

Málefni fatlaðra

Liðveisla

Úrskurðarnefnd velferðarmála

Mál nr. 42/2016

Föstudaginn 9. september 2016

A

gegn

Reykjavíkurborg

Ú R S K U R Ð U R

Mál þetta úrskurða Kári Gunndórsson lögfræðingur, Agnar Bragi Bragason lögfræðingur og Eva Dís Pálmadóttir lögfræðingur.

Með kærú, dags. 25. janúar 2016, kærir B, f.h. A, til úrskurðarnefndar velferðarmála, synjun Reykjavíkurborgar, dags. 7. október 2015, á umsókn hans um liðveislu.

I. Málavextir og málsmeðferð

Með umsókn, dags. 23. júní 2015, sótti kærandi um 20 tíma á mánuði í liðveislu frá Reykjavíkurborg á grundvelli 24. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðra. Umsókn kæranda var synjað með bréfi þjónustumiðstöðvar, dags. 20. júlí 2015, með þeim rökum að hann hefði náð 67 ára aldri og í lögum nr. 125/1999 um málefni aldraðra væri ekki lögð skylda á sveitarfélög að veita öldruðum liðveislu. Kærandi fór fram á rökstuðning fyrir ákvörðun þjónustumiðstöðvarinnar og var hann veittur með bréfi velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, dags. 14. ágúst 2015. Kærandi áfrýjaði synjuninni til velferðarráðs sem tók málið fyrir á fundi sínum þann 7. október 2015 og staðfesti synjunina. Kærandi fór á ný fram á rökstuðning fyrir þeirri ákvörðun og var hann veittur með bréfi velferðarsviðs, dags. 5. nóvember 2015.

Kærandi lagði fram kærú hjá úrskurðarnefnd velferðarmála þann 29. janúar 2016. Með bréfi, dags. 8. febrúar 2016, óskaði úrskurðarnefndin eftir greinargerð Reykjavíkurborgar þar sem meðal annars kæmi fram rökstuðningur fyrir hinni kærðu ákvörðun. Greinargerð Reykjavíkurborgar barst með bréfi, dags. 16. mars 2016. Með bréfi úrskurðarnefndarinnar,

dags. 17. mars 2016, var greinargerðin send kæranda til kynningar. Athugasemdir bárust frá kæranda með bréfi, dags. 15. apríl 2016, og voru þær sendar Reykjavíkurborg til kynningar með bréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 22. apríl 2016. Með bréfi, dags. 11. maí 2016, bárust athugasemdir frá Reykjavíkurborg og voru þær sendar kæranda til kynningar með bréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 20. maí 2016. Þá bárust frekari athugasemdir frá kæranda með tölvupósti þann 3. júní 2016 og voru þær sendar Reykjavíkurborg til kynningar með bréfi úrskurðarnefndarinnar, dags. 13. júní 2016.

II. Málsástæður kæranda

Í kæru er greint frá því að kærandi sé með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu vegna slyss sem hann varð fyrir árið X. Kæranda hafi verið synjað um stuðningsþjónustu frá Reykjavíkurborg á þeirri forsendu að hann hafi náð 67 ára aldri, en það sé í andstöðu við úrskurð úrskurðarnefndar félagsþjónustu og húsnæðismála frá 7. júní 2013 í máli nr. 83/2012. Synjun Reykjavíkurborgar sé því ólögmat. Tekið er fram að í rökstuðningi Reykjavíkurborgar sé byggt á ákveðnum viðmiðum án þess að nokkuð komi fram um grundvöll þeirra. Ljóst sé að með viðmiðunum og framkvæmd borgarinnar í máli kæranda hafi skyldubundið mat stjórnvaldsins verið afnumið, enda málið ekki rannsakað í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Framkvæmd Reykjavíkurborgar sé einnig í andstöðu við tilgang liðveislunnar, en hann sé að stuðla að bættri andlegri, líkamlegri og félagslegri heilsu fólks. Kærandi bendir á að úrskurðarnefndin hafi einnig hafnað þeim rökstuðningi Reykjavíkurborgar að yngri lög gangi framur eldri lögum og því feli framkvæmd borgarinnar í sér beina mismunun gagnvart fötluðu fólki á grundvelli aldurs þess.

Í athugasemdum kæranda við greinargerð Reykjavíkurborgar er gagnrýnt að borgin hafi breytt rökstuðningi fyrir ákvörðun sinni og reynt að byggja á nýjum ástæðum fyrir synjuninni. Athugasemdir Reykjavíkurborgar fjalli að miklu leyti um túlkun á ákvæðum laga um málefni fatlaðs fólks en áður hafi borgin haldið því fram að lögin ættu ekki við. Að mati kæranda sé Reykjavíkurborg óheimilt að breyta rökstuðningi eftir hentugleika og færa fram nýjar málsástæður, allt annars eðlis, þegar málið sé komið til nefndarinnar. Það kæmi meðal annars í veg fyrir úrlausn málsins á tveimur stjórnsýslustigum. Kærandi bendir á að hann hafi ekki fengið fullnægjandi upplýsingar um það hvernig félagsleg einangrun hans hafi verið metin. Þar sem slíkar lykilforsendur skorti séu hinar nýju röksemdir borgarinnar ógagnsæjar og ónothæfar. Kærumálið snúist eingöngu um þá ákvörðun Reykjavíkurborgar að hafna þjónustu þegar af þeirri ástæðu að kærandi sé orðinn 67 ára.

III. Sjónarmið Reykjavíkurborgar

Í greinargerð Reykjavíkurborgar er greint frá aðstæðum kæranda. Vísað er til þess að samkvæmt 41. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga eigi aldraðir rétt á almennri þjónustu og aðstoð samkvæmt þeim lögum en að öðru leyti fari um málefni þeirra eftir sérlögum nr. 125/1999 um málefni aldraðra. Markmið þeirra laga sé að veita öldruðum heilbrigðis- og félagslega þjónustu sem þeir þurfi á að halda og að hún sé veitt á því þjónustustigi sem sé eðlilegt miðað við þörf og ástand hins aldraða, sbr. 1. gr. laganna.

Óumdeilt sé að kærandi falli undir lög um málefni aldraðra þar sem hann sé X ára að aldri, sbr. 2. gr. laganna. Tekið er fram að í lögum nr. 125/1999 sé ekki lögð skylda á sveitarfélög að veita öldruðum kost á liðveislu. Lög nr. 40/1991 séu rammalög þar sem fram komi að um aðstoð til aldraðra fari að öðru leyti eftir lögum nr. 125/1999. Því verði litið svo á að Reykjavíkurborg sé ekki skylt að veita stuðningsþjónustu í formi liðveislu til einstaklinga sem náð hafa 67 ára aldri.

Reykjavíkurborg bendir á að tilgangurinn með liðveislu sé einkum sá að rjúfa félagslega einangrun, sbr. 24. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Samkvæmt 8. gr. reglna um stuðningsþjónustu í Reykjavík fer umfang veittrar stuðningsþjónustu eftir mati á þjónustu eða aðstoð, sbr. matstæki með reglunum. Þjónustupörf sé skilgreind sem lítil, meðal, mikil eða mjög mikil og er hámark liðveislu 30 klukkustundir á mánuði. Samkvæmt mati þjónustumiðstöðvar hafi umsókn kæranda verið metin til 14 stiga eða 12 til 18 klukkustundir af liðveislu á mánuði. Velferðarráð hafi hins vegar talið að réttur til þjónustu væri ekki til staðar þar sem ekki væri verið að rjúfa félagslega einangrun. Að mati Reykjavíkurborgar sé kærandi félagslega virkur og falli því ekki undir 24. gr. laga nr. 59/1992 og þar af leiðandi ekki undir reglur um stuðningsþjónustu í Reykjavík.

Reykjavíkurborg tekur fram að kærandi hafi fyrst haft samband við þjónustumiðstöð í mars 2015 til að leita eftir þjónustu. Reykjavíkurborg hafi haft það viðmið að þeir einstaklingar sem hafi notið þjónustu á grundvelli laga nr. 59/1992 fyrir 67 ára aldur haldi þeirri þjónustu áfram eftir að 67 ára aldri sé náð. Ljóst sé að kærandi hafi ekki notið þjónustu frá borginni á grundvelli laganna fyrir 67 ára aldur og því hafi velferðarráð talið að ekki væri unnt að fara með umsókn hans samkvæmt reglum um stuðningsþjónustu í Reykjavík en þær séu settar á grundvelli laga nr. 59/1992. Með hliðsjón af framansögðu hafi velferðarráð talið að synja bæri umsókn kæranda um liðveislu í 20 tíma á mánuði í 12 mánuði.

IV. Niðurstaða

Í máli þessu er ágreiningur um hvort Reykjavíkurborg hafi borið að samþykkja umsókn kæranda um liðveislu.

Kærandi í máli þessu er X ára gamall og á því rétt á þjónustu á grundvelli laga nr. 125/1999 um málefni aldraðra, sbr. 1. tölul. 2. gr. laganna. Kærandi er með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu vegna slyss sem hann varð fyrir árið X og á því einnig rétt á þjónustu á grundvelli laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks, sbr. 2. gr. laganna. Markmið laga um málefni aldraðra er að aldraðir eigi vól á þeirri heilbrigðis- og félagslegu þjónustu sem þeir þurfa á að halda og að hún sé veitt á því þjónustustigi sem er eðlilegast, miðað við þörf og ástand hins aldraða. Við framkvæmd laganna skal þess gætt að aldraðir njóti jafnréttis á við aðra þjóðfélagsþegna og að sjálfsákvörðunarréttur þeirra sé virtur. Markmið laga um málefni fatlaðs fólks er að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi. Við framkvæmd laganna skal tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í 4. gr. laganna kemur fram að sveitarfélög beri ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þar með talið

gæðum þjónustunnar, sem og kostnaði vegna hennar samkvæmt lögum þessum, nema annað sé tekið fram eða leiði af öðrum lögum.

Lög nr. 59/1992 veita sveitarfélögum ákveðið svigrúm til að meta sjálf, miðað við aðstæður á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau vilja veita fötluðu fólki í samræmi við fyrrgreind markmið laganna og þær kröfur sem gerðar eru til aðgengis fatlaðra einstaklinga að þeirri þjónustu. Lögin gera ráð fyrir því að sveitarstjórnir setji sér reglur um framkvæmd aðstoðar við fatlað fólk.

Í 24. gr. laga nr. 59/1992 er kveðið á um að sveitarfélög skuli eftir föngum gefa fötluðu fólki kost á liðveislu. Með liðveislu sé átt við persónulegan stuðning og aðstoð sem einkum miði að því að rjúfa félagslega einangrun, til dæmis aðstoð til að njóta menningar og félagslífs. Reykjavíkurborg hefur útfært nánar framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, meðal annars með reglum um stuðningsþjónustu í Reykjavík sem samþykktar voru í borgarráði 7. júní 2012. Í 2. gr. reglnanna kemur fram að markmið stuðningsþjónustu sé að veita aðstoð við notendur sem þurfa sakir fötlunar eða aðstæðna sinna á auknum stuðningi að halda umfram grunnþjónustu. Stuðningsþjónusta sé aðstoð við athafnir daglegs lífs og/eða félagslegur stuðningur til þess að rjúfa félagslega einangrun.

Kærandi var synjað um liðveislu á þeirri forsendu að hann hefði náð 67 ára aldri og vísaði Reykjavíkurborg til þess að í lögum nr. 125/1999 væri ekki lögð skylda á sveitarfélög að veita öldruðum liðveislu. Við meðferð málsins hjá úrskurðarnefndinni hefur Reykjavíkurborg vísað til þess að kærandi sé félagslega virkur og falli því ekki undir 24. gr. laga nr. 59/1992. Þá hefur Reykjavíkurborg einnig vísað til þess að kærandi hafi ekki notið þjónustu frá borginni á grundvelli laga nr. 59/1992 fyrir 67 ára aldur og því hefði ekki verið unnt að afgreiða umsókn hans samkvæmt framangreindum reglum um stuðningsþjónustu. Framangreind afstaða Reykjavíkurborgar kom hins vegar ekki fram í synjunarbréfi til kæranda, dags. 7. október 2015.

Úrskurðarnefndin tekur fram að í lögum nr. 59/1992 eru engin ákvæði er útiloka þá, sem eru eldri en 67 ára og með fötlun, til að njóta þeirrar þjónustu sem lögin kveða á um, svo sem liðveislu. Aldur hefur því einn og sér ekki úrlitaáhrif um rétt kæranda til þjónustu ætlaðri fötluðu fólki.

Meðal þess sem líta verður til við ákvörðun um veitingu þjónustu við fatlað fólk er þörf þess fyrir slíka þjónustu. Í 1. mgr. 5. gr. laganna kemur fram að fatlaður einstaklingur eigi rétt á þjónustu þar sem hann kys að búa og komi fram umsókn um slíka þjónustu skal samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laganna meta þá umsókn af teymi fagfólks, sem meti heildstætt þörf fatlaðs einstaklings fyrir þjónustuna og jafnframt hvernig koma megi til móts við óskir hans. Í 6. gr. reglna um stuðningsþjónustu í Reykjavík er nánar kveðið á um mat á þjónustuþörf umsækjenda. Þar segir meðal annars að þjónustuþarfir allra umsækjenda skuli vera metnar út frá matstæki óháð því hvaða þjónustu eða aðstoð umsækjandi óski eftir, sbr. fylgiskjal 1 með reglunum. Mat á þjónustuþörf skuli vera unnið í samvinnu við umsækjanda, enda sé mat á þjónustu skilgreint sem upphaf að skilvirku notendasamráði. Þá segir að í kjölfar mats sé umsækjanda sent skriflegt svar um niðurstöður mats og rétt hans til að bera ákvörðun undir velferðarráð Reykjavíkurborgar. Fyrir ákvörðun þjónustumiðstöðvar frá 20. júlí 2015 fór ekki

fram mat á þjónustuþörf kæranda vegna umsóknar hans um liðveislu, enda byggði upphafleg synjun einungis á aldri hans.

Í gögnum málsins liggur fyrir mat á þjónustuþörf kæranda sem framkvæmt var þann 24. september 2015 í kjölfar áfrýjunar hans til velferðarráðs. Samkvæmt því var umsókn kæranda metin til 14 stiga og þar af voru fjögur stig vegna félagslegrar færni og fjögur vegna samfélagsþátttöku og virkni. Í 7. gr. framangreindra reglna kemur fram að umsækjandi skuli hafa a.m.k. fjögur stig vegna félagslegrar færni og fjögur stig vegna samfélagsþátttöku og virkni til að eiga rétt á liðveislu. Samkvæmt framangreindu uppfyllti kærandi lágmarksskilyrði 7. gr. reglnanna til að eiga rétt á liðveislu. Þrátt fyrir þá niðurstöðu var umsókn kæranda synjað.

Með vísan til þess sem að framan er rakið er það mat úrskurðarnefndarinnar að málsmeðferð Reykjavíkurborgar vegna umsóknar kæranda um liðveislu hafi ekki verið í samræmi við reglur sveitarfélagsins um stuðningsþjónustu. Mat á þjónustuþörf kæranda var ekki unnið í samvinnu við hann og ekki fyrir en eftir áfrýjun til velferðarráðs. Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga hvílir sú skylda á stjórnvaldi að sjá til þess að eigin frumkvæði að mál séu nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Markmið rannsóknarreglunnar er að tryggja að stjórnvaldsákvarðanir verði bæði löglegar og réttar. Að því virtu verður ekki hjá því komist að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og vísa málinu aftur til Reykjavíkurborgar til nýrrar meðferðar

ÚRSKURÐARORÐ

Ákvörðun Reykjavíkurborgar um synjun á umsókn A, um liðveislu er felld úr gildi og málinu vísað til sveitarfélagsins til nýrrar meðferðar.

F.h. úrskurðarnefndar velferðarmála

Kári Gunndórsson