



Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 28. november 2019

Høring vedrørende NOU 2019:5 – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning.

Viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 3. juni 2019, vedrørende NOU 2019: 5 - Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning.

Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) er en menneskerettsorganisasjon, som arbeider for full deltakelse og likeverd, og mot diskriminering. NFU skal ivareta interessen til mennesker med utviklingshemming og deres familier, overfor sentrale, regionale og lokale myndigheter. NFU bistår i rundt 600 enkeltsaker hvert år. Forvaltningslovens regler har derfor stor betydning i det arbeidet som vi utfører for våre medlemmer. NFU har drøyt 8300 medlemmer.

Innledning.

Det føres tilsyn med de kommunale velferdsytelsene. Det er mange og alvorlige avvik på kommunal tjenesteyting. En rekke tilsyn viser dette. Vi vil vise til det siste statlige,

landsomfattende tilsynet med tjenestene til mennesker med utviklingshemning i 2016. Direktøren for Statens helsetilsyn hadde følgende uttalelse i forbindelse med tilsynet «De alvorlige forholdene som dette tilsynet har avdekket gir grunn til å stille spørsmål om dagens rammer og ressurser for kommunenes tjenestetilbud er tilstrekkelige til å sikre gode og trygge tjenester til alle brukerne. Har kommunene nødvendige forutsetninger for å etablere og drifte forsvarlige tilbud – også til brukere med store og komplekse tjenestebehov? Gir staten tydelige nok krav, føringer og faglig støtte til kommunenes oppgaveløsning? Prioriterer spesialisthelsetjenesten bistanden til kommunene høyt nok?»

Det er også stor forskjell i hvordan kommunene forholder seg til nasjonal lov. Dette er blant annet kritisert av FNs spesialrapportør. Dette er også en erkjennelse regjeringen har gjort ved at de har startet prøveprosjekt hvor staten skal finansiere de helse- og omsorgstjenestene som kommunen utfører. Prosjektet er nå tenkt utvidet.

Store avvik og forskjellsbehandling tilsier at staten må beholde sin myndighet som klageorgan. Det kan fremstå som om kommunene i dag anser at nasjonal lovgivning, spesielt innenfor noen velferdsområder, kun har som oppgave å være en form for retningsviser, ikke noe de nødvendigvis må forholde seg til.

Med dette som bakteppe ønsker NFU å gi innspill på følgende forslag i NOUen:

- § 60 Klageinstansens behandling av klagesaken
- § X Sakskostnader etter klage

- **§ 60 Klageinstansens behandling av klagesaken.**

Overprøving

Stortinget vedtok i 2017 en lovendring som trådte i kraft 1.1.2018 og som fastsatte at statlige klageorganer ved vurdering av det frie skjønn skal legge «stor vekt» på det kommunale selvstyre, og ikke bare «vekt» som var den tidligere lovens ordning. For noen velferdslover var en slik regel gjeldene også før denne tid. NFU mener terskelen for å overprøve det kommunale frie skjønn er alt for høy i dagens regelverk.

På sidene 397–398 blir det framhevet at hensynet til parten tilsier at det bør være mulig å få en ny vurdering av de skjønnsmessige sidene av et vedtak, selv om det er lovlig. Dette vil være viktig i saker som gjelder velferdsgoder, slik som helse- og omsorg hvor personen kan befinne seg i en situasjon hvor det er snakk om at helt basale behov skal dekkes og grunnleggende menneskerettigheter oppfylles.

Hensynet til likhetsprinsippet i disse sektorene kan også tilsi at statlige organ som fylkesmannen bør kunne overprøve forvaltningsskjønnet. Dette hensynet må veie tyngre enn hensynet til det kommunale selvstyre.

I saker som handler om enkeltpersoner sine rettigheter og tilgang til tjenester må det legges mindre vekt på det kommunale selvstyre. I mer generelle saker som for

eksempel reguleringsplaner og skjenkebevilgninger vil ikke de samme hensynene være tilstede.

Etter vårt syn vil mindretallets, Backer og Sollie, sitt forslag om at klageinstansen skal «legge vekt på» hensynet til det kommunale selvstyre, oppfylle brukernes behov best. NFU mener at terskelen «stor vekt» er for alt for høy, og at det kan gå utover både enkelt mennesket og nasjonale mål. NFU støtter forslaget om at klageinstansen fortsatt skal ha full prøvingsrett uten hensyn til det kommunale selvstyret når det gjelder prøving av kommunens faktumvurdering og lovanvendelse.

Begrunnelsen

På viktige velferdsområder er det ofte utarbeidet faglige veiledere og nasjonale meldinger og retningslinjer som vil kunne benyttes som begrunnelse for omgjøring. Vi mener dette ikke nødvendigvis behøver å medføre at klageinstansen skal måtte vise hvordan de har lagt vekt på dette. Vedtakene på velferdsområdene må i hovedsak være utformet og innrettet mot den private parten.

NFU mener det bør være tilstrekkelig at klageinstansen bekrefter i vedtaket at det kommunale selvstyret er vektlagt ved vurderingen. Dersom vedtaket stadfestes og klager ikke får medhold, og en viktig begrunnelse for dette er at hensynet til det kommunale selvstyret blir utslagsgivende, bør det stilles krav om at dette må være en del av den generelle plikten til å begrunne vedtakene, også i klageomgangen.

Organisatorisk plassering.

I NOU 2019:5 fremheves viktigheten av at klageinstansen har en organisatorisk plassering som gir den tilstrekkelig distanse til underinstansen. NFU mener at dette er av helt avgjørende betydning for å få en reell to instansbehandling av en sak. Vi forutsetter at departementet i det videre lovarbeidet sørger for at dette kommer tydelig frem av loven.

- § X Sakskostnader etter klage

Sakskostnader

Norge har i dag en sakskostnadsregel i gjeldende forvaltningslov § 36 som åpner for dekning av vesentlige kostnader i forbindelse med en forvaltningsprosess, i de tilfellene der et vedtak blir endret til gunst for en part.

Utvalgets flertall foreslår at forvaltningsloven ikke lenger skal gi rett til dekning av sakskostnader. Flertallet mener også det vil være mer målrettet å styrke den frie rettshjelpsordningen i velferdssaker for å sikre at parter med svak økonomi faktisk oppnår rettighetene sine, enn å yte sakskostnader til en ressurssterk part som har nådd fram med sin klage.

NFU kan se at det er en viss riktighet i forslaget om å fjerne regelen. Vi tenker at det prinsipielt bør være slik at bistand til private parter i forvaltningsprosesser skal skje gjennom kollektive løsninger. Argumentasjonen for å fjerne regelen er at ressursene

som spares vil kunne brukes mer målrettet til å styrke den frie rettshjelpsordningen i velferdssaker. NFU har liten tro på at dette vil bli det faktiske resultatet i praksis.

Selv om vi ser at det kan være noe i argumentasjonen for å fjerne regelen mener vi det er flere og sterkere argumenter for å beholde dagens regel.

NFU mener det vil bli problematisk for personer som er i en forvaltningsprosess, som mener saken må opplyses mer og argumenteres for, men som ikke selv har ressurser til dette og ikke har råd til juridisk bistand. I slike tilfeller bør hensynet til klager være overordnet hensynet til prosessøkonomi for staten/ kommunen eller fylkeskommunen.

Vi støtter mindretallets forslag (Innjord) om at en ny § X (gammel 36) som gjelder retten til dekning av saksomkostninger, bør utvides til å gjelde både de tilfellene klageinstansen endrer et vedtak til gunst for en part, og når vedtaket oppheves

Om en part er ressurs svak eller ikke, handler i mange tilfeller ikke bare om økonomi, men også om partene har krefter til å kjempe for retten til tilstrekkelige tjenester. Gjennom alle de saker NFU bistår i ser vi utslitte foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne som har en vanlig økonomi og som derfor ikke kvalifiserer for fri rettshjelp, men som velger å bruke penger til advokatbistand fordi de ikke makter å stå alene i de årelange kampene mot kommunen. En annen gruppe som vi også ser mye av er foreldre/pårørende til voksne mennesker med utviklingshemning som etter mange års kamp til slutt engasjerer advokat.

Maktbalansen mellom det offentlige og de private partene er veldig skjev og kan aldri utlignes gjennom den generelle veiledningsplikten.

NFU støtter mindretallets syn i at reglene utvides til også å gjelde tilfeller der vedtakene oppheves. Dette fordi reglene om saksomkostnader bør ses i sammenheng med den begrensede omgjøringsadgangen klageinstansen har på viktige velferdsområder, som følge av det kommunale selvstyret. Vår erfaring er at klageinstansen på disse områdene ofte velger å oppheve kommunens vedtak med klare føringer for ny utredning. I mange tilfeller får dette den konsekvens av partenes anførsler langt på vei blir etterkommet i nytt kommunalt vedtak. Her er det kommunen som har kommet til et annet resultat i partens favør, og det er urimelig om saksomkostningene i disse tilfellene ikke skulle kunne kreves dekket. Oppheving av det kommunale vedtaket betyr for mange at opprinnelig vedtak om tjenester fortsatt blir gjeldende uten endringer eller begrensninger. Også her vil en opphevelse bety fullt medhold for parten, og veien fram mot dette resultatet kan være like innfløkt og kostnads krevende som i tilfellene der klageinstansen omgjør direkte.

Vesentlig og egenandel

Vi støtter også mindretallet, som går inn for å beholde en regel om saksomkostnader, om at det ikke skal gjelde et krav om at kostnadene må være vesentlige, og at det heller ikke skal gjelde noen egenandelsgrense. Dette er også hensyn som ivaretar klager på en tilfredsstillende måte. At det offentlige bøter på og reparerer de utgiftene partene har hatt for å få etablert en lovmessig rett er et viktig prinsipp som må videreføres i ny lov.

Saksanlegg for domstolene

I NOU 2019:5 er det uttalt at krav om å få dekket advokatkostnader eventuelt kan inndrives ved saksanlegg for domstolene, etter alminnelige erstatningsregler. NFU mener dette er et meget dårlig argument for å fjerne dagens regel. NFU mener det er en alt for stor personlig og økonomisk kostnad for den private part å skulle ta en sak til rettsapparatet. I saker som gjelder helt grunnleggende rettigheter innenfor velferdsretten har mange hatt lange og tunge kamper mot kommunen, i tillegg til en krevende omsorgssituasjon eller egen funksjonsnedsettelse. Det er kun en teoretisk mulighet den private part har, til å ta en sak til domstolen.

Vi mener også det er en helt unødvendig bruk av rettsapparatet, å måtte bringe eventuelle krav om saksomkostninger i klagesaker inn for domstolene.

Med vennlig hilsen

Hedvig Ekberg
generalsekretær