

LANDSRÉTTUR

Úrskurður föstudaginn 21. september 2018.

Mál nr. 63/2018:

A, B og C

(Daníel Isebarn Ágústsson lögmaður)

gegn

Reykjavíkurborg

(Ebba Schram lögmaður)

og

íslenska ríkinu

(Einar Karl Hallvarðsson ríkislögmaður)

Lykilorð

Vanreifun. Kröfugerð. Málgrundvöllur. Frávísun frá héraðsdómi.

Útdráttur

A krafðist miskabóta úr hendi R og Í. Var krafa hennar reist á því að R og Í hefðu ekki veitt henni þann lágmarksrétt til aðstoðar vegna fötlunar hennar, sem henni hefði borið samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár. B og C höfðu einnig uppi fjárkröfur á hendur R og Í þar sem þau hefðu veitt A þá þjónustu sem R og Í hefði borið að veita henni eftir að hún varð 18 ára. Í niðurstöðu sinni vísaði Landsréttur til þess að í stefnu væri hvorki skýrt í hverju ætlaður miski A fælist, né heldur væri þar gerð grein fyrir því hvernig R og Í hefðu valdið honum. Þá væri ekki gerð grein fyrir því hvernig fjárhæð miskabótakröfu væri fundin og engin gögn lögju fyrir um ætlað miskatjón. Þá vísaði Landsréttur til þess að ekki yrði ráðið af málatilbúnaði B og C á hvaða grundvelli fjárkröfur þeirra væru hafðar uppi og að fjárhæð krafna þeirra væri órökstudd. Voru dómkröfur A, B og C taldar óljósar og óskýrar og slíkir annmarkar á málatilbúnaði þeirra að hann fullnægði ekki kröfum d- og e-liða 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Þegar af þeirri ástæðu var málinu vísað frá héraðsdómi.

Úrskurður Landsréttar

Mál þetta úrskurða landsréttardómararnir Aðalsteinn E. Jónasson, Hervör Þorvaldsdóttir og Ragnheiður Harðardóttir.

Málsmeðferð og dómkröfur aðila

- 1 Áfrýjendur skutu málinu til Landsréttar með áfrýjunarstefnu 11. janúar 2018. Áfrýjað er dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 10. október 2017 í málinu nr. E-668/2016. Áfrýjandi, A, krefst þess að stefndu verði dæmd til að greiða henni sameiginlega 10.000.000 króna, ásamt vöxtum samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu, frá 6. apríl 2011 til þingfestingardags, en dráttarvöxtum samkvæmt

1. mgr. 6. gr. sömu laga frá þeim degi til greiðsludags. Áfrýjendur, B og C, krefjast þess að stefndu verði sameiginlega dæmd til að greiða hvoru þeirra um sig 26.192.400 krónur ásamt dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þingfestingardegi til greiðsludags. Þá krefjast áfrýjendur hver um sig þess að stefndu verði gert að greiða sameiginlega málskostnað í héraði og fyrir Landsrétti.
2. Stefnda, Reykjavíkurborg, krefst þess að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur og að áfrýjendum verði gert að greiða stefndu málskostnað.
3. Stefndi, íslenska ríkið, krefst þess aðallega að hinn áfrýjaði dómur verði staðfestur og að áfrýjendum verði gert að greiða stefnda málskostnað fyrir Landsrétti, en til vara að dómkröfur verði lækkaðar og að málskostnaður verði felldur niður.

Málsatvik og sönnunarfærsla

4. Eins og fram kemur í hinum áfrýjaða dómi býr áfrýjandi, A, við mikla fötlun, bæði andlega og líkamlega. Áfrýjendur kveða það grundvallaratriði málsins að leyst verði úr því hver sé lágmarksréttur A til aðstoðar sem hún eigi að njóta samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár, einkum 76. og 65. gr. hennar. Þau rökstyðja dómkröfur sínar með því að stefndu, Reykjavíkurborg og íslenska ríkið, hafi ekki veitt henni þau lágmarksréttindi sem henni hafi borið. Krafa A um miskabætur er á því reist að í framangreindu felist ólögmat meingerð gagnvart henni. Þá byggjast fjárkröfur áfrýjenda, B og C, á því að þau hafi veitt A þjónustu, sem stefndu hafi borið að veita henni, samkvæmt framangreindu. eru kröfur þeirra miðaðar við tímabilið frá 6. apríl 2011, er A varð 18 ára, til 22. janúar 2016.

Niðurstaða

5. Krafa áfrýjanda A um miskabætur verður skilin svo að hún styðjist við b-lið 1. mgr. 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Í stefnu er hvorki skýrt í hverju ætlaður miski A felist, né heldur er þar gerð grein fyrir því hvernig stefndu hafi valdið honum. Þá er ekki gerð grein fyrir því hvernig fjárhæð miskabótakröfu er fundin og engin gögn liggja fyrir um ætlað miskatjón.
6. Af málatilbúnaði áfrýjenda verður ekki ráðið á hvaða grundvelli fjárkröfur áfrýjenda B og C eru hafðar uppi, en í stefnu er því lýst að krafist sé „greiðslu fyrir unna þjónustu“. Hefur málatilbúnaður áfrýjenda sem lýtur að málsgrundvelli að þessu leyti jafnframt verið misvísandi við meðferð málsins fyrir dómi. Þannig kemur fram í hinum áfrýjaða dómi að við aðalmeðferð málsins hafi verið byggt á því að um væri að ræða skaðabótakröfur reistar á hinni almennu sakarreglu skaðabótaréttarins. Við flutning málsins fyrir Landsrétti var því hins vegar haldið fram að kröfurnar ættu sér stoð í löggerningi sem orðið hefði til við „einhlíða ákvörðun Reykjavíkurborgar að nota þjónustu B og C“.
7. Þá er fjárhæð krafna áfrýjenda B og C órökstudd í stefnu. Af gögnum málsins verður ekki ráðið hvernig tímagjald sem fjárkröfur áfrýjenda byggjast á er fundið. Ekki

verður heldur ráðið að hvaða leyti litið var til þess við útreikning fjárfraða að A naut dagþjónustu og frekari stuðningsþjónustu af hálfu Reykjavíkurborgar, eins og nánar er rakið í hinum áfrýjaða dómi. Enn fremur lögðu áfrýjendur fram fyrir Landsrétti gögn um að B hafi notið umönnunarbóta frá Tryggingastofnun ríkisins á tímabilinu sem um ræðir, en ekki hefur verið litið til þeirra greiðslna við útreikning kröfufjárhæðar hennar.

- 8 Samkvæmt framangreindu eru dómkröfur áfrýjenda óljósar og óskýrar og slíkir annmarkar á málatilbúnaði þeirra að hann fullnægir ekki kröfum d- og e-liða 1. mgr. 80. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála. Hafa áfrýjendur ekki lagt málið upp með nægjanlega skýrum hætti og ekki lagt þann grundvöll að því sem nauðsynlegur er til að efnisdómur verði á það lagður. Þegar af þeirri ástæðu verður ekki hjá því komist að vísa máli áfrýjenda frá héraðsdómi án kröfu.
- 9 Rétt er að málskostnaður falli niður á báðum dómstigum.

Úrskurðarorð:

Máli þessu er vísað frá héraðsdómi.

Málskostnaður í héraði og fyrir Landsrétti fellur niður.

Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 10. október 2017

Mál þetta, sem var dómtekið 28. september sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur af A, B og C, [...], Reykjavík, á hendur Reykjavíkurborg, Ráðhúsi Reykjavíkur, Tjarnargötu 11, Reykjavík, með stefnu birtri 25. febrúar 2016 og á hendur íslenska ríkinu, Arnarhvoli, Reykjavík, með stefnu birtri 24. febrúar 2016.

Endanlegar dómkröfur stefnenda eru eftirfarandi:

A krefst þess að stefndu verði dæmdir til að greiða henni sameiginlega (in solidum) 10.000.000 króna ásamt vöxtum skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 38/2001, frá 6. apríl 2011 til þingfestingardags, en skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þeim degi til greiðsludags.

B krefst þess að stefndu verði dæmdir til að greiða henni sameiginlega (in solidum) 26.192.400 krónur ásamt dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þingfestingardeg til greiðsludags.

C krefst þess að stefndu verði dæmdir til að greiða honum sameiginlega (in solidum) 26.192.400 krónur ásamt dráttarvöxtum skv. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 frá þingfestingardeg til greiðsludags.

Þá krefjast allir stefnendur málskostnaðar sameiginlega (in solidum) úr hendi stefndu.

Endanlegar dómkröfur stefnda, Reykjavíkurborgar, eru sýkna af öllum kröfum stefnenda og málskostnaður úr þeirra hendi.

Endanlegar dómkröfur stefnda, íslenska ríkisins, eru sýkna af öllum kröfum stefnenda en til vara að dómkröfur verði lækkaðar verulega. Þá er krafist málskostnaðar úr hendi stefnenda.

Upphaflega gerðu stefnendur þá kröfu að ákvörðun stefnda, Reykjavíkurborgar, samkvæmt bréfi dagsettu 3. desember 2015, um að synja stefnanda, A um húsnæðisúrræði og fullnægjandi umönnun, yrði ógilt. Stefnendur féllu frá kröfu þessari í réttarhaldi 2. desember 2016.

Í greinargerðum sínum kröfðust báðir stefndu þess að málinu yrði vísað frá dómi. Með úrskurði dómsins 2. desember 2016 var þeirri kröfu hafnað.

Stefnandi, A, er 24 ára gömul kona. Ekki er um það deilt að hún býr við mikla fötlun, bæði andlega og líkamlega og telst vera fötluð í skilningi 2. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. A hefur búið hjá móður sinni, B, og fösturföður, C, og kveðast þau hafa séð um umönnun hennar. Stefnendur kveða að A hafi alla sína ævi þurft mjög mikla aðstoð vegna fötlunar sinnar og veikinda, en hún sé ófær um að sjá um sig sjálf vegna fötlunar sinnar. Að sögn stefnenda verður umönnun A eðli máls samkvæmt meira krefjandi eftir því sem hún eldist og reynist B og C nú verulega þungbær. Stefnendur kveða að sú mikla umönnun sem B og C hafi nauðsynlega þurft að sinna sé meðal annars vegna þess að stefndi, Reykjavíkurborg, hafi neitað að veita A þá þjónustu sem henni sé nauðsynleg.

B kveðst hvorki hafa heilsu né líkamlega burði til þess að sinna áfram þeirri miklu umönnun sem A sé nauðsynleg. B kveðst ekki hafa verið útvinandi frá árinu 2011 vegna þess að stefndu hafi ekki sinnt lögbundinni skyldu sinni um að veita A nauðsynlega þjónustu. Þannig hafi B tekið að sér að sinna þeirri þjónustu sem stefndu beri að veita lögum samkvæmt.

A hefur notið dagþjónustu fyrir ungt fólk með fötlun alla virka daga frá 8.30 til 16.00 að [...] í Reykjavík. Þá hefur hún einnig verið í skammtíavistun að [...] sólarhringa í mánuði. Bæði þessi úrræði eru á vegum Reykjavíkurborgar.

Hinn 20. október 2015 gerðu A og Reykjavíkurborg samning um stuðningsþjónustu, nánar tiltekið liðveislu. Samningurinn var til 18 mánaða og skyldi stefnandi eiga rétt á liðveislu 24 tíma á mánuði. Samkvæmt samningnum var markmið hans að rjúfa félagslega einangrun þegar A dvelur á heimili sínu og skyldi sá sem sinnti liðveislunni gera áhugaverða hluti með henni. Hann skyldi sækja A á heimili hennar og ákveða í samráði við hana hvað ætti að gera, t.d. fara í sund, gönguferðir, á kaffihús o.fl. Liðveislan skyldi fara fram aðra hverja helgi þegar A dveldi ekki í skammtíavistun, en nánari útfærsla væri samkomulag milli A, móður hennar og liðveitanda.

Hinn 16. desember 2015 var gerður nýr samningur milli A og Reykjavíkurborgar. Síðari samningurinn er sambærilegur þeim fyrri og einnig til 18 mánaða, en þar er tímafjöldi liðveislu aukinn í 30 tíma á mánuði. Markmið síðari sammingsins og hvornig þeim skyldi náð eru óbreytt frá fyrri samningi, að öðru leyti en því að liðveitandi skyldi sækja A á heimili hennar eða á [...]. Þá skyldi liðveislan fara fram aðra hverja helgi og seinnipart í miðri viku þegar A dveldi ekki í skammtíavistun, en nánari útfærsla væri samkomulag milli A, móður hennar og liðveitanda.

Einnig naut stefnandi A tímabundið frekari liðveislu samkvæmt bréfi Reykjavíkurborgar frá 2. júní 2015 sem að sögn stefnda gat numið að hámarki 110 klukkustundum í mánuði. Gilti samningurinn í sjö mánuði. Vegna skorts á mannafla mun sú liðveisla einungis hafa verið veitt að litlu leyti en Reykjavíkurborg mun hafa auglýst án árangurs eftir starfsmanni til að veita liðveisluna.

Hinn 20. nóvember 2012 sótti A um sértækt húsnæðisúrræði hjá Reykjavíkurborg. Velferðarsvið Reykjavíkurborgar mat A vera í þörf fyrir sértækt húsnæðisúrræði í þjónustuflokki II og var umsókn hennar samþykkt á biðlista eftir slíku úrræði 13. júní 2013. Þrátt fyrir framangreint mat var A tilnefnd til búsetu í íbúðakjarna að [...] sem tilheyrir þjónustuflokki III. Því húsnæði var þó úthlutað öðrum umsækjanda. Eftir að niðurstaða úr SIS-mati (e. Support Intensity Scale) á stefnanda lá fyrir var stöðu umsóknar A um sértækt húsnæðisúrræði breytt 26. febrúar 2016. Samkvæmt matinu er A metinn í flokk 12 A með stuðningsvísitölu 122. Í kjölfarið var hún færð í þjónustuflokk III og sett á biðlista hjá Reykjavíkurborg eftir húsnæðisúrræði í þeim þjónustuflokki.

Með bréfi dags. 10. september 2015 til Reykjavíkurborgar kröfðust stefnendur þess að A yrði veitt fullnægjandi umönnun og húsnæðisúrræði fyrir 24. september 2015, auk miskabóta að fjárhæð ein milljón króna. Þá kröfðust B og C þess að Reykjavíkurborg greiddi þeim fyrir þá þjónustu og umönnun sem þau hefðu veitt A, 29.900 krónur fyrir hvern dag síðan hún varð 18 ára gömul.

Með bréfi, dags. 24. september 2015, hafnaði Reykjavíkurborg þessu erindi að svo stöddu. Stefnendur ítrekuðu kröfur sínar með bréfi, dags. 21. október 2015. Með bréfi Reykjavíkurborgar, dags. 3. desember 2015, var kröfum stefnenda hafnað.

Með bréfi, dags. 3. nóvember 2016, var A tilkynnt ákvörðun Reykjavíkurborgar um að úthluta henni húsnæði í sérstöku húsnæðisúrræði á vegum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar að [...] í Reykjavík.

Stefnt væri að því að húsnæðið yrði tilbúið til innflutnings í lok árs 2017 en þangað til væri henni boðið að búa í húsnæði að [...] við [...]. A mun hafa flutt inn í húsnæðið að [...] hinn 7. febrúar sl.

II

Stefnandinn A vísar til þess að sakarefni þessa máls varði lífsgæði og mannvirðingu hennar og hafi hún því lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr kröfum sínum. Stefnendurnir B og C hafi tekið að sér að veita A þá þjónustu sem hún eigi rétt á samkvæmt lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Sú umönnun komi til vegna vanrækslu Reykjavíkurborgar, sem beri umrædda skyldu. B og C hafi því lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr kröfum sínum.

Aðild stefnda Reykjavíkurborgar byggir á ákvörðunum og lögbundinni skyldu þess stefnda. Ákvarðanirnar felir í sér vanrækslu Reykjavíkurborgar á þeim skyldum sem á sveitarfélaginu hvíli samkvæmt stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, alþjóðasáttmálum sem Ísland sé aðili að og almennum lögum, sem Reykjavíkurborg beri bótaábyrgð á. Aðild stefnda íslenska ríkisins byggist á því að ríkinu beri samkvæmt stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands skylda til að tryggja ákveðin grunnréttindi með lögum. Í því felist að íslenska ríkið beri einnig fjárhagslega ábyrgð á því að unnt sé að framfylgja stjórnarskrárvörðum réttindum. Í stjórnarskrá sé kveðið sérstaklega á um skyldu löggjafans til að tryggja fötluðum aðstoð, en íslenska ríkið hafi ekki rækt þá skyldu sína.

Stefnendur vísa til þess að í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár segi að öllum sem þess þurfa skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Með hugtökunum sjúkleika, örorku og sambærilegum atvikum sé meðal annars átt við líkamlega fötlun. Samkvæmt framangreindu beri íslenska ríkið jákvæðar skyldur til að tryggja fötluðum aðstoð með því að mæla fyrir um opinbera fjárhagsaðstoð ríkis og sveitarfélaga til þeirra sem þess þurfi.

Mikilvægi jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar felist ekki aðeins í því að vera almenn leiðbeiningarregla um bann við mismunun í lagasetningu, heldur jafnframt í tengslum við skýringu laga. Mismunun á milli aðila verði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og allar takmarkanir á mannréttindum verði að túlka þröngt. Í tilviki A sé unnið með mjög mikilvæg mannréttindi hennar, þ.e. réttinn til þess að lifa eðlilegu lífi. Synjun á grundvelli forgangsröðunar eða ráðdeildar í opinberum rekstri standist hvorki framangreinda jafnræðisreglu né réttmætisreglu íslensks réttar og sé því ólögmat.

Það sé viðurkennd regla að norrænum rétti að skýra skuli lög til samræmis við þá alþjóðasamninga sem ríki sé aðili að eftir því sem kostur er. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hafi verið undirritaður fyrir Íslands hönd 30. mars 2007 og sé í fullgildingarferli.

Stefnendur vísa til þess að með lögum nr. 152/2010 hafi sú breyting verið gerð á lögum nr. 59/1992 að fagleg og fjárhagsleg ábyrgð á framkvæmd þjónustu fyrir fatlað fólk hafi flust frá ríki til sveitarfélaga. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna beri sveitarfélög ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þar með talið gæðum þjónustunnar og kostnaði vegna hennar.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga nr. 152/2010 sé sú skylda lögð á Reykjavíkurborg að gera fötluðu fólki kleift að búa á eigin heimili og húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir þeirra eins og kostur sé í tilfalli hvers og eins. Samkvæmt ákvæðinu sé gerð skilyrðislaus krafa til Reykjavíkurborgar um að hún uppfylli þessi réttindi. Sá skilningur sé einnig í samræmi við 7. og 8. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks og 76. gr. stjórnarskrárinnar.

A krefjist þess að stefndu greiði henni miskabætur vegna vanrækslu á skyldu sinni til að veita henni nauðsynlega þjónustu. B og C krefjist þess að stefndu verði dæmd til að greiða þeim fyrir þá þjónustu sem þau hafi veitt vegna vanrækslu stefnda Reykjavíkurborgar á lögbundnum skyldum sínum. Íslenska ríkinu sé stefnt til að þola dóm um fjárkröfuna á grundvelli fjárhagslegrar ábyrgðar þess.

Kröfu sína um miskabætur reisir A á 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Athafnaleysi stefndu, í bága við þær jákvæðu skyldur sem hvíli á þeim gagnvart henni, hafi leitt til þess að hún upplifi sig félagslega einangraða, niðurlægða og lítilsvirta en það sé henni eðlilega afar þungbært. A telji að háttsemi stefndu beri að flokka sem ólögmatæ meingerð gegn persónu sinni, frelsi og friði í skilningi 26. gr. skaðabótalaga. Hún telji hæfilegar miskabætur vegna þessa nema 10.000.000 króna. Gerð sé krafa um

dráttarvexti frá þingfestingardegi samkvæmt 1. mgr. 6. gr., sbr. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu.

Stefnendur B og C hafi þurft að inna af hendi þá þjónustu sem stefndu hafi borið að veita A eftir að hún náði 18 ára aldri hinn 6. apríl 2011. Stefnendur telji að sanngjarnt endurgjald fyrir þá þjónustu skuli vera 29.900 krónur á dag. Gjald þetta sé lægra en kostnaður Reykjavíkurborgar við það að uppfylla lögbundnar skyldur sínar gagnvart A. Hinn 22. janúar 2016 hafi B og C sinnt umönnun A í samtals 1.752 daga frá því að hún náði 18 ára aldri. Samtals nemi heildarfjárfrafa stefnenda B og C 52.384.800 krónum (1.752 dagar x 29.900 kr.). Hvort um sig geri kröfu sem nemi helmingi þeirrar fjárhæðar, eða samtals 26.192.400 krónum. Til vara sé gerð krafa um að réttmætt endurgjald verði metið að álitum.

III

Stefndi, Reykjavíkurborg, vísar til þess að hann veiti fötluðu fólki aðstoð, annars vegar á grundvelli laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks og hins vegar á grundvelli laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í XI. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sé fjallað um þjónustu við fatlað fólk. Samkvæmt 44. gr. laganna eigi fatlað fólk rétt á almennri þjónustu eftir því sem unnt sé og við eigi. Lögunum sé því einungis ætlað að tryggja rétt fólks en ekki að skilgreina hann. Það sé verkefni sveitarfélags að útfæra nánar rétt hvers einstaklings. Einstaklingur geti þannig ekki gert kröfu um ákveðna þjónustu, heldur helgist framboð hennar af því í hvaða mæli sveitarfélagi sé unnt að veita þjónustuna. Ýmsar forsendur komi þar til álitu, þ. á m. fjárhagslegar forsendur og möguleiki á að reka úrræði, svo sem vegna mönnunar. Í 24. gr. laga um málefni fatlaðs fólks sé kveðið á um skyldu sveitarfélaga til að gefa fötluðu fólki kost á liðveislu. Markmiðið með liðveislu sé að veita fötluðum einstaklingi marghátaða aðstoð við athafnir dagslegs lífs.

Umfang veittrar þjónustu á grundvelli laga um málefni fatlaðs fólks og laga um félagsþjónustu sveitarfélaga byggist ávallt á mati á þjónustuhörf, forgangsröðun og því fjármagni sem veitt sé til málaflokksins, svo framarlega sem það nægi til að sinna lögbundnum skyldum sveitarfélagsins í málaflokknum. Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga og lög um málefni fatlaðs fólks veiti sveitarfélögum ákveðið svigrúm til að meta, miðað við aðstæður á hverjum stað, hvers konar þjónustu þau veiti fötluðu fólki í samræmi við markmið laganna, sem komi fram í 1. gr. þeirra, og hvernig aðgengi fatlaðra einstaklinga að þeirri þjónustu skuli tryggt. Ekki sé unnt að ráða af umræddum lögum nema að litlu leyti hver hinn efnislegi réttur íbúa sveitarfélags sé til félagsþjónustu og stuðningsþjónustu, þar eð hann ráðist aðallega af reglum hvers sveitarfélags.

Stefndi hafnar því að lög um málefni fatlaðs fólks girði fyrir að settar séu takmarkanir á tímafjölda sem einstaklingur geti fengið í dagþjónustu og skammtíavistun. Ákvæði 9. gr. laga um málefni fatlaðs fólks kveði einungis á um skyldu stefnda til að reka skammtíavistun og dagþjónustu fyrir fatlað fólk. Í þessum úrræðum felist stoðþjónusta, sem eðli máls samkvæmt sé takmörkuð. Annars vegar sé um að ræða vistun í skamman tíma og hins vegar þjónustu að degi til.

A hafi verið metin í hámarksþörf fyrir liðveislu eða 30 klukkustundir á mánuði. Hún hafi sömuleiðis tímabundið verið metin í þörf fyrir frekari liðveislu á grundvelli 25. gr. laganna, sem samkvæmt reglum stefnda geti að hámarki numið 110 klukkustundum á mánuði. Frekari liðveisla feli í sér viðbótarþjónustu við þá almennu þjónustu sem fötluðum einstaklingum standi til boða og komi aðeins til álita ef almennur réttur samkvæmt 24. gr. er fullnýttur og dugar ekki til. Ástæða þess að A sótti um frekari liðveislu, sem stefndi samþykkti, sé fótbot hennar á síðasta ári. Þrátt fyrir að hafa fallist á rétt A til frekari liðveislu hafi stefnda ekki reynst unnt að veita henni þá þjónustu vegna manneklu. Stefnandi hafi ítrekað auglýst eftir starfsmanni til að gegna frekari liðveislu við stefnanda A en þær auglýsingar hafi ekki skilað árangri. Sé nú til skoðunar að bjóða A beingreiðslusamning um þennan hluta þjónustunnar sem myndi gera henni kleift að ráða starfsmann án milligöngu stefnda.

A njóti ekki þjónustu á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Hún hafi hvorki sótt um slíka þjónustu né verður séð að slík þjónusta eigi erindi við hana þar sem hún sé alla virka daga í dagþjónustu að [...] frá kl. 8:30–16:00. Heimþjónusta á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga felist í innliti og þjónustu við einstaklinga á dagtíma, þegar A sé þegar í öðru þjónustuúrræði, auk stuttra

innlita um kvöld og helgar, sem hún hafi hingað til ekki kosið að nýta sér. Heimaþjónusta feli þannig ekki í sér langvarandi viðveru og aðstoð á heimilum. Til viðbótar við dagþjónustu dvelji A í skammtímavistun við [...], aðra hverja viku. Hún njóti því sólarhringsumönnunar tvær vikur í mánuði. Hún hafi af þeim sökum ekki verið metin með þörf fyrir þjónustu á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Stefndi tekur fram að ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar kveði ekki á um annað en að tiltekinn lágmarksréttur þurfi að vera til staðar og tryggður með lögum. Þá skyldu hafi löggjafinn uppfyllt með setningu annars vegar laga um málefni fatlaðs fólks og hins vegar laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Stefndi hafi sömuleiðis útfært hinar lögbundnu skyldur í formi reglna um stuðningsþjónustu og félagslega heimaþjónustu. Stefndi hafi viðurkennt rétt A til þjónustu á grundvelli reglna um stuðningsþjónustu en hún uppfylli ekki skilyrði og hafi ekki verið metinn í þörf fyrir félagslega heimaþjónustu.

Stefndi hafnar þeim málátlitbúnaði stefnenda að 65. gr. stjórnarskrárinnar komi í veg fyrir forgangsröðun eða ráðdeild stefnda við mat og veitingu þjónustu til handa A. Það sé með öllu órökstutt að hálfu stefnenda að stefndi hafi með einhverjum hætti mismunað A. Þá hafi Hæstiréttur ítrekað staðfest að forgangsröðun, meðal annars vegna fjármagns og þjónustustigs, teljist til málefnalega ástæðna.

Ekkert skilyrða 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 fyrir því að dæma miskabætur sé uppfyllt í málinu. A færi ekki fram önnur rök en þau að hún upplifi sig „félagslega einangraða, niðurlægða og lítilsvirta“ og að það sé henni þungbært. Stefndi sjái ekki orsakatengsl milli ákvarðana stefnda og þessarar upplifunar A. A sé alla virka daga í dagþjónustu á vegum stefnda að [...] þar sem hún njóti samvista við starfsfólk og aðra einstaklinga sem þar njóta dagþjónustu. Þess utan dvelji A tvær vikur í mánuði í skammtímavistun að [...] þar sem hún njóti einnig samvista við starfsfólk og aðra þjónustugega. Þess utan njóti hún þjónustu í formi liðveislu 30 klukkustundir í mánuði. Stefndi mótmæli sérstaklega fjárhæð miskabótakröfunnar sem alltof hárr, hún sé með öllu órökstudd og ekki í neinu samræmi við dómafordæmi. Jafnframt hafni stefndi kröfu um dráttarvexti á miskabætur. Engin lagaskilyrði séu fyrir því að verða við slíkri kröfu. Þá séu engin lagaskilyrði fyrir því að dæma stefnda og meðstefnda sameiginlega (in solidum) til greiðslu miskabóta.

Stefndi hafnar því að skilyrði séu fyrir greiðsluskyldu hans gagnvart stefndum B og C, fyrir unna þjónustu. Slík krafa byggir hvorki á lögum né samningi. Þá sé með öllu ósannað og órökstutt að þau hafi þurft að veita A þá þjónustu sem hér sé krafist endurgjalds fyrir eða að það sé vegna ætlaðra vanefnda stefnda á lögbundnum skyldum. Sú fjárhæð sem stefndur telji sanngjarnt endurgjald, eða 29.900 krónur á dag, sé með öllu órökstudd. A hafi ekki sótt um þjónustu sem synjað hafi verið um sem kallað geti á viðlíka umönnun og krafist sé greiðslu fyrir. Stefndi mótmæli sérstaklega dráttarvaxtakröfu stefnenda en engin skilyrði séu að lögum til að dæma stefnda til greiðslu þeirra. Þá sé hvorki að finna í lögum né samningi skilyrði fyrir því að dæma stefnda og meðstefnda sameiginlega (in solidum) til greiðslu fjárkröfu stefnenda.

IV

Stefndi íslenska ríkið byggir á því að engin lagaskilyrði séu til greiðslu miskabóta úr hendi stefnda. Á engan hátt hafi verið rökstutt eða haldið fram af A að skilyrði 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 séu uppfyllt. Málið virðist ekki á nokkurn hátt snerta stjórnábyrgð ríkis eða samskipti þess stefnda gagnvart A. Stefndi byggir einnig á því að kröfur B og C, byggir ekki á löggerningi eða lögum. Ekki verði séð að þær hafi nokkru sinni verið bornar undir stefnda eða starfsmenn hans. Engin rök séu að baki þeim eða gögn, ekki heldur í ljósi umönnunar eða mats á henni. Þá sé ekkert réttarsamband við stefndur um þær kröfur sem hafðar séu uppi gagnvart stefnda, enda fari meðstefndi lögum samkvæmt með þau málefni fatlaðra sem sakarefnið varðar. Beri því í öllum tilvikum að sýkna vegna aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

V

Samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 skal öllum, sem þess þurfa, tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Alþingi fer með fjárstjórnarvaldið samkvæmt 41. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að ekkert gjald

megi greiða af hendi nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum. Þannig er það verkefni löggjafans að ákveða hvernig háttáð skuli þeirri opinberu aðstoð sem fötluðu fólki er látin í té. Svigrúmi löggjafans í þessu efni eru sett þau takmörk að dómstólar eru bærir til að meta hvort lagasetning um þau málefni samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands 13. júní 2013 í máli nr. 61/2013.

Stefnendur byggja kröfur sínar á hendur stefnda, íslenska ríkinu, á þeim grunni að ríkinu beri samkvæmt stjórnarskrá skylda til að tryggja ákveðin grunnréttindi með lögum. Í því felist að stefndi, íslenska ríkið, beri einnig fjárhagslega ábyrgð á því að unnt sé að framfylgja stjórnarskrárvörðum réttindum. Stefndi, íslenska ríkið, hafi ekki rækt þessa skyldu sína. Stefnendur gera þó enga grein fyrir því hvernig þeir telji að íslenska ríkið hafi vanrækt þá skyldu sína að tryggja með lögum grundvallarréttindi þeirra. Stefnendur byggja ekki á því að það brjóti gegn 1. mgr. 76. gr. eða 78. gr. stjórnarskrárinnar að fela sveitarfélögum með lögum að fara með málefni fatlaðra. Ekki er byggt á því að meinbugir séu á lögum nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks eða lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þvert á móti byggja stefnendur á því að réttur A sé skýr samkvæmt lögum nr. 59/1992. Ekki er heldur á því byggt að ráðherra hafi vanrækt eftirlitshlutverk sitt samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga nr. 59/1992 eða 3. gr. laga nr. 40/1991. Það kemur skýrt fram í 1. mgr. 4. gr. laga nr. 59/1992 að sveitarfélög beri ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk. Sömuleiðis segir í 4. gr. laga nr. 40/1991 að sveitarfélag beri ábyrgð á félagsþjónustu innan sinna marka og skuli með skipulagðri félagsþjónustu tryggja framgang markmiða laganna eins og þau eru skilgreind í 1. gr. þeirra. Er skýrt samkvæmt þessu að það er hlutverk stefnda, Reykjavíkurborgar, að tryggja þau réttindi sem stefnendur telja að A hafi farið á mis við og greiða B og C fyrir þá þjónustu sem þau kveða að þau hafi orðið að inna af hendi, verði fallist á málatilbúnað þeirra. Verður stefndi, íslenska ríkið, því sýknað af kröfum stefnenda vegna aðildarskorts, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Stefnendur vísa til þess að miski A sé til kominn vegna þess að hún hafi ekki fengið húsnæðisúrræði og nauðsynlega umönnun og hafi þar með verið aftrað frá því að njóta réttar síns til að lifa lífi sínu til jafns við aðra. A upplifi sig félagslega einangraða, niðurlægða og lítilsvirta sem sé henni þungbært. Stefnendur byggja á því að stefndi, Reykjavíkurborg, hafi annars vegar ekki uppfyllt skyldu sína samkvæmt 10. gr. laga nr. 59/1992 um að veita A húsnæðisúrræði, enda hafi hún verið á biðlista eftir slíku úrræði síðan árið 2012. Hins vegar er byggt á því að Reykjavíkurborg hafi ekki veitt stefnanda A stuðningsþjónustu í samræmi við metnar þarfir hennar og hafi stefndi með því vanrækt skyldur sínar samkvæmt lögum nr. 59/1992 og brotið eigin reglur um stuðningsþjónustu. Einnig skorti lagastoð fyrir takmörkunum á stuðningsþjónustu, dagþjónustu og skammtímavistun samkvæmt reglum stefnda Reykjavíkurborgar.

Krafa A um miskabætur byggir á 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Skilja verður málatilbúnað hennar þannig að byggt sé á b-lið 1. mgr. 26. gr., en samkvæmt því ákvæði er heimilt að láta þann sem ábyrgð ber á ólögumætri meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns greiða miskabætur til þess sem misgert var við. Á það skortir að mati dómsins að stefnandi A geri grein fyrir orsakatengslum milli ætlaðs miska og þeirrar háttsemi Reykjavíkurborgar sem hún telur að hafi valdið þessum miska. Ekki er rökstutt hvernig A telji að háttsemi stefnda valdi félagslegri einangrun hennar og hvernig hún telji að það ástand myndi breytast við úthlutun húsnæðisúrræðis. Sama á við um lýsingu hennar á því að hún upplifi sig niðurlægða og lítilsvirta. Er það þó að mati dómsins nauðsynlegt í ljósi þeirrar þjónustu sem stefnandi naut, en fyrir liggur að stefnandi A naut skammtímavistunar 14 daga í mánuði, dagvistunar alla virka daga frá 8:30 til 16:00 auk liðveislu 30 klukkustundir í mánuði. Því er ekki haldið fram af hálfu stefnanda A að hún hafi ekki verið samvistum við starfsfólk og aðra einstaklinga sem njóta skammtímavistunar og dagvistunar. Samkvæmt 4. gr. reglna um stuðningsþjónustu í Reykjavík felst í liðveislu félagslegur stuðningur vegna samfélagsþátttöku út frá forsendum og markmiðum hvers og eins og í fyrrgreindum samningum um stuðningsþjónustu er skýrt tekið fram að markmið liðveislu sé að rjúfa félagslega einangrun A á meðan hún dvelji á heimili sínu. Með vísan til þessa er það niðurstaða dómsins að stefnandi A hafi ekki sannað orsakatengsl milli ætlaðs miska síns og háttsemi stefnda Reykjavíkurborgar. Verður stefndi, Reykjavíkurborg, því sýknuð af miskabótakröfu stefnanda A.

Samkvæmt 5. mgr. 101. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála skulu málsástæður og mótmæli koma fram jafnskjótt og tilefni verður til, en að öðrum kosti má ekki taka slíkar yfirlýsingar til greina nema gagnaðili samþykki. Af umfjöllun í stefnu verður ekki ráðið á hvaða lagagrundvelli B og C byggja kröfur sína um greiðslu fyrir vinnu við veitta þjónustu. Við aðalmeðferð málsins kom fram hjá lögmanni stefnanda að kröfur þeirra væru skaðabótakröfur sem byggðu á almennu sakarreglu skaðabótaréttar. Í stefnu málsins er í undirfyrirsögn vísað til þess að krafan sé „um greiðslu fyrir unna þjónustu“ og í umfjöllun stefnu er byggt á því að B og C hafi orðið að veita þá þjónustu sem stefndu hafi borið að veita stefnanda A eftir að hún náði 18 ára aldri og að sanngjarnt endurgjald fyrir þá þjónustu nemi tiltekinni fjárhæð til hvors þeirra um sig fyrir hvern dag eftir að A varð 18 ára gömul. Samkvæmt þessu er ekki byggt á því í stefnu að fjárkröfur B og C séu skaðabótakröfur. Er sú málsástæða því of seint fram komin en henni var mótmælt af hálfu beggja stefndu.

Ekki er á því byggt að B og C hafi samið við stefnda Reykjavíkurborg um að þau myndu veita A þjónustu. Ekki er gerð grein fyrir því í stefnu hvaða þjónustu þau hafi veitt A eða gerð grein fyrir því hvaða þjónustu hvort þeirra um sig hafi veitt henni. Í málavaxtalýsingu stefnu segir raunar berum orðum að stefnandi B hafi tekið að sér að sinna þeirri þjónustu sem stefndu beri að gera lögum samkvæmt, en ekki er minnst á stefnanda C í því samhengi. Þá er ekki gerð grein fyrir því hvernig fjárhæð kröfunnar er fundin út og ekki er útskýrt hvers vegna stefnendur B og C telja sig eiga rétt á sömu fjárhæð fyrir hvern dag sem liðinn er frá því A náði 18 ára aldri, án tillits til þess hvort um er að ræða virka daga, þar sem hún naut dagþjónustu, helgidaga eða þá daga þar sem hún var í skammtímavistun. Með vísan til þessa verður að fallast á það með stefnda, Reykjavíkurborg, að stefnendur B og C hafi ekki sannað hvaða þjónusta var veitt, umfang hennar eða að þjónusta hafi verið veitt vegna vanrækslu stefnda á að veita lögbundna þjónustu. Verður stefndi, Reykjavíkurborg, því einnig sýknuð af þessari kröfu.

Með vísan til þess sem að framan greinir eru stefndu sýknaðir af öllum kröfum stefnanda. Eftir atvikum þykir rétt að málskostnaður falli niður.

Sigrún Guðmundsdóttir héraðsdómari kvað upp dóm þennan.

DÓMSORÐ

Stefndu, Reykjavíkurborg og íslenska ríkið, eru sýknaðir af öllum kröfum stefnanda, A, B og C. Málskostnaður fellur niður.