

Justis- og beredskapsdepartementet

Vår fil: B19-HSR004-Høring NOU ny
forvaltningslov
Vårt Arkiv: Høringer
Saksbehandler: Heidi Sørli-Rogne

Oslo 28. november 2019

Høring – NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) ønsker med dette å avgi høringsuttalelse på enkelte av forslagene som omhandles i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov. Vi vil spesielt kommentere de forslagene som kan være av stor betydning for funksjonshemmede og kronisk syke.

FFOs synspunkter

- FFO støtter forslaget om et nytt første ledd i § 13 om at forvaltningsorganet skal være tilgjengelig og legge til rette for at den enkelte kan ta kontakt på sikker og effektiv måte.
- FFO mener veiledningsplikten i § 14 må praktiseres slik at en i en konkret sak må få tilstrekkelig veiledning til å kunne ivareta sine interesser.
- FFO støtter forslaget i § 15 annet ledd om muntlig samtale og personlig møte mellom den enkelte og forvaltningen.
- FFO mener at partens medvirkningsplikt i § 44 annet ledd må ses i sammenheng og i lys av forvaltningens utredningsplikt i første ledd.
- FFO støtter mindretallet (Innjord) sitt forslag om en bestemmelse om informasjon om adgang til å få dekket saksomkostninger ved klage når vedtak blir endret til gunst for parten. Dette må også gjelde saker der vedtak blir endret etter klage uavhengig av om det er begått en feil eller ikke.
- FFO mener *primært* at klageorganet må kunne foreta en alminnelig rimelighetsvurdering ved overprøving av kommunalt- eller fylkeskommunalt vedtak. *Subsidiært* støtter vi mindretallet (Backer og Sollie) sitt forslag om at klageinstansen skal legge vekt (ikke stor vekt) på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av forvaltningsskjønnet.
- FFO mener en må ha rett til å få dekket sine saksomkostnader uavhengig av om det er begått en feil hos forvaltningen eller ikke når vedtak endres til gunst for klager.
- FFO støtter mindretallet (Innjord) sitt forslag om at bestemmelsen om saksomkostnader også skal dekke de tilfellene der underinstansen endrer sitt eget vedtak etter klage.
- FFO støtter forslaget om lovfesting av prinsippet om at en høringsfrist må settes slik at høringsinstansene får en reell mulighet for medvirkning.
- FFO mener det er viktig at klageinstansen selv treffer nytt vedtak i klagesaker av stor velferdsmessig betydning.

Kontakt fra den enkelte og digital kommunikasjon, § 13

FFO støtter forslaget om et nytt første ledd i § 13. Det er viktig at et forvaltningsorgan er tilgjengelig for sine innbyggere i saker som gjelder organet sitt virkeområde. Det er viktig at bestemmelsen ikke praktiseres slik at man *må* benytte seg av digitale kanaler, men at den åpner for at det gis anledning til å velge kommunikasjonsmåte. I det at forvaltningsorgan skal være tilgjengelig må det også ligge at det faktisk er mulig å komme gjennom og få kontakt. FFO får tilbakemelding av mange om at det er vanskelig å komme i kontakt med saksbehandler. Man ringer og ringer, men kommer ikke igjennom og blir ikke ringt tilbake igjen.

Veiledningsplikt, § 14

Det står i § 14 tredje ledd at omfanget av veiledningen må tilpasses sakens viktighet og forvaltningsorganets kapasitet. Selv om veiledningen kan tilpasses kapasiteten er det svært viktig at når noen faktisk tar kontakt for å få veiledning i en konkret sak, så må en få tilstrekkelig veiledning til å kunne ivareta sine interesser.

Hvordan veiledning skal gis, § 15

FFO støtter forslaget i bestemmelsens annet ledd om muntlig samtale og personlig møte mellom den enkelte og forvaltningen. For mange av de FFO representerer kan det være svært viktig å få en samtale og et møte. For personer med for eksempel hørselshemming eller kognitive utfordringer kan det også være av stor betydning at man faktisk får møte den man skal snakke med. Kravet om «nødvendig av hensyn til sakens opplysning» må derfor ikke tolkes for strengt.

Utredningsplikt og medvirkning fra parten, § 44

Annet ledd er nytt sammenlignet med tidligere forvaltningslov og pålegger partene en medvirkningsplikt i saker som partene selv innleder hos et forvaltningsorgan. For de vi representerer vil det typisk gjelde ved søknad om for eksempel helse- og omsorgstjenester, eller andre søknader på velferdsrettens område. Det er naturlig at hvis en søker om en tjeneste eller ytelse så begrunner en og dokumenterer en så godt en kan. Det er imidlertid viktig at annet ledd ses i sammenheng med første ledd hvor forvaltningsorganet pålegges en plikt til å sørge for at saken er forsvarlig utredet før vedtak treffes og med bestemmelsen i § 14 om forvaltningens veiledningsplikt. Hvis forvaltningsorganet ser at saken ikke er godt nok dokumentert, eller at det er mangler, må forvaltningsorganets plikt til å utrede og veilede gå foran. Parten må da få informasjon om at det er behov for ytterligere opplysninger og gis mulighet til å skaffe det til veie hvis ikke forvaltningsorganet selv kan innhente opplysningene.

Opplysninger i underretningen, § 50

Mindretallet i utvalget (Innjord) foreslår at det skal innføres en bestemmelse (annet ledd bokstav d) om informasjon om adgang til å få dekket saksomkostninger ved klage når vedtak blir endret til gunst for parten på grunn av en feil. Enkelt saker funksjonshemmede og kronisk syke har med forvaltningen er ofte saker av stor velferdsmessig betydning. Det kan for eksempel dreie seg om å få nødvendige helse- og omsorgstjenester i dagliglivet, saker etter opplæringsloven eller trygdesaker. Vi vet gjennom henvendelser til vårt Rettighetssenter¹ at mange funksjonshemmede og kronisk syke ikke benytter den klagemuligheten de har hvis de er uenig i et vedtak. Det kan være flere grunner til det. Mange funksjonshemmede og kronisk syke har en utfordrende hverdag og bruker mer energi og krefter enn andre på dagligdagse oppgaver. De orker rett og slett ikke selv å skulle ta kampen videre.

¹ FFOs Rettighetssenter er et rådgivnings- og kompetansesenter i rettighetsspørsmål som gjelder personer med funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom.

FN-komiteen for mennesker med nedsatt funksjonsevne behandlet Norges rapport på CRPD i mars 2019. Komiteen er blant annet i punkt 5 (e) bekymret over: "Kommunale forskjeller i tjenestetilbudet til mennesker med nedsatt funksjonsevne." FFO erfarer at bosted kan være avgjørende for om en får de rettighetene en har krav på eller ei. Det at en i et avslag kan få informasjon om muligheter til å få dekket utgifter til for eksempel advokat hvis en får medhold i klagen og vedtaket gjøres om, vil kunne gjøre det lettere å ta kontakt med advokat i en sak en mener en har fått et urettmessig avslag i. Det vil kunne bidra til at det faktisk blir lettere å få oppfylt de rettighetene en etter loven har krav på. FFO støtter på bakgrunn av dette mindretallets forslag om en bestemmelse om informasjon om adgang til å få dekket saksomkostninger ved klage når vedtak blir endret til gunst for parten på grunn av en feil. Vi mener imidlertid at forslaget må gå lenger. Vi mener en må ha rett til å få dekket saksomkostninger uavhengig av om det er begått en feil eller ikke, så lenge vedtaket endres til gunst. Se mer om dette under § X. Som følge av dette må bestemmelsen om informasjon om adgangen til å få dekket saksomkostninger også omfatte det at vedtak blir endret til gunst for klager uavhengig av om forvaltningen har begått en feil eller ikke.

Klageinstansens behandling av klagesaken, § 60

§ 60 tredje ledd gjelder klageinstansens myndighet når det er en statlig klageinstans som overprøver vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune. FFO mener *primært* at klageorganet må kunne foreta en alminnelig rimelighetsvurdering. Det er viktig for den gruppen vi representerer at det ikke gjøres modifikasjoner i klageorganets myndighet. Det er en rettsikkerhetsgaranti for den enkelte at klageinstansen kan foreta en alminnelig rimelighetsvurdering og overprøve også forvaltningsskjønnet.

FFO har gjennom henvendelser til Rettighetssenteret erfart at når det for eksempel gjelder klagesaker til fylkesmannen, så er det viktig å få en ny vurdering av avgjørelsens skjønnsmessige sider selv om avgjørelsen har et lovlig innhold. For den som har søkt om for eksempel en kommunal helse- og omsorgstjeneste kan en uheldig skjønnsutøvelse ramme like hardt som en uriktig rettsanvendelse. Hensynet til det kommunale selvstyret må vike, spesielt i saker på velferdsrettens område og saker etter opplæringsloven. FFO mener derfor primært at klageorganet må stå fritt til å foreta en alminnelig rimelighetsvurdering når det gjelder å overprøve vedtak truffet av kommunen eller fylkeskommunen.

Subsidiært støtter FFO mindretallet Backer og Sollie som foreslår at § 60 tredje ledd skal ha ordlyden "Er et statlig organ klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av forvaltningsskjønnet". Vi støtter altså subsidiært forslaget om å gå fra "stor vekt" i dagens forvaltningslov til "vekt" når det gjelder hensynet til det kommunale selvstyret. Det er som nevnt ovenfor store kommunale forskjeller i tjenestetilbudet til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Spesielt på velferdsrettens område er det derfor en viktig rettsikkerhetsgaranti at klageorganet kan overprøve saken også der hvor kommunen har utøvd skjønn i en sak, og at den kun trenger å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. Det vil derfor innebære en forbedring for klager at klageinstansen kun skal legge vekt på og ikke stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. Hensynet til riktig avgjørelse og lik praksis uavhengig av hvor en bor må veie tyngre enn hensynet til det kommunale selvstyret.

FFO mener på bakgrunn av dette primært at klageorganet må kunne foreta en alminnelig rimelighetsvurdering ved overprøving av vedtak. Subsidiært støtter vi mindretallet Backer og Sollie sitt forslag om at klageinstansen bare skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.

I § 60 femte ledd første punktum foreslås det at klageinstansen selv kan treffe nytt vedtak i saken. Det følger av neste punktum i bestemmelsen at hvis klageinstansen ser grunn til det kan den i stedet oppheve

vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling. I mange av de sakene som er av stor velferdsmessig betydning for de FFO representerer er det svært viktig raskt å få avgjort en sak. Ofte er det snakk om saker som allerede har pågått over flere år i forvaltningen. Et eksempel kan være en søknad om praktisk bistand, bistand en er helt avhengig av for å kunne klare seg i dagliglivet. Det er ikke uvanlig at det er over et halvt års saksbehandlingstid på en slik søknad hos kommunen. Hvis en klager på et avslag har kommunen først mulighet til å gjøre om sitt eget vedtak. Det kan igjen ta flere måneder. Hvis kommunen ikke omgjør vedtaket, skal det videre til klageinstansen som behandler saken. I saker som er av stor velferdsmessig betydning er det viktig at klageinstansen da avgjør saken og ikke bare opphever den og sender den tilbake til underinstansen. Ellers vil det fort kunne ta uforholdsmessig lang tid å få en avgjørelse i denne type saker.

Sakskostnader etter klage, § X

Mindretallet Backer, Fagernæs og Innjord foreslår en bestemmelse om sakskomkostninger. Flertallet foreslår innstramninger sammenlignet med dagens § 36. FFO støtter mindretallets forslag om muligheter til å få dekket sakskomkostninger, men vi mener det bør gå enda lenger (se mere om det i neste avsnitt). Vi mener helt klart at det må være mulig å få dekket sakskomkostninger en har hatt for å få et feil vedtak endret til gunst. Dette er helt sentralt på de rettsområdene som er viktige for gruppene FFO representerer. Det vil som nevnt tidligere typisk gjelde innenfor velferdsrettens område, i saker etter opplæringsloven og saker om diskriminering. Har en for eksempel måttet benytte seg av juridisk bistand for å få medhold i saken hvor det er gjort en feil er det svært urimelig at en ikke skal få dekket utgifter til det når det viser seg at en har hatt rett i sine anførsler og saken blir omgjort til gunst for klager. Som det fremkommer ovenfor vet vi at det er stor forskjell på det å ha rett og det å få rett, og det er store kommunale forskjeller. Det er da ikke urimelig at en må få dekket kostnader en har hatt for å få oppfylt den rettigheten en etter loven har rett til.

FFO mener imidlertid at en må gå lenger enn mindretallets forslag. Vi mener en må ha rett til å få dekket sine kostnader uavhengig av om det er begått en feil hos forvaltningen eller ikke, så lenge vedtaket endres til gunst for klager. Det er spesielt viktig på de ovenfor nevnte rettsområdene. Vi mener derfor at også saker der førsteinstansen har truffet et gyldig vedtak, men der en endret hensiktsmessighetsvurdering i klageinstansen fører til endring til gunst for parten, må omfattes. Dette er også i tråd med hvordan ordningen er per i dag. Det vil innebære en svekkelse av ordningen om dette ikke videreføres.

Et argument for å få dekket sakskomkostninger ved endring av et vedtak etter klage er også at det vil kunne legge et press på forvaltningen, og bidra til at de gjør en grundig og riktig avgjørelse i første omgang. Hvis forvaltningen vet at de vil kunne måtte dekke sakskomkostninger ved omgjøring av vedtak, så er det trolig at de vil strekke seg langt i å fatte et vedtak som ikke kan gjøres om ved klage. En bestemmelse om sakskostnader etter klage i forvaltningsloven vil altså kunne bidra til riktig saksbehandling i første omgang.

Uten en bestemmelse om sakskostnader i forvaltningsloven vil det være svært vanskelig for mange av de vi representerer å få dekket sine nødvendige utgifter for å få omgjort en sak. Å få dekket sakskostnader i en forvaltningssak etter alminnelige erstatningsregler vil for de fleste være uoverkommelig. Et slikt krav må eventuelt inndrives ved saksanlegg for domstolene noe som for svært mange ikke bare er svært vanskelig, men også umulig økonomisk. Ordningen med fri rettshjelp vil heller ikke kunne rette på dette i særlig stor grad da det saklige dekningsområdet er svært begrenset, og inntekts- og formuesgrensene gjør at selv de med svært lav inntekt faller utenfor ordningen.

Vi støtter også mindretallet Innjord sitt forslag om at bestemmelsen om sakskostnader også skal dekke de tilfellene der underinstansen endrer sitt vedtak etter klage. FFO mener det er avgjørende at hvis en først må ha juridisk bistand for å få endret et vedtak så må en få dekket de kostnadene en har hatt til det

uavhengig av om saken går videre til klageinstansen eller om forvaltningsorganet endrer sitt vedtak etter klage. Utgiftene vil en stort sett ha hatt uansett.

Når det gjelder det som omtales som endring "til gunst" for parten så støtter FFO mindretallet Innjord sitt forslag om at all oppheving skal betraktes som endring til gunst.

Høring av berørte interesser, § 88

Det foreslås i § 88 annet ledd at høringsfristen bør settes slik at høringsinstansene får en reell mulighet for medvirkning. FFO støtter dette forslaget. Vi erfarer at høringsfrister ofte er korte, og kortere enn utredningsinstruksens normalfrist på tre måneder. Hvis høringsinstanser skal bli tatt på alvor er det viktig at fristen settes slik at for eksempel organisasjoner som skal uttale seg faktisk får mulig til å gå igjennom og ta stilling til det som foreslås. FFO har også opplevd at forslag sendes på høring like før sommerferien uten at det tas hensyn til det og uten at høringsfristen forlenges. Vi støtter derfor også det som fremkommer i utredningen om at hvis ferieperiode faller innenfor høringsfristen så bør fristen forlenges tilsvarende. Vi mener imidlertid at det bør fremkomme av bestemmelsen.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON



Lilly Ann Elvestad
Generalsekretær