

MANNRÉTTINDADÓMSTÓLL EVRÓPU

ÞRIÐJA AÐALDEILD

MÁLID ARNAR HELGI LÁRUSSON gegn ÍSLANDI

(Kæra nr. 23077/19)

DÓMUR

14. (+ 8) gr. • Jákvæðar skyldur • Engin mismunun gagnvart notanda hjólastóls, sem hafði ekki aðgengi að tveimur opinberum byggingum í heimabyggð hans, í ljósi þess að gripið hafði verið til annarra þó nokkurra ráðstafana í því skyni að koma á almennu aðgengi í áföngum • Skortur á aðgengi að tveimur nánar tilgreindum opinberum byggingum sem gegna mikilvægu hlutverki í félagslífi sveitarfélagsins og skorður við þátttöku kæranda í menningarstarfsemi og samfélagsviðburðum, sem fellur undir gildissvið 8. gr. Mannréttindasáttmálans • Mat á því hvort ríkið hafi gert „nauðsynlegar og viðeigandi lagfæringar,“ sem eru „ekki umfram það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi“ til þess að koma til móts við þarfir fatlaðs fólks

STRASBORG

31. maí 2022

Dómur þessi verður endanlegur með þeim hætti sem kveðið er á um í 2. mgr. 44. gr. mannréttindasáttmálans. Texti hans kann að sæta ritstjórnarbreytingum.

Í málinu Arnar Helgi Lárusson gegn Íslandi

kveður Mannréttindadómstóll Evrópu (þriðja aðaldeild), sem situr í deild skipaðri:

Georges Ravarani, *forseta*,
Georgios A. Serghides,
Robert Spano,
Darian Pavli,
Andreas Zünd,
Frédéric Krenc,
Mikhail Lobov, *dómurum*,

og Olga Chernishova, *varadeildarritara*,

að hafði hliðsjón af:

kæru (nr. 23077/19), sem Arnar Helgi Lárusson („kærandi“), sem er íslenskur ríkisborgari, lagði fram hjá dómstólnum gegn Íslandi á grundvelli 34. gr. samningsins um verndun mannréttinda og mannfrelsis („mannréttinasáttmálinn“) hinn 23. apríl 2019,

ákvörðun um að tilkynna ríkisstjórn Íslands („ríkið“) um kæruna varðandi 8. og 14. gr. mannréttinasáttmálans og að lýsa aðra liði kærunnar ótæka til meðferðar,

sjónarmiðum aðila,

eftir að hafa fjallað um málið á lokuðum fundi hinn 26. apríl 2022,

upp eftirfarandi dóm, sem samþykktur var þann dag er síðast greinir:

INNGANGUR

1. Kæran varðar skort á aðgengi kæranda, sem notar hjólastól, að opinberu menningar- og félagshúsnæði.

MÁLSATVIK

2. Kærandi er fæddur 1976 og búsettur í Reykjanesbæ. Í fyrirsvari fyrir kæranda var Daníel Isebarn Ágústsson, lögmaður í Reykjavík.

3. Í fyrirsvari fyrir ríkið var Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður, sem umboðsmaður þess.

4. Staðreyndir málsins, eins og þær voru settar fram af aðilum, eru í samantekt sem hér segir.

Innlend málsmeðferð

5. Kærandi lamaðist varanlega fyrir neðan brjóst eftir slys árið 2002 og hefur upp frá því verið bundinn við hjólastól. Árið 2015 höfðaði hann ásamt

samtökum fólks með mænuskaða einkamál, vegna skorts á aðgengi fyrir hjólastóla í tveimur byggingum þar sem sveitarfélag kæranda starfrækti lista- og menningarmiðstöðvar. Kröfðust þau viðurkenningardóms þar sem stefndu, Reykjanesbæ, sveitarfélaginu þar sem kærandi er búsettur, og eignarhaldsfélagi Reykjanesbæjar, F, sem átti eina þeirra bygginga sem um ræðir, yrði gert að bæta aðgengi í byggingunum tveimur sem um ræddi á nokkra tilgreinda vegu.

6. Fyrri byggingin, *Duushús*, samanstendur af tveimur samliggjandi húsum sem byggð voru á árunum 1877 og 1954-70. Verulegar endurbætur voru gerðar á byggingunni, sem er á þremur hæðum, á árunum 2006 til 2014. Það hýsir helstu lista- og menningarmiðstöð Reykjanesbæjar. Stefnendur kröfðust þess að komið yrði fyrir hjólastólalyftu til þess að greiða fyrir aðgengi milli hæða byggingarinnar, að settar yrðu upp skábrautir sem ekki væru brattari en 1:20, eins og gert er ráð fyrir í byggingarreglugerðum, og að breytingar yrðu gerðar á þröskuldi við aðalinngang til þess að greiða fyrir aðgengi hjólastóla.

7. Hin byggingin, *88 Húsið*, er tveggja hæða hús sem upphaflega var byggt sem vélsmiðja á árinu 1963, en hefur síðan 2004 hýst æskulýðsmiðstöð sem rekin er af sveitarfélaginu. Stefnendur kröfðust þess að komið yrði fyrir hjólastólalyftu til þess að greiða fyrir aðgengi milli hæða byggingarinnar, að settar yrðu upp skábrautir sem ekki væru brattari en 1:20 til þess að greiða fyrir aðgengi frá bílaplani að byggingunni og milli aðskilinna rýma, og að útbúið yrði bílastæði fyrir fatlað fólk innan 25 metra frá innganginum.

8. Að auki krafðist kærandi þess að stefndu yrði gert að greiða honum 1.000.000 krónur (ISK – u.þ.b. 7.300 evrur (EUR) á þeim tíma sem um ræðir) í bætur vegna miska sem leiddi af skortinum á aðgengi.

9. Stefnendur töldu að byggingarnar sem um ræðir samræmdust ekki gildandi byggingarreglugerðum og að skortur á aðgengi kæmi í veg fyrir að kærandi og aðrir notendur hjólastóla gætu notið einkalífs til jafns við aðra, sem væri andstætt stjórnarskrá, mannréttindasáttmála Evrópu („sáttmálinn“) og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks („SRFF“)

10. Í innlendu málsmeðferðinni krafðist kærandi þess að dómkvaddur matsmaður tæki saman matsgerð varðandi tiltekna þætti sem lúta að aðgengi að byggingunum. Að því er varðar *Duushús* komst matsmaðurinn að eftirfarandi niðurstöðum: (1) að engin lyfta væri milli hæða í byggingunni, (2) að skábraut væri milli salanna tveggja í byggingunni með halla u.þ.b. 1:7 og 96-161 cm að breidd og (3) að 51 mm hár þröskuldur væri við aðalinngang byggingarinnar. Að því er varðar *88 Húsið* komst matsmaðurinn að eftirfarandi niðurstöðum: (1) a engin lyfta væri milli hæða hússins, (2) að engin lyfta eða skábraut væri milli mismunandi sala byggingarinnar (3) að skábraut með halla u.þ.b. 1:9 væri milli bílplansins og inngangsins að húsinu, og (4) að ekki væri sérmerkt bílastæði fyrir fatlað fólk við innganginn að húsinu.

11. Héraðsdómur Reykjaness dæmdi stefndu í vil 24. nóvember 2016. Taldi rétturinn að þörf væri á endurbótum varðandi aðgengi að byggingunum tveimur, en að það væri ekki brot á gildandi byggingarreglugerðum þar sem bæði húsin hefðu verið byggð áður en þær reglugerðir hefðu tekið gildi. Engu að síður væri sveitarfélaginu skylt samkvæmt lögum að vinna að því að bæta aðgengi fyrir hjólastóla að opinberum byggingum og stofnunum þar sem veitt væri almannþjónusta og vakti rétturinn athygli á því að sveitarfélagið hefði ráðist í framkvæmdaáætlun um að bæta aðgengi. Að því er þetta varðar taldi rétturinn að sveitarfélögum bæri svigrúm til mats við forgangsröðun slíkra verkefna, svo og að aðgreining valds kæmi í veg fyrir að dómstólar mæltu fyrir um skyldu stjórnvalda til að grípa til tiltekinna aðgerða á sviðum þar sem stjórnvöldum bæri slíkt mat.

12. Stefnendur áfrýjuðu dóminum til Hæstaréttar. Í skriflegum greinargerðum sínum til Hæstaréttar byggðu þeir ekki berum orðum á mannréttindasáttmálanum en vísuðu þó til greinargerða sinna og röksemdafærslna í einkamáli sínu fyrir héraðsdómi (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan) og byggðu berum orðum á grundvallarreglunni um jafnrétti og jafnræði. Með dómi 25. október 2018 staðfesti Hæstiréttur niðurstöðu héraðsdóms.

13. Hæstiréttur benti á að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hefði verið fullgiltur en ekki lögfestur og því gætu stefnendur ekki byggt með beinum hætti á ákvæðum hans, þótt túlka yrði innlend lög í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins að því marki sem unnt væri.

14. Vísaði Hæstiréttur til lýsingar héraðsdóms á þeim aðgerðum sem Reykjanesbær hefði ráðist í til þess að bæta aðgengi (sjá 11. mgr. hér að framan) og taldi að sveitarfélagið hefði uppfyllt lagaskyldu sína til þess að gera sér áætlun um endurbætur á aðgengi opinberra bygginga og þjónustustofnana í samræmi við gildandi lög, sem hefðu verið sett með hliðsjón alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins varðandi mannréttindi, þar með talið samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þá hefði þeirri áætlun verið hrint í framkvæmd af Reykjanesbæ, sem hefði gert ráðstafanir til þess að bæta aðgengi að tilteknum opinberum byggingum.

15. Hæstiréttur benti á að ábyrgð á málefnum fatlaðs fólks hefði verið færð frá ríkinu til sveitarfélaga á árinu 2010. Samkvæmt stjórnarskrá hefðu sveitarfélög sjálfstjórn í þeim málum sem þeim væru falin með lögum og færu einnig sjálf með forræði eigin fjármuna. Sveitarfélög væru því ein til þess bær að taka ákvarðanir um úrbætur af þeim toga sem dómkröfur stefnenda lytu að og hefðu vítt svigrúm til að ákveða forgangsröðun við ráðstöfun þeirra fjármuna sem þeim væru tiltækir til þess að ná fram því markmiði sínu að bæta aðgengi. Í röksemdafærslu Hæstaréttar var ekki vikið að mannréttindasáttmálanum, né heldur að þeim röksemdum stefnenda að með skortinum á aðgengi væri brotið gegn grundvallarreglunni um jafnrétti og bann við mismunun.

VIÐEIGANDI LÖGGJÖF OG RÉTTARFRAMKVÆMD

I. INNLEND LÖGGJÖF OG RÉTTARFRAMKVÆMD

16. Í 65. gr. stjórnarskrár Íslands er kveðið á um almennan rétt til jafnréttis. Í 71. gr. er kveðið á um rétt til friðhelgi einkalífs, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta. Í 76. gr. er áskilið að öllum, sem þess þurfa, skuli tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika. Í 78. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.

17. Í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks („lög um málefni fatlaðs fólks“), sem í gildi voru á þeim tíma sem um ræðir, var kveðið svo á að sveitarfélög bæru ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk, þar með talið gæðum þjónustunnar (4. gr.). Var sveitarfélögum skylt að sinna ferlimálum fatlaðs fólks með skipulögðum hætti, m.a. með gerð áætlana um endurbætur á aðgengi opinberra bygginga og þjónustustofnana í samræmi við ákvæði mannvirkjalaga og skipulagslaga sem og reglugerða settra á grundvelli þeirra (34. gr.)

18. Með XII. ákvæði til bráðabirgða við lög in um málefni fatlaðs fólks samþykkti Alþingi tillögu velferðarráðherra til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks fyrir árin 2012-2014. Samkvæmt framkvæmdaáætluninni, þar sem vísað var til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF) og annarra alþjóðlegra skuldbindinga um mannréttindi, var sérhverju sveitarfélagi gert skylt að ráðast í úttekt á aðgengi að opinberum byggingum, umferðarmannvirkjum og öðrum stöðum sem aðgengilegir eru almennungi. Í kjölfarið skyldi gerð áætlun um umbætur þar sem þeirra væri þörf.

II. ALÞJÓÐLEGAR HEIMILDIR

A. Textar Evrópuráðsins

19. Áætlun Evrópuráðsins um málefni fatlaðs fólks 2017-2023, sem ber yfirskriftina „Mannréttindi: veruleiki fyrir alla,“ var samþykkt af ráðherranefndinni 30. nóvember 2016. Þar er aðgengi talið fram sem eitt af réttindamiðuðum forgangsmálum. Þar segir meðal annars:

„36. „Aðgengisvandamál má koma í veg fyrir eða draga úr þeim að verulegu marki með því að beita algildri hönnun (e. universal design) með skynsamlegum hætti, sem þarf ekki að vera kostnaðarsamt en er öllum til góðs. Auk nauðsynlegra aðgengisúrræða sem beinast að hópum er einnig hægt að uppræta einstaklingsbundnar hindranir með víðeigandi aðlögun sem sniðin er að þörfum einstaklinga. Synjun um víðeigandi aðlögun og synjun um aðgengi kann að fela í sér mismunun. Bæði þessi hugtök eru skilgreind og þeim lýst í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (2. og 4. gr.)

37. Stuðla ætti í auknum mæli að algildri hönnun og eflingu og þróun hjálpartækni, hjálpartækja og þjónustu á viðráðanlegu verði, sem miðar að því að fjarlægja hindranir sem fyrir eru. Hafa ber hliðsjón af þessum þáttum í öllu starfi innan Evrópuráðsins og á ríkis- og sveitarstjórnastigi, þar með talið í starfsemi sjálfstæðra eftirlitsstofnana.“

20. Í tilmælum nr. 1592 (2003), sem ber yfirskriftina „Í átt til fullrar samfélagsþátttöku fatlaðs fólks“ taldi þing Evrópuráðsins að sum grundvallarréttindin í sáttmálanum væru enn óaðgengileg mörgu fötluðu fólki, þar með talinn rétturinn til einkalífs og fjölskyldulífs, og lagði þingið áherslu á að trygging aðgengis að jöfnum pólitískum, félagslegum, efnahagslegum og menningarlegum réttindum ætti að vera sameiginlegt pólitískt markmið á áratugnum sem fram undan væri.

21. Í ályktun sinni nr. 1642 (2009), sem ber yfirskriftina „Aðgangur fatlaðs fólks að réttindum og til fullrar og virkrar þátttöku í samfélaginu“. hvatti þingið aðildarríki til þess að gera samfélagslegt umhverfi sitt, þ.m.t. félags- og menningarmiðstöðvar, aðgengilegar í raun fyrir fatlað fólk, þ.m.t. með því að tryggja að sérhvert nýtt mannvirki samrýmist grunnreglum um algilda hönnun og með því að fjarlægja allar hindranir í opinberum byggingum og á almenningssvæðum, innanhúss sem utan.

22. Í tilmælum Evrópuráðsins nr. 5/2006 um aðgerðaáætlun 2006-2015 til þess að stuðla að réttindum og fullri og virkri þátttöku fatlaðs fólks í samfélaginu, mæltist ráðherranefndin til þess að aðildarríkin tækju meginreglurnar og aðgerðirnar sem settar eru fram í aðgerðaáætluninni upp í stefnu sína, lög og framkvæmd. Í aðgerðaáætluninni var meðal annars tekið fram að fatlað fólk ætti rétt á fullri þátttöku í samfélaginu, þar með talið í menningarlífi þess. Þá var enn fremur bent á að „engin auðveld leið“ væri til þess að ná markmiðinu um aðgengi og þátttöku í listum og félagslífi, að á endanum kynni að vera þörf á að setja sérstök lög og að slík lög ættu að endurspeglar hugmyndina um „viðeigandi aðlögun“ einkum þegar um væri að ræða aðgengi að eldri byggingum eða sögulegum minnisvörðum og húsakynnum smærri einkafyrirtækja.

23. 15. gr. endurskoðaðs Félagsmálasáttmála Evrópu, sem Ísland hefur undirritað en ekki fullgilt, er sett fram í *Bélané Nagy gegn Ungverjalandi* ([GC], nr. 53080/13, 35. mgr., 13. desember 2016).

B. Textar Sameinuðu þjóðanna

24. Í 27. gr. almennu mannréttindayfirlýsingar er kveðið svo á:

„1. Öllum ber réttur til þess að taka frjálstan þátt í menningarlífi samfélagsins, njóta lista, eiga þátt í framförum á sviði vísinda og verða aðnjótandi ábata er af þeim leiðir.

...“

25. Viðeigandi hlutar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks („SRFF“), sem Ísland hefur fullgilt, eru settir fram í *Guberina gegn*

Króatiu (nr. 23682/13, 34. mgr., 22. mars 2016). Eftirfarandi ákvæði hafa einnig sérstaka þýðingu í þessu máli:

**2. gr.
Skilgreiningar**

„Í samningi þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

...

„viðeigandi aðlögun“ merkir nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar, sem eru ekki umfram það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi, þar sem þeirra er þörf í sérstöku tilviki, til þess að tryggt sé að fatlað fólk fái notið eða geti nýtt sér, til jafns við aðra, öll mannréttindi og grundvallarfrelsi,

...

**9. gr.
Aðgengi**

...

2. Aðildarríki skulu enn fremur gera viðeigandi ráðstafanir til þess að:

a) þróa, breiða út þekkingu á og fylgjast með innleiðingu lágmarksviðmiða og leiðbeininga um aðgengi að aðstöðu og þjónustu sem opin er eða veitt almenningi

b) tryggja að einkaaðilar, sem bjóða fram aðstöðu og þjónustu sem veitt er eða opin almenningi, taki mið af öllum þáttum aðgengis fatlaðs fólks,

...

e) ..., í því skyni að auðvelda aðgengi að byggingum og annarri aðstöðu sem opin er almenningi,

...

30. gr.

Þátttaka í menningarlífi, tómstunda-, fristunda- og íþróttastarfi

1. Aðildarríkin viðurkenna rétt fatlaðs fólks til þess að taka þátt í menningarlífi til jafns við aðra og skulu gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að fatlað fólk:

...

c) njóti aðgengis að stöðum þar sem flutningur menningarefnis eða þjónusta á sviði menningar fer fram, t.d. leikhúsum, söfnum, kvikmyndahúsum, bókasöfnum og ferðaþjónustu og njóti, eftir því sem við verður komið, aðgengis að minnisvörðum og stöðum sem hafa þjóðmenningarlegt gildi.

...

5. Aðildarríkin skulu gera viðeigandi ráðstafanir, í því skyni að gera fötluðu fólki kleift að taka til jafns við aðra þátt í tómstunda-, fristunda- og íþróttastarfi, til þess að:

...

c) tryggja fötluðu fólki aðgang að stöðum þar sem íþróttastarf og tómstundastarf fer fram og að ferðamannastöðum,

...“

26. Í almennri athugasemd sinni nr. 2 (2014) um 9. gr: Aðgengi, 22. maí 2014, skjali S.þ. nr. CRPD/C/GC/2 vakti SRFF nefndin athygli á eftirfarandi:

„1. Aðgengi er forsenda þess að fatlað fólk geti lifað sjálfstæðu lífi og tekið fullan og jafnan þátt á við annað fólk í samfélaginu. Án aðgengis að hinu efnislega umhverfi, að samgöngum, að upplýsingum og samskiptum, þar með talið upplýsinga- og samskiptatækni og kerfum, og að annarri aðstöðu og þjónustu sem er opin eða veitt almenningi, mundi fatlað fólk ekki hafa sömu tækifæri á við annað fólk til þátttöku í samfélögum sínum ...

...

13. ... Mikilvægt er að tekið sé á aðgengi í öllum sínum margbrotnu myndum, sem nær yfir hið efnislega umhverfi, samgöngur, upplýsingar og samskipti, og þjónustu. Ekki er lengur einblínt á félagsform og hvort um sé að ræða opinbera aðila eða einkaaðila sem eiga byggingar, samgöngumannvirki, farartæki, upplýsingar og samskipti og þjónustu. Ef vörur, afurðir og þjónusta standa almenningi opin eða eru veitt almenningi verður að vera aðgengi að þeim fyrir alla, hvort sem þær eru í eigu eða veittar af stjórnvaldi eða einkaaðila. Fatlað fólk ætti að hafa aðgengi til jafns við aðra að öllum vörum, afurðum og þjónustu sem opin er eða veitt almenningi á þann máta að aðgengið sé virkt og til jafns við annað fólk og á þann hátt að reisn þess sé sýnd virðing. Þessi nálgun á rætur í banninu gegn mismunun; synjun um aðgengi ætti að teljast mismunun, án tillits til þess hvort sá brotlegi sé opinber aðili eða einkaaðili.

27. Í almennri athugasemd sinni nr. 6 (2018) jafnrétti og bann við mismunun, 26. apríl 2018, skjali S.þ. nr. CRPD/C/GC/6 vakti SRFF nefndin athygli á eftirfarandi:

„40. Aðgengi er forsenda þess og úrræði til þess að ná fram raunverulegu jafnrétti fyrir allt fatlað fólk. Til þess að fatlað fólk geti í raun tekið þátt í samfélaginu þurfa aðildarríki að gera ráðstafanir varðandi aðgengi að manngerðu umhverfi, almenningssamgöngum, svo og upplýsinga- og samskiptaþjónustu, sem verða að vera aðgengileg og nothæf fyrir allt fatlað fólk til jafns við annað fólk ...

41. Eins og vikið er að hér að framan eru aðgengi og viðeigandi aðlögun tvö aðskilin hugtök í jafnréttislögum og jafnréttisstefnu:

(a) aðgengisskyldur varða hópa og ber að efna í áföngum en skilyrðislaust,

(b) skyldur varðandi viðeigandi aðlögun eru á hinn bóginn einstaklingsbundnar, eiga þegar í stað við um öll réttindi og kunna að takmarkast af meðalhófssjónarmiðum.

42. Þar sem raungerving aðgengileika í áföngum að hinu manngerða umhverfi, almenningssamgöngum og samskiptaþjónustu kann að taka tíma má beita viðeigandi aðlögun sem aðferð til þess að veita einstaklingi aðgengi til bráðabirgða, enda er það bein skylda. Nefndin skorar á aðildarríki að taka mið af almennri athugasemd nefndarinnar nr. 2(2014) um aðgengi.“

LAGAATRIÐI

I. INNGANGSORÐ

28. Mál þetta varðar skort á aðgengi kæranda, sem notar hjólastól, að tveimur tilteknum opinberum menningar- og samfélagsbyggingum. Dómstóllinn hefur til þessa haft nokkur tilefni til þess að fjalla um málefni

sem varða aðgengi að byggingum og annarri aðstöðu sem ætluð er almenningi og þýðingu þeirra fyrir einkalíf (sjá *Botta gegn Ítalíu*, 24. febrúar 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998I; *Zehnalová og Zehnal gegn Tékklandi* (ákv.), nr. 38621/97, ECHR 2002V; *Glaisen gegn Sviss* (ákv.), nr. 40447/13, og *Neagu gegn Rúmeníu* (ákv.), nr. 49651/16, 29. janúar 2019). Framkvæmdastjórnin hefur fjallað um aðgengismál í samhengi við réttinn til menntunar (sjá *McIntyre gegn Bretlandi* (ákv.), nr. 29046/95, 21. október 1998) og dómstóllinn hefur með svipuðum hætti fjallað um málefni varðandi aðlögun í þágu fatlaðs fólks á menntasviði (sjá *Enver Şahin gegn Tyrklandi*, nr. 23065/12, 30. janúar 2018; *G.L. gegn Ítalíu*, nr. 59751/15, 10. september 2020, og *Çam gegn Tyrklandi*, nr. 51500/08, 23. febrúar 2016). Dómstóllinn hefur einnig fjallað um kærur sem varða aðgengi að kjörstöðum í tengslum við réttinn til að greiða atkvæði (sjá *Toplak og Mrak gegn Slóveníu*, nr. 34591/19 og 42545/19, 26. október 2021, og *Mólka gegn Póllandi* (ákv.), nr. 56550/00, 11. apríl 2006) og aðlögun krafna varðandi húsnæði (sjá *Guberina*, sem vísað er til hér að framan).

II. AÐGENGI AÐ BYGGINGUNUM

29. Dómstóllinn vill geta þess í upphafi að milli aðila er deilt um hvert raunverulegt aðgengi hafi verið að byggingunum sem um ræðir.

30. Dómstóllinn ítrekar að þegar málsmeðferð hefur átt sér stað innanlands er það ekki hlutverk dómstólsins að setja eigið mat á málsatvikum í stað mats hinna innlendu dómstóla og almennt kemur það í hlut þeirra dómstóla að meta gögnin sem fyrir þá eru lögð. Í þessu sambandi veitir dómstóllinn því athygli að hinir innlendu dómstólar töldu sannað að um hefði verið að ræða að minnsta kosti einhvern skort á aðgengi að báðum byggingum á þeim tíma sem um ræðir (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan). Enn fremur er ljóst af skýrslu hins dómkvadda matsmanns að aðgengi var ekki tryggt að því marki sem krafist var í byggingarreglugerðum á viðkomandi tíma, þar með talið varðandi hæð þröskulda og halla skábrauta (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan).

31. Mat dómstólsins verður því byggt á sama grunni og niðurstöður hinna innlendu dómstóla þess efnis að aðgengi að báðum byggingum hafi verið ófullnægjandi. Að auki, þótt síðari umbætur á aðgengi ráði ekki úrslitum um mat dómstólsins, mun dómstóllinn, eins og síðar verður skýrt (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér fyrir neðan), taka nokkurt tillit til þeirra umbóta í mati sínu á málinu.

III. MEINT BROT GEGN 14. GR. MANNRÉTTINDASÁTTMÁLANS, SBR. 8. GR. SÁTTMÁLANS

32. Kærandi kvartaði undan broti á rétti hans samkvæmt 14. gr. mannréttindasáttmálans, sbr. 8. gr. sáttmálans. Ákvæðin, að því marki sem þau eiga við, eru svohljóðandi:

8. gr.

„1. Sérhver maður á rétt til friðhelgi einkalífs síns. ...

2. Opinber stjórnvöld skulu eigi ganga á rétt þennan nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

14. gr.

„Réttindi þau og frelsi, sem lýst er í samning[um], skulu tryggð án nokkurs mangreinarálits, svo sem ... eða annarrar stöðu.”

A. Meðferðarhæfi

1. Nýting innlendra úrræða til fulls

(a) Sjónarmið aðila

33. Ríkið taldi að kærán væri ekki tæk til meðferðar vegna þess að ekki hefði verið látið reyna til fulls á innlend úrræði þar sem kærandi hefði ekki með fullnægjandi hætti vísað til réttinda sinna samkvæmt mannréttindasáttmálanum á innlendum vettvangi en þess í stað byggt aðallega á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks („SRFF“).

34. Kærandi var því ósammála og vísaði til þess að í skriflegum greinargerðum sínum til Héraðsdóms Reykjaness hefði með fullnægjandi hætti verið byggt á réttindum hans samkvæmt mannréttindasáttmálanum, sem hann byggði nú á í kæru sinni til dómstólsins.

(b) Álit dómstólsins

35. Samkvæmt 1. mgr. 35. gr. mannréttindasáttmálans er kæranda skylt að nýta svo eðlilegt megi telja þau úrræði sem tiltæk eru og fullnægjandi að því er varðar umkvörtunarefni hans eða hennar samkvæmt mannréttindasáttmálanum (sjá *Vučković o.fl. gegn Serbíu* (frávísunarkrafa) [GC], nr. 17153/11 og 29 önnur mál, 71. mgr., 25. mars 2014). Þegar nýtt er slíkt úrræði ber kæranda að leggja fram kæru sína ef ekki með beinni vísan til mannréttindasáttmálans þá „að minnsta kosti að efni til“. Þetta þýðir að kæranda ber að færa fram lögfræðileg rök sem hafa sömu eða svipuð áhrif á grundvelli innlends réttar til þess að veita hinum innlendu dómstólum

tækifæri til þess að bæta fyrir hið meinta brot (sjá *Hanan gegn Þýskalandi* [GC], nr. 4871/16, 148. mgr., 16. febrúar 2021).

36. Dómstóllinn veitir því athygli að kærandi vísaði berum orðum til mannréttindasáttmálans í skriflegum greinargerðum sínum til Héraðsdóms Reykjaness, svo og til réttar síns til einka- og fjölskyldulífs, og enn fremur til þeirrar óskar sinnar að njóta aðgengis til jafns við aðra íbúa sveitarfélagsins að þeim byggingum sem um ræðir. Í skriflegum greinargerðum sínum til Hæstaréttar var vísað til greinargerðanna til héraðsdómstólsins og byggt berum orðum á jöfnum rétti hans til þess að njóta þeirrar þjónustu sem veitt er í umræddum byggingum. Þótt í skriflegum greinargerðum til Hæstaréttar hafi ekki verið vísað með beinum hætti til viðkomandi ákvæða mannréttindasáttmálans er ljóst að kærandi skírskotaði efnislega til réttindanna sem hann byggir nú á á báðum dómstigum með nægjanlegum hætti til þess að hinir innlendu dómstólar hefðu tækifæri til þess að fjalla um kvartanir hans.

37. Kæran er því ekki ótæk til meðferðar á þeim forsendum að ekki hafi verið til fulls látið reyna á innlend úrræði.

2. Gildi 14. gr., sbr. 8. gr. mannréttindasáttmálans

(a) Sjónarmið aðila

38. Ríkið taldi að málefnið varðandi aðgengi að viðkomandi byggingum félli ekki undir hugtakið „einkalíf“ í merkingu 8. gr. mannréttindasáttmálans og að 14. gr. hefði því ekki gildi í málinu. Taldi ríkið að ekki gæti verið um að ræða nein möguleg tengsl milli þeirra aðgerða sem kærandi hefði skorað á ríkið að grípa til og einkalífs hans. Taldi ríkið enn fremur að skorturinn á aðgengi hefði ekki komið í veg fyrir að hann lifði lífi sínu á þann hátt að réttur hans til persónulegs þroska væri virtur. Í því sambandi staðhæfði ríkið að byggingarnar sem um ræðir hafi verið aðgengilegar kæranda að hluta og að hann hefði einnig almennt aðgengi að menningarviðburðum í sveitarfélagi sínu. Af þeim sökum gæti málið sem til umfjöllunar væri ekki að mati ríkisins fallið undir gildissvið „einkalífs“ kæranda.

39. Kærandi mótmælti staðhæfingum ríkisins. Taldi hann að aðgengi hans að byggingunum hefði verulega þýðingu fyrir þátttöku hans í eða útilokun hans frá menningar- og félagslífi nærsamfélags síns. Bar hann að engar sambærilegar menningar- eða félagslegar miðstöðvar í sveitarfélaginu væru honum aðgengilegar. Taldi hann að opinber yfirvöld styddu, að minnsta kosti að hluta til, starfsemi og viðburði í byggingunum tveimur beinlínis í þeim tilgangi að gera heimafólki kleift að efla persónulegan þroska sinn og tengsl sín á milli og að hann hefði sýnt fram á raunverulegan og persónulegan áhuga á að taka þátt í þessari þjónustu og starfsemi. Þetta taldi hann að ráða mætti af því að hinir innlendu dómstólar hefðu talið hann hafa málstað að verja

(*locus standi*) og þannig viðurkennt að hann hefði beina, einstaklingsbundna og lögvarða hagsmuni af efnisatriðum málsins.

(b) Álit dómstólsins

40. Af hálfu dómstólsins er ítrekað að 14. gr. mannréttindasáttmálans er til uppfyllingar öðrum efnisákvæðum sáttmálans og viðaukum við hann. Greinin hefur enga sjálfstæða tilvist þar sem hún hefur aðeins gildi í tengslum við „réttindi þau og frelsi“, sem tryggð eru með þeim ákvæðum. Á hinn bóginn ræðst gildi 14. gr. ekki nauðsynlega af því að brotið hafi verið gegn einhverjum þeirra efnislegu réttinda sem tryggð eru með sáttmálanum, og í þeim skilningi er greinin sjálfstæð. Ráðstöfun sem í sjálfu sér er í samræmi við kröfur þeirrar greinar sem tryggir réttindin eða frelsið sem um ræðir getur þó falið í sér brot gegn greininni þegar hún er lesin með hliðsjón af 14. gr. á þeim forsendum að ráðstöfunin leiði af sér mismunun. Til þess að 14. gr. verði virk er þannig nægilegt að málsatvik „falli undir gildissvið“ annarrar efnislegrar greinar sáttmálans eða viðauka við hann (sjá, meðal margra annarra heimilda, *Khamtokhu og Aksenchik gegn Rússlandi* [GC], nr. 60367/08 og 961/11, 53. mgr., 24. janúar 2017, og *Fabris gegn Frakklandi* [GC], nr. 16574/08, 47. mgr., ECHR 2013 (útdrættir)).

41. Í þessu sambandi hefur dómstóllinn margsinnis talið að hugmyndin um „einkalíf“ í skilningi 8. gr. sé víðtækt hugtak sem ekki verður skilgreint svo tæmandi sé. Það nær til líkamlegrar og andlegrar friðhelgi einstaklings og, að vissu marki, réttarins til þess að stofna til og þróa tengsl við aðrar mannverur. Það getur á tíðum tekið til þátta sem varða líkamlega og félagslega sjálfsmynd einstaklings og réttinn til „persónulegs þroska“ eða réttinn til sjálfsákvörðunar (sjá *Paradiso og Campanelli gegn Ítalíu* [GC], nr. 25358/12, 159. mgr., 24. janúar 2017).

42. Að því er varðar aðgengi hefur dómstóllinn talið að 8. gr. mannréttindasáttmálans komi aðeins til álita í undantekningartilvikum, þegar skortur á aðgengi kæranda að opinberum byggingum og byggingum, sem eru opnar almenningi, hefur þannig áhrif á líf hans að það skerði rétt hans til persónulegs þroska og réttinn til þess að stofna til og þróa tengsl við annað fólk og umheiminn (sjá *Zehnalová og Zehnal*, sem vísað er til hér að framan).

43. Dómstóllinn vekur athygli á því að í málunum *Botta, Zehnalová og Zehnal* og *Glaisen* (sjá tilvísanir hér að framan) taldi hann að skorturinn á aðgengi fyrir hjólastóla, sem var umkvörtunarefni kæranda, varðaði ekki einkalíf og því var niðurstaða hans að 14. mgr., lesin með hliðsjón af 8. mgr., gildi ekki. Í *Botta* kvartaði kærandinn undan því að hið kærða ríki hefði vanrækt að gera ráðstafanir til þess að gera honum kleift að eiga aðgang að tiltekinni einkaströnd í sveitarfélagi langt frá venjulegum búsetustað hans. Dómstóllinn taldi að málið varðaði mannleg samskipti sem væru svo víðtæk og óljós að umfangi að ekki gæti verið um nein hugsanleg bein tengsl milli þeirra ráðstafana sem skorað hefði verið á ríkið að grípa til í því skyni að bæta

úr vanrækslu hinnar einkareknu baðstrandar og einkalífs kæranda. Í *Zehnalová og Zehnal* kvörtuðu kærendur undan því að sveitarfélag þeirra hefði ekki gripið til aðgerða til þess að tryggja aðgengi fyrsta kæranda að 174 byggingum, sem voru ýmist opinberar byggingar eða opnar almenningi. Dómstóllinn féllst á að ríkjum kynni að bera virk skylda til þess að tryggja aðgengi að opinberum byggingum eða byggingum sem opnar væru almenningi ef skorturinn á aðgengi hefði þannig áhrif á líf einstaklings að hann skerti rétt hans eða hennar til persónulegs þroska og réttinn til þess að stofna til og þróa tengsl við annað fólk og umheiminn. Þegar litið var til hins mikla fjölda bygginga sem kærendur tilgreindu taldi dómstóllinn að þeir hefðu látið undir höfuð leggjast að veita nákvæmar upplýsingar um þær hindranir sem leiddu af aðgengisskortinum og að fyrsti kærandi hefði ekki sýnt fram á sérstök tengsl milli aðgengisskortsins og einkalífs síns. Í *Glaisen* kvartaði kærandi undan því að hann hefði ekki haft aðgengi að einkareknu kvikmyndahúsi í einkaeigu. Dómstóllinn taldi að þegar litið væri til þess að aðeins hefði verið um að ræða einkasýningar á um 10 til 12% kvikmynda í viðkomandi kvikmyndahúsi og að önnur kvikmyndahús hefðu verið aðgengileg kæranda hefði málið ekki haft slík áhrif á líf hans að réttur hans til persónulegs þroska eða til þess að stofna til og þróa tengsl hefði verið skertur. Dómstóllinn veitir því enn fremur athygli að í *Neagu*, sem vísað er til hér að framan, hefði dómstóllinn talið að jafnvel þótt litið væri svo á að 8. gr. ætti við um kvörtun kæranda um aðgengishindrun að íbúðarbyggingu hennar væri kæra hennar augljóslega illa grunduð.

44. Í þessu máli taldi dómstóllinn hins vegar að greina ætti aðstæður frá aðstæðunum í þeim málum sem hér að framan greinir. Ólíkt aðstæðunum í *Botta* varða aðgengismálin í þessu máli byggingar í eigu og/eða rekstri hins opinbera í eigin sveitarfélagi kæranda. Ólíkt aðstæðum í *Zehnalová og Zehnal*, hefur kærandi tilgreint lítinn og skýrt afmarkaðan fjölda bygginga þar sem skortur var á aðgengi og útskýrt hvernig skorturinn á aðgengi að hverri þessara bygginga hefur haft áhrif á líf hans (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan). Ólíkt aðstæðum í *Glaisen*, varðar þetta mál ekki einungis eina af fleiri svipuðum einkareknum menningarmiðstöðvum. *Duushús* er samkvæmt eigin lýsingu ríkisins „megin lista- og menningarmiðstöð“ sveitarfélagsins og ekki liggur fyrir að kærandi hafi haft aðgengi að sambærilegum menningar- og félagsviðburðum og þjónustu á öðrum stöðum í sveitarfélagi sínu. Samkvæmt spurningalista sem forstöðumenn *Duushúss* og *88 hússins* fylltu út og ríkið lagði fram voru engar aðrar byggingar í sveitarfélaginu sem gegndu sambærilegu hlutverki. Að sönnu er *88 Húsið* fyrst og fremst ætlað börnum og ungmennum, en það er engu að síðu opinber bygging með sal sem leigður er út til starfsemi og viðburða, þar með talið viðburða sem foreldrar geta sótt.

45. Kærandi hefur þannig í þessu máli tilgreint með skýrum hætti tvær tiltekna byggingar sem eru í opinberri eigu eða rekstri og gegna að því er virðist mikilvægu félagslegu hlutverki í sveitarfélagi hans þar sem íbúar eru

færri en 20.000. Að sögn kæranda hefur skorturinn á aðgengi að *Duushúsi* komið í veg fyrir þátttöku hans í verulegum hluta menningarstarfsins sem samfélag hans hefur upp á að bjóða og skorturinn á aðgengi að *88 húsinu* hefur komið í veg fyrir að hann geti verið viðstaddur afmælisveislur og aðra félagslega viðburði með börnum sínum (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér fyrir neðan).

46. Dómstóllinn gerir sér grein fyrir mikilvægi þess að gera fötluðu fólki kleift að taka fullan þátt í samfélaginu og félagslífi þess, eins og Evrópuráðið hefur lagt áherslu á og hefur leitt til verulegrar framþróunar á evrópskum og alþjóðlegum stöðlum. Eins og bent hefur verið á af SRFF nefndinni (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan) er aðgengi forsenda þess að fatlað fólk geti lifað sjálfstæðu lífi og tekið fullan og jafnan þátt í samfélaginu. Án aðgengis að hinu ápreifanlega umhverfi og að annarri aðstöðu og þjónustu sem er opin eða veitt almenningi mundi fatlað fólk ekki hafa sömu tækifæri og annað fólk til þátttöku í samfélögum sínum. Með þetta í huga og í ljósi aðstæðna í málinu fellst dómstóllinn á að málið sem hér um ræðir hafi verið til þess fallið að hafa áhrif á rétt kæranda til persónulegs þroska og réttinn til þess að stofna til og þróa tengsl við annað fólk og umheiminn. Þannig fellur málið sem hér er til umfjöllunar undir „einkalíf“ í skilningi 8. gr. mannréttindasáttmálans. Af því leiðir að 14. gr., með vísan til 8. gr., hefur gildi í málinu.

(c) Niðurstöður varðandi meðferðarhæfi

47. Í ljósi framangreinds er kæran hvorki ótæk til meðferðar á þeim forsendum að ekki hafi verið til fulls látið reyna á innlend úrræði, né augljóslega illa grunduð eða ótæk til meðferðar á neinum öðrum þeim forsendum sem upp eru taldar í 35. gr. mannréttindasáttmálans. Hún verður því að teljast tæk til meðferðar.

B. Málsástæður

1. Sjónarmið aðila

(a) Kærandi

48. Kærandi taldi að skortur á aðgengi að byggingunum tveimur hefði torvelað persónulegan þroska hans og rétt til þess að stofna til og þróa tengsl við samfélag sitt. Vegna skorts á aðgengi að *Duushúsi* væri honum ókleift að vera viðstaddur menningarviðburði, listsýningar, tónleika og aðra viðburði sem þar væru haldnir. Þar sem um væri að ræða meginvettvang slíkra viðburða í sveitarfélaginu hefði þetta með verulegum hætti hindrað þátttöku kæranda í samfélaginu þannig að hann stóð ekki jafnfætis öðrum íbúum sveitarfélagsins. Að því er varðar skort á aðgengi að *88 húsinu* féllst kærandi

á að starfsemi þess beindist fyrst og fremst að börnum og ungmennum en húsnæðið væri oft leigt út til afmælisveislna og sambærilegra viðburða. Að mati hans hefði þessi skortur á aðgengi komið í veg fyrir að hann gæti farið með börnum sínum á slíka viðburði, sem aðrir foreldrar gætu.

49. Þá taldi kærandi enn fremur að prófsteinninn sem dómstóllinn ætti að beita væri ekki hvort ríkinu væri skylt að yfirstíga raunverulega mismunun vegna skorts á aðgengi fyrir hjólastóla, heldur hvort ríkinu hafi verið fjálst yfir höfuð að bjóða menningarþjónustu sem vegna staðsetningar var ekki aðgengileg notendum hjólastóla. Þannig taldi kærandi að léttari byrði væri lögð á ríkið, þar sem því yrði ekki gert skylt að bæta úr skorti á aðgengi að húsakynnum í einkaeign, heldur einungis að forðast að bjóða almenningsþjónustu í óaðgengilegum byggingum.

50. Þá lagði kærandi áherslu á að hinir innlendu dómstólar hefðu ekki ráðist í það verk að vega þau réttindi sem um ræðir og meta hvort þær aðgerðir sem gripið var til hefðu verið fullnægjandi. Þess í stað hefði niðurstaða Hæstaréttar verið byggð alfarið á því mati réttarins að sveitarfélagið væri eitt til þess bært að ákveða hvernig forgangsraða ætti ráðstöfun fjármuna í þessu sambandi.

(b) Ríkið

51. Ríkið taldi að kærandi hefði ekki orðið fyrir mismunun andstætt 14. gr. mannréttindasáttmálans þar sem ráðstafanir hefðu verið gerðar til viðeigandi aðlögunar í því skyni að gera honum kleift að njóta réttinda sinna til jafns við aðra. Þá taldi ríkið að skyldur til þess að tryggja aðgengi væru þess eðlis að þær væru efndar í áföngum og að ríkið hefði efnt þær skyldur með því að gera áætlanir um að bæta aðgengi (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan) og hefjast handa við að framkvæma þær áætlanir. Niðurstaða Hæstaréttar þess efnis að sveitarfélagið hefði eitt ákvörðunarvald samkvæmt stjórnarskrá til þess að taka ákvarðanir um aðgengismál og umbætur og að því yrði að ætla svigrúm til mats við forgangsröðun ráðstöfunar fjármuna stæðist skoðun þar sem óhjákvæmilegt væri að forgangsraða aðgengisverkefnum og áætlanir Reykjanesbæjar um umbætur hefðu verið viðamiklar og sumar þegar komnar í framkvæmd að hluta.

52. Ríkið benti á að Reykjanesbær hefði árið 2012 gengist fyrir úttekt á opinberum og almennt aðgengilegum byggingum sínum. Í kjölfarið hefði verið gerð áætlun um umbætur. Árið 2014 hefði tæplega 24 milljónum króna verið varið til að bæta aðgengi. Þá hefði 2 milljónum kr. til viðbótar verið varið í aðgengisumbætur á árinu 2015 og sveitarfélagið hefði áætlað að setja 10 milljónir kr. á árinu 2016 en engar upplýsingar voru lagðar fram um raunverulega úthlutun á árinu 2016. Ríkið taldi enn fremur að vegna þarfarinnar á að forgangsraða þeim fjármunum sem tiltækir væru til umbóta á aðgengi hefðu umbætur á stjórnsýslubyggingum, skólum,

íþróttamannvirkjum og öðrum menntastofnunum verið settar í forgang. Þá lagði ríkið áherslu á að byggingarnar sem um ræðir nyttu verndar samkvæmt lögum um menningararfinn vegna aldurs þeirra og að við hvers kyns umbætur yrði að virða friðhelgi þeirra og sögu.

53. Ríkið hélt fram að byggingarnar tvær væru ekki einu menningar- og samfélagsmiðstöðvarnar í sveitarfélaginu og lagði fram yfirlit yfir annað menningar- og samfélagshúsnæði í sveitarfélaginu með ljósmyndum af inngöngum þeirra og staðhæfingum þess efnis að í mörgum þeirra væri „mjög gott aðgengi“ fyrir hjólastóla. Taldi ríkið að kærandi hefði þannig önnur tækifæri til þess að njóta einkalífs síns og taka þátt í samfélagi sínu en þau sem byðust í byggingunum tveimur.

54. Ríkið taldi að kærandi hefði ekki sýnt fram á þörf sína til þess að nota byggingarnar tvær daglega til þess að nýta rétt sinn til persónulegs þroska og réttinn til þess að þróa og viðhalda tengslum við annað fólk í nærsamfélagi sínu. Þegar á allt væri litið hefði í niðurstöðu Hæstaréttar verið gætt sanngjarns jafnvægis milli almennra hagsmuna sveitarfélagsins annars vegar og hagsmuna kæranda af því að njóta „fullkomins aðgengis“ að byggingunum tveimur hins vegar.

2. Álit dómstólsins

(a) Almennar reglur

55. Dómstóllinn ítrekar að í „mismunun“ felst að fólk í til þess að gera svipaðri stöðu hljóti ólíka meðferð án hlutlægrar og sanngjarnrar réttlætningar, og að munurinn á meðferðinni sé án nokkurrar „hlutlægrar og sanngjarnrar réttlætningar“ ef hann stefnir ekki að „lögmætu markmiði“ eða ekki er gætt „eðlilegs meðalhófs milli þeirra aðferða sem beitt er og þess markmiðs sem stefnt er að“ (sjá *Enver Şahin gegn Tyrklandi*, nr. 23065/12, 54. mgr., 30. janúar 2018).

56. Dómstóllinn ítrekar þó að þetta er ekki eini flöturinn á banninu við mismunun samkvæmt 14. gr. Einnig er brotið gegn réttinum til þess að verða ekki fyrir mismunun við nýtingu þeirra réttinda, sem tryggð eru með mannréttindasáttmálanum, þegar ríki, án hlutlægrar og sanngjarnrar réttlætningar, láta undir höfuð leggjast að veita fólki mismunandi meðferð ef aðstæður þess eru að verulegu leyti ólíkar (sjá *J.D. og A. gegn Bretlandi*, nr. 32949/17 og 34614/17, 84. mgr., 24. október 2019, með frekari tilvísunum, einkum í *Thlimmenos gegn Grikklandi* [GC], nr. 34369/97, 44. mgr., ECHR 2000-IV). Í þessu sambandi þarf ákveðnum alvarleikaþröskuldi að vera náð til þess að dómstóllinn telji mun á aðstæðum vera umtalsverðan. Til að svo sé þarf meðferð að hafa sérstaklega skaðleg áhrif á tiltekna einstaklinga, sem hluta verndaðs hóps, auk stöðu þeirra og í ljósi þeirrar mismununarbreytu sem vísað er til. (sjá *Ádám o.fl. gegn Rúmeníu*, nr. 81114/17 og 5 önnur mál, 87. mgr., 13. október 2020, og *Napotnik gegn Rúmeníu*, nr. 33139/13, 73.

mgr., 20. október 2020). Þar sem möguleikar fatlaðs fólks til þess að njóta margra þeirra réttinda sem falla undir mannréttinasáttmálann geta kallað á ýmiss konar virkar aðgerðir að hálfu viðkomandi opinberra stjórnvalda (sjá *Mólka gegn Póllandi* (ákv.), nr. 56550/00, ECHR 2006-IV), kann þessum alvarleikaþröskuldi að vera náð þegar kærandi telur sig hafa orðið fyrir mismunum vegna skorts á virkum aðgerðum af hálfu hins kærða ríkis (sjá *Toplak og Mrak*, sem vísað er til hér að framan, 111. mgr).

57. Þá tekur dómstóllinn fram að mannréttinasáttmálann ber að túlka eftir því sem mögulegt er í samræmi við aðrar reglur sem leiða af þjóðarétti, sem sáttmálinn er hluti af (sjá *Enver Şahin*, sem vísað er til hér að framan, 53. mgr.), og af því leiðir að taka ber mið af þeim ákvæðum sem lúta að réttindum fatlaðs fólks og sett eru fram í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks ásamt öðrum viðeigandi gögnum (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki..-Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki..** mgr. hér að framan). Dómstóllinn bendir á í þessu sambandi að í almennri athugasemd sinni nr. 2 tók SRFF nefndin fram að líta ætti á synjun um aðgengi fatlaðs fólks, m.a. að aðstöðu og þjónustu sem opin er almenningi, í samhengi mismununar (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki..** mgr. hér að framan og *Toplak og Mrak*, sem vísað er til hér að framan, 112. mgr.). Sjálfur hefur dómstóllinn áður komist að þeirri niðurstöðu að samstaða ríki í Evrópu og á heimsvísu um þörfina á því að vernda fatlað fólk fyrir mismunum (sjá *Glor gegn Sviss*, nr. 13444/04, 53. mgr., ECHR 2009).

58. Aðildarríkin hafa nokkurt svigrúm til mats á því hvort og að hvaða marki munur, í að öðru leyti svipuðum aðstæðum, réttlætir mismunandi meðferð (sjá *Vallianatos o.fl. gegn Grikklandi* [GC], nr. 29381/09 og 32684/09, 76. mgr., ECHR 2013, og *Toplak og Mrak*, sem vísað er til hér að framan, 113. mgr.). Svigrúmið til mats er breytilegt eftir aðstæðum, viðfangsefni og bakgrunni, en endanleg niðurstaða varðandi uppfyllingu á kröfum sáttmálans liggur hjá dómstólnum (sjá *Biao gegn Danmörk* [GC], nr. 38590/10, 93. mgr., 24. maí 2016). Alla jafna er ríkinu veitt víðtækt svigrúm til mats þegar um er að ræða almennar aðgerðir sem falla undir efnahags- eða félagsmálastefnu (sama heimild). Dómstóllinn er þeirrar skoðunar að þegar krafa er gerð sem varðar skort á aðgengi að opinberum byggingum í samhengi við réttinn til friðhelgi einkalífs og fjölskyldulífs beri að veita ríkinu vítt svigrúm til mats. Þar sem mannréttinasáttmálinn er fyrst og fremst ætlaður sem kerfi til þess að vernda mannréttindi ber dómstólnum þó að taka mið af breytingum sem verða á aðstæðum í aðildarríkjum og bregðast til að mynda við hvers kyns sammæli sem upp kunna að koma varðandi þær kröfur sem ber að uppfylla (sjá *Enver Şahin*, 55. mgr., og *Glor*, 75. mgr., sem vísað er til hér að framan).

59. Í fyrri málum sem varða réttindi fatlaðs fólks hefur dómstóllinn talið, með vísan til SRFF, að 14. gr. mannréttinasáttmálans beri að lesa í ljósi krafna þeirra texta varðandi „viðeigandi aðlögun“ – sem skilja ber sem „nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar, sem eru ekki umfram

Það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi, þar sem þeirra er þörf í sérstöku tilviki“ – sem fatlað fólk má ætlast til í því skyni að tryggja „að fatlað fólk fái notið eða geti nýtt sér, til jafns við aðra, öll mannréttindi og grundvallarfrelsi“ (2. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan). Slík viðeigandi aðlögun hjálpar til að leiðrétta raunverulegt ójafnræði sem er ekki er réttlætunlegt og telst því vera mismunun (sjá *Çam*, 65. mgr., og *Toplak og Mrak*, 114. mgr., sem vísað er til hér að framan). Dómstóllinn telur að þessi álitafni eigi jafnt við um þátttöku fatlaðs fólks í félags- og menningarlífi. Bendir hann á í þessu sambandi að með 30. gr. SRF er þess krafist berum orðum að aðildarríki tryggi fötluðu fólki tækifæri til þátttöku í menningarlífi til jafns við aðra (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan).

(b) Gildi þessara meginreglna fyrir þetta mál

(i) *Matinu settur rammi*

60. Áður en lengra er haldið telur dómstóllinn að um þetta mál beri að fjalla á grundvelli þess sjónarmiðs hvort hin innlendu yfirvöld hafi uppfyllt þá virku skyldu sína að gera viðeigandi ráðstafanir til þess að gera kæranda, sem býr við skerta hreyfigetu vegna fötlunar, kleift að neyta réttar síns til einkalífs til jafns við aðra. Af þeim sökum, og með hliðsjón af málsatvikum þessa máls, vill dómstóllinn taka af öll tvímæli um að við þetta mat takmarkast prófið sem ber að beita við að kanna hvort ríkið hafi gert „nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar“ til þess að koma til móts við og greiða leið fatlaðs fólks, eins og kæranda, sem jafnframt voru ekki „umfram það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi“ fyrir ríkið (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan).

61. Eins og komist var að niðurstöðu um hér að framan telur dómstóllinn að skorturinn á aðgengi að byggingunum sem um ræðir hafi verið til þess fallinn að hafa áhrif á rétt kæranda til persónulegs þroska og réttinn til þess að stofna til og þróa tengsl við annað fólk og umheiminn (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.-Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan. Eins og dómstóllinn komst að niðurstöðu um í *Guberina* (sem vísað er til hér að framan, 92. mgr.), skuldbatt hið kærða ríki sig til þess, með því að fara að þeim kröfum sem fram eru settar í samningnum um réttindi fatlaðs fólks, að taka mið af viðeigandi grundvallarreglum hans, svo sem varðandi viðeigandi aðlögun, aðgengi og bann við mismunun gagnvart fötluðu fólki að því er varðar fulla og jafna þátttöku þess í öllum þáttum félagslífs (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.-Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.** mgr. hér að framan). Dómstóllinn mun því ráðast í mat á því hvort hið kærða ríki hafi uppfyllt þær skyldur sínar að koma til móts við kæranda sem fatlaðan einstakling í því skyni að leiðrétta raunverulegan ójöfnuð með

því að beita prófinu sem lýst er hér að framan (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.. mgr.**).

(ii) *Greining dómstólsins*

62. Dómstóllinn vekur athygli á því að í dómum sínum í máli kæranda viðurkenndu hinir innlendu dómstólar ekki og mátu með beinum hætti réttindi og hagsmuni kæranda sem í húfi voru en leystu þess í stað úr málinu fyrst og fremst á grundvelli þess svigrúms til mats sem sveitarfélögunum ber við ráðstöfun fjármuna sinna og forgangsröðun verkefna sinna. Af því leiðir að dómstóllinn nýtur þess ekki í mati sínu á málsástæðum í málinu að geta stuðst við fyrra mat hinna innlendu dómstóla á jafnvæginu milli þeirra hagsmuna sem vógust á og hvort til fullnægjandi aðgerða hafi verið gripið í því skyni að koma til móts við aðgengisþarfir fatlaðs fólks, þar með talið kæranda.

63. Engu að síður, þegar tekið er mið af eðli og takmörkuðu umfangi mats síns, eins og lýst er hér að framan, og hinu víðtæka svigrúmi ríkisins til mats (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki..-Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.. mgr.** hér að framan) er dómstóllinn ekki sannfærður um að skorturinn á aðgengi að byggingunum sem um ræðir hafi falið í sér mismunun með því að hið kærða ríki hafi látið undir höfuð leggjast að lagfæra raunverulegt ójafnræði í því skyni að gera kæranda kleift að njóta réttar síns til einkalífs til jafns við aðra. Dómstóllinn bendir á í þessu sambandi að til talsverðra aðgerða virðist hafa verið gripið í því skyni að bæta aðgengi að opinberum byggingum og byggingum þar sem veitt er opinber þjónusta í Reykjanesbæ eftir samþykkt þingsályktunar Alþingis árið 2011 (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.. mgr.** hér að framan). Við ákvarðanatöku um þessar umbætur setti sveitarfélagið í forgang að bæta aðgengi að mennta- og íþróttamannvirkjum, sem er hvorki gerræðisleg né óeðlileg nálgun að forgangsröðun, ekki síst í ljósi þeirrar áherslu sem dómstóllinn hefur lagt á aðgengi að menntun og menntunaraðstöðu í fordæmum sínum (sjá *Enver Sahin* og *Çam*, sem vísað er til hér að framan). Frekari aðgengisumbætur sem síðar hafa verið gerðar, þótt þær ráði ekki úrslitum varðandi mat í þessu máli (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.. mgr.** hér að framan), eru engu að síður til marks um almenna skuldbindingu til þess að vinna í áföngum að raungervingu almenns aðgengis í samræmi við viðeigandi alþjóðleg gögn (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki..** og **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.. mgr.** hér að framan). Þannig fellst dómstóllinn á að við þær aðstæður sem uppi eru í þessu máli mundi ákvörðun um að leggja á ríkið kröfu samkvæmt sáttmálanum um að grípa til frekari ráðstafana fela í sér að leggja á það kvaðir sem væru „umfram það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi“ í samhengi við virkar skyldur þess sem leiða af fordæmum dómstólsins (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki.. mgr.** hér að framan) í því skyni að veita kæranda viðeigandi aðlögun.

64. Því er það niðurstaða dómstólsins að hið kærða ríki og Reykjanesbær hafi gripið til umtalsverðra ráðstafana til þess að meta og takast á við aðgengisþarfir að opinberum byggingum innan marka þeirra fjárveitinga sem tiltækar voru og með hliðsjón af menningarverndunargildi bygginganna sem um ræðir (sjá **Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki..-Villa! Uppruni tilvísunar finnst ekki..** mgr. hér að framan). Dómstóllinn ítrekar að umfang mats hans takmarkaðist við álitafnið um hvort hið kærða ríki hefði uppfyllt virkar skyldur sínar með því að grípa til viðunandi ráðstafana í því skyni að leiðrétta raunverulegt ójafnræði sem áhrif hafði á getu kæranda til þess að njóta réttar síns til einkalífs til jafns við aðra. Í ljósi framangreinds, og að teknu tilliti til þeirra ráðstafana sem þegar hefur verið gripið til, er það niðurstaða dómstólsins að kærandi hefði ekki sætt mismunun varðandi rétt sinn til friðhelgi einkalífs.

65. Í ljósi þessa hefur ekki verið brotið gegn 14. gr. mannréttindasáttmálans, sbr. 8. gr. Sáttmálans.

AF ÞESSUM SÖKUM HEFUR DÓMURINN KOMIST AÐ ÞEIRRI NIÐURSTÖÐU

1. *samhljóða*, að kæran varðandi 14. gr. sáttmálans, sbr. 8. gr., sé tæk til meðferðar,
2. með sex atkvæðum gegn einu, að ekki hafi verið brotið gegn 14. gr., sbr. 8. gr. mannréttindasáttmálans.

Gert á ensku og tilkynnt skriflega hinn 31. maí 2022 í samræmi við 2. og 3. mgr. 77. gr. reglna dómstólsins.

Olga Chernishova
aðstoðarritari

Georges Ravarani
forseti

ARNAR HELGI LÁRUSSON gegn ÍSLANDI – DÓMUR

Í samræmi við 2. mgr. 45. gr. mannréttindasáttmálans og 2. mgr. 74. gr. reglna dómstólsins fylgir dómi þessum sérálit Zünd, dómara.

G.R.
O.C.

SÉRATKVÆÐI ZÜND, DÓMARA

1. Þótt ég sé fullkomlega sammála varðandi gildi 14. gr., sbr. 8. gr., í fyrirbyggjandi máli get ég ekki verið samþykkur þeirri skoðun meiri hlutans að ekki hafi verið um brot að ræða á þessum ákvæðum.

2. Kærandi, sem er lamaður fyrir neðan brjóst og notar hjólastól, hefur ekki getað fengið aðgengi að tveimur opinberum byggingum, en önnur þeirra hýsir aðal lista- og menningarmiðstöð sveitarfélagsins og hin æskulýðsmiðstöð, þar sem salurinn er leigður út til starfsemi og viðburða (sjá 6., 7., 44. og 48 mgr. dómsins). Kæranda er því ókleift að taka þátt í aðal menningar- og samfélagsviðburðum sveitarfélagsins (sjá 48. mgr.).

3. Skorturinn á aðgengi að opinberum byggingum í samhengi réttarins til friðhelgi einkalífs telst vera brot gegn banninu við mismunun þegar yfirvöld virða ekki virka skyldu sína til þess að grípa til viðeigandi aðgerða í því skyni að gera kæranda kleift að taka þátt til jafns við aðra í menningar- og félagslífi (sjá 59. og 60. mgr. dómsins). Gegn þessari virku skyldu er brotið þegar ríkið lætur undir höfuð leggjast að gera „nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar“ til þess að koma til móts við fatlað fólk og greiða því leið án þess að leggja á ríkið byrði sem er „umfram það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi“ (sjá 60. mgr.).

4. Vissulega tekur tíma að gera áætlanir og bæta stöðugt aðgengi fyrir hjólastóla að opinberum byggingum. Af þeirri ástæðu er ríkinu ætlað vítt svigrúm til mats (sjá 58. mgr. dómsins), sem engu að síður er háð eftirliti dómstólsins. Í yfirferð dómsins er gengið út frá þeirri forsendu að áform séu uppi um aðlögun bygginganna og að kostnaðurinn sem því fylgir hafi verið reiknaður eða áætlaður. Að auki ættu stjórnvöld að gefa til kynna hvort og innan hvaða tímamarka nauðsynlegar umbætur kunni að nást. Án slíks grunns er ómögulegt að segja til um hvort farið hafi verið út fyrir svigrúmið til mats, jafnvel þótt víðtækt sé.

5. Einnig skal ítrekað að hinum innlendu dómstólum ber að veita nægjanlega ítarlegar ástæður fyrir ákvörðunum sínum, ekki síst til þess að gera dómstólnum kleift að framfylgja hinu evrópska eftirliti sem honum er falið að annast (sjá meðal annars, *X gegn Lettlandi* [GC], nr. 27853/09, 107. mgr., ECHR 2013, og *El Ghatet gegn Sviss*, nr. 56971/10, 47. mgr., 8. nóvember 2016). Það kallar á nákvæmt mat á persónulegum aðstæðum kæranda, vandaðan samanburð á þeim hagsmunum sem vegast á og að höfð sé hliðsjón af þeim viðmiðum sem fram eru sett í fordæmum dómstólsins (sjá *Ndidi gegn Bretlandi*, nr. 41215/14, 76. mgr., 14. september 2017).

6. Ef litið er til fyrirbyggjandi máls var í hinni innlendu málsmeðferð tekin saman skýrsla um tiltekna þætti varðandi aðgengi að byggingunum (sjá 10. mgr. dómsins). En hvorki hinir innlendu dómstólar né ríkið hafa tilgreint ástæður þess að lagfæring ástandsins hafi ekki enn átt sér stað eða hvenær slíkar lagfæringar séu áætlaðar. Að sama skapi hafa engar upplýsingar verið veittar varðandi kostnaðinn sem af hlýst, né heldur er mögulegur kostnaður

settur í samhengi við það almannafé sem tiltækt er og fjárhagslega burði sveitarfélagsins.

7. Í hinni innlendu málsmeðferð vísuðu dómstólarnir til aðgreiningar valds og töldu að sveitarfélögin ein væru til þess bær að taka ákvarðanir varðandi umbætur á aðgengi að byggingunum (sjá 11. og 15. mgr. dómsins). Að því er varðar réttindi samkvæmt mannréttindasáttmálanum, og sér í lagi kröfur um aðgengi að opinberum byggingum án aðstoðar og án mismununar fyrir fatlað fólk, er slík almenn vísun til annarra stjórnvalda án nokkurs mats af hálfu dómstólanna sjálfra ófullnægjandi (sjá aftur á móti *Glaisen gegn Sviss* ((ákv.), nr. 40447/13, 53. mgr., 25. júní 2019), þar sem dómstóllinn taldi að hæstiréttur ríkisins hefði fært fullnægjandi rök til skýringar á því að aðstæðurnar sem kærandi stóð frammi fyrir hefðu ekki verið nægjanlega alvarlegar til þess að þær gætu talist mismunun). Þannig fer niðurstaða hinna innlendu dómstóla gegn 14. gr., sbr. 8. gr., á formlegum forsendum einum saman.

8. Þá eru góðar forsendur til þess að ætla að hið kærða ríki hafi ekki gripið til fullnægjandi ráðstafana til þess að lagfæra áþreifanlegar og kerfislægar orsakir ójafnræðis í því skyni að gera kæranda kleift að neyta réttar síns til einkalífs til jafns við aðra. Á annarri bygginganna voru gerðar verulegar endurbætur á árunum 2006 og 2014 (sjá 6. mgr. dómsins). Engin skýring er gefin af neinu tagi á því hvers vegna aðgengi fyrir fatlað fólk var ekki bætt við það tækifæri. Enn fremur eru nokkur ár liðin síðan kærandi höfðaði einkamál árið 2015 til þess að mótmæla skortinum á aðgengi fyrir hjólastóla. Þótt sveitarfélagið hafi sett í forgang að bæta aðgengi að mennta- og íþróttamannvirkjum (sjá 63. mgr.) hefði jafnframt verið nægur tími til þess einnig að bæta aðgengið að hinum opinberu byggingum sem hýsa lista- og menningarmiðstöðvar, sem í öllu falli má lýsa sem jafnmikilvægum (sjá, að breyttu breytanda, *Glaisen*, sem vísað er til hér að framan, 48. mgr., þar sem dómstóllinn útilokaði ekki þann möguleika að fyrir kærandann, sem var lamaður fyrir neðan mitti, takmarkaðist mikilvægi þess að fara í kvikmyndahús ekki einungis við að sjá kvikmynd sem hann gæti þess í stað horft á heima hjá sér, heldur snerist það einnig um samskipti við annað fólk.)

Það er af þessum ástæðum sem ég hef greitt atkvæði með niðurstöðu um að brotið hafi verið gegn 14. gr., sbr. 8. gr., mannréttindasáttmálans.