttu foreldrar hennar, með umsókn 12. desember 2013, um hækkun á beingreiðslusamningi, eða eftir atvikum NPA-samning, til stefnda enda töldu þau að heilsu hennar væri mun betur

borgið í alla staði hefði hún aðstæður til að búa á heimili sínu og með eigið aðstoðarfólk alla daga.

Funduðu foreldrar í framhaldi með fulltrúum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar í desember 2013 og fundu fyrir miklum samstarfviðja að sögn.

Eftir ítrekanir, m.a. frá lögmanni stefnanda, var foreldrum hennar kynnt sú ákvörðun stefnda með bréfi 24. febrúar 2014 að ekki væri unnt að verða við ósk stefnanda um annað form á þjónustu en stefnandi nyti þá þegar. Hins vegar var tilkynnt að beingreiðslusamningur milli aðila myndi hækka um 390.763 krónur frá 1. apríl 2014 og næmi þá alls 1.262.936 krónum á mánuði. Þessi hækkun kom til vegna frekari liðveislu sem stefnandi öðlaðist lögbundinn rétt til að fá við 18 ára aldur. Í bréfinu kom fram að stefnanda stæði til boða áfram að nýta þá þjónustu sem hún nyti þá en jafnframt sagt að hún væri í forgangi um að fá tilboð um sértækt búsetuúrræði.

Fyrir hönd stefnanda samþykktu foreldrar hennar hækkun á greiðslum til hennar en áskildu henni þó fullan rétt vegna ákvörðunar stefnda um að hafna umsókn hennar um það sem þau töldu fullnægjandi greiðslur.

Fulltrúar stefnanda hafa lagt fram eigin útreikninga sem sýna að þeirra mati að ekki yrði um aukinn kostnað að ræða fyrir stefnda þótt fallist yrði á beiðni stefnanda um aukinn beingreiðslusamning. Um þetta er þó ágreiningur í málinu.

Í samantekt frá fagsviði langtímaeftirfylgdar Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins, dags. 4. júlí 2014, en að þeirri samantekt standa atferlisfræðingur, félagsráðgjafi og barnalæknir, segir að til þess að stefnandi nái betri tókum á svefni og sjálfskaðahegðun sé henni mikilvægt að eiga eitt heimili þar sem hún geti fengið alla þá þjónustu sem hún þarf á að halda.

Þá liggur og fyrir ódagsett mat Velferðasviðs stefnda vegna umsóknar um þátttöku í tilraunaverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð þar sem fram kemur að ráðgjafi í málinu, telur að NPA-samningur myndi veita stefnanda aukin lífsgæði og möguleika til þátttöku og sjálfstæðis í samfélaginu sem henni sé mikilvægt að hafa. Er í matinu eindregið mælt með því að stefnandi fá NPA-samning þar sem slíkur samningur myndi skipta sköpum í lífi hennar.

Þann 6. mars 2014 var óskað rökstuðnings af hálfu stefnanda fyrir framangreindri ákvörðun stefnda. Hann barst 8. maí 2014. Þar er rakið hvaða þjónustuleiðir standi fötluðu fólki í Reykjavík til boða. Einnig er sú skýring gefin fyrir því að stefnanda hafi ekki verið boðin þátttaka í tilraunaverkefni um notendastýrða persónulega aðstoð, að fjármagn sem hafi verið til ráðstöfunar fyrir verkefnið hafi ekki leyft að bjóða fleiri einstaklingum slíka þjónustu.

Stefnandi kveðst hafa lagt þunga áherslu á að sammælst yrði um viðeigandi þjónustusamning fyrir hana áður en hún næði 18 ára aldri. Frekari tilraunir stefnanda í þá veru, m.a. á fundi um málið með borgarstjóra og borgarritara þann 29. október 2014, hafi ekki breytt stöðu hennar.

Stefnandi og fjölskylda hennar sáu sig knúin til að leita lögmannaástoðar þegar ljóst var árið 2014 að ekki virtist standa til að veita stefnanda þjónustu í samræmi við aldur hennar og þarfir.

III.

Stefnandi byggir á því að stefndi hafi ekki uppfyllt lagaskyldu sína gagnvart henni, í samræmi við 1. og 4. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992, þrátt fyrir að stefnandi hafi lagt sig alla fram og ítrekaðar sáttumleitanir verið reyndar. Synjun stefnda þýði að henni séu ekki tryggð sambærileg lífskjör við lífskjör annarra þjóðfélagsþegna né sköpuð lífsskilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi, líkt og kveðið sé á um í lögum um málefni fatlaðs fólks.

Stefnandi byggir á því að það að gera henni að búa aðra hverja viku utan heimilis síns á skammtímavistun fyrir börn samrýmist ekki skyldum stefnda skv. lögum um málefni fatlaðs fólks. Slíkt fyrirkomulag kalli á umgengni við mun fleira fólk sem veiti henni þjónustu, með tilheyrandi auknu álagi og geri stefnanda mun erfiðara að halda samfellu í ýmsu sem tengist daglegum störfum og þörfum hennar.

Samkvæmt 4. gr. laga um málefni fatlaðs fólks beri sveitarfélög ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þar með talið gæðum þjónustunnar. Stefnandi telur að á stefnda hvíli ótvíræð lagaskylda skv. 1. mgr. 1. gr. sömu laga til að tryggja fötludu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi. Með ákvörðun þeirri sem krafist er ógildingar á hafi stefndi brotið gegn umræddu ákvæði.

Stefnandi vísar til þess að skv. 5. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 skuli fatlaður einstaklingur eiga rétt á þjónustu þar sem hann kýs að búa. Í ákvörðun stefnda felist skýrt brot á þeim rétti stefnanda.

Stefnandi byggir jafnframt á því að með synjun á NPA-samningi, og síðar fullri fjármögnun þjónustuþarfar í formi beingreiðslusamnings, hafi stefndi brotið gegn stjórnsýslulögum og meginreglum stjórnsýsluréttar. Í synjuninni hafi falist ákvörðun sem hafi byggst á ómálefnalegum og ófyrirsjáanlegum forsendum og gengið í berhögg við réttmætar væntingar stefnanda. Stefnandi byggir á því að sjónarmið um takmarkaða fjármuni séu ótæk til að afsaka það að henni sé ekki veitt sú þjónusta sem fagfólk sé sammála um að sé henni fyrir bestu. Í því sambandi bendir stefnandi á að skv. fyrirliggjandi rökstuðningi, sem stefnandi fullyrðir í stefnu til héraðsdóms að sé ómótmælt af hálfu stefnda, sé ekki um að ræða dýrari þjónustu en hún nýtur nú þegar, auk þess sem skortur á fjármagni sé ekki málefnaleg mismununarástæða hvað stjórnsýsluákvæðanir varðar.

Stefnandi áréttar að þó að hún eigi ekki aðild að tilraunaverkefninu um NPA, firri það ekki stefnda ábyrgð sem þjónustuaðila til að veita henni lögbundna þjónustu við hæfi. Stefnandi kveðst ítrekað hafa lýst því yfir að ekki skipti hana máli í hvaða formi þjónusta við hana sé, heldur einungis að hún sé fullnægjandi og viðeigandi, og viðhöfð alfarið á heimili hennar en ekki á skammtímavistun fyrir börn.

Í 2. mgr. 1. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 segi að við framkvæmd laganna skuli tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Stefnandi telur einsýnt að ákvæði samningsins gildi hvað varðar stefnda þessa máls og veitingu þjónustu til stefnanda. Byggir stefnandi á því að stefndi hafi gengið gegn ákvæðum umrædds samnings með ákvörðun sinni með slíkum hætti að varði ógildingarannmarka hennar m.t.t. lagaskyldu sem hvíli á stefnda skv. lögum nr. 59/1992. Stefnandi vísar þar til 1. gr. samningsins sem segi að fatlað fólk njóti allra mannréttinda og mannfrelsis til fulls og jafns við aðra. Stefnandi njóti t.a.m. ekki friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu sbr. 71. gr. stjórnarskrár þar sem henni sé gert að búa á skammtímavistun fyrir börn utan eigin heimilis. Þá leggur stefnandi þunga áherslu á 19. gr. samningsins sem viðurkenni rétt alls fatlaðs fólks til að lifa í samfélaginu og rétt þess til að eiga valkosti til jafns við aðra. Greinin geri áskilnað til aðildarríkja um að gera árangursríkar og viðeigandi ráðstafanir til þess að fatlað fólk megi njóta þess réttar til fulls og stuðla að fullri þátttöku þess í samfélaginu, meðal annars með því að tryggja „fötlðu fólki tækifæri til þess að velja sér búsetustað og hvar og með hverjum það býr, til jafns við aðra, og að því sé ekki gert að eiga heima þar sem tiltekið búsetuform ríkir“, eins og segir í a-lið ákvæðisins.

Auk þess byggir stefnandi á 22. gr. samningsins sem kveður á um virðingu fyrir einkalífi og segir að enginn fatlaður einstaklingur skuli sæta því að einkalíf hans, fjölskyldulíf og heimilislíf eða samskipti af öðru tagi séu trufluð að geðþóttu eða með ólögum hætti eða að vegið sé að æru viðkomandi eða orðstír með óréttmætum hætti. Stefnandi telur að viðhöfð séu ómálefnaleg inngríp í einkalíf hennar með því að gera henni að búa við úrræði sem sé ætlað sem skammtímavistun fyrir börn, í stað eigin heimilis sem tryggir nálægð við fjölskyldu og val á aðstoðarfólki. Loks byggir stefnandi á 25. gr. samningsins sem kveður á um að fatlað fólk hafi rétt til þess að njóta góðrar heilsu að hæsta marki sem unnt er án mismununar vegna fötlunar. Stefnandi vísar og til 76. gr. stjórnarskrár hvað varðar rétt hennar til aðstoðar vegna örorku og þá þjóðréttarlegu samninga sem lagðir hafa verið til grundvallar túlkun á umræddri stjórnarskrárgrein.

Stefnandi telur þá ákvörðun sem krafist er að verði ógild ganga í berhögg við ákvæði þess þjóðréttarlega sáttmála sem sérstaklega er tilgreint í lögum að skuli taka mið af við framkvæmd laga um málefni fatlaðs fólks. Þegar af þeirri ástæðu sé umrædd ákvörðun ógild enda lögmati hennar ekkert, óháð því hvað kunni að segja í verklagsreglum stefnda. Hér vísist til lögmatisreglu stjórnsýsluréttarins sem og réttmætisreglu sem feli í sér að byggja verði ákvarðanir stjórnvalda á málefnalegum sjónarmiðum sem samrýmast lögum.

Stefnandi telur jafnframt að með ákvörðun stefnda hafi verið brotið gegn þeim meginreglum sem finna megi í 2., 3. og 17. gr. sammingsins.

Stefnandi vísar til útgefinnar stefnu Reykjavíkurborgar í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum 2013-2024. Þessi stefna hafi verið samþykkt í velferðarráði stefnda þann 3. apríl 2014 og borgarstjórn 15. apríl 2014, því hafi stefndi skuldbundið sig til þess að fylgja því sem þar kemur fram.

Með umræddri stefnu Reykjavíkurborgar hefur stefndi sjálfur, að eigin frumkvæði, lagt túlkun í þau lög og reglur sem hann telur hvíla á sér sem veitanda þjónustu og er honum því ekki stætt á því að viðhafa þjónustu sem gengur þvert á umrædda stefnu. Stefnandi byggir á því að framgangur og framkvæmd stefnda gegn stefnanda þessa máls sé í skýrri andstöðu við þau markmið og yfirlýsingar sem fram koma í framangreindri stefnu stefnda sjálfs.

Stefnandi byggir jafnframt á því að stefndi hafi brotið gegn ákvæðum reglugerðar um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu nr. 1054/2010 sem sækir stoð til laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Stefnandi vísar þar einkum til þeirra markmiða sem lýst sé í 2. gr. reglugerðarinnar en stefnandi byggir á því að með ákvörðun sinni hafi stefndi gengið freklega gegn þeim markmiðum sem þar sé lýst, enda stefnanda ekki verið veitt þjónusta í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar.

Þá vísar stefnandi til stuðnings ógildingarkröfu sinni til 6. gr. reglugerðar nr. 1054/2010 sem segi að gæta skuli þess að sjálfsákvörðunarréttur fólks sé virtur sem og 7. gr. sem kveði á um að þjónustuáætlun skuli vera einstaklingsbundin, heildræn og fela í sér skýr markmið. Það geti ekki talist heildræn þjónusta þegar fullorðinni manneskju sé gert að dveljast að hálfu leyti í skammtíavistun fyrir börn. Með slíku fyrirkomulagi sé brotið gegn sjálfsákvörðunarrétti stefnanda sem varinn sé í reglugerðinni. Stefnandi vísar einnig til 8. gr. um að fólk sem njóti stuðnings skv. reglugerðinni skuli eiga rétt á stuðningi við daglegt líf hvar sem það býr eftir því sem við verði komið.

Stefnandi byggir á því að það sé óumdeilt í málinu að krafa hennar um eðlilegt líf, og þannig sambærileg lífskjör við lífskjör annarra þjóðfélagsþegna þessa lands, sé ekki dýrari en sú þjónusta sem henni sé nú veitt af hálfu stefnda. Jafnvel þótt um væri að ræða dýrari leið, verði réttur stefnanda til fullnægjandi og viðeigandi þjónustu vegna fötlunar hennar ekki frá henni tekinn á grundvelli slíkra raka. Slíkt stangist á við gildandi lög og reglur á Íslandi.

Telur stefnandi jafnframt að ákvörðun stefnda skuli ógilda á grundvelli þess að hún feli í sér brot á jafnræðisreglu og uppfylli ekki kröfur sem gera má um gæði þjónustu, sbr. 4. gr. laga um málefni fatlaðs fólks. Synjun á umsókn stefnanda um NPA-samning hafi falið í sér brot á jafnræðisreglu þrátt fyrir að sérfræðingar stefnda hefðu raðað hennar umsókn efst á grundvelli þarfar og fötlunar. Því sé ómálefnalegt að fram hjá henni skyldi vera gengið.

Að lokum byggir stefnandi á því að í synjun Reykjavíkurborgar felist sjálfstæð brot gegn 71. gr. og 76. gr. stjórnarskrár sbr. lög nr. 33/1994, stefnanda sé með núverandi fyrirkomulagi fyrirmanað að dveljast á heimili sínu aðra hverja viku. Þá felist brot gegn 76. gr. stjórnarskrár í því að stefnanda sé ekki veittur sá réttur sem hún sannanlega þurfi á grundvelli fötlunar hennar með núverandi fyrirkomulagi.

Stefnandi vísar m.a. til stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 og stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Jafnframt byggir stefnandi á reglugerð nr. 1054/2010. Þá byggir stefnandi á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Varnarþing byggir á 33. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Kröfu um málskostnað styður stefnandi við XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

IV.

Stefndi bendir dómnum á að í stefnu málsins geri stefnandi kröfu um að felld verði úr gildi ákvörðun stefnda frá 24. febrúar 2014 um að synja stefnanda um

beingreiðslusamning sem geri henni kleift að fá fulla þjónustu vegna fötlunar í sjálfstæðri búsetu. Þótt stefndi geri ekki kröfu um frávísun telur hann engu að síður rétt að benda dóminum á að ástæða geti verið til þess, með hliðsjón af kröfugerð stefnanda, að vísa málinu gegn honum frá dómi án kröfu. Helgist það í fyrsta lagi af því að ekki liggur fyrir hvað felist í hugtakinu „full þjónusta“ í kröfugerð stefnanda. Að mati stefnda stríðir þessi framsetning kröfugerðar stefnanda gegn meginreglu einkamálaréttarfars um ákveðna og ljósa kröfugerð, sbr. meðal annars d- og e-lið 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Í öðru lagi hafi stefnanda með bréfi stefnda frá 24. febrúar 2014 verið synjað um að fá annað form þjónustu, eða NPA-samning. Það sé ekki á færi stefnda að veita stefnanda meiri þjónustu í formi NPA-samnings, þar sem einungis þeir fötluðu einstaklingar sem voru valdir til þátttöku í því tilraunaverkefni eigi rétt á þjónustu í því formi í sjálfstæðri búsetu. Jafnvel þótt kröfugerð stefnanda sé með framangreindum hætti verði hvergi ráðið af efni stefnu að stefnandi krefjist ógildingar á ákvörðun um að synja honum um þátttöku í tilraunaverkefni um NPA. Því sé ekki að finna samræmi í stefnu á milli annars vegar dómkröfu stefnanda og hins vegar málatilbúnaðar, sem brjóti einnig í bága við fyrrnefnda meginreglu um ákveðna og ljósa kröfugerð.

Stefndi mótmælir öllum málsástæðum stefnanda í stefnu sem röngum og/eða ósönnuðum.

Sýknukrafa stefnda byggist á því að stefnandi nýtur nú þegar allrar þeirrar þjónustu sem stefnda sé skylt að veita henni samkvæmt, annars vegar lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, með síðari breytingum, og lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, með síðari breytingum, og hins vegar eigin reglum. Samanlagður hámarkstími sem fatlaður einstaklingur geti fengið vegna lögbundinnar þjónustu, þ.e. félagslegrar heimaþjónustu, liðveislu og frekari liðveislu, hjá stefnda sé 392 klukkustundir á mánuði í formi beingreiðslusamnings. Þar sem stefndi hafi nú þegar uppfyllt skyldur sínar með því að bjóða stefnanda upp á þjónustu í formi greiðslna samkvæmt beingreiðslusamningi fyrir 392 klukkustundir á mánuði beri að sýkna stefnda.

Stefndi tiltekur að honum sé skylt að veita stefnanda annars vegar félagslega heimaþjónustu samkvæmt lögum nr. 40/1991, og hins vegar stuðningsþjónustu, þ.e. liðveislu og frekari liðveislu, samkvæmt lögum nr. 59/1992, með síðari breytingum. Um sé að ræða dag-, kvöld- og helgarþjónustu. Í báðum tilvikum fari þjónusta eftir mati á þjónustubörf og reglum stefnda um heimaþjónustu, stuðningsþjónustu og beingreiðslusamninga. Stefndi hafi í þessum reglum útfært þjónustuna í samræmi

við þær skyldur sem á honum hvíla að lögum.

Samkvæmt verklagi stefnda um beingreiðslusamninga sem gildi þegar bréf stefnda var ritað 24. febrúar 2014, sé í ákveðnum tilvikum heimilt að gera samning við notanda þjónustunnar, eða við forsjáradíla ólögráða fatlaðs barns, um að hann fái greidda ákveðna fjárhæð mánaðarlega sem hann ráðstafar sjálfur til kaupa á þeirri þjónustu sem stefnda væri annars skylt að veita lögum samkvæmt, meðal annars á grundvelli mats um stuðnings- og þjónustupörf. Skilyrði fyrir gerð slíks samnings sé að um sé að ræða fleiri en einn þjónustupátt og viðvarandi og umfangsmikla þjónustupörf einstaklingsins, þ.e. 20 klukkustundir eða meira á viku. Svo sé í tilviki stefnanda, en stefndi hefur gert beingreiðslusamning við stefnanda um félagslega heimaþjónustu, sbr. VII. kafla laga nr. 40/1991, liðveislu, sbr. 24. gr. laga nr. 59/1992 og frekari liðveislu, sbr. 25. gr. laganna.

Samkvæmt verklagi um beingreiðslusamninga sé fjármagn veitt einstaklingi á grundvelli metinnar þarfar hans í klukkustundum í þjónustu samkvæmt reglum um félagslega heimaþjónustu og reglum um stuðningsþjónustu, en þessar reglur hefur stefndi lagt fram í málinu. Í reglunum komi fram að samanlagður hámarksfjöldi tíma sem einstaklingur getur fengið vegna skilgreindra þjónustupátta sé 392 klukkustundir á mánuði.

Stefndi bendir á að telji stefnandi sig vera í þörf fyrir meiri þjónustu í sjálfstæðri búsetu en þá sem hún nýtur þegar af hálfu stefnda samkvæmt lögum og reglum stefnda þá sé í raun um að ræða þörf stefnanda fyrir heilbrigðisþjónustu sem sé á ábyrgð íslenska ríkisins en ekki stefnda. Ef sú þjónusta sem stefnandi geri kröfu um að fá greidda úr hendi stefnda sé þess eðlis að henni sé þannig hætta búin heilsufarslega verði hún ekki veitt, þá falli sú þjónusta undir ákvæði laga nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu.

Stefnandi byggir á því að þar sem stefnandi hafi sjálf valið það fyrirkomulag að vera með beingreiðslusamning sé það hennar að tryggja að greiðslur fyrir hámarksfjölda tíma í þjónustu standi undir kostnaði við þjónustuna.

Stefndi hafnar alfarið þeirri kröfu stefnanda að greiðslur til hennar skuli taka mið af viðmiðum um NPA-samning. Byggist sú afstaða stefnda í fyrsta lagi á því að stefnandi hafi ekki verið valin til að vera þátttakandi í þessu þróunar- og tilraunaverkefni ríkis og sveitarfélaga. Stefnandi geti eðli máls samkvæmt ekki öðlast réttindi eða borið skyldur sem fylgja því verkefni. Í annan stað sé um að

ræða tímabundið tilraunaverkefni sem gangi mun lengra en lagalegar skyldur sveitarfélaga kveða á um. Reglur og viðmið sem þarna gildi séu því ekki hæf sem viðmið fyrir þjónustu stefnda við fatlað fólk.

Stefndi byggir á því að ákvörðun um hámarksfjölda tíma félagslegrar heimaþjónustu og stuðningsþjónustu, ásamt framangreindri framkvæmd og útfærslu á greiðslum vegna þjónustu til handa stefnanda, sé í fullu samræmi við þær skyldur sem hvíla á honum lögum samkvæmt um þetta efni.

Í lögum nr. 40/1991 sé sérstaklega fjallað um þjónustu við fatlaða í XI. kafla. Í 44. gr. laganna segi að fatlað fólk eigi rétt á almennri þjónustu eftir því sem unnt sé og við eigi. Eins og orðalag lagaákvæðisins beri með sér sé um að ræða almenna rammalöggjöf, sem veiti sveitarfélögum ákveðið svigrúm til að meta sjálf, miðað við aðstæður á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau vilji veita. Í samræmi við þetta og ákvæði stjórnarskrárinnar um sjálfstjórn sveitarfélaga sé mat á þeirri nauðsyn að meginstefnu til lagt í hendur þeirrar sveitarstjórnar sem þjónustuna veiti, enda byggist það á lögætum sjónarmiðum og sé í samræmi við lög að öðru leyti.

Sama svigrúm sé veitt sveitarfélögum í lögum nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, þ.e. skyldan sem hvíli á sveitarfélagi til að tryggja framkvæmd laganna og að þeim verkefnum sem löggin kveða á um sé sinnt skapi heimild og svigrúm til handa sveitarfélagi til að setja sér sínar eigin reglur um rétt íbúa á grundvelli laganna, þ. á m. um umfang og útfærslu þjónustu við fatlað fólk. Lögunum sé því einungis ætlað að tryggja rétt fólks en ekki að skilgreina hann, heldur sé það verkefni hvers sveitarfélags. Einstaklingur geti þannig ekki á grundvelli 44. gr. laganna, gert kröfu um ákveðna, skilyrðis- og tafarlausrar þjónustu, heldur helgist framboð hennar af því í hvaða mæli sveitarfélagi sé unnt að veita þjónustuna.

Vísað er til 24. og 25. gr. laga nr. 59/1992. Í 24. gr. sé kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að gefa fötluðu fólki kost á liðveislu; að veita fötluðum einstaklingi margháttada aðstoð við athafnir dagslegs lífs. Í tilviki stefnanda dugi þessi þjónusta ekki til og gildi því einnig 25. gr. laganna sem mæli fyrir um skyldu sveitarfélags til að veita fötluðum frekari liðveislu. Frekari liðveisla feli í sér viðbótarþjónustu við þá almennu þjónustu sem fötluðum einstaklingum sé veitt og einungis ef almennur réttur samkvæmt 24. gr. er fullnýttur og dugir ekki til. Tilgangurinn sé að gera fötluðum einstaklingi kleift að búa á eigin heimili enda sé ljóst að hún sé

nauðsynleg til að koma í veg fyrir að hann þurfi að flytjast á sambýli eða stofnun. Stefndi byggir á því að umfang slíkrar viðbótarþjónustu byggist ávallt á mati á þjónustubörf, forgangsroðun og því fjármagni sem veitt sé til málaflokksins, enda sé með því sinnt lögbundnum skyldum sveitarfélagsins í málaflokknum.

Stefndi byggir, með vísan til framangreinds, sýknukröfu sína á því að jafnvel þótt stefnandi yrði metin og talin vera í þörf fyrir þjónustu allan sólarhringinn þá leiði ekki af því mati skilyrðislaus réttur hennar til slíkrar þjónustu á grundvelli 25. gr. laga nr. 59/1992. Fyrsta mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 leggi ekki ríkari eða víðtækari skyldur á herðar stefnda í þessum efnunum en mælt sé fyrir um í fyrrnefndum sérlögum og stefndi hafi þegar gengist undir í máli stefnanda,

Stefnandi byggir á því að sveitarfélögum sé tryggður sjálfstjórnarréttur í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Af því leiðir að stefndi ráði því sjálfur hvernig hann forgangsraði útgjöldum sínum í samræmi við lagaskyldur og áherslur hverju sinni. Það hafi hann gert í málefnum fatlaðra með því að setja reglur um félagslega heimaþjónustu, reglur um stuðningsþjónustu og verklag og reglur um beingreiðslusamninga, en gildandi samningar við stefnanda séu í fullu samræmi við þessar reglur. Þessu til frekari stuðnings vísar stefndi til 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

Stefndi telur og ljóst að þessi réttur sveitarfélaga sé ríkari en ella í þeim tilvikum þegar um sé að ræða rammalöggjöf eins og eigi við um lög nr. 40/1991 og lög nr. 59/1992. Löggjafinn hafi þannig látið sveitarfélögum eftir að ákveða nánari útfærslu á framkvæmd þjónustu innan ramma laga um viðkomandi málaflokk og í hvaða mæli unnt sé að veita hana, en þá skyldu hafi stefndi uppfyllt.

Stefndi mótmælir því að honum beri að veita þjónustu í því formi sem stefnandi gerir kröfu um á grundvelli samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Stefndi byggir á því að ákvæði samningsins leggi ekki ríkari eða víðtækari skyldur á stefnda en þegar sé kveðið á um í stjórnarskrá, lögum um málefni fatlaðs fólks og um félagsþjónustu sveitarfélaga og eigin reglum stefnda sem stefndi hefur þegar uppfyllt gagnvart stefnanda í málinu. Samningurinn hafi verið undirritaður fyrir hönd íslenska ríkisins en ekki verið lögfestur hér á landi og hafi því ekki gildi að lögum. Þrátt fyrir tilvísun 2. mgr. 1. gr. laga um málefni fatlaðs fólks, til þess að við framkvæmd laganna skuli taka mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, byggir stefndi á því að ekki sé unnt að byggja efnislegan rétt á fyrrnefndum samningi. Samkvæmt þjóðarétti liggi þau rök að baki

undirritun að referendum, þ.e. undirritun með fyrirvara um síðari fullgildingu sammingsins, að þá fái ríki svigrúm til nánari skoðunar á efni sammings og til þess að undirbúa aðgerðir til þess að uppfylla skuldbindingar sem samningur kveður á um. Undirritun ríkis sé þannig ígildi viljayfirlýsingar um að gangast undir skuldbindingar alþjóðasammings en leggi ekki þjóðréttarlega skyldu á herðar ríkinu til að fullgilda samning. Stefndi vísar einnig til 43. gr. sammingsins þar sem komi meðal annars fram að hann sé gerður með fyrirvara um fullgildingu undirritunarríkja. Það staðfesti að hann hafi ekki lagagildi héraðs, þannig að unnt sé að byggja efnislegan rétt á grundvelli hans, heldur beri einungis að taka mið af ákvæðum hans við framkvæmd laga um málefni fatlaðs fólks.

Stefndi hafnar alfarið þeirri málsástæðu stefnanda að ákvörðun stefnda frá 24. febrúar 2014 sé í andstöðu við samþykktu stefnu stefnda í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum 2013-2023. Stefna hans í þessum efnum kveði einungis á um framtíðarmarkmið til næstu 10 ára og ekkert umfram það, enda segi skilmerkilega í formála stefnunnar að hún byggji á framtíðarsýn stefnda í þjónustu við fatlað fólk árin 2013-2023. Stefnuörkun sem þessi leiðir ekki til þess að hægt sé að byggja efnislegan rétt á einstökum atriðum stefnunnar. Stefndi hafi ekki með því að samþykkja stefnuna skuldbundið sig til að fylgja öllum atriðum sem þar koma fram. Slíkt bíði nánari útfærslu.

Stefndi mótmælir fullyrðingum og málsástæðu stefnanda um að hann hafi í máli hennar gerst brotlegur við ákvæði reglugerðar nr. 1054/2010. Komist dómurinn að gagnstæðri niðurstöðu byggir stefndi á því að þau markmið sem komi fram í 2. gr. reglugerðarinnar séu mun háleitari en þau markmið sem komi fram í 1. gr. laga um málefni fatlaðs fólks og ekki í samræmi við þau, en reglugerðin sé sett með stoð í nefndum lögum. Stefndi byggir á því að þau atriði sem talin eru upp í 2. gr. reglugerðarinnar og varða þjónustu við fatlað fólk séu mun ítarlegri og önnur en heimildir standi til samkvæmt 10. gr. laga um málefni fatlaðs fólks, en reglugerðin sé sett með stoð í því ákvæði. Þá byggir stefndi á því að um sé að ræða markmið sem sveitarfélögum, sem annast rekstur þjónustunnar, sé falið að túlka og útfæra nánar í eigin reglum. Hafi það verið ætlun löggjafans að leggja ákveðnar skyldur á sveitarfélög í þessum efnum hefði slíkt þurft að koma skýrt fram í lögum. Þá byggir stefndi á því að ákvæðið verði ekki túlkað öðruvísi en sem markmið sem alltaf verði takmarkað við þá fjármuni sem veitt sé til þjónustunnar.

Jafnframt byggir stefndi á því að mörg ákvæða umræddrar reglugerðar hafi ekki lagastoð sbr. umfjöllun í greinargerð.

Stefndi mótmælir þeirri málsástæðu stefnanda að krafa hans í máli þessu um form þjónustu sé ekki kostnaðarsamari en sú þjónusta sem hann njóti nú þegar af hálfu stefnda. Stefndi kveður þetta rangt og bendir á að ekki sé unnt að færa fjármuni sem séu bundnir í sértækum búsetuúrræðum, þ. á m. skammtí mavistuninni Árlandi, yfir til stefnanda, án þess, annaðhvort að fækka starfsfólki sem þeirri skerðingu nemur og þar með fækka þeim plássum sem standa fötluðum einstaklingum til boða af hálfu stefnda, eða leggja fram viðbótarfjármagn til að reka vistunina í óbreyttu formi. Því sé ljóst að stefndi myndi ávallt þurfa að bera viðbótarkostnað yrði komið til móts við kröfu stefnanda. Slík íþyngjandi skylda verði ekki lögð á herðar stefnda enda án lagastoðar, sér í lagi þegar stefnandi nýtur nú þegar greiðslna frá stefnda fyrir hámarkstímafjölda þjónustu. Stefnda beri skylda til að ráðstafa fjármunum með ábyrgum og skynsamlegum hætti þannig að þeir dugi til að standa undir lögbundinni grunnþjónustu. Ljóst megji vera að krafa stefnanda í máli þessu falli ekki þar undir, þar sem skyldur stefnda ná samkvæmt lögum ekki til svo víðtækrar þjónustu.

Stefndi byggir á því að stefnandi hafi sjálf valið að vera með beingreiðslusamning. Af ákvæðum laga nr. 59/1992 og 40/1991, verklags og reglna stefnda um beingreiðslusamninga, megji þó, að mati stefnda, ljóst vera að þessi leið nýtist ekki þeim sem þurfa eins mikla umönnun og stefnandi telur sig þurfa. Alltént ekki nema þeir greiði hluta kostnaðar úr eigin vasa velji þeir að þiggja ekki önnur úrræði á vegum stefnda, svo sem skammtí mavistun í B. Breyti engu í þessu sambandi þótt stefnandi kunni að vera ósátt við að dvelja að hluta til í umræddri vistun þar sem hún sé einkum ætluð börnum og að einhver bið kunni að verða á því að stefnanda verði boðið pláss í sértæku búsetuúrræði sem ætlað sé einstaklingum sem náð hafa 18 ára aldri.

Þá sé því að lokum alfarið hafnað sem röngu og ósönnuðu að stefndi hafi brotið gegn 71. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um friðhelgi einkalífs, enda sé sú málsástæða órökstudd með öllu af hálfu stefnanda. Jafnframt sé því mótmælt sem röngu og ósönnuðu að ákvörðun stefnda frá 24. febrúar 2014 hafi neikvæð áhrif á heilsufar stefnanda. Engin gögn í málinu styðji þá fullyrðingu stefnanda.

Með hliðsjón af öllu framangreindu krefst stefndi sýknu af öllum dómkröfum stefnanda.

Um lagarök vísar stefndi einkum til stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Um málskostnað vísar hann til XXI. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

V.

Foreldrar stefnanda komu fyrir dóminn og gáfu skýrslu ásamt sérfræðingum sem hafa annast hana. Það er samhljómur um að það sé nauðsynlegt að koma meiri festu á líf stefnanda. Flutningur á milli úrræða vikulega henti henni afar illa og hafi slæm áhrif á hennar líðan. Er og ekki sjáanlegur ágreiningur um þetta atriði í málinu. Þá kom fram hjá D ráðgjafa á þjónustumiðstöð Laugardals og Háaleitis, að stefnandi væri á biðlista fyrir búsetuúrræði og taldi ráðgjafinn jafnvel líklegt að úr hennar málum myndi rætast á þessu ári. Hún gæti þó ekki fullyrt hvort stefnandi fengi úrræði þegar yrði úthlutað, en taldi það líklegt.

VI.

Dómurinn fellst ekki á þau sjónarmið sem rakin eru í greinargerð stefnda um að hugsanlega beri að frávísa málinu án kröfu. Meginkrafa stefnanda er skýr og varðar ógildingu á ákvörðun stefnda. Ekki verður séð að til að sú krafa nái fram að ganga þurfi að liggja fyrir nákvæm skilgreining á því hvað teljist „full þjónusta“ og dómur sem myndi falla í samræmi við kröfugerð stefnanda fæli ekki í sér nokkra skilgreiningu á því eða bindandi úrlausn.

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar sbr. 14. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 á stefnandi rétt á því að henni sé tryggð aðstoð vegna fötlunar sinnar. Eins og ákvæðið sjálf ber með sér skal þessi aðstoð tryggð með lögum, en í því felst að löggjafanum er skylt að tryggja lagaramma og honum jafnframt falið að ákveða hvernig aðstoð skuli háttáð og þar með einnig að meta hvað teljist fullnægjandi aðstoð svo lengi sem ákvæði stjórnarskrár eru virt við það mat. Nánari reglur um þessa aðstoð er, varðandi fatlaða einstaklinga, einkum að finna í lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðra og lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, eins og rakið er hér að framan í umfjöllun um málsástæður aðila. Eftir að málefni fatlaðra fluttust frá ríki til sveitarfélaga með lögum nr. 152/2010, hvílir sú skylda á sveitarfélögum að útfæra þjónustu í sveitarfélaginu með þeim hætti að uppfylli

skilyrði laga.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 og innifól ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar eins og það lítur út í dag sbr. 14. gr. laganna, kemur fram að þrátt fyrir að ákvæðið sé ítarlegra en fyrirrennari þess, er vakin athygli á því að í ákvæðinu sé gengið út frá því að nánari reglur um félagslega aðstoð af þessum meiði verði settar með lögum, en með ákvæðinu sé markaður sá rammi að til séu reglur sem tryggja þessa aðstoð.

Í lögum nr. 40/1991 kemur skýrt fram að um sé að ræða rammalöggjöf. Þrátt fyrir að 42. gr. laganna sé nokkuð afdráttarlaus samkvæmt orðanna hljóðan verður að skýra hana með hliðsjón af öðrum ákvæðum laganna, en einnig verður horft til greinargerðar með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 40/1991, þ.m.t. það sem segir um það ákvæði sem varð 42. gr.: „Greinin kveður á um skyldur félagsmálanefndar til að vinna að því að fötluðum séu tryggð sambærileg lífskjör og jafnrétti á við aðra þjóðfélagshópa jafnframt því sem þeim skulu sköpuð skilyrði til að lifa eðlilegu lífi. Um er að ræða almenna markmiðslýsingu í málefnum fatlaðra sem félagsmálanefndum ber að hafa að leiðarljósi og lögfest hefur verið í lögum um málefni fatlaðra.“ Og um núgildandi 44. gr. sagði: „Greinin felur félagsmálanefndum að sjá til þess að fatlaðir njóti almennrar þjónustu á vegum sveitarfélaga til jafns við ófatlaða eftir því sem framast er unnt. Þannig er gert ráð fyrir rétti fatlaðra til almennrar þjónustu í anda samskipunar og að ekki eigi að grípa til sérúrræða nema nauðsyn krefji.“ Þessi meginhugsun laganna birtist einnig mjög eindregið í almennum athugasemdum með frumvarpinu þar sem undirstrikaður er getumunur sveitarfélaga til að sinna félagsþjónustu, vegna íbúafjölda og aðstæðna og þeirri skoðun frumvarpshöfunda lýst, að óhjákvæmilegt sé að misræmi skapist á milli landsvæða og sveitarfélaga. Því er þannig slegið föstu í frumvarpinu að miðað við það kerfi sem verið var að innleiða með löggjöfinni hafi í raun verið innbyggt í lögin ákveðinn ójöfnuður. Allt ber að sama brunni, að hér er um rammalöggjöf að ræða og lagt í hendur sveitarfélaga að útfæra þjónustuna nánar eftir efni og aðstæðum, og eftir atvikum einnig með samstarfi við önnur sveitarfélög til að geta boðið upp á betri þjónustu. Þá segir í almennum athugasemdum í umfjöllun um ábyrgð sveitarfélaga að: „Þrátt fyrir ofangreinda ábyrgð sveitarfélaga eru skyldur þeirra þó ekki svo afdráttarlausar að einstaklingur eigi skilyrðislausan og tafarlausan rétt til tiltekinnar þjónustu eða aðstoðar. Bæði er

að félagsþjónusta á Íslandi á langt í land með að rísa undir slíkum kröfum auk þess sem umdeilanlegt er hvort jafn afdráttarlaus réttur sé eðlilegur eða verði nokkurn tíma skilgreindur með lagasetningu svo vit sé í.“

Hið sama verður sagt um lög nr. 59/1992 um þjónustu við fatlaða. Í 1. gr. laganna er lýst því markmiði þeirra að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg líf skjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til að lifa eðlilegu lífi. Í 10. gr. laganna sem fjallar um búsetuúrræði fatlaðra segir: „Fatlað fólk skal eiga kost á félagslegri þjónustu sem gerir því kleift að búa á eigin heimili og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þess og óskir eftir því sem kostur er.“

Þetta fyrirkomulag sem er á löggjöf um málefni fatlaðra og félagsþjónustu almennt, er til að svara þeirri skyldu sem 76. gr. stjórnarskrár leggur á herðar löggjafans og tekur í dag berlega mið af sjálfstæði og sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga sbr. 78. gr. stjórnarskrár og 1. mgr. 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Einnig er horft til þess að staða einstakra sveitarfélaga er misjöfn og fjárhagslegir burðir til að sinna félagsþjónustu mjög misjafnir eðli máls samkvæmt.

Ágreiningslaust er að stefnandi þarf sólarhringsaðstoð frá einum einstaklingi en oftast þó tveimur einstaklingum og er metin í hæsta flokk stefnda um stuðningsþörf. Stefnandi þarf aðstoð við allar athafnir daglegs lífs.

Óumdeilt er og í málinu að stefndi hefur veitt stefnanda aðstoð með svokölluðum beingreiðslusamningi á milli aðila. Grunnhugsun þessa fyrirkomulags er, að sá sem slíkan samning gerir fær ákveðna fjárhæð greidda mánaðarlega og velur þau úrræði sjálfur sem honum hugnast best. Reglur stefnda gera þá ráð fyrir því að greiðslur dugi fyrir þeirri þjónustu sem viðkomandi telur sig þurfa og sá sem þiggur greiðslur beri þá sjálfur ábyrgð á því að slíkt gangi eftir. Stefndi hefur gert ítarlega grein fyrir því hvernig greiðslur samkvæmt slíkum samningi eru reiknaðar og jafnframt

upplýst að stefnandi nýtur hámarksgreiðslna samkvæmt reglum stefnda sem þýðir greiðslur fyrir 392 klukkustundir á mánuði. Það felur í sér að ekki er samkvæmt reglum stefnda hægt að byggja frekari úrræði til handa stefnanda á grundvelli nýs eða breytts beingreiðslusamnings.

Ágreiningur aðila snýr í grunninn að því hvort stefnandi eigi rétt á að búa alla daga á heimili sínu og hljóta þá fjárhagslegu aðstoð frá stefnda sem hún þyrfti, til að sú gæti orðið raunin, í stað þess að dvelja aðra hverja viku á sambýlinu B eins og hún gerir í dag.

Mikilvægt við úrlausn þessa máls er því að meta, hvort sú þjónusta sem stefndi veitir fötluðu fólki og þá stefnanda þessa máls sé nægjanleg skv. lögum og hvort reglur sem stefndi hefur sett sér til að uppfylla skyldur sínar samkvæmt einkum lögum nr. 59/1992 og lögum nr. 40/1991, séu í samræmi við þá löggjöf. Hlutverk dómstóla er þó ekki að ákveða hver þjónustan, stuðningurinn eða framfærslan á að vera, heldur að tryggja að lágmarksréttindi samkvæmt stjórnarskrá séu til staðar.

Í reglum stefnda um stuðningsþjónustu og félagslega heimaþjónustu er leitast við að útfæra þær skyldur sem hvíla á stefnda að hans mati samkvæmt löggjöfinni. Ekki verður séð að ágreiningur sé í málinu um að efni þessara reglna taki mið af lögunum en í reglunum er m.a. kveðið á um hvernig mat á þjónustuþörf skuli fara fram og þann hámarkstímafjölda sem ákveðið er að veita þjónustuþega í mismunandi þjónustuþáttum velji þjónustuþegi sjálfstæða búsetu. Því verður að telja að þær útfærslur sem fram koma í framlögðum reglum stefnda séu þáttur í þeirri vinnu að fullnægja þeim kröfum sem gerðar eru til hans lögum samkvæmt. Í ljósi framangreinds um sjálfsákvörðunarrétt einstakra sveitarfélaga í þessum efnum gæti niðurstaðan orðið sú að reglur stefnda tryggi fötluðum einstaklingi meiri rétt en hann kynni að njóta í öðrum sveitarfélögum. Niðurstaðan gæti líka verið á hinn veginn, en slíkt myndi að mati dómsins ekki sjálfkrafa mynda lögvarða kröfu á hendur stefnda fremur en öðrum sveitarfélögum. Hins vegar er ljóst að einstaklingar á sama þjónustusvæði með sömu stuðningsþarfir eiga rétt á sömu úrræðum.

Ekki er hægt að fallast á með stefnanda að hún geti byggt í máli þessu sjálfstæðan rétt á stefnu Reykjavíkurborgar í þjónustu við fatlað fólk á heimilum sínum fyrir

árin 2013-2024, en stefnan er lögð fram í málinu. Þar er lýst framtíðarsýn borgarinnar á þessi málefni og telja verður að á slíkum markmiðum verði ekki byggt, heldur þurfi að minnsta kosti útfærðar reglur sem byggja á þeim, að líta dagsins ljós og að fjármögnun úr borgarsjóði sé tryggð fyrir slíkum verkefnum. Engin rök standa til þess að stefnumið sem þessi geti talist réttarheimild.

Þá verður að telja að ákvæði reglugerðar nr. 1054/2010, um þjónustu við fatlað fólk á heimili sínu, beri að skýra með hliðsjón af þeim lögum sem þau byggja á og framkvæmdavaldið geti ekki fellt frekari skyldur á stefnda eða sveitarfélög almennt, heldur en löggjafinn hefur ákveðið. Þar verður litið til þess sem að framan greinir, að umgjörðin er í formi rammalöggjafar og fjárhagslegt bolmagn verði að vera til staðar eðli máls samkvæmt. Löggjafinn hefur falið sveitarfélögum að annast þennan málaflokk og af sjálfstæði sveitarfélaga og sjálfsákvörðunarrétti leiðir að þau hafa almennt séð frelsi til að forgangsraða án afskipta ríkisvaldsins. Dómurinn telur ekkert ákvæði í reglugerðinni hafa afgerandi áhrif við úrlausn málsins, þannig að gangi framur þeim sjónarmiðum sem nefnd eru til stuðnings niðurstöðu.

Stefnandi telur að útreikningar sýni að sú þjónusta sem hún telur sig þurfa, kosti álíka og núverandi fyrirkomulag á þjónustu við stefnanda. Fyrir þessu hafa þó ekki verið lögð fram viðhlítandi gögn, og framburður vitnisins Harðar Hilmarssonar, fjármálastjóra velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, bendir raunar til hins gagnstæða, enda hefur fullyrðingum í þessu veru verið mótmælt af stefnda. Þessu verður þó ekki slegið föstu hér enda skiptir það ekki máli við úrlausn málsins, sem byggist á því að reglur stefnda uppfylli skilyrði laga og að stefnandi fái núna ýtrustu þjónustu miðað við þau úrræði sem tiltæk eru. Ef rétt væri almennt að úrræði sem óskað væri eftir væri jafn dýrt eða jafnvel ódýrara en það sem væri notast við, hlyti slíkt að vega þungt fyrir þann aðila sem ákvörðun tæki og gæti jafnvel kallað á breytingar á reglum og úrræðum. Hins vegar verður ekki um slíkt fjallað af dómstólum, þ.e. að breyta þá í raun reglum stefnda. Það yrði ekki gert þótt fyrir lægi sönnun á því að sú leið sem umsækjandi vildi fara væri dýrari eða ódýrari en sú leið sem reglur kvæðu á um. Mikilvægt er í þessu sambandi og fyrir úrlausn málsins í heild að dómurinn telur að fjárhagsleg rök geti verið gild fyrir synjun á þjónustu eins og málum er háttað hér á landi. Á hinn bóginn sé ólögsmætt almennt séð að mismuna, eins og fyrr segir, einstaklingum á sama þjónustuvæði með sömu stuðningsþarfir. Það er hins vegar, að mati dómsins, ekki hlutverk dómstóla að ákveða hverju sinni hver þjónustan skuli nákvæmlega vera samanber framangreint.

Sú ákvörðun sem tekin var af stefnda og kynnt með bréfi 24. febrúar 2014 var í raun synjun um breytingu á þjónustu stefnanda til handa en einnig tilkynning um hækkun á beingreiðslum til stefnanda. Þá var tilkynnt að stefnandi væri í forgangi að því að fá tilboð um sértækt búsetuúrræði.

Í erindi sínu til stefnda, 12. desember 2013, fóru foreldrar fram á að stefnandi fengi notendastýrða persónulega aðstoð í formi samnings sem gæti verið hvort sem væri NPA-samningur eða beingreiðslusamningur. Máltilbúnaður stefnanda er að sumu leyti óskýr. Dómkrafan er um ógildingu ákvörðunar um að synja um beingreiðslusamning. Þær reglur stjórnsýsluréttar sem fjallað er um og stefnandi telur að leiða eigi til ógildingar á framangreindri ákvörðun eru hins vegar einkum nefndar í samhengi við synjun um NPA-samning. Stefnandi gerir ekki kröfu um ógildingu á þeirri ákvörðun stefnda að hafna umsókn hennar um þátttöku í tilraunaverkefninu um NPA á sínum tíma, þrátt fyrir að nefna málsástæður og lagarök fyrir ólögsmæti þeirrar ákvörðunar. Sú synjun er því ekki til skoðunar í málinu. Þó er í stefnu byggt á því að synjum um NPA-samning og síðar synjun um fulla fjármögnun þjónustuþarfar með beingreiðslusamningi hafi verið ómálefnaleg, byggð á ófyrirsjáanlegum forsendum og gengið í berhögg við réttmætar væntingar stefnanda. Þá sé skortur á fjármagni ekki málefnaleg mismununarástæða hvað stjórnsýsluákvæðanir varðar.

Þegar hefur verið fjallað um áhrif þess ef ekki er til staðar nægjanlegt fjármagn til að sinna þjónustu við fatlaða eða verkefnum sveitarfélaga yfirleitt.

Nokkuð skortir á að rökstutt sé sérstaklega hvað það var sem var ófyrirsjáanlegt og ómálefnalegt við ákvarðanatöku stefnda. Ekki verður betur séð en að foreldrar stefnanda hafi verið í mjög miklu sambandi við forsvarsmenn stefnda, enda, eins og fram kemur í stefnu, mikið baráttufólk fyrir réttindum fatlaðra og sér vel meðvituð um þær reglur sem gilda, og ástæður stefnda fyrir því að geta ekki orðið við kröfum þeirra. Þá virðist ákvörðun stefnda, sem krafist er ógildingar á, hafa verið tekin á grundvelli skýrra reglna sem gilda á sviðinu sbr. framangreint. Því er heldur, með sömu rökum, vart hægt að fallast á að ákvörðun stefnda hafi verið ófyrirsjáanleg.

Burtséð frá því hvaða rétt stefnandi gæti byggt á því að hún hafi haft réttmætar væntingar um jákvæða afgreiðslu er ekki fallist á að hún hafi mátt gera ráð fyrir henni. Annars vegar er beiðni um að fá þjónustu sem byggist á tilraunaverkefni sem ætlað er að standa tímabundið. Sú tilraun gæti leitt til þess að farin verði sú leið

sem verið er að þróa en gæti einnig leitt til þess að hún yrði ekki farin. Það er málefnalegt og eðlilegt að ákveðið sé að takmarka þann fjölda sem fái slíkan samning á meðan úrræðið sé kannað. Gögn sem liggja fyrir í málinu um það hvernig þátttakendur í verkefninu voru valdir benda ekki til neins annars en að þar hafi verið faglega staðið að málum og fyrir fram ákveðnum viðmiðum verið fylgt. Eins og fyrr segir er hér ekki til úrlausnar hvort synjun á þátttöku stefnanda í verkefninu í öndverðu hafi verið réttmæt. Því stendur eftir hvort stefnandi hafi haft réttmætar væntingar til þess að fá NPA-samning í kjölfar umsóknar foreldra hennar í desember 2013. Ekki er hægt að fallast á það þegar af þeirri ástæðu að úrræðið var ekki í boði þá. Hið sama gildir um beingreiðslusamning. Stefnandi gat þar ekki haft réttmætar væntingar þar sem hún þáði þá þegar ýtrustu þjónustu sem stefndi gat þá veitt miðað við þær reglur sem í gildi voru.

Sú málsástæða stefnanda að B sé skammtíamavistun fyrir börn á aldrinum tólf til sextán ára og því ótækt að stefnandi dveljist þar getur að mati dómsins ekki leitt, ein og sér, til þess að fallist verði á dómkröfu stefnanda, m.a. vegna þess að þá væri dómurinn í raun óbeint að velja meðferðarúrræði, sbr. framangreint, sem er ekki á færi dómsins. Það liggur fyrir í málinu að þessi aðstaða skapist af skorti á úrræðum, sem þó standi líklega til bóta innan skamms.

Hafnað er þeirri málsástæðu stefnanda að lögmætis- og réttmætisregla stjórnisýsluréttar hafi verið brotnar með því að ekki væru lögð til grundvallar ákvæði sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þrátt fyrir að í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks sé tekið fram að við framkvæmd þeirra laga skuli tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, og þessi samningur sérstaklega nefndur, verður ekki talið að einstaklingur geti krafist réttinda sér til handa ef sú staða væri uppi að ákvæði sammings veittu honum, samkvæmt orðanna hljóðan, betri rétt en íslensk lög. Áður hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að ákvörðun stefnda styðjist við íslensk lög og þangað sækir hún lögmæti sitt og réttmæti.

Af öllu framangreindu virtu er það niðurstaða dómsins að stefndi hafi farið að lögum þegar tekin var sú ákvörðun sem krafist er ógildingar á. Jafnframt að reglur laga nr. 40/1991 og laga nr. 59/1992 veiti fötluðum réttindi sem fullnægi kröfum 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Því verður stefndi sýknaður af kröfum stefnanda.

Rétt er að málskostnaður falli niður. Stefnandi hefur gjafsókn fyrir héraðsdómi, samkvæmt leyfi útgefnu 10. nóvember 2014 og því greiðist málskostnaður úr

ríkissjóði. Lögð hefur verið fram tímaskráning lögmans sem málskostnaðarkrafa miðast við. Tekið er tillit til þeirrar skráningar en einnig þess að málssókn kom vart til álita miðað við máltilbúnað stefnanda fyrr en í kjölfar þeirrar ákvörðunar sem krafist er ógildingar á. Kostnaður við vinnu sem unnin var talsvert fyrir þann tíma telst þannig ekki til gjafsóknarkostnaðar. Er þóknun lögmans ákveðin 1.700.000 krónur.

Fyrir hönd stefnanda flutti málið Katrín Oddsdóttir héraðsdómslögmaður og fyrir hönd stefnda, Ebba Schram héraðsdómslögmaður.

Lárentínus Kristjánsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

D Ó M S O R Ð

Stefndi Reykjavíkurborg er sýknuð af kröfum stefnanda A.

Málskostnaður fellur niður.

Gjafsóknarkostnaður stefnanda greiðist úr ríkissjóði, þar með talin þóknun lögmans hennar, 1.700.000 krónur.

Lárentínus Kristjánsson (sign.)