

Álit

Málefni fatlaðs fólks. Sveitarfélög. Akstursþjónusta. Skattar og gjöld. Þjónustugjöld. Lögætisreglan. (Mál nr. 11617/2022)

A leitaði til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála þar sem staðfest var ákvörðun Reykjavíkurborgar um að synja umsókn hans um tímabilskort vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks í ljósi þess að gjaldskrá sveitarfélagsins gerði ekki ráð fyrir slíkum kortum eða annars konar magnafslætti.

Athugun umboðsmanns var afmörkuð við það hvort þær reglur og sú gjaldskrá sem synjun við umsókn A var byggð á hefðu verið í samræmi við ákvæði laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og þar með hvort úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála í máli A hefði verið í samræmi við lög.

Umboðsmaður benti á að sveitarfélögum bæri skylda til að gefa fötluðu fólki kost á akstursþjónustu. Um lögbundna þjónustu væri að ræða en fyrir slíka þjónustu gætu stjórnvöld ekki innheimt gjald án heimildar í lögum. Sú gjaldtökuheimild sem reyndi á í málinu heimilaði sveitarfélögum töku þjónustugjalds vegna akstursþjónustu fyrir fatlað fólk og sveitarfélögum væri falin nánari útfærsla á gjaldinu með reglum og gjaldskrá. Gjaldið þyrfti þó að vera „sambærilegt“ gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði, í samræmi við orðalag gjaldtökuheimildarinnar.

Umboðsmaður tók m.a. fram að lögbundin akstursþjónusta fyrir fatlað fólk væri í ýmsu tilliti annars eðlis en sú þjónusta sem fælist í almenningssamgöngum, m.a. m.t.t. til kostnaðar og aðgengileika, en löggjafinn hefði engu að síður tekið sérstaka afstöðu til gjaldtöku fyrir þessa þjónustu. Túlka yrði gjaldtökuheimildina á þann hátt að ekki væri nægjanlegt að gjald væri miðað við gjaldskrá fyrir almenningssamgöngur ef það leiddi til þess að fatlað fólk þyrfti í reynd að greiða verulega meira en aðrir fyrir það að komast ferða sinna. Umboðsmaður taldi ljóst að fötluðu fólki stæði ekki til boða að meta og ákveða sjálf, miðað við aðstæður þess hverju sinni, hvort það hagræði sem gæti falist í notkun tímabilskorta eða annars konar magnafslætti hentaði því og að ekki yrði annað séð en að fatlað fólk sem notaði akstursþjónustu reglulega þyrfti í reynd að greiða töluvert herra gjald fyrir þjónustuna en þeir sem nýttu sér almenningssamgöngur með tímabilskortí Strætó bs.

Það var niðurstaða umboðsmanns að í gjaldskrá sveitarfélagsins hefði ekki verið tryggt með fullnægjandi hætti að gjald fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks væri sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu í skilningi gjaldtökuheimildarinnar. Úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála í máli A hefði því ekki verið í samræmi við lög. Beindi umboðsmaður þeim tilmælum til nefndarinnar að hún tæki mál A til meðferðar að nýju, kæmi fram beiðni þess efnis frá honum, og leysti þá úr því í samræmi við þau sjónarmið sem rakin væru í álitinu.

Umboðsmaður lauk málinu með álitu 18. apríl 2023.

I Kvörtun og afmörkun athugunar

Hinn 21. mars 2022 leitaði B lögmaður, fyrir hönd A, til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði úrskurðarnefndar velferðarmála 14. október 2021 í máli nr. 327/2021. Með úrskurðinum staðfesti nefndin ákvörðun Reykjavíkurborgar um að synja umsókn A um tímabilskort vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks í ljósi þess að gjaldskrá sveitarfélagsins þar að lútandi gerði ekki ráð fyrir slíkum kortum eða annars konar magnafslætti.

Í kvörtun A er m.a. gerð grein fyrir því að viðskiptavinum Strætó bs. bjóðist samkvæmt gjaldskrá fyrirtækisins að kaupa tímabilskort á betri kjörum en þegar keyptar séu stakar ferðir, en slíkt standi notendum akstursþjónustu fatlaðs fólks í Reykjavík ekki til boða við nýtingu þeirrar þjónustu. Kemur fram sú afstaða að framkvæmd Reykjavíkurborgar feli í sér mismunun enda sé hún m.a. á skjön við ákvæði stjórnarskrár og laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, auk þess sem hún sé ekki í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Athugun umboðsmanns á máli A hefur einkum beinst að því hvort þær reglur og sú gjaldskrá sem synjun við umsókn hans var byggð á hafi verið í samræmi við 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991, eins og hún verður m.a. skýrð til samræmis við ákvæði stjórnarskrár og alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins, og þar með hvort úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála í máli hans hafi verið í samræmi við lög.

II Málavextir

A sótti um tímabilskort, þ.e. „örorkukort“, vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks 12. maí 2021. Í umsókninni er m.a. vísað til þess að umtalsverður sparnaður hafi verið af því þegar hann gat notað nemakort til að greiða fyrir akstursþjónustu og því jafnframt lýst að fólk eigi ekki að greiða meira en aðrir fyrir þjónustu sökum fötlunar. Með ákvörðun 4. júní 2021 var umsókninni synjað af hálfu Reykjavíkurborgar á þeim grundvelli að í reglum nr. 645/2020, fyrir sameiginlega akstursþjónustu við fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu, væri ekki að finna heimild fyrir tímabilskort vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks. Sú niðurstaða var staðfest af áfrýjunarnefnd velferðarráðs Reykjavíkurborgar 23. júní 2021.

A kærði niðurstöðuna til úrskurðarnefndar velferðarmála 29. sama mánaðar. Úrskurðarnefndin staðfesti synjun sveitarfélagsins með fyrrnefndum úrskurði 14. október 2021. Í úrskurðinum er m.a. tekið fram að í samræmi við orðalag 29. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, og ákvæði stjórnarskrár um sjálfstjórn þeirra sé útfærsla á akstursþjónustu fatlaðs fólks að megin stefnu til lögð í hendur þeirrar sveitarstjórnar sem þjónustuna veitir. Af hálfu nefndarinnar verði ekki hróflað við því mati enda byggist það á lögætum sjónarmiðum og sé í samræmi við lög að öðru leyti. Í forsendum úrskurðarins segir einnig að ljóst sé að í gjaldskrá Reykjavíkurborgar sé ekki gert ráð fyrir tímabilskortum eða einhvers konar magnafslætti. Þá er því hafnað að sú útfærsla sé í andstöðu við 29. gr. laga nr. 40/1991 eða samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, auk þess sem ekki sé fallist á að framkvæmdin sé í andstöðu við jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar. Staðfesti nefndin því ákvörðun Reykjavíkurborgar.

III Samskipti umboðsmanns Alþingis og stjórnvalda

Með bréfi 20. september 2022 var af hálfu umboðsmanns óskað eftir gögnum málsins frá úrskurðarnefnd velferðarmála, auk þess sem óskað var eftir því að nefndin veitti þær skýringar sem hún teldi að kvörtunin gæfi efni til. Var þess sérstaklega óskað að nefndin skýrði nánar

afstöðu sína til þess hvort og þá hvernig gjald Reykjavíkurborgar fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks teldist sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur í Reykjavík, sbr. 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Var í því sambandi vísað til þess að notendum akstursþjónustunnar stæði ekki til boða að kaupa svokölluð tímabilskort líkt og notendum almenningssamgangna í Reykjavíkurborg samkvæmt gjaldskrá Strætó bs. Þess var jafnframt óskað að úrskurðarnefndin gerði grein fyrir þeim upplýsingum og gögnum sem legið hefðu til grundvallar slíku mati hennar. Í því sambandi var leitað eftir upplýsingum um hvort nefndin hefði við meðferð málsins aflað upplýsinga frá Reykjavíkurborg eða eftir atvikum Strætó bs. um hlutfall notenda almenningssamgangna í sveitarfélaginu sem notaðist við tímabilskort.

Í svarbréfi nefndarinnar 11. október 2022 var efni ákvæðis 29. gr. laga nr. 40/1991 rakið og tekið fram að samkvæmt því væri sveitarfélögum falið að útfæra nánar framkvæmd akstursþjónustu fyrir fatlað fólk. Þeim væri því veitt ákveðið svigrúm til að ákveða fyrirkomulag akstursþjónustunnar, svo sem hvaða þjónustusvæði og þjónustutími væri í boði. Sveitarfélög hefðu þá svigrúm til að ákveða hvaða gjald væri tekið fyrir þjónustuna með hliðsjón af gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði. Því næst tók nefndin eftirfarandi fram:

Útfærsla Reykjavíkurborgar er ákveðin í reglum nr. 645/2020 fyrir sameiginlega akstursþjónustu fyrir fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu og gjaldskrá nr. 1468/2020 um akstursþjónustu fatlaðs fólks. Ljóst er að það gjald sem er ákveðið í gjaldskrá Reykjavíkurborgar er sambærilegt og gjald fyrir almenningssamgöngur í Reykjavík, enda er það annaðhvort hálf almennt gjald hjá Strætó bs. eða fullt gjald hjá Strætó bs., allt eftir því hvenær ferðir eru pantaðar. Þá er greitt gjald fyrir ónýtta þjónustu, þ.e. fyrir pantaðar ferðir þegar forföll hafa ekki verið tilkynnt eða ef afþöntun er ekki gerð með að minnsta kosti tveggja tíma fyrirvara. Akstursþjónusta fyrir fatlað fólk er þannig eðlisólík skipulögðum áætlunarferðum.

Í bréfi nefndarinnar var áréttað að það hefði verið niðurstaða hennar að staðfesta hina kærðu ákvörðun þar sem ekki væri gert ráð fyrir tímabilskortum eða magnafslætti í gjaldskrá Reykjavíkurborgar, enda væri útfærsla á akstursþjónustu fatlaðs fólks sérhæfð þjónusta sem að meginstefnu væri lögð í hendur hvernar sveitarstjórnar að útfæra á þeim forsendum sem lögju fyrir á hverjum stað. Nefndin tók jafnframt fram að hún hefði ekki aflað upplýsinga um hlutfall notenda almenningssamgangna í Reykjavíkurborg sem notaðist við tímabilskort.

Athugasemdir lögmanns A vegna svara nefndarinnar bárust umboðsmanni 25. október 2022.

Með bréfi 9. janúar 2023 var af hálfu umboðsmanns óskað eftir að borgarlögmaður, eftir atvikum með atbeina Strætó bs., veitti umboðsmanni upplýsingar um hlutfall notenda almenningssamgangna í Reykjavíkurborg sem notaðist við tímabilskort. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um meðalfjölda ferða þeirra sem væru handhafar tímabils korta og meðalfjölda ferða notenda akstursþjónustu fatlaðs fólks í Reykjavík.

Í svarbréfi borgarlögmanns sem barst umboðsmanni 23. sama mánaðar var að finna yfirlit yfir meðalfjölda ferða notenda akstursþjónustu fatlaðs fólks í Reykjavík árið 2022. Þá sagði eftirfarandi:

Samkvæmt upplýsingum frá velferðarsviði Reykjavíkurborgar að þá skiptist hlutfallið þannig að ca. 76% innstiga eru greidd með tímabilskortum (þ.e. dags-, þriggja daga, mánaðar- og árskort) og 24% innstiga greidd með stökum miða eða greitt er með reiðufé. Þá kemur fram í svari frá velferðarsviði að kerfið sem heldur utan um þessar upplýsingar gefi ekki nákvæmar upplýsingar um meðalfjölda ferða pr. vöru, en unnt sé að áætla fjölda ferða pr. mánuð fyrir notendur mánaðarkorta (þ.e. fjöldi skannana um borð í almenningssfarartæki með

mánaðarkorti/fjöldi seldra mánaðarkorta í mánuðinum). Samkvæmt því eru mánaðarkorthafar að meðaltali að skanna kortið 55-60 sinnum á mánuði, en eins og áður kom fram að þá er um áætlun að ræða.

IV Álit umboðsmanns Alþingis

1 Lagagrundvöllur

1.1 Ákvæði stjórnarskrár

Í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að öllum, sem þess þurfa, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Í ákvæðinu felst ákveðinn stjórnarskrárbundinn lágmarksréttur til aðstoðar, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000. Af því leiðir meðal annars að fötluðu fólki skal í lögum tryggður réttur til aðstoðar, sbr. til hliðsjónar umfjöllun í álit setts umboðsmanns Alþingis frá 29. desember 2017 í máli nr. 9160/2016. Til samræmis við þennan áskilnað hafa verið lögfest ýmis ákvæði um málefni fatlaðs fólks, svo sem lög nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, og lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þá verður sem endranær að hafa í huga að samkvæmt 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar skulu allir vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti.

Í 78. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveði. Sveitarfélög njóta því sjálfstjórnar og hafa heimild til þess að setja sér reglur um framkvæmd og útfærslu tiltekinna verkefna en þó innan þeirra marka sem ákveðin eru með lögum.

1.2 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks var fullgiltur árið 2016. Í samningnum er lögð áhersla á að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi, meðal annars með því að gera því mögulegt að komast ferða sinna og bæta aðgengi þess, sbr. m.a. 9. og 20. gr. samningsins. Í síðarnefnda samningsákvæðinu er sérstaklega fjallað um ferlimál einstaklinga. Þar kemur m.a. fram að aðildarríkin skuli gera árangursríkar ráðstafanir til þess að tryggja að fatlað fólk geti farið allra sinna ferða og tryggja sjálfstæði þess í þeim efnunum, eftir því sem frekast er unnt, m.a. með því að greiða fyrir því að það geti farið allra sinna ferða með þeim hætti og á þeim tíma sem það kys og á viðráðanlegu verði.

Téður samningur Sameinuðu þjóðanna hefur ekki verið lögfestur hér á landi. Hér verður þó að horfa til þess að samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, skal við framkvæmd laganna framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum þeim samningi sem hér um ræðir. Má í þessu sambandi vísa til nánari umfjöllunar í álit setts umboðsmanns Alþingis frá 29. desember 2017 í máli nr. 9160/2016. Þá verður einnig að hafa í huga þá viðurkenndu reglu að skýra skuli lög til samræmis við alþjóðasamninga sem ríkið hefur staðfest eftir því sem kostur er, sbr. t.d. fyrrnefndan dóm Hæstaréttar í máli nr. 125/2000.

1.3 Löggjöf um akstursþjónustu fyrir fatlað fólk

Lagaákvæði um akstursþjónustu fyrir fatlað fólk voru áður í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, en voru færð í fyrrnefnd lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, með 5. gr. laga nr. 37/2018. Ástæða þeirrar breytingar var að samhliða voru sett ný lög nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, sem leystu lög nr. 59/1992 af hólmi. Þjónusta sem er veitt samkvæmt þeim lögum miðast við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður viðkomandi en akstursþjónusta er aftur á móti álitin almenn þjónusta (þskj. 27 á 148. löggjafarþingi 2017-2018, bls. 9 og 17).

Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 40/1991 er m.a. tekið fram að við framkvæmd félagsþjónustu skuli sköpuð skilyrði til að einstaklingur geti tekið virkan þátt í samfélaginu á eigin forsendum. Félagleg þjónusta skuli í heild sinni miða að valdeflingu og miðast við einstaklingsbundnar þarfir og aðstæður. Svo sem áður er rakið er í 3. mgr. sömu lagagreinar tekið fram að við framkvæmd þeirra skuli framfylgt þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá kemur fram í 1. mgr. 42. gr. laganna að félagsmálanefnd skuli vinna að því að fötluðu fólki, hvort sem heldur er af líkamlegum eða andlegum ástæðum, séu tryggð sambærileg lífskjör og jafnrétti á við aðra þjóðfélagsþegna. Jafnframt skuli fötluðu fólki sköpuð skilyrði til að lifa sem eðlilegustu lífi miðað við getu hvers og eins.

Efnisákvæði um akstursþjónustu eru í 1. og 2. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991, eins og henni var breytt með 5. gr. laga nr. 37/2018. Þar kemur fram að fatlað fólk skuli eiga kost á akstursþjónustu og markmiðið með þjónustunni sé að gera þeim sem ekki geti nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómtunda. Jafnframt skuli fatlað fólk eiga rétt á akstursþjónustu á vegum sveitarfélaga vegna aksturs á þjónustustofnanir og vegna annarrar þjónustu sem það nýtur samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Ákvæði 5. gr. laga nr. 37/2018 fól í sér þá breytingu frá eldra ákvæði 35. gr. laga nr. 59/1992 að nú er tekið fram að akstursþjónustan miði að því að fatlað fólk geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kys og á þeim tíma sem það velur gegn viðráðanlegu gjaldi. Í athugasemdum í frumvarpi því er varð að lögnum kemur fram að sú breyting sé til að skerpa á réttindum samkvæmt ákvæðinu í samræmi við 20. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (þskj. 27 á 148. löggjafarþingi 2017-2018, bls. 17).

Með 2. málslíð 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991 er sveitarstjórnnum veitt heimild til að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeinandi reglna ráðherra. Þá er sveitarfélögum veitt heimild til að innheimta gjald fyrir akstursþjónustu samkvæmt gjaldskrá sem sveitarstjórnir skulu setja. Er hér um að ræða þá gjaldtökuheimild sem reynir á í málinu og heimilar sveitarfélögum töku þjónustugjalds vegna akstursþjónustu fyrir fatlað fólk. Er hún bundin þeim áskilnaði að kjósi sveitarfélag að taka gjald fyrir þjónustuna skuli það vera sambærilegt gjaldi fyrir almenningsamgöngur á viðkomandi svæði, sbr. niðurlag lagagreinarinnar.

Í nefndaráliti félags- og tryggingamálanefndar um frumvarp sem varð að lögum nr. 152/2010, sem fólu í sér breytingu á þágildandi lögum nr. 59/1992, kom fram að gjaldtaka fyrir akstursþjónustu hefði verið mjög misjöfn milli sveitarfélaga. Samræmi í gjaldtöku væri talið mikilvægt þannig að fatlað fólk greiddi ekki meira en aðrir fyrir ferðaþjónustu. Lagði nefndin því til breytingu þess efnis að nýtti sveitarfélag gjaldtökuheimild skyldi gjaldið „miðað við“ gjald fyrir almenningsamgöngur á viðkomandi svæði (þskj. 550 á 139. löggjafarþingi 2010-2011, bls. 11). Breytingartillaga í samræmi við nefndarálitið var í kjölfarið lögð fram og samþykkt (þskj. 551 á 139. löggjafarþingi 2010-2011, bls. 4). Þegar ákvæði um akstursþjónustu voru færð í lög nr. 40/1991 árið 2018, svo sem áður er rakið, varð sú orðalagsbreyting að gjaldið

skyldi vera „sambærilegt“ gjaldi fyrir almenningssamgöngur án þess að það væri skýrt sérstaklega.

1.4 Leiðbeiningar ráðherra um akstursþjónustu við fatlað fólk

Í leiðbeiningum félagsmálaráðuneytisins frá 22. apríl 2020 um akstursþjónustu við fatlað fólk, sem gefnar eru út á grundvelli 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991, kemur m.a. fram að framkvæmd akstursþjónustunnar miði að því að efla vald fatlaðs fólks yfir aðstæðum sínum og lífi, styrkja félagslega stöðu þess, sjálfsvirðingu og lífsgæði. Um rétt til þjónustunnar og inntak hennar segir að sveitarfélagi beri skylda til að skipuleggja akstursþjónustu við fatlað fólk í samræmi við það almenna markmið laga að skapa fötluðu fólki skilyrði til að lifa sem sjálfstæðustu lífi miðað við getu hvers og eins og jafna aðstöðumun sem kunnir að vera til staðar milli fatlaðs fólks og ófatlaðs.

Í leiðbeiningunum kemur fram að í samræmi við gjaldtökuheimild laga nr. 40/1991 skuli gjaldið „taka mið af“ gjaldskrá sem gilda fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði. Vekur það athygli að hér er um að ræða sama orðalag og fram kom í lögum nr. 59/1992, sem áður greinir, en í lögum nr. 40/1991, eins og þeim var breytt árið 2018, er hins vegar vísað til þess að gjaldið skuli vera „sambærilegt“.

1.5 Reglur fyrir akstursþjónustu við fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu

Um nánari útfærslu á framkvæmd akstursþjónustu fatlaðs fólks í Reykjavík gilda reglur nr. 645/2020, fyrir sameiginlega akstursþjónustu við fatlað fólk á höfuðborgarsvæðinu, sem settar eru með stöð í 29. gr. laga nr. 40/1991, með síðari breytingum, og III. kafla laga nr. 38/2018, sbr. 16. gr. reglnanna. Í reglunum segir í 1. mgr. 12. gr. að fargjöld notenda fyrir akstursþjónustu, þ.e. fyrir fasta ferð, tilfallandi ferð og aðra farþega, taki mið af almenningssamgöngum og séu ákvörðuð í gjaldskrá hvers sveitarfélags. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. er þá fargjald fyrir tilfallandi ferðir sem pantaðar eru samdægurs hærra en fyrir fastar ferðir.

Í gjaldskrá velferðarsviðs Reykjavíkurborgar nr. 1468/2020, fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks, sem var í gildi á þeim tíma sem hér um ræðir, sagði í 1. gr. að fargjald fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks, þ.e. fyrir fasta ferð eða tilfallandi ferð, skyldi miðast við hálf almennt gjald hjá Strætó bs. samkvæmt gjaldskrá hverju sinni. Fargjald fyrir tilfallandi ferðir sem pantaðar væru samdægurs miðaðist við fullt gjald hjá Strætó bs. samkvæmt gjaldskrá hverju sinni. Sambærilegt ákvæði er að finna í nýgildandi gjaldskrá nr. 1311/2022.

2 Var synjun Reykjavíkurborgar í samræmi við lög?

Svo sem áður greinir ber sveitarfélögum skylda til að gefa fötluðu fólki kost á akstursþjónustu samkvæmt nánari fyrirmælum 29. gr. laga nr. 40/1991, eins og þeim hefur síðar verið breytt. Er þar af leiðandi um lögbundna þjónustu að ræða en fyrir slíka þjónustu geta stjórnvöld ekki innheimt gjald án heimildar í lögum. Sú lögfesta gjaldtökuheimild sem löggjafinn hefur komið fyrir í lokamálslið 3. mgr. greinarinnar heimilar sveitarfélögum töku þjónustugjalds vegna akstursþjónustu fyrir fatlað fólk og er sveitarfélögum falin nánari útfærsla á gjaldinu með reglum og gjaldskrá.

Í ljósi sjálfstjórnar sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar, njóta þau ákveðins svigrúms við mat á því hvenær gjald fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks telst vera „sambærilegt“ gjaldi fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði. Má í því efni einnig horfa til þess

orðalags sem áður var að finna í 35. gr. laga nr. 59/1992 á þá leið að gjaldið skyldi „taka mið af“ gjaldi fyrir almenningsamgöngur á viðkomandi svæði. Útfærsla sveitarfélags á gjaldinu verður þó ávallt að vera innan marka og í samræmi við téða gjaldtökuheimild eins og hún verður nánar skýrð. Í því tilliti verður að hafa í huga að líta verður á ákvæði 29. gr. laganna sem lið í því að tryggja stjórnarskrárbundinn lágmarksrétt fatlaðs fólks til aðstoðar, sbr. til hliðsjónar fyrrgreint álit setts umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9160/2016. Athugast í því sambandi að þegar löggjafinn hefur mælt fyrir um tiltekin atriði í lögum, t.a.m. um efni og skilyrði fyrir gjaldtöku, geta ákvæði í reglum eða gjaldskrár sveitarfélags ekki vikið þeim til hliðar, sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis frá 26. október 2012 í máli nr. 6690/2011. Þá skiptir hér einnig máli að af fyrrgreindum lögskýringargögnum verður ráðið að ætlunin með ákvæði lokamálsliðar 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991 hafi verið að tryggja visst samræmi í gjaldtöku milli sveitarfélaga.

Við nánari skýringu umrædds ákvæðis, og þeirra marka sem það setur sveitarfélögum að þessu leyti, verður því næst að horfa til þess að samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laganna skal við framkvæmd þeirra framfylgja þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum áður nefndum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Verður þá að leggja til grundvallar að undir „framkvæmd laganna“ falli m.a. gjaldskrá og nánari reglur sem sveitarfélag setur um akstursþjónustu á grundvelli 3. mgr. 29. gr. þeirra. Þá hefur hér einnig þýðingu að þau lögskýringargögn, sem áður er gerð grein fyrir, bera með sér að ákvæðum greinarinnar um akstursþjónustu fatlaðs fólks hafi verið ætlað að skerpa á réttindum þess í samræmi við 20. gr. fyrrgreinds samnings Sameinuðu þjóðanna sem áður er rakin.

Leggja verður til grundvallar að lögbundin akstursþjónusta fyrir fatlað fólk sé í ýmsu tilliti annars eðlis en sú þjónusta sem felst í almenningsamgöngum, m.a. m.t.t. til kostnaðar og aðgengileika. Með lokamálslið 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991 hefur löggjafinn engu að síður tekið sérstaka afstöðu til gjaldtöku fyrir þessa þjónustu og í því sambandi vísað til 20. gr. fyrrnefnds samnings Sameinuðu þjóðanna þar sem mælt er fyrir um að greitt sé fyrir því að fatlað fólk geti, í þágu sjálfstæðis síns og eftir því sem unnt er, farið allra ferða sinna með þeim hætti og á þeim tíma sem það kys og á viðráðanlegu verði. Í þessu ljósi, svo og þess almenna markmiðs laganna að tryggja sjálfstæði fatlaðs fólks í daglegu lífi, verður að túlka ákvæðið þannig að ekki sé nægjanlegt að gjald sé miðað við gjaldskrár fyrir almenningsamgöngur ef það leiðir til þess að fatlað fólk þurfi í reynd að greiða verulega meira en aðrir fyrir það að komast ferða sinna.

Af þeim upplýsingum sem umboðsmanni bárust frá borgarlögmanni verður ráðið að mikill meirihluti notanda almenningsamgangna í sveitarfélaginu kjósi að notast við tímabilskort, enda séu um 76% innstiga greidd með slíkum kortum. Tekið var fram í svari borgarlögmanns að þar gæti verið um að ræða notkun á dagskorti, þriggja daga korti, mánaðarkorti eða árskorti. Samkvæmt gjaldskrá Strætó bs. er verðið fyrir stakan fullorðinsmiða 550 kr. Verð fyrir aldraða er 275. kr. og fyrir öryrkja 165 kr. Kjósi notandi almenningsamgangna að kaupa mánaðarkort er almennt verð fyrir slíkt kort fyrir fullorðna 9.000 kr. Aldraðir greiða 4.500 kr. fyrir kortið og öryrkjar 2.700 kr. Sé miðað við að notandi noti mánaðarkortið sitt u.þ.b. 55 sinnum í mánuði, í samræmi við framanrakin svör borgarlögmanns, er verðið fyrir hverja ferð u.þ.b. 164 kr. fyrir notanda fullorðinskorts, 82 kr. fyrir aldraðan og 49 kr. fyrir öryrkja.

Líkt og áður er rakið er í reglum og gjaldskrá Reykjavíkurborgar einungis gert ráð fyrir að notendum akstursþjónustu fatlaðs fólks standi til boða að greiða fyrir stakar ferðir, þ.e. annaðhvort fyrir „fasta ferð“ eða „tilfallandi ferð“, sbr. 1. mgr. 12. gr. reglna nr. 645/2020 og 1. gr. þágildandi gjaldskrár nr. 1468/2020, sbr. jafnframt 1. gr. núgildandi gjaldskrár nr. 1311/2022. Samkvæmt gjaldskránni greiðir notandi þjónustunnar hálf almennt gjald hjá Strætó bs. fyrir ferðina, þ.e. 275 kr. Sé tilfallandi ferð með þjónustunni pöntuð samdægurs er þó greitt

fullt almennt gjald, þ.e. 550 kr. Því er ljóst að notanda þjónustunnar, sem mögulega sér fram á að nota hana töluvert, stendur ekki til boða að nýta sér aðra möguleika, t.a.m. að meta hvort hagstæðara sé að greiða fyrir tímabilskort, heldur stendur honum einungis til boða að skipuleggja ferðir með fyrirvara og greiða hálf almennt gjald fyrir ferðina, 275 kr., eða panta ferð samdægurs og borga þá fyrir hana fullt gjald, 550 kr.

Samkvæmt framangreindu stendur fötluðu fólki ekki til boða að meta og ákveða sjálft, miðað við aðstæður þess hverju sinni, hvort það hagræði sem getur falist í notkun tímabils korta eða annars konar magnafslætti henti því. Til lækkunar á fargjaldi, í hálf almennt gjald, getur þannig aðeins komið ef ferð er skipulögð með fyrirvara. Að öðru leyti stendur fötluðu fólki ekki til boða að nýta sér aðra möguleika til lækkunar fargjalda, sjái það t.a.m. fram á töluverða notkun á akstursþjónustu. Því verður ekki annað séð en að fatlað fólk sem notar akstursþjónustu reglulega þurfi í reynd að greiða töluvert hærra gjald fyrir þá þjónustu en þeir sem nýta sér almenningssamgöngur með tímabils korti Strætó bs.

Að öllu framangreindu virtu tel ég að í gjaldskrá Reykjavíkurborgar nr. 1468/2020 hafi ekki verið tryggt með fullnægjandi hætti að gjald fyrir akstursþjónustu fatlaðs fólks væri sambærilegt gjaldi fyrir almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu í skilningi lokamálsliðar 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991. Er það þar af leiðandi álit mitt að fyrrgreindur úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála í málinu hafi ekki verið í samræmi við lög. Ég tek þó fram að með þeirri niðurstöðu hef ég enga afstöðu tekið til fyrirkomulags þjónustunnar að öðru leyti, s.s. pantana eða tilhögunar ferða.

V Niðurstaða

Það er álit mitt að úrskurður úrskurðarnefndar velferðarmála í máli A, þar sem staðfest var ákvörðun Reykjavíkurborgar um að synja umsókn hans um tímabils kort vegna akstursþjónustu fatlaðs fólks, hafi ekki verið í samræmi við lög. Sú niðurstaða byggist á því að gjaldskrá Reykjavíkurborgar nr. 1468/2020 hafi að þessu leyti ekki verið í samræmi við lokamálslið 3. mgr. 29. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, eins og lögnum hefur síðar verið breytt.

Það eru tilmæli mín til nefndarinnar að hún taki mál A til meðferðar að nýju, komi fram beiðni þess efnis frá honum, og leysi úr því í samræmi við þau sjónarmið sem lýst er í álitinu. Jafnframt mælist ég til þess að framvegis verði tekið mið af þeim sjónarmiðum sem hér hafa komið fram.

Að lokum sé ég ástæðu til að vekja athygli félags- og vinnumarkaðsráðuneytis á því að í leiðbeiningunum um akstursþjónustu við fatlað fólk frá 22. apríl 2020 er fjallað um að gjald fyrir akstursþjónustuna skuli „taka mið af“ gjaldskrá sem gilda fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði en í núgildandi lögum nr. 40/1991, eins og þeim var breytt árið 2018, er kveðið á um að þetta gjald skuli vera „sambærilegt“. Beini ég því til ráðuneytisins að taka til skoðunar hvort hér sé hugsanlega um að ræða misræmi sem ástæða sé til að leiðrétta.

Reykjavíkurborg er sent afrit álitsins til upplýsingar.