

Velferðarráðuneytið
Úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála
b.t. Guðrún Erna Hreiðarsdóttir lögfræðingur
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. janúar 2011

STJÓRNSÝSLUKÆRA

Efni: Brot Kópavogsbæjar á ákvæðum laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra

Kærði: Kópavogsbær, Fannborg 2, 200 Kópavogur

Kærandi: Oddur Stefánsson kt. 180493-3879 Laufbrekku 21, 200 Kópavogi

Til undirritaðs hefur leitað Steinvör Thorarensen, kt. 181162-5469, Laufbrekku 21, 200 Kópavogi f.h. sonar síns Odds Stefánssonar kt. 180493-3879 (hér eftir „umbjóðandi“) og falið undirrituðum lögmanni að leggja fram stjórnsýslukæru vegna ákvörðunar Kópavogsbæjar frá 15. desember 2010.

I. KÆRUEFNI

Umbjóðandi minn er blindur og þarfnast aðstoðar við að komast ferða sinna svo hann geti *stundað atvinnu, nám og notið tómsunda* með sama hætti og ófatlaðir. Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra (LMF) er kærði skuldbundinn til að veita umbjóðanda mínum slíka þjónustu. Þann 23. nóvember lagði umbjóðandi minn fram kröfu til kærða þess efnis að kærði veitti umbjóðanda mínum ferðapjónustu sem tók mið af þörfum hans og miðaði að því að gera hann eins settan og ófatlaðan einstakling í sömu eða sambærilegri stöðu. Með ákvörðun dagsettri 15. desember 2010 synjaði kærði hins vegar þessari beiðni umbjóðanda míns. Þess í stað bauð kærði umbjóðanda mínum staðlaða ferðapjónustu sem ekki tók mið af þörfum hans og var ekki til þess fallin að gera honum kleift að *stunda atvinnu, nám og njóta tómsunda* með sama hætti og ófatlaðir.

Ágreiningur þessa máls snýst að meginstefnu um eftirfarandi atriði:

- Hvort að Kópavogsbær uppfylli skyldur sínar til að veita ferðapjónustu ef veitt þjónusta tekur ekki mið af þörfum hins fatlaða einstaklings og gerir honum ekki kleift að stunda atvinnu, nám og tómsundir á móts við ófatlaða.
- Hvort að Kópavogsbær þurfi að gæta jafnræðis við meðferð mála er varða ferðapjónustu fatlaðra.
- Hvort að Kópavogsbæ beri að rannasaka mál, veita andmælarétt og gæta að öðrum meginreglum stjórnsýsluréttar við meðferð mála er varða réttindi fatlaðra.

Með kæru þessari er kærð sú ákvörðun Kópavogsbæjar að hafna beiðni Odds Stefánssonar þess efnis að Kópavogsbær útvegi honum mánaðarlega allt að 60 ferðir með leigubíl á strætisvagnafargjaldi. Telur kærandi að umrædd ákvörðun sé efnislega röng auk þess sem kærði gætti ekki að formreglum stjórnsýsluréttar við töku hennar.

Undirritaður lögmaður, Páll Rúnar M. Kristjánsson hdl., fer með mál þetta fyrir hönd kæranda.

II. VIÐEIGANDI RÉTTARHEIMILDIR

Kærandi er fatlaður einstaklingur og þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum sbr. 2. gr. LMF. Kærði er skuldbundinn til að veita kæranda slíka þjónustu sbr. m.a. XIV. kafla LMF. Kæruheimild er sótt í 5. gr. a. LMF sbr. breytingarlög um breytingu á lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra sem tóku gildi 1. janúar 2011.

III. KRÖFUR

- Kærandi krefst þess að úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála fjalli um ákvörðun Kópavogsbæjar frá 15. desember 2010 þess efnis að synja beiðni kæranda um ferðaþjónustu *sem tæki mið af þörfum hans og gerði hann eins settan og ófatlaðan einstakling í sömu eða sambærilegri stöðu*. Er þess krafist að nefndin fjalli jafnt um efnislegt lögmæti hennar og málsmeðferð.
- Kærandi krefst þess jafnframt að úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála beini því til kærða að veita kæranda mánaðarlega allt að 60 ferðir með leigubíl á strætisvagnafargjaldi.
- Til vara krefst kærandi þess að úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála beini því til kærða að veita kæranda ferðaþjónustu sem tekur mið af einstaklingsbundnum þörfum hans og er til þess fallin að gera hann eins settan og ófatlaðan einstakling í sömu eða sambærilegri stöðu.
- Í öllum tilfellum krefst kærandi þess að úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála beini því til kærða að rétta hlut kæranda vegna þess fjárhagslega tjóns sem kærandi hefur orðið fyrir vegna framangreindrar sniðgöngu kærða á lögbundinni skyldu sinni.

Kærandi áskilur sér rétt til að bæta við kröfur sínar, falla frá þeim að hluta eða breyta þeim á síðari stigum.

IV. MÁLSATVIK

Málsatvik eru þau að kærandi lagði fram kröfu til Kópavogsbæjar þar sem krafist var að bæjarfélagið veitti kæranda ferðaþjónustu sem gerði honum kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tólstunda með sama hætti og ófatlaðir einstaklingar.¹ Í erindi kæranda til Kópavogsbæjar var því lýst að kærandi stundaði nám í framhaldsskóla, væri í gítarnámi auk þess sem hann væri í hlutastarfi. Lagði kærandi fram þá kröfu að Kópavogsbær veitti sér mánaðarlega allt að 60 ferðir með leigubíl á strætisvagnafargjaldi. Benti kærandi á að slíkt væri í samræmi við lögbundna skyldu sveitarfélagsins sem og í samræmi við framkvæmd í öðrum sveitarfélögum þ. á m. Reykjavík. Benti kærandi auk þess á að jafnræðisregla 11. gr. stjórnarsýslulaga og 65. gr. stjórnarskrár leiddu einnig til sömu niðurstöðu en Kópavogsbær hafði áður veitt slíka aðstoð til einstaklinga sem eru í sambærilegri stöðu og kærandi.²

¹ Sjá fylgiskjal 1 – Kröfubréf kæranda dagsett 23. nóvember 2010

² Sjá fylgiskjal 2 – Upplýsingar Kópavogsbæjar um ferðaþjónustu fatlaðra í Kópavogi frá 12. nóvember 2010 þar sem fram kemur: „Á þessu ári hafa fjórir einstaklingar fengið samning um akstur með leigubifreiðum þar sem sérstök rök hafa mælt með því, þar af eru tveir blindir.“

Með bréfi dagsettu 15. desember 2010 hafnaði Félagsþjónusta Kópavogsbæjar beiðni kærða. Kópavogsbær bauð kæranda hins vegar „*almenna akstursþjónustu félagsþjónustunnar*“ en sú þjónusta er framkvæmd af fyrirtækinu Smartbílum.³ Sú ferðþjónusta sem Kópavogsbær veiti fötluðum sé því stöðluð en taki ekki mið af mismunandi þörfum ólíkra einstaklinga eða hópa fatlaðra. Það hafði áður verið staðfest í svari Kópavogsbæjar frá 12. nóvember 2010 við beiðni undirritaðs um upplýsingar þar sem fram kom að „*reglurnar taka ekki mið af sérþörfum fólks með mismunandi fatlanir*“.⁴

Almenn akstursþjónusta félagsþjónustunnar í Kópavogi er með þeim hætti að fatlaðir einstaklingar panta sér far með ferðþjónustunni með a.m.k. sólarhringsfyrirvara. Verktakafyrirtækið Smartbílar sér um framkvæmd þjónustunnar. Hinn fatlaði einstaklingur er svo sóttur á fyrirframákveðnum tíma á sérútbúnum bíl fyrir hjólastólanotendur.⁵ Í einni ferð eru alla jafna margir fatlaðir einstaklingar sóttir og því má búast við að ferðin taki drjúga stund enda getur það tekið þó nokkurn tíma að koma þeim hópi notenda fyrir sem búa við mikla líkamlega fötlun. Almenn taka styttri ferðir a.m.k. eina klukkustund. Ekki er boðið upp á ferðir án framangreindra fyrirvara. Einstaklingar geta því ekki nýtt sé ferðþjónustuna nema slíkt sé ákveðið sólarhring fram í tímann. Engar ferðir eru í boði fyrir blinda eða aðra hópa fatlaðra sem ekki eru hreyfihamlaðir.

Umbjóðandi minn er ekki bundinn við hjólastól né býr hann við aðra líkamlega fötlun en þá að vera blindur. Umbjóðandi minn þarfnast engrar sérstakrar aðstoðar við að komast á milli staða aðra en þá að vera keyrður. Umbjóðandi minn þarfnast ekki sérútbúnaðar bifreiðar né þarf hann sérstaka umönnun. Þarfir umbjóðanda míns fyrir ferðþjónustu eru því mjög einfaldar. Þær eru sambærilegar við þarfir annarra 17 ára drengja í sömu stöðu fyrir utan það að umbjóðandi minn hefur ekki sjón. Hann þarf að komast til og frá skóla, tómstundum og vinnu. Slíkar ferðir eru ekki alltaf reglulegar eins og gefur að skilja. Stundum verða breytingar á skipulagi auk þess sem mikilvægt er fyrir umbjóðanda minn að mæta tímanlega á þessa staði og þá sér í lagi til skóla og vinnu. Því til viðbótar hefur umbjóðandi minn félagslegar þarfir eins og aðrir 17 ára drengir sem kunna að kalla á ferðir með skömmum fyrirvara.

Umbjóðandi minn hefur mikla getu til að lifa eðlilegu lífi svo framarlega sem að honum er veitt ákveðin lögbundin grunnþjónusta. Þá þjónustu hefur Kópavogsbær hins vegar neitað honum um. Af því leiðir að umbjóðandi minn og fjölskylda hans hafa sjálf þurft að flytja hann á milli staða eða greiða kostnað af þeirri þjónustu sem hann þarf á að halda. Hins vegar hefur það oft verið þeim þungbært og ljóst að ólöglegt háttsemi Kópavogsbæjar hefur leitt til félagslegrar einangrunar umbjóðanda míns og mikils miska.

Umbjóðandi minn getur ekki nýtt sér *almenna akstursþjónustu Kópavogsbæjar* enda tekur hún ekkert mið af þörfum hans eða fötlun. Umbjóðandi minn á því þann kost einan að beina kæru þessari til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála í von um að fá löglega úrlausn sinna mála.

Hin kærða ákvörðun var ekki rökstudd að öðru leyti en því að samstarfi við Blindrafélagið hefði áður verið hafnað. Kærði leitaði ekki upplýsinga um þarfir kæranda eða fötlun hans og freistaði þess ekki að sjá til þess að málið væri nægilega upplýst áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Þá var kæranda ekki gefinn kostur á að andmæla umræddri fyrirhugaðri ákvörðun og þeim rökum og gögnum sem hún kann að hafa verið byggð á.

³ Sjá fylgiskjal 3 – Ákvörðun Félagsþjónustu Kópavogs frá 15. desember 2010

⁴ Sjá fylgiskjal 2 – Upplýsingar Kópavogsbæjar um ferðþjónustu fatlaðra í Kópavogi frá 12. nóvember 2010

⁵ http://www.kopavogur.is/files/felagsthjonusta/Reglur_bilar_Gunnar_2009.pdf

V. MÁLSÁSTÆÐUR OG LAGARÖK

Viðeigandi réttarheimildir

Grundvallarmarkmið laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992 (LMF) kemur fram í 1. mgr. 1. gr. laganna:

■ **1. gr.** *Markmið þessara laga er að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi.*

Í samræmi við það markmið er í 1. mgr. 35. gr. LMF lögð sú skylda á sveitarfélög að veita fötluðum ferðapjónustu. Kemur þar orðrétt fram:

■ **35. gr.** *Sveitarfélög skulu gefa fötluðum kost á ferðapjónustu. Markmið ferðapjónustu fatlaðra er að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsunda.*

Þá kemur einnig fram í 2. mgr. 1. gr. LMF:

Við framkvæmd laga þessara skal tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Í 20. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um málefni fatlaðra er fjallað um ferilmál einstaklinga, þar kemur fram:

Aðildarríkin skulu gera árangursríkar ráðstafanir til þess að tryggja að einstaklingum sé gert kleift að fara allra sinna ferða og tryggja sjálfstæði fatlaðra í þeim efnum, eftir því sem frekast er unnt, m.a. með því:
a) *að greiða fyrir því að fatlaðir geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem, og þegar, þeim hentar og gegn viðráðanlegu gjaldi,*

Þá kemur fram í 1. gr. laga um félagsþjónustu fatlaðra nr. 40/1991 að markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga sé að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi m.a. með því að veita aðstoð til þess að íbúar geti stundað atvinnu og lifað sem eðlilegustu lífi. Þá kemur orðrétt fram í 42. gr. laganna:

„Jafnframt skulu fötluðum sköpuð skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins.“

Ekki verður hjá því komist í þessu samhengi að geta þess að samkvæmt 1. mgr. 76. gr. Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 14. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 97/1995 kemur fram að gengið sé út frá því að nánari reglur um opinbera aðstoð, þ. á m. félagslega aðstoð, verði settar með lögum en með ákvæðinu sé markaður sá rammi að til þurfi að vera reglur sem tryggi þessa aðstoð.⁶

⁶ Alþt. A-deild 1994-1995, bls. 2109-2110

Stjórnarskrárgjafinn hefur samkvæmt framangreindu séð ástæðu til að kveða sérstaklega á um skyldu almenna löggjafans til að mæla fyrir um opinbera fjárhagsaðstoð ríkisins til þeirra sem þess þurfa. Þá skyldu hefur löggjafinn umfyllt m.a. með ofangreindum lagaákvæðum. Í álitu sínu í máli 2796/1999 bendir umboðsmaður Alþingis á hvernig beri að túlka þau lagaákvæði sem byggjast á framangreindum sjónarmiðum.

Kemur þar orðrétt fram hjá umboðsmanni Alþingis: „Af þessum sökum tel ég að ef vafi leikur á um val á lögskýringarkostum við túlkun á inntaki slíkra lagaákvæða verði að velja þann skýringarkost sem best samrýmist tilgangi löggjafarinnar í heild sinni, eðlilegri framkvæmd hennar og þeim markmiðum sem henni er ætlað að ná að því gættu að slík túlkun falli að orðalagi ákvæðisins.“

Það ætti því að vera fyllilega ljóst hvaða lagaheimildir liggja til grundvallar skyldum til að veita fötluðum ferðapjónustu og hvernig beri að túlka þær lagaheimildir.

Réttindi og skyldur aðila

Af framangreindum réttarheimildum er ljóst að sveitarfélög eru skuldbundin til að veita fötluðum einstaklingum ferðapjónustu. Það er hins vegar ekki nægjanlegt að einhver slík þjónusta sé til staðar heldur verður hún að vera með ákveðnum hætti og ná ákveðnum markmiðum. Lögbundin ferðapjónusta við fatlaða hefur það grundvallarmarkmið að gera þeim kleift að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins. Þá skal þjónustan tryggja sjálfstæði fatlaðra með því að tryggja að þeir geti farið allra sinna ferða þegar þeim hentar.

Ofangreind ákvæði stjórnarskrár, laga og alþjóðasamninga leggja athafnaskyldur á viðkomandi opinbera aðila. Þeim ber að veita þjónustu sem gerir fötluðum einstaklingum kleift að lifa og starfa, eftir fremsta megni, í eðlilegu samfélagi með sama hætti og ófatlaðir einstaklingar.⁷

Í ákveðnum tilfellum mætir *almenn ferðapjónusta* Kópavogsbæjar þörfum ákveðins hóps fatlaðra og gerir þeim kleift að lifa og starfa eftir fremsta megni í eðlilegu samfélagi. Í þeim tilfellum hefur sveitarfélagið uppfyllt lögbundnar skyldur sínar. Í tilfalli umbjóðanda míns mætir *almenn ferðapjónusta* Kópavogsbæjar hins vegar ekki þörfum hans og gerir honum ekki kleift að lifa og starfa eftir fremsta megni í eðlilegu samfélagi með sama hætti og ófatlaðir einstaklingar. Það er því ljóst að í því tilfalli sem hér um ræðir hefur sveitarfélagið sniðgengið lögbundnar skyldur sínar gagnvart umbjóðanda mínum.

Réttur umbjóðanda míns til ferðapjónustu er fortakslaus og felur það í sér að Kópavogsbæ beri að veita honum ferðapjónustu sem hefur það að markmiði að gera honum kleift að *stunda atvinnu, nám og njóta tómstunda*.⁸ Ákvæðið er skýrt og er ekki til að dreifa sérákvæðum eða undanþágum sem leysa ákveðin sveitarfélög undan umræddri skyldu. Þá hefur umboðsmaður Alþingis staðfest að sveitarfélög geti ekki vikist undan slíkum skyldum vegna sérstakra aðstæðna svo sem smæðar eða fámennis.⁹

⁷ Sjá dóm Hæstaréttar í máli nr. 177/1998

⁸ Um akstur til og frá skóla skal tekið fram að samkvæmt lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, er sveitarfélögum skylt að sjá um akstur skólabarna að kostnaðarlausu. Það gildir jafnt um fötluð sem ófötluð börn.

⁹ Sjá álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2625/1998

Umbjóðandi minn hefur mikla getu til að lifa sem eðlilegustu lífi. Sú hindrun er hins vegar í vegi hans að hann kemst ekki ferða sinna með eðlilegum hætti og alls ekki þegar honum hentar. Þá stendur honum ekki til boða þjónusta sem tekur mið af fötlun hans heldur tekur sú þjónusta sem honum er boðin mið af fötlun annars hóps einstaklinga sem umbjóðandi minn tilheyrir ekki. Þarfir þessara hópa eru mjög ólíkar eins og gefur að skilja. Umbjóðandi minn telur það því engum vafa undirorpið að Kópavogsbær hafi sniðgengið skyldur sínar gagnvart honum. Afrakstur þeirrar ólögætu sniðgöngu hefur leitt af sér félagslega einangrun hans, sem og verulegt fjárhagslegt tjón og miska.

Framkvæmd annarra sveitarfélaga

Samkvæmt tölum frá þjónustu og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga, eru um 470 einstaklingar búsettir á höfuðborgarsvæðinu sem skilgreindir eru lögblindir. Fjölmennastir í þessum hópi eru eldri borgarar. Í þessum hópi eru engu að síður einstaklingar á virkum vinnualdri sem hafa fulla starfsorku og vilja vera virkir í samfélaginu. Algengasta orsök þess að þeim einstaklingum tekst ekki að vera samfélagslega virkir er einangrun sem hlýst af því að geta ekki keyrt bifreið eða notað strætisvagna.

Fjögur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu eru með samning við Blindrafélagið um akstur fyrir blinda. Reykjavíkurborg og Seltjarnarneskaupstaður hafa verið með samning við félagið allt frá árinu 1997. Í mars 2006 gerði Hafnarfjarðarbær samning við Blindrafélagið og Álftanes í apríl sama ár. Einnig hefur Garðabær samið við félagið um akstur ákveðinna einstaklinga.

Þjónusta á vegum Blindrafélagsins felur í sér akstur í leigubílum en Blindrafélagið er með samning við leigubílastöðina Hreyfil – Bæjarleiðir. Gjald vegna þjónustunnar er hærra en gengur og gerist í ferðapjónustunni en notendur greiða að lágmarki heilt strætisvagnafargjald fyrir ferðina. Kostur ferðin meira en kr. 3.000 er ferðin reiknuð sem tvær eða fleiri ferðir og greiðir notandi þá meira fyrir ferðina. Hámarks fjöldi ferða er 60 ferðir á mánuði, þar af 18 ferðir til einkanota. Þjónustutíminn er frá kl. 7:00 til 24:00 en notendur fá afslátt frá Hreyfli á öðrum tímum. Hægt er að panta samdægurs og notendur hringja sjálfir á leigubílastöðina til að panta ferð. Reynt er að samnýta ferðir þegar þess er kostur. Hver notandi er með samningsnúmer og skírteini. Ferðin er skráð, hvert og hvaðan og tilgangur ferðar. Blindrafélagið fær mánaðarlega nótur frá Hreyfli og reiknar gjald notenda.¹⁰

Af þeim 470 lögblindu einstaklingum sem búsettir eru á höfuðborgarsvæðinu eiga 411 kost á akstursþjónustu með leigubílum, samkvæmt samningum milli Blindrafélagsins og viðkomandi sveitarfélags, sem sérstaklega eru sniðnir að þörfum blindra og sjónskertra einstaklinga. Af þeim 59 sem ekki eiga kost á þess konar akstursþjónustu, eru 51 búsettir í Kópavogi.

Það er þessi þjónusta Blindrafélagsins sem umbjóðandi minn óskar eftir að Kópavogsbær veiti honum eða til vara önnur sambærileg þjónusta.

¹⁰ Heimild: Samantekt starfshóps um ferðapjónustu fyrir fatlaða á höfuðborgarsvæðinu, Velferðasvið Reykjavíkurborgar, 2008. Bls. 8. Sjá í heild sinni á netslóðinni: [http://www.kopavogur.is/files/felagsthjonusta/ferdathjonusta_a_hofudborgarsvaedinu_%20LOKA_%20060620_08%20\(2\).pdf](http://www.kopavogur.is/files/felagsthjonusta/ferdathjonusta_a_hofudborgarsvaedinu_%20LOKA_%20060620_08%20(2).pdf)

VI. GÓÐ STJÓRNSÝSLA – JAFNRÆÐI, RANNSÓKNARREGLA OG ANDMÆLARÉTTUR

Þegar tekin er stjórnvaldsákvörðun ber stjórnvaldi ávallt að hlíta skráðum og óskráðum meginreglum stjórnvæðis til að byggja ákvarðanir í stjórnvæðis á málefnalegum sjónarmiðum og gæta jafnræðis milli borgaranna.¹¹ Reglur stjórnvæðisfela í sér réttaröryggisreglur í þágu þeirra sem ákvarðanir stjórnvalda beinast að og í þeim felast ákveðnar lágmarkskröfur til málsmeðferðar. Það er því gríðarlega mikilvægt að slíkum reglum sé fylgt í hvívetna.

Nauðsynlegt er að tryggja að ákvarðanir stjórnvalda séu löglegar og réttar og byggðar á lögmætum forsendum þannig að réttindi borgaranna verði ekki skert og hagsmunum þeirra stefnt í voða með handahófskenndum ákvörðunum. Á grundvelli þessara réttaröryggissjónarmiða var talin þörf á því að tryggja málsmeðferð stjórnvalda m.a. með lögfestingu á jafnræðisreglunni og reglunni um andmælarétt í 11. og 13. gr. stjórnvæðisfela nr. 37/1993.¹²

Jafnræði

Af jafnræðisreglu 11. gr. stjórnvæðisfela og 65. gr. Stjórnarskrár leiðir óhjákvæmilega til þess að sambærileg mál hljóti sambærilega meðferð hjá stjórnvaldi.

Eins og fram hefur komið hér að ofan og staðfest hefur verið af kærða hefur einstaklingum í sambærilegri stöðu og kærandi verið veitt umbeðin ferðarþjónusta með leigubifreið. Það vekur því upp ákveðnar efasemdir að kærði úrskurði nú á annan veg í sambærilegu máli. Þrátt fyrir að fyrir liggi skýr fordæmi hefur kærði kosið að víkja frá lögmætri og viðurkenndri stjórnvæðisframkvæmd. Er það nú ætlun kærða að leysa úr sambærilegum málum með mismunandi hætti þannig að einn einstaklingur njóti lakari réttar en annar sambærilegur einstaklingur í samskonar stöðu. Slíkt er allsendis ótækt.

Stjórnvæðisfordæmi eru bindandi fyrir viðkomandi stjórnvald en stjórnvæðis ber ávallt að gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti.¹³ Þegar stjórnvald hefur byggt ákvörðun um tiltekið atriði á ákveðnum sjónarmiðum leiðir jafnræðisregla stjórnvæðisfela til þess að almennt, þegar sambærileg mál eru til úrlausnar hjá samskonar stjórnvaldi, beri að leysa úr þeim á grundvelli sömu sjónarmiða og með sömu áherslum og gert var við úrlausn hinna eldri mála.¹⁴ Verður aukinheldur rík krafa gerð til fordæmisgildi umræddra úrskurða sökum þeirra krafna sem gerðar eru til úrskurða sem varða mikilsverð réttindi aðila, svo sem þau mannréttindi sem hér um ræðir.¹⁵

Strangar kröfur eru því gerðar til þess þegar stjórnvald víkur frá viðurkenndri stjórnvæðisframkvæmd. Fyrir slíkri breytingu þurfa að vera málefnalegar og hlutlægar forsendur. Engar slíkar forsendur hafa verið lagðar fram af hálfu kærða. Með því að víkja frá lögmætri og viðurkenndri stjórnvæðisframkvæmd hefur Kópavogsbær því brotið gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnvæðisfela.

¹¹ Sbr. SUA 4478/2005

¹² Alþt. 1992, A deild, 3296

¹³ sbr. 11. gr. stjórnvæðisfela nr. 37/1993

¹⁴ Páll Hreinsson, Stjórnvæðisfela, skýringarrit, Reykjavík 1994, bls. 118-119

¹⁵ Álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2424/1998 og 3028/2000.

Rannsóknarregla

Af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 leiðir skylda stjórnvalds til að sjá til þess að eigin frumkvæði að atvik máls séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Þá felst í leiðbeiningarskyldu stjórnvalds, sbr. 7. gr. stjórnslulaga, að þegar stjórnslulagmál byrjar að frumkvæði málsaðila og hann leggur ekki fram þau gögn og upplýsingar sem sanngjarnt þykir að ætlast til að hann leggi fram, ber stjórnvaldi að tilkynna honum um hvaða gögn skorti og hvaða afleiðingar slíkt getur haft.

Samkvæmt framangreindu bar Kópavogsbæ að kanna til hlítar aðstöðu og þarfir umbjóðanda míns og meta hvaða þjónustu hann þurfti á að halda áður en ákvörðun um málefni hans var tekin. Er Kópavogsbæ því óheimilt að synja beiðni fatlaðs einstaklings um ferðþjónustu með því einu að vísa til vinnureglu bæjarins.¹⁶

Það er því ljóst að Kópavogsbær hefur sniðgengið þá skyldu sína að sjá til þess að atvik máls væru nægilega upplýst áður ákvörðun var tekin. Kærði lét við það eitt sitja að afgreiða mál þetta með kerfisbundinni neitun sem byggði á almennum vinnureglum en ekki lögbundnum forsendum. Slík úrlausn máls getur ekki talist lögmæt.

Andmælaréttur

Samkvæmt 13. gr. stjórnslulaga skal aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggja ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Í athugasemdum við IV. kafla frumvarps þess er varð að stjórnslulögum segir að í reglunni felst að aðili máls skuli eiga þess kost að tryggja réttindi sín og hagsmuni með því að kynna sér gögn máls og málsástæður er ákvörðun mun byggjast á, leiðrétta framkomnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans. Kemur þar ennfremur fram að andmælaeign eigi ekki aðeins að tryggja hagsmuni aðila máls heldur sé tilgangur hennar einnig sá að stuðla að því að mál verði betur upplýst og tengist hún þannig rannsóknarreglunni.¹⁷

Þegar brotið er í bága við 13. gr. stjórnslulaga með þeim hætti að aðila hefur ekki verið veitt færi á að tjá sig, telst það almennt verulegur annmarki sem leiðir til að íþyngjandi ákvörðun telst yfirleitt ógildanleg.¹⁸ Á þetta ekki síst við sökum þess að um verulega íþyngjandi ákvörðun er að ræða auk þess sem að sjónarmið kæranda hefðu vel getað haft áhrif á niðurstöðu stjórnvaldsins.¹⁹

Sé málum þannig háttað að aflað hafi verið gagna um þarfir umbjóðanda míns og stöðu er ljóst að honum var ekki veitt tækifæri til að tjá sig um þau gögn. Fyrir liggur einnig að umbjóðanda mínum var ekki gefinn kostur á að tjá sig um röksemdarfærslu kærða eða þær forsendur sem ákvörðun hans byggir á. Af þeim sökum var réttur umbjóðanda míns til andmæla sniðgenginn og því verulegur annmarki á umræddri ákvörðun.

¹⁶ Sjá m.a. sambærileg atvik í álitum umboðsmanns Alþingis í málum nr. 2499/1998 og 2549/1998

¹⁷ Alpt. 1992—1993, A-deild, bls. 3295 og 3296

¹⁸ Stjórnslulögin - skýringarrit, Páll Hreinsson, Reykjavík 1994. bls. 178-179

¹⁹ Sjá m.a. niðurstöðu Hæstaréttar í dómi réttarins frá 1980 á bls. 1763

VII. FREKARI GÖGN

Sé frekari þörf á að staðfesta þær staðhæfingar sem fram koma að ofan óskar kærandi eftir að nefndin beini slíkum beiðnum til sín eða ella leggi fyrir kærða að leggja fram slík gögn. Í því samhengi bendir umbjóðandi minn á að hann er reiðubúinn til að leggja fram öll þau gögn sem nauðsynleg eru til að sanna stöðu hans og þarfir. Kærandi skorar á kærða að leggja fram skýringar fyrir þeirri ákvörðun sinni að veita tveimur aðilum í sambærilegri stöðu og kærandi umbeðna ferðapjónustu á árinu 2010.

VIII. UM KRÖFUGERÐ

Samkvæmt 78. gr. Stjórnarskrár, sbr. 1. mgr. 16. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995, skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Það fellur þannig í hlut löggjafans að mæla fyrir um hvernig eftirliti með sveitarfélögum er háttað. Að gildandi lögum fer eftirlit með sveitarfélögum í meginatriðum fram annars vegar með beinu eftirliti og hins vegar með endurskoðun stjórnvaldsákvörðana í tilefni af stjórnslukærum. Önnur úrræði við eftirlit eru einnig í lögum svo sem þegar gerður er áskilnaður um staðfestingu ráðuneyta á tilteknum stjórnvaldsákvörðunum eða stjórnvaldsfyrirmælum.

Félagsmálaráðuneytið hefur almennt eftirlit með því að sveitarstjórnir gegni skyldum sínum samkvæmt lögum um málefni fatlaðra og félagsþjónustu sveitarfélaga. Ef sveitarstjórn vanrækir með athafnaleysi sínu þær skyldur sem henni er lögum samkvæmt falið að gegna reynir á eftirlit og úrskurðarvald félagsmálaráðuneytisins sem og viðeigandi úrræði sveitarstjórnarlaganna nr. 45/1998, sbr. 102. gr. laganna.²⁰

Þá er í 5. gr. a. LMF og XVII. kafla LFS að finna kærheimildir til úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála. Í kröfugerð er lögð fram krafa þess efnis að nefndin fjalli um málsmeðferð, rétt til þjónustu og hvort þjónustan er í samræmi við þau lög og réttarheimildir sem valdsvið nefndarinnar tekur til.²¹ Auk þess er gerð sú krafa að beitt sé þeim almennu valdheimildum sem eftirlitsstjórnvald hefur skv. meginreglum stjórnsluréttar.

IX. ÁSKILNAÐUR

Kærandi áskilur sér fullan rétt til heimtu skaðabóta vegna þess tjóns, sem hann hefur orðið fyrir og kann að verða fyrir. Er auk þess áskilinn réttur til að kæra einstaka aðra þætti sérstaklega og gera kröfu um frekari afhendingu gagna. Má í því samhengi nefna að aðrir meinbugir voru á formi úrskurðar kærða en þeir sem raktir hafa verið hér að ofan. Má þar t.d. nefna að rökstuðningur kærða var bágborinn auk þess sem málshraða var ábótavant. Kærandi sér ekki ástæðu til að rekja þau atriði að svo stöddu.

Kærandi er reiðubúinn til að leggja fram öll gögn sem varðar mál þetta.

Virðingarfyllt

Páll Rúnar M. Kristjánsson hdl.

Fylgiskjöl:

1. Kröfubréf kæranda dagsett 23. nóvember 2010
2. Upplýsingar Kópavogsbæjar um ferðapjónustu fatlaðra í Kópavogi frá 12. nóvember 2010
3. Ákvörðun Félagsþjónustu Kópavogs frá 15. desember 2010

²⁰ Sjá álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2625/1998

²¹ Sjá umfjöllun um 5. gr.a. þingskjal 298, 256 mál, lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011