

# D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 14. júlí 2017 í máli nr. E-2112/2017:

Áslaug Ýr Hjartardóttir

(Páll Rúnar M. Kristjánsson hrl.)

gegn Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og

heyrnarskertra og

íslenska ríkinu

(Einar K. Hallvarðsson hrl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 10. júlí sl., er höfðað með stefnu birtri 21. júní sl.

Stefnandi er Áslaug Ýr Hjartardóttir, kt. [...], Háaleitisbraut 129, Reykjavík.

Stefndu eru Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra, kt. [...], Grensásvegi 9, Reykjavík og íslenska ríkið og fyrir þess hönd er stefnt fjármálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra.

Dómkröfur stefnanda eru þær að stjórnvaldsákvörðun stefnda Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra, dags. 8. júní 2017, þar sem beiðni stefnanda um endurgjaldslausu túlkajónustu var synjað, verði ógilt með dómi. Þá krefst stefnandi þess að stefndu verði sameiginlega (in solidum) gert að greiða stefnanda 1.000.000 krónur í miskabætur með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, frá þingfestingardegi til greiðsludags. Stefnandi krefst þess einnig að stefndu greiði henni sameiginlega (in solidum) málskostnað samkvæmt framlögðum málskostnaðarreikningi eða að mati dómsins eins og málið væri eigi gjafsóknarmál, en stefnanda var veitt gjafsókn í máli þessu með leyfi dómsmálaráðuneytisins dagsettu 27. júní 2017 og er gjafsóknin takmörkuð við rekstur málsins fyrir héraðsdómi. Við matið verði jafnframt tekið mið af því að stefnandi er ekki virðisaukaskattskyld.

Dómkröfur stefndu eru þær að stefndu verði sýknaðir af öllum kröfum stefnanda og að stefnanda verði gert að greiða stefndu málskostnað að mati dómsins. Til vara er krafist lækkunar fjárkröfu og að málskostnaður verði felldur niður.

Mál þetta sætir flýtimeðferð samkvæmt ákvæðum XIX. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Með bréfi dómstólaráðs dagsettu 20. júní sl. var dómaraanum falið mál þetta til meðferðar.

**Málavextir.**

Stefnandi kveðst vera með arfgengan taugahrönnunarsjúkdóm sem fyrst hafi gert vart við sig þegar stefnandi var á barnsaldri. Hafi sjúkdómurinn ágerst þannig að stefnandi hafi fyrst misst heyrnina, síðan hafi farið að bera á skertu jafnvægi og sjónmissi sem leitt hafi til lögblindu. Hafi jafnvægið haldið áfram að skerðast og hafi stefnandi verið háð hjólastól í mörg ár. Stefnandi sé fötluð í skilningi 2. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, hún geti ekki skilið talmál vegna heyrnarskerðingar sinnar en hún tali íslensku vel. Hún þurfi táknmál í daglegum samskiptum en vegna lögblindunnar þurfi viðmælendur að vera hæfilega nálægt til að hún sjái táknin. Þá sjái hún hendurnar illa ef dimmt er eða viðmælendi klæðist ljósum litum. Hún geti aðeins haft samskipti við einn í einu og af og til þurfi hún að fara óhefðbundnar leiðir til að komast yfir hindranir í samskiptum, svo sem með notkun snertitákna. Öll þátttaka hennar í daglegu lífi sé háð því að hún njóti aðstoðar túlks og án hans sé henni ómögulegt að eiga samskipti við annað fólk. Stefnandi hafi varðandi túlkþjónustu meðal annars leitað til hinnar stefndu samskiptamiðstöðvar, hér á eftir SHH, en þessi stefndi sé ríkisstofnun sem heyrir undir mennta- og menningarmálaráðuneytið og meðal verkefna stofnunarinnar sé að veita endurgjaldslausu táknaþjónustu.

Stefnandi kveðst í lok sumars árið 2016 hafa fengið upplýsingar um að ungmennasumarbúðir fyrir daufblind ungmenni á Norðurlöndum yrðu starfræktar í Svíþjóð dagana 17.-24. júlí 2017. Þátttakendur í búðunum, sem séu sérhannaðar að þörfum daufblindra einstaklinga, séu allir daufblind ungmenni á sama reki og stefnandi. Hafi legið fyrir frá upphafi að ætlaði stefnandi sér að taka þátt í sumarbúðunum yrði hún að njóta aðstoðar túlks. Hafi stefnandi því óskað eftir túlkþjónustu hjá stefnda SHH þann 25. ágúst 2016 en erindinu hafi ekki verið svarað fyrr en 16. desember sama ár. Í svarinu sé tekið fram að það hafi komið skýrt fram hjá menntamálaráðuneytinu að fé til endurgjaldslausrar túlkþjónustu úr félagslegum sjóði yrði einungis veitt til túlkþjónustu innanlands. Yrði stefnandi því sjálf að greiða fyrir túlkþjónustuna ásamt ferðakostnaði, gistingu og uppihaldi fyrir túlkana. Stefnandi hafi í kjölfarið sent formlega beiðni um endurgjaldslausu túlkþjónustu hjá stefnda SHH en beiðninni hafi verið hafnað 28. mars sl. Hafi verið tekið fram í svarinu að á stefnda SHH hvíldi sú skylda að gæta jafnræðis milli notenda þjónustunnar og þá yrði þessi stefndi að sjá til þess að fjárveitingar til stofnunarinnar myndu endast. Þá hafi verið vísað til þess að túlkþjónusta sem fram færi erlendis væri mun dýrari en innlend túlkþjónusta. Stuttu eftir þetta hafi komið í ljós að forsvarsmenn búðanna hafi verið reiðubúnir að greiða allan ferða- og dvalarkostnað túlkana. Hafi stefnandi aftur haft samband við stefnda SHH og óskað eftir kostnaðaráætlun vegna launakostnaðar fjögurra túlka í tengslum við

fyrirhugaða dvöl stefnanda í Svíþjóð. Hafi kostnaðaráætlunin verið byggð á gjaldskrá stefnda SHH og numið u.þ.b. einni og hálfri milljón króna. Hafi stefnandi aftur haft samband við þennan stefnda og gert grein fyrir hinum breyttu forsendum en erindinu hafi verið hafnað 8. júní sl., en þar er um að ræða þá stjórnvaldsákvörðun sem stefnandi krefst að verði ógilt. Í ákvörðuninni kemur fram að ekki sé gert ráð fyrir ferðakostnaði erlendis í fjárframlagi til endurgjaldslausrar túlkaþjónustu. Þá kemur fram að ekki væri fallist á að veita umrædda túlkaþjónustu í Svíþjóð þar sem slík ákvörðun hefði orðið til þess að fjármagn sem ætlað sé til endurgjaldslausrar túlkaþjónustu fyrir tímabilið júlí til september hefði hvorki enst út fjórðungstímabilið né hefði jafnræði notenda verið virt.

### **Málsástæður og lagarök stefnanda.**

Stefnandi byggir á því að stjórnvaldsákvörðun stefnda SHH, sem sé undirstofnun mennta- og menningarmálaráðuneytisins, sbr. 3. og 4. gr. laga nr. 129/1990, hafi brotið í bága við stjórnarskrárvarinn rétt hennar samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, ákvæði alþjóðasáttmála og meginreglur stjórnsýsluréttar. Af þessum sökum sé ákvörðunin ógildanleg. Þá byggir stefnandi á því að stefndu hafi vanrækt að setja upp reglur og byggja upp kerfi sem miði að því að tryggja stefnanda viðhlítandi aðstoð í samræmi við kröfur 76. gr. stjórnarskrárinnar. Hafi þessi vanræksla dregið úr lífsgæðum stefnanda og stuðlað að aukinni félagslegri einangrun hennar. Feli þetta í sér ólögsmæta meingerð gegn persónu stefnanda sem baki stefndu sameiginlega bótaskyldu á grundvelli 26. gr. laga nr. 50/1993. Þá er einnig byggt á því að brotið hafi verið gegn málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við töku umræddrar ákvörðunar sem og almennum reglum stjórnsýsluréttar, t.d. um skyldubundið mat og lögætisreglu.

Stefnandi byggir á því að mikilvægi jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar felist ekki aðeins í því að vera almenn leiðbeiningarregla um bann við mismunun í lagasetningu, heldur tengist hún jafnframt skýringu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Ef um sé að ræða mismunun milli aðila verði hún að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og allar takmarkanir á mannréttindum verði að skýra þröngt. Um sé að ræða mjög mikilvæg mannréttindi stefnanda, þ.e. réttinn til að eiga samskipti við annað fólk, þar með talið að stunda félagslíf og tómstundir til jafns við aðra. Lagt hafi verið til grundvallar í dómafrankvæmd að einstaklingar sem búi við sömu líkamlegu fötlun og stefnandi eigi stjórnarskrárvarinn rétt á að í lögum sé þeim tryggt ákveðin lágmarksaðstoð túlks án tillits til efnahags. Það falli í skaut stefnda SHH að sjá stefnanda fyrir þessari lágmarksaðstoð samkvæmt almennum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Samkvæmt lögum nr. 129/1990 sé eitt af hlutverkum

stefnda SHH að annast táknmálstúlkun en ekki sé mælt fyrir um í hvaða tilvikum skuli veita slíka þjónustu. Í 4. gr. reglugerðar nr. 1058/2003 sé tekið fram að eitt af verkefnum stefnda SHH sé að veita endurgjaldslausu táknmálþjónustu samkvæmt nánari ákvæðum í gjaldskrá. Í gjaldskrá nr. 444/2013 sé tekið fram að stefnda SHH sé heimilt að veita endurgjaldslausu túlkþjónustu vegna daglegs lífs og greiða ferðakostnað táknmálstúlks utan Reykjavíkursvæðisins á grundvelli sérstakrar fjárveitingar í fjárlögum ár hvert. Þá sé tekið fram að við afgreiðslu beiðna á grundvelli þessarar heimildar skuli gætt jafnræðis milli notenda þjónustunnar með tilliti til þeirrar fjárveitingar sem sé til ráðstöfunar á hverjum tíma. Ekki sé skilgreint hvenær einstaklingar eigi rétt á endurgjaldslausri túlkþjónustu. Það falli því í skaut stefndu að afmarka og skilgreina þau tilvik sem kalli á að slík þjónusta sé veitt en ekki hafi verið birt nein viðmið í þeim efnunum. Af þessu leiði að stefnda SHH sé falið að afmarka umfang þeirrar lágmarksaðstoðar sem notendur þjónustunnar skuli eiga rétt á. Slíkt framsal telur stefnandi að samrýmist ekki þeim kröfum sem leiði af 76. gr. stjórnarskrárinnar og vegi að réttaröryggi notenda. Stefnda SHH hafi verið úthlutaðir 870 tímar fyrir tímabilið frá og með júlí 2017 til og með september sama ár og eigi þessir tímar að duga til endurgjaldslausrar túlkþjónustu fyrir 250 einstaklinga. Dugi hin takmarkaða fjárveiting til stefnda SHH til að greiða fyrir 84 mínútur á mánuði fyrir hvern af þessum einstaklingum. Miðað við sömu forsendur ætti stefnandi rétt á u.þ.b. 17 klukkutímum af endurgjaldslausri túlkþjónustu á þessu ári. Megi leiða að því líkur að allar beiðnir sem kalli á þjónustu túlks til lengri tíma myndi veða að jafnræði notenda og ætti því að hafna slíkum beiðnum. Stefnandi kveðst ekki vera ljóst hvar mörkin liggja í þessum efnunum en ljóst sé að þetta fyrirkomulag komi í veg fyrir að hún njóti þeirrar lágmarksaðstoðar sem hún eigi rétt á samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Synjun stefnda SHH á beiðni stefnanda sé ósamrýmanleg þeim rétti sem hún eigi samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar og þar af leiðandi sé hún ólögmet og ógildanleg.

Stefnandi byggir á því að samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 59/1992 skuli við framkvæmd laganna tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafi gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í 9. gr. þess samnings sé fjallað um aðgengi. Þar segi að aðildarríkin skuli gera viðeigandi ráðstafanir í því skyni að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi og taka fullan þátt á öllum sviðum lífsins. Skuli ráðstafanirnar m.a. felast í því að staðreyna og útrýma hindrunum og tálum sem hefti aðgengi og eigi m.a. að ná til upplýsinga- og samskiptaþjónustu, rafrænnar þjónustu og neyðarþjónustu. Þá segi í 9. gr. að samningsaðilar skuli gera viðeigandi ráðstafanir til þess að láta í té ýmiss konar beina aðstoð og þjónustu milliliða, þ.m.t.

fylgdarmanna, lesara og faglærðra táknaáttálka. Í 21. gr. samningsins sé fjallað um tjáningar- og skoðanafrelsi og aðgang fatlaðs fólks að upplýsingum. Þar segi að aðildarríkin skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að fatlað fólk geti nýtt sér rétt sinn til tjáningar- og skoðanafrelsis, þ.m.t. frelsi til að leita eftir, taka við og miðla upplýsingum og hugmyndum til jafns við aðra, með hjálp hvers kyns samskiptamiðla að eigin vali. Feli ráðstafanirnar m.a. í sér að viðurkenna og auðvelda fötluðu fólki notkun táknaáttals, óhefðbundinna tjáskiptaleiða og allra annarra tjáskiptaleiða sem mögulegar séu og sem fatlað fólk kjósi að nota í opinberum samskiptum. Þá hafi íslenska ríkið skuldbundið sig til að vernda friðhelgi einkalífs borgara sinna, jafnræði, tjáningarfrelsi, funda- og félagafrelsi og leggja bann við mismunun með undirritun, fullgildingu og lögfestingu Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Þá vísar stefnandi einnig til 1., 2., 7., 19. og 1. mgr. 27. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna, 2., 17., 18., 2. mgr. 19., 26. og 27. gr. alþjóðasamnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og 2. og 15. gr. alþjóðasamnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og inngangsorða félagssáttmála Evrópu. Stefnandi telur ljóst að ákvörðun stefnda SHH brjóti gegn þeim skyldum sem leiði af framangreindum réttarheimildum og rétti stefnanda og því sé hún ógildanleg.

Stefnandi byggir á því að stefndi SHH sé sem stjórnvald bundið af skráðum og óskráðum meginreglum stjórnátturáttarins, sbr. m.a. 1. og 2. mgr. 1. gr. stjórnátturáttarinnar nr. 37/1993. Í ákvörðun stefnda SHH hafi verið m.a. tekið fram að ekki hafi verið gert ráð fyrir ferðakostnaði erlendis í fjárframlagi til endurgjaldslausrar túlkaþjónustu. Stefnandi telur þessar röksemdir ekki eiga við þar sem sérstaklega hafi verið greint frá því í erindi stefnanda að ferða- og dvalarkostnaður yrði greiddur af sumarþúðunum. Hefði stefndi SHH einungis þurft að standa straum af launakostnaði og hefði beiðni stefnanda allt eins getað lotið að beiðni um túlkaþjónustu vegna innlendra sumarþúða. Við töku ákvörðunarinnar hafi þessi stefndi ekki tekið tillit til sérstakra aðstæðna stefnanda. Lögð hafi verið sérstök áhersla á þann kostnað sem kæmi til með að leiða af ferð stefnanda, u.þ.b. ein og hálf milljón króna og hlutfall þess kostnaðar af heildarfjárframlögum, u.þ.b. 15%. Það hafi hins vegar verið starfsmenn stefnda SHH sem tekið hafi ákvörðun um að fjórir túlkar skyldu fylgja stefnanda til Svíþjóðar og hafi sú staðreynd að stefnandi þjáist af samþættri sjón- og heyrnarskerðingu örugglega spilað stórt hlutverk. Leggja beri sérstaka áherslu á sérstaka stöðu stefnanda að þessu leyti og hefði stefnda SHH verið rétt að meta beiðni hennar í þessu ljósi. Ef stefnandi hefði einungis þurft einn túlk hefði launakostnaður numið 375.000 krónum. Sé því ljóst að hin umdeilda ákvörðun stjórnvaldsins sé efnislega röng auk þess sem

rannsóknarskylda sé sniðgengin og lögmætisregla brotin. Leiði allt framangreint til þess að fallast beri á dómkröfur stefnanda.

Stefnandi telur ljóst að takmarkað fjárframlag til stefnda SHH sé aðalástæðan fyrir því að beiðni stefnanda hafi verið hafnað. Ef fallist yrði á sjónarmið þessa stefnda liggi fyrir að stofnuninni yrði fengið vald til að hafna öllum beiðnum sem feli í sér aukna þjónustu við notendur þar sem samþykkt slíkra beiðna myndi valda því að fjárframlög myndu ekki endast út ársfjórðunginn. Stefnandi telur hér um ómálefnalegt sjónarmið að ræða sem sé í ósamræmi við markmið laga nr. 129/1990, ákvæði reglugerðar nr. 1058/2003 og ákvæði stjórnarskrár. Þá bendir stefnandi á að ólögmæt stjórnsýsluframkvæmd geti aldrei verið fordæmisgefandi.

Stefnandi telur með vísan til framanritaðs að ljóst sé að stjórnvaldsákvörðun þessa stefnda hafi brotið í bága við rannsóknar- og lögmætisreglu stjórnsýsluréttar. Þá hafi verklag þessa stefnda, m.a. að hafna beiðnum á grundvelli kostnaðar án nánara mats, falið í sér brot gegn meginreglunni um skyldubundið mat. Þegar aðstæður stefnanda séu skoðaðar samanborið við þá sem sækja þjónustuna í því tilviki þegar fjármunir séu tiltækir, sem og aðra einstaklinga sem sækja sér nauðsynlega þjónustu sem njóti fullnægjandi fjárframlaga, sé ljóst að réttindi stefnanda séu ekki nægilega tryggð og feli þetta í sér brot gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga sem og 65. gr. stjórnarskrárinnar. Liggi því fyrir að stjórnvaldsákvörðun þessa stefnda hafi verið haldin verulegum efnisannmörkum og beri því að ógilda hana.

Stefnandi byggir miskabótakröfu sína á 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 og kveðst hafa leitast við að koma á lögmætu ástandi án árangurs. Þar sem beiðni stefnanda um endurgjaldslausu túlkþjónustu hafi verið hafnað hafi henni verið neitað um rétt sem hún hafi átt samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Hafi höfnunin falið í sér að stefnanda hafi verið aftrað frá því að njóta réttar síns til að stunda tómstundir og félagslíf til jafns við aðra. Áréttu ber að aðstoð túlks sé nauðsynlegt skilyrði þess að stefnandi geti skynjað það sem fram fari og tjáð sig en það séu algjörar lágmarksforsendur fyrir því að taka þátt í samfélagi manna. Hafi athafnaleysi stefndu, í bága við þær jákvæðu skyldur sem á þeim hvíli gagnvart stefnanda leitt til þess að hún upplifi sig félagslega einangraða en það sé henni mjög þungbært. Sé því ljóst að mati stefnanda að háttsemi stefndu beri að flokka sem ólögmæta meingerð gegn persónu hennar, frelsi og friði í skilningi 26. gr. skaðabótalaga.

Auk framangreindra laga, reglugerða og alþjóðasáttmála vísar stefnandi til 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga, meginreglna stjórnsýsluréttar, reglunnar um skyldubundið mat og lögmætisreglu íslensks réttar. Krafa um dráttarvexti á fjárkröfu stefnanda er studd við III. kafla laga nr. 38/2001 og málskostnaðarkrafa er

byggð á XXI. kafla laga nr. 91/1991.

### **Málsástæður og lagarök stefndu.**

Stefndu byggja á því að í lögum nr. 129/1990 sé mælt fyrir um að eitt verkefna stefnda SHH sé að annast táknmálstúlkun en markmið laganna sé að stuðla að jafnrétti heyrnarlausra til þjónustu sem víðast í þjóðfélaginu á grundvelli táknmáls heyrnarlausra. Hlutverk stefnda sé m.a. að annast táknmálstúlkun, sbr. c-lið 1. mgr. 2. gr. laganna. Þá sé í gildi reglugerð nr. 1058/2003 um stofnunina. Hafi löggjafinn gert ráð fyrir að veitt skuli þjónusta við táknmálstúlkun og markað með fjárlögum heimildir til að veita hana endurgjaldslaus. Telja stefndu því að löggjafinn hafi mælt fyrir um þá lágmarksaðstoð sem 76. gr. stjórnarskrárinnar geri ráð fyrir. Auk þessa uppfylli löggjafinn ákvæðið á margan annan hátt í tilvikum fatlaðra, sbr. einkum lög um málefni fatlaðra.

Stefndu byggja á því að ekkert gjald sé heimilt að inna af hendi úr ríkissjóði nema heimild sé til þess á fjárlögum eða fjáráukalögum, sbr. 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar. Stefndu telja að ráðið verði af ákvæðum 6. gr. laga nr. 129/1990 að það sé ekki meginregla að táknmálstúlkun sé endurgjaldslaus. Stofnunin skuli gera fjárhagsáætlun til allt að fimm ára og geti ráðherra að fengnum tillögum stjórnar stofnunarinnar sett gjaldskrá fyrir þá þjónustu sem stofnunin veiti. Í 4. gr. reglugerðar nr. 1058/2003 hafi verið mælt fyrir um að verkefni stofnunarinnar væri auk annarra að veita táknmálstúlkþjónustu gegn gjaldi. Með reglugerð nr. 884/2004 hafi sú breyting verið gerð á 4. gr. reglugerðarinnar að helstu verkefni SHH séu annars vegar að veita táknmálstúlkþjónustu gegn gjaldi eða endurgjaldslaus samkvæmt nánari ákvæðum í gjaldskrá, sbr. 4. mgr. 5. gr. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. gildandi gjaldskrár sé heimilt að veita endurgjaldslaus tálkþjónustu vegna daglegs lífs og greiða ferðakostnað táknmálstúlks utan Reykjavíkursvæðisins vegna þess á grundvelli sérstakrar fjárveitingar á fjárlögum ár hvert. Þá segi að við afgreiðslu beiðna á grundvelli þessarar heimildar skuli gætt jafnræðis milli notenda þjónustunnar með tilliti til þeirrar fjárveitingar sem til ráðstöfunar sé á hverjum tíma. Verði ráðið af þessu að stefnda SHH hafi verið nokkur vandi á höndum við að skipta þeim fjármunum sem til ráðstöfunar séu eftir heimildum fjárlaga með þeim sem á þjónustunni þurfi að halda. Hafi endurgjaldslaus þjónusta táknmálstúlka því verið veitt vegna daglegs lífs og hafi þurft að koma til gjaldtöku í þeim tilvikum þegar fjármunir séu upp urnir. Til að tryggja jafnræði enn betur hafi árinu verið skipt í fjóra hluta og heimildum skipt niður á tímabil. Þetta sé ein leið til að jafna útdeilingu enda séu ekki fyrir hendi reglur sem geri stofnuninni kleift að forgangsraða eftir þörf eða í hvaða tilvikum sé

nákvæmlega rétt að veita endurgjaldslausu túlkajónustu.

Stefndi SHH hafi til úthlutunar 870 tíma við endurgjaldslausu túlkajónustu eða 8.816.560 krónur til ráðstöfunar. Dagskrá sumarbúðanna í Svíþjóð geri ráð fyrir 154 túlkuðum tímum í eina viku vegna þjónustu við stefnanda sem nemi 1.560.636 krónum, eða um 18% af fé sem til umræða sé þann fjórðung. Hafi synjunin byggt á því að þar sem slík ákvörðun hefði orðið til þess að fjármagn sem ætlað sé til endurgjaldslausrar túlkajónustu fyrir tímabilið hefði hvorki enst þann fjórðung né hefði jafnræði notenda verið virt. Áður hafi synjunin byggt á því að einungis væru skilyrði til að veita túlkajónustu innanlands og verði að líta svo á að þær forsendur hafi einnig staðið erindi stefnanda í vegi þegar því hafi verið svarað 8. júní sl. eins og fyrri afstaða beri með sér. Sé því ljóst að þetta hafi verið og sé ein ástæða synjunarinnar eins og stefnanda sé kunnugt um. Stefndu byggja á því að miða verði við að endurgjaldslaus túlkajónusta sé bundin við þjónustu héraðs og styðjist það við ákvæði laga nr. 129/1990 og jafnræðisrök. Því standi ekki rök til þess að ógilda ákvörðun stefnda SHH.

Stefndu byggja á því að markmið laga nr. 129/1990 sé að stuðla að jafnrétti heyrnarlausra til þjónustu sem víðast í þjóðfélaginu á grundvelli táknmáls heyrnarlausra. Verði að skýra hlutverk stofnunarinnar í 2. gr. í þessu ljósi, þ.e. að þjónustan sé bundin við þá sem veitt sé hér á landi og telja stefndu orðalagið „þjónustu sem víðast í þjóðfélaginu“ vísa til þess. Þá verði að gera ráð fyrir að þjónustan snúist um túlkun á íslensku talmáli yfir á íslenskt táknmál og væri það til samræmis við ákvæði laga nr. 61/2011 um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls. Væri táknmálstúlkun á erlendri grund einnig væri hún mun flóknari í framkvæmd vegna kostnaðar og mannafla en það kæmi allt niður á þjónustu almennt hér á landi. Virðist óumdeilt að þörf sé á fjórum túlkum og fé til að standa straum af launakostnaði þeirra. Þar sem einhvers staðar verði að draga mörkin sé málefnalegt og í samræmi við lög og gjaldskrána að takmarka endurgjaldslausu túlkajónustu við þá sem fram fer hér á landi. Lög um málefni fatlaðs fólks byggja einnig á þessu sem og löggjöf á sviði sjúkratrygginga. Þá megi einnig nefna að jafnræðisregla stjórnarskrárinnar sé fyrst og fremst bundin við íslenska lögsögu.

Stefndu hafna því að um valdframsal sé að ræða. Til að framfylgja lögum og í ljósi fjárveitinga verði starfsmenn stefndu að haga ákvörðunum sínum sem best í samræmi við jafnræðissjónarmið. Sett hafi verið reglugerð og gjaldskrá þar sem meginviðmiðin komi fram, þ.e. að þjónustan sé bundin við daglegt líf og að jafnræðis sé gætt miðað við forsendur þjónustunnar með tilliti til þeirrar fjárveitingar sem til ráðstöfunar sé á hverjum tíma. Þá hafi árinu verið skipt í tímabil sem auðveldi mjög að jafnræðis verði gætt. Ekki séu fyrir hendi reglur um forgangs röðun eða í hvaða tilvikum þjónusta skuli veitt. Stefndandi sé hins vegar ein

af þeim sem nýti endurgjaldslausu túlkapjónustu á vegum stefnda í miklum mæli. Ekki sé sjálfgefið að þjónusta á erlendri grund vegna dvalar í sumarbúðum yrði forgangsatriði, enda margvísleg tilvik sem geti skipt meira máli miðað við þá fjármuni sem til ráðstöfunar séu.

Stefndu telja að uppfyllt séu skilyrði sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og annarra mannréttindasamninga sem ríkið sé aðili að. Það sé á valdi löggjafans og stjórnvalda að afmarka nánar í almennum reglum í hvaða tilvikum táknmálstúlkun sé gjaldskyld og hvenær endurgjaldslaus. Það sé látið líta svo út sem stefnandi njóti nær engrar þjónustu og meðaltalsútreikningar notaðir án þess að upplýst sé um þá þjónustu sem stefnanda sé í reynd veitt endurgjaldslaus. Hafi stefnanda verið veitt endurgjaldslaus túlkapjónusta sem numið hafi 216,5 tímum á árinu 2016 og hafi sú þjónusta verið veitt í 133,5 tíma það sem af sé þessu ári. Sé því með öllu óraunhæft að jafnræði hafi verið raskað gagnvart stefnanda. Stefnandi hafi ekki bent á tilvik sem sætt hafi annars konar úrlausn en hún hafi sætt. Þótt stefnanda hafi verið synjað um túlkapjónustu erlendis sé ekki þar með sagt að stefndu hafi brotið á henni rétt og gert henni ófært að stunda tómstundir og félagslíf.

Stefndu telja að kostnaður við táknmálstúlkapjónustu sem stefnandi hafi sótt um sé um 18% af allri fjárheimild þess tímabils sem til ráðstöfunar sé og hefði það bæst við kostnað sem stefnandi fái af sömu fjárveitingum. Á skrá stefnda SHH séu um og yfir 200 notendur. Þörfin sé mjög misjöfn hjá hverjum og einum en beiðnir stefnanda hafi almennt verið samþykktar. Umsókn stefnanda nú sé hins vegar óvenjuleg og skeri sig úr, einkum sökum þess að beiðnin varði þjónustu til táknmálstúlkunar erlendis. Stefnu byggja á því að gætt hafi verið jafnræðis við meðferð umsókna og hafi stefnandi ekki bent á sambærileg tilvik sem sætt hafi annarri meðferð eða niðurstöðu.

Stefndu byggja á því að synjunin hafi byggt á málefnalegum sjónarmiðum og hafi verið lögmæt þar sem um hafi verið að ræða túlkapjónustu erlendis. Þá er því mótmælt að brotið hafi verið gegn málsmeðferðarreglum stjórnarsýsluréttar og í stefnu sé það ekki rökstutt, einkum sé rætt um efni ákvörðunarinnar. Þá sé ekki vikið að því hvernig stefnandi telur að rannsóknarregla hafi verið brotin. Stefnandi virðist sammála því að fjóra túlka þurfi vegna fötlunar stefnanda þótt reifuð sé sú hugmynd í stefnu að einn yrði sendur. Það sé hins vegar ekki í samræmi við erindi stefnanda þar sem hún ræði um túlka og af samskiptum lögmanns stefnanda við stofnunina virðist á engum stigum deilt um að fjórir túlkar væru nauðsynlegir. Séu málsástæður þessa efnis í stefnu illskiljanlegar og verði ekki annað séð en að málið hafi verið kannað nægjanlega en fyrir liggi afstaða þess efnis að þjónustan yrði aðeins veitt innanlands.

Stefndu telja sig hafa lagt sig fram um að afgreiða allar umsóknir á jafnræðisgrundvelli. Engin stoð sé fyrir fullyrðingum í stefnu um að fjárskortur leiði að meginreglu til þess að umsóknum sé hafnað. Í kjölfar dóms í máli nr. E-327/2015 hafi verið reynt að hafa að leiðarljósi að sjóður sem fjárveitingar myndi tæmdist ekki. Hafi höfnun á umsókn stefnanda jafnt byggt á því að þjónustan skyldi fara fram utan landsteina og því að kostnaður yrði við þær aðstæður svo mikill að jafnræði yrði raskað miðað við fjárheimildir. Um sé að ræða málefnalegar og lögmætar ástæður. Að því er sjónarmið um skyldubundið mat varðar liggi fyrir að stofnunin hafi metið sérstaklega og skoðað gaumgæfilega tilefni umsóknarinnar. Stefndu byggja á því að höfnunin byggji á lögum og málefnalegum sjónarmiðum og stuðli að því að stefnandi og aðrir njóti lágmarksaðstoðar sem löggjöfin eigi að tryggja. Skeri sakarefnið sig verulega frá því sem fjallað hafi verið um í fyrrgreindum dómi.

Stefndu mótmæla miskabótakröfu og byggja á sömu málsástæðum og fyrr greinir enda hafi það verið í samræmi við lög og málefnaleg sjónarmið að synja um túlkajónustu vegna sumarbúða erlendis. Hafi starfsmenn þeir sem annist málefni eftir lögum nr. 129/1990 lagt sig fram um að fara eftir þeim forsendum réttarreglna sem gildi og gætt jafnræðis miðað við þá fjármuni sem heimildir standi til hverju sinni. Sé því óraunhæft að uppfyllt séu skilyrði b-liðar 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga enda ekki um að ræða ólögmetta meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu stefnanda. Hafi stefndu í reynd uppfyllt margvíslegar skyldur gagnvart stefnanda og afgreiðsla erindis hennar eða skortur á nákvæmari reglum í því tilviki sem hér sé til úrlausnar hafi í engu falið í sér ólögmetta meingerð gagnvart henni.

Stefndu vísa um málskostnað til XXI. kafla laga nr. 91/1991.

### **Niðurstaða.**

Eftir að greinargerð stefndu lá fyrir lagði stefnandi fram í málinu bókun þar sem fram kemur að stefnandi hafi gengið út frá því sem gefnu, vegna orðalags stjórnvaldsákvörðunar stefnda SHH dags. 8. júní 2017 og fyrri samskipta lögmanns við stofnunina, að stofnunin hefði fallið frá röksemd sinni þess efnis að einungis væri heimilt að veita umbeðna túlkajónustu innanlands. Þrátt fyrir orðalag umræddrar ákvörðunar og fyrri samskipta sé því haldið fram í greinargerð stefndu að einungis sé heimilt að veita umbeðna túlkajónustu innanlands. Stefnandi mótmælir því að þessi röksemd komi til skoðunar í málinu þar sem stefndi SHH hafi fallið frá henni með bindandi hætti þann 8. júní 2017. Verði hins vegar komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið fallið frá ofangreindri röksemd við töku stjórnvaldsákvörðunarinnar þá mótmælir stefnandi lögmæti hennar harðlega. Engar

málefnalegar forsendur séu fyrir þessari túlkun á reglunum þar sem umbeðin túlkajónusta lúti einungis að launakostnaði túlkanna sem fari eftir gjaldskrá stefnda SHH. Því liggi fyrir að launakostnaðurinn sé ekki hærri þrátt fyrir að viðkomandi þjónusta komi til með að fara fram erlendis. Þá njóti einstaklingur umrædds réttar þótt farið sé tímabundið af landi brott. Þá bendir stefnandi á að þessi túlkun sé í andstöðu við þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum og sé til þess fallin að mismuna notendum þjónustunnar. Stefnandi vísar um þetta til 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991. Stefnu mótmæltu bókun stefnanda og kváðu hina umdeildu röksemd hafa verið hluta synjunar á beiðni stefnanda og ekki hafi verið fallið frá henni. Þá höfnuðu stefndu því sem fram komi í seinni hluta bókunarinnar að það sé andstætt þjóðréttarlegum skuldbindingum og jafnframt var þessari efnisgrein mótmælt sem nýrri málsástæðu.

Í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar segir að öllum, sem þess þurfa, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Verður að leggja til grundvallar að einstaklingar sem búa fötlun eins og stefnandi á við að glíma eigi samkvæmt framansögðu stjórnarskrárvarinn rétt á því að þeim sé í lögum tryggð ákveðin lágmarksaðstoð án tillits til efnahags, sbr. einnig jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar.

Ekki er um það deilt í máli þessu að stefnandi, sem haldin er tiltekinni fötlun eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan, er ómögulegt að eiga samskipti við annað fólk án aðstoðar táknaáskjalstúlka og er réttur hennar þar að lútandi óumdeildur. Samkvæmt 6. gr. laga nr. 129/1990 og gjaldskrá nr. 444/2013 á stefnandi rétt á endurgjaldslausri táknaáskjalstúlkaþjónustu vegna daglegs lífs. Í gjaldskránni kemur fram að heimilt sé að greiða ferðakostnað táknaáskjalstúlks utan Reykjavíkursvæðisins vegna þess, á grundvelli sérstakrar fjárveitingar á fjárlögum ár hvert. Skuli við afgreiðslu beiðna á grundvelli þessarar heimildar gætt jafnræðis milli notenda þjónustunnar, með tilliti til þeirrar fjárveitingar sem til ráðstöfunar sé á hverjum tíma. Ágreiningur aðila í máli þessu snýst í fyrsta lagi um það hvort heimilt sé að veita endurgjaldslausu táknaáskjalstúlkaþjónustu á erlendri grundu. Þá er deilt um það hvort synja megi stefnanda um endurgjaldslausu aðstoð á grundvelli jafnræðisreglu, þ.e. að fjárveiting til hennar myndi skerða rétt annarra umsækjenda til slíkrar þjónustu og einnig er deilt um það hvort stefndu séu bundnir af fjárveitingum til þessa málaflokks og hvort þeim sé heimilt að synja um aðstoð á þeim grundvelli að ekki sé nægilegt fé til þeirrar ráðstöfunar sem hér um ræðir.

Í máli þessu hafa verið lögð fram gögn um úthlutun fjár til félagslegrar táknaáskjalstúlkunar undanfarin ár. Í samræmi við fyrirmæli mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá 26. janúar 2015 hefur stefndi SHH skipt árinu í fjóra hluta og dreift 30% fjárisins á fyrsta fjórðung, 20% á annan fjórðung, 30% á

þriðja fjórðung og 20% á fjórða fjórðung. Á árinu 2015 voru 23.600.000 krónur til ráðstöfunar til endurgjaldslausrar táknaðstúlkunar, árið 2016 voru 29.600.000 krónur til ráðstöfunar og dugði það fé til að greiða táknaðstúlkun í 2921 klukkutíma og árið 2017 eru 30.402.000 krónur til ráðstöfunar, en það fé dugir til að greiða táknaðstúlkun í 3000 tíma. Samkvæmt upplýsingum frá stefnda SHH voru stefnanda veittir 216 og hálfur tími í endurgjaldslosa túlkajónustu árið 2016 og það sem af er þessu ári hefur hún fengið 133 og hálfan tíma í þessa þjónustu. Verði á það fallist að stefnandi eigi rétt á þessari þjónustu í ferð sinni til Svíþjóðar er gert ráð fyrir að kostnaður af þeim sökum muni nema 1.564.296 krónum og er þar um að ræða laun fjögurra túlka í 154 túlkaða tíma. Í þessari áætlun er ekki gert ráð fyrir kostnaði vegna flugs, gistingar eða dagpeninga. Upplýst hefur verið að mótshaldarar í Svíþjóð hafi fallist á að greiða allan ferða- og dvalarkostnað túlkanna.

Samkvæmt 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar er ekkert gjald heimilt að inna af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárákalogum. Í hinni umdeildu stjórnvaldsákvörðun frá 8. júní 2017 er vísað til framangreinds bréfs mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá 26. janúar 2015 þar sem stefnda SHH er falið að sjá til þess að það fjármagn sem til ráðstöfunar sé til endurgjaldslausrar táknaðstúlkunar dugi út árið og þá skuli stofnunin gæta jafnræðis meðal notenda þjónustunnar. Fram kemur í ákvörðuninni að fyrir tímabilið júlí til september á þessu ári séu til úthlutunar 870 tímar eða 8.816.560 krónur fyrir um 250 einstaklinga. Myndi kostnaður stefnanda vegna sumarþjónanna í Svíþjóð nema um 18% af því fé sem væri til umráða. Synjun þessa stefnda var á því byggð að ákvörðun um að veita stefnanda umrædda túlkajónustu í Svíþjóð hefði orðið til þess að fjármagn sem ætlað væri til endurgjaldslausrar túlkajónustu fyrir tímabilið hefði hvorki enst út fjórðungstímabilið né hefði jafnræði notenda verið virt. Þessi niðurstaða er í samræmi við ákvæði 2. gr. gjaldskrár nr. 444/2013 en þar er m.a. tekið fram að stefnda SHH sé heimilt að veita endurgjaldslosa túlkajónustu á grundvelli sérstakrar fjárveitingar í fjárlögum ár hvert. Ekki verður séð miðað við þær fjárveitingar sem skammtaðar voru til verkefnisins að neinu hefði breytt að þessu leyti hefði verið um að ræða túlkajónustu hér á landi og þarf því ekki að taka afstöðu til þess hvort heimilt sé að greiða fyrir túlkajónustu sem fram fer erlendis. Ekki verður annað ráðið af gögnum málsins en að stefnandi hafi notið jafnræðis þegar fjallað hefur verið um umsóknir hennar um endurgjaldslosa túlkajónustu í öðrum tilvikum en hér er fjallað um. Að mati dómsins hefur stefnandi ekki sýnt fram á að stefndi SHH hafi brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýslulaga og þá verður ekki séð hvernig setning sérstakrar reglugerðar hefði aukið möguleika stefnanda á úthlutun þegar horft er til þess nauma fjármagns sem

veitt er í þennan málaflokk. Þá má af gögnum málsins ráða að aðstæður stefnanda og þarfir hennar fyrir táknaðstúlkun hafi sérstaklega verið kannaðar og í skýrslu Valgerðar Stefánsdóttur, forstöðumanns stefnda SHH, fyrir dómi kom fram að vegna sérstaks líkamlegs álags á túlka þegar túlkað væri fyrir stefnanda þyrfti að lágmarki fjóra túlka fyrir svo langa ferð. Synjun stefnda SHH á umsókn stefnanda byggði því að mati dómsins á málefnalegum rökum og var í samræmi við þær reglur sem settar höfðu verið að teknu tilliti til þess fjármagns sem til ráðstöfunar var. Þar sem engir þeir meinbugir eru á ákvörðuninni sem leiða eigi til ógildingar hennar ber að hafna kröfu stefnanda að þessu leyti, enda er það ekki á valdi dómstóla að mæla fyrir um fjárveitingar, sbr. 2., 41. og 42. gr. stjórnarskrárinnar. Verða stefndu því þegar af þessari ástæðu sýknaðir af öllum kröfum stefnanda, þar á meðal miskabótakröfu hennar með sömu röksemdum.

Rétt þykir að málskostnaður milli aðila falli niður og skal allur málskostnaður greiddast úr ríkissjóði í samræmi við gjafsóknarleyfi stefnanda, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns hennar, Páls Rúnars M. Kristjánssonar hrl., sem þykir með hliðsjón af tímaskýrslu hans og umfangi málsins hæfilega ákveðin 2.800.000 krónur. Úr ríkissjóði skal einnig greiða útlagðan kostnað lögmannsins, 45.000 krónur.

Hjörtur O. Aðalsteinsson héraðsdómari kvað upp dóminn.

### **DÓMSORÐ:**

Stefndu, Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra og íslenska ríkið, skulu vera sýknir af öllum kröfum stefnanda, Áslaugar Ýrar Hjartardóttur í máli þessu.

Málskostnaður milli aðila fellur niður en allur gjafsóknarkostnaður stefnanda greiddist úr ríkissjóði, þar með talin málflutningsþóknun lögmanns hennar, Páls Rúnars M. Kristjánssonar hrl., 2.800.000 krónur og útlagður kostnaður lögmannsins, 45.000 krónur.

Hjörtur O. Aðalsteinsson.