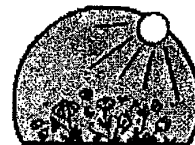




De Samvirkende Invalideorganisationer

Oplæg fra DSI's retssikkerhedskonference 2005



"Retssikkerhed eller den nære uret" var titlen på DSI's konference om retssikkerhed, der blev afholdt i Landstingssalen den 23. november 2005.

Dagens program var opdelt i 3 temaer som alle blev indledt med et oplæg. Herudover var der bl.a. et oplæg om retssikkerheden i den digitale forvaltning.

De fire oplæg kan læses her.

Retssikkerhed i den digitale forvaltning v/ Peter Blume, Københavns Universitet.

Kommunerne og retssikkerheden v/ Karen Sejersdal Christensen, Ankestyrelsen.

Domstolenes rolle i sociale sager v/ Gitte Espensen Hanghøj, advokat.

Hvordan forbedrer vi retssikkerheden? v/ Jon Andersen, kommitteret hos Ombudsmanden.

DSI - Kløverprisvej 10B, 2650 Hvidovre, Tlf. 3675 1777, E-mail: dsi@handicap.dk



De Samvirkende Invalideorganisationer

Oplæg ved Peter Blume

Peter Blume, professor dr.jur. November 2005

Borgerens retssikkerhed i den digitale forvaltning.

En af de væsentligste tendenser i udviklingen af den offentlige forvaltning er at den bliver digital. Dette er på mange måder en naturlig udvikling fordi forvaltningen må anvende de samme kommunikationsformer som i det omgivende samfund. Det er en udvikling, der overordnet politisk tillægges stor betydning og som bl.a. er fremhævet i regeringsgrundlaget. Dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med at der i den konkrete digitalisering er et politisk engagement, hvilket jeg vender tilbage til, til sidst. Både centralt og decentralt afsættes mange ressourcer på at fremme denne udvikling. Som en blandt mange begrundelser for den gennemførte kommunalreform blev det fremhævet, at større kommuner bedre kan udnytte de fordele, der er forbundet med digitaliseringen.

Der kører således et tog og et væsentligt spørgsmål er på hvilken klasse på dette tog forskellige grupper af borgere er placeret. Det er vigtigt at sætte fokus på dette spørgsmål nu hvor den digitale forvaltning er under opbygning frem for senere hvor det virtuelle banelegeme er færdigt og togdriften sat på forhåbentligt bedre skinner end dem vi for tiden kan opleve i den fysiske verden.

Meget forskelligt

Digital forvaltning er en samlebetegnelse, der dækker over et væld af forskellige initiativer med et betydeligt varierende ambitionsniveau. Alt fra at en myndighed finder på at lave en hjemmeside for at give borgerne information til at man indretter forvaltningens afgørelser på en sådan måde, at de bliver truffet af maskiner frem for af mennesker. Tiden tillader ikke, at alt bliver omtalt i det følgende, hvorfor jeg vil koncentrere mig om enkelte fænomener, som har særlig interesse i forhold til denne konferences tema, dvs. fænomener, som har betydning for svage borgeres muligheder for at opnå retssikkerhed.

Forbedring eller det modsatte

Udgangspunktet tager jeg i en rapport, som Teknologirådet i oktober udgav. Denne rapport vedrører Retssikkerhed og aktivt medborgerskab i digital forvaltning. Den tager overordnet sigte på at vurdere hvorledes alle borgere kan være med i den digitale forvaltning og indeholder yderligere nogle ideer til hvorledes denne forvaltning ikke bare kan være på samme niveau som i dag, men kan give borgerne en større rolle eller retssikkerhed end de har i dag. Det man med et engelsk ord kalder Empowerment som på lidt dårligt dansk kan oversættes til myndiggørelse af borgerne.

Det er vigtigt at gøre sig sådanne overvejelser fordi den digitale forvaltning kan blive både en velsignelse og en forbandelse for borgerne.

Den kan blive en velsignelse såfremt forvaltningen bliver mere gennemskuelig, såfremt borgerne får bedre muligheder for at følge med i deres egne sager, såfremt borgerne får en

større indflydelse på behandlingen af deres sager, og såfremt der gøres noget aktivt for at sikre, at disse fremskridt bliver til gavn for alle borgere. I forhold til sidstnævnte er det værd at fremhæve, at det især er svage borgere, der undertiden har et mindre lykkeligt forhold til den offentlige forvaltning.

Den digitale forvaltning bliver en forbandelse, såfremt øget udveksling af personoplysninger mellem myndighederne medfører uoverskuelighed og lukkethed, såfremt man for at udnytte teknologien begrænser retten til samtykke, såfremt der stilles krav om brug af teknologien, som ikke alle kan magte, såfremt borgeren gøres til sin egen sagsbehandler uden at kunne overskue konsekvenserne, og såfremt menneskelig sagsbehandling nedtones for meget.

Indsigt og selvbestemmelse

Skal man på denne baggrund angive borgerens overordnede interesse består den i selvbestemmelsesret og indsigt samt i ikke at blive ladet alene i forhold til teknologien. For ikke at blive misforstået vil jeg gerne på dette sted betone, at den digitale forvaltning mest sandsynligt bliver et fremskridt, og at der ingen grund er til maskinstorm, men at for at dette fremskridt skal blive virkeligt er kritisk opmærksomhed og deltagelse nødvendig. Den klassiske konflikt mellem retssikkerhed og effektivitet, som ganske vist ikke er nogen absolut modsætning, lever i bedste velgående, og er ikke mindst aktuell når noget nyt og ikke altid lige forståeligt kommer til. Toget kan ikke stoppes, men dets retning kan fortsat påvirkes.

Offentlighed

Først vil jeg herefter nævne, at for så vidt angår almindelig offentlighed er der ikke tvivl om at digitaliseringen allerede har medført betydelige fremskridt, myndighedshjemmesider og postlister på nettet er gode eksempler herpå. Dette er emner, som fortsat må påkalde sig betydelig interesse. Det er jo ikke tilstrækkeligt at tilgængeliggøre information på nettet såfremt det ikke samtidig sikres at alle borgere kan få nytte af denne information. Dette gælder i relation til selve muligheden for overhovedet at kunne tilegne sig de pågældende informationer hvilket bl.a. har betydning for svagtseende og blinde. Det gælder også i relation til muligheden for at forstå den formidlede information. Jo mere åben forvaltningen bliver desto mere fokus må der være på om forvaltningen benytter et sprog og en stil, der kan forstås af alle borgere. Kravene hertil skærpes måske lidt paradoksalt af den forøgede åbenhed. En såkaldt borgerportal er for tiden ved at blive planlagt, og krav og ønsker af den her nævnte karakter bør gives en sikker plads i dette arbejde. Selvom der er gjort en indsats med hensyn til en forbedring af det offentliges hjemmesider er dette arbejde altså ikke tilendebragt, og vil måske i virkeligheden aldrig blive det.

Partsindsigt

Der er dog gjort en indsats og der har været opmærksomhed. Det er derfor naturligt at placere fokus andetsteds, og herudfra har det derfor større interesse om der kan ske forbedringer for de personer om hvem der behandles oplysninger. Partsindsigtens formål er jo, at borgeren skal have viden om hvorledes vedkommendes sag bliver behandlet og derved have mulighed for at øve indflydelse på det resultat, som sagsbehandlingen munder ud i. Der gælder i dag en række begrænsninger i den indsigt en borger er berettiget til. Disse begrænsninger er både af retlig og af mere informel karakter. For så vidt angår de retlige omfatter indsigten ikke alle oplysninger og ikke forvaltningens interne overvejelser.

Der er grund til at vurdere om der kan ske udvidelser som følge af de sagsbehandlingssystemer ESDH, som nu tages i anvendelse. Først og fremmest bør en part have direkte adgang til indsigt via disse systemer. Denne indsigt bør modsat i dag også omfatte oplysninger, som myndigheden anser for uvæsentlige, og den bør omfatte interne sagkyndige vurderinger f.eks. fra en socialforvaltnings egen lægekonsulent.

For så vidt angår de interne overvejelser er problemstillingen vanskeligere eftersom der er en vis fornuft i at man i en forvaltning kan drøfte en sag uden at indholdet af sådanne foreløbige overvejelser skal gøres borgeren bekendt. En regel om indsigt i disse overvejelser ville i øvrigt

med stor sikkerhed ej heller fungere i virkeligheden. Dette er dog ikke ensbetydende med, at der ikke kan være en større åbenhed.

Vi har derfor i rapporten foreslået, at der bliver ret til indsigt i de logfiler, der dannes i et ESDH system således at borgeren kan se hvilke medarbejdere, der har haft berøring med vedkommendes sag. En sådan indsigt giver borgeren en øget kontrolmulighed, men der kan også være argumenter imod en sådan ordning. Det kan hævdes, at den skaber for stor åbenhed forhold til de ansatte, der kan risikere at blive udsat for chikanøs adfærd. Det er derfor muligt, at der skal være en vis anonymisering således at borgeren blot kan se at medarbejdere fra bestemte afdelinger har haft fat i deres sag. Dette vil i sig selv skabe en større åbenhed, hvilket er væsentligt i betragtning af den øgede oplysningsspredning, som bliver en følge af digital forvaltning. Dette aspekt vender jeg tilbage til om lidt.

Samtykke

Et vigtigt parameter for forholdet mellem forvaltning og borger er i hvilken udstrækning forvaltningens handlinger forudsætter et samtykke fra borgeren. I dag kan forvaltningen foretage sig meget uden et samtykke og udgangspunktet er at det er forvaltningens opgave at undersøge og afklare de sager i hvilke der træffes afgørelser. Der er dog vigtige undtagelser herfra og der er ikke tvivl om at mange borgere opfatter en ret til samtykke som meget væsentligt for deres retssikkerhed. I Teknologinævnets rapport argumenteres der på denne baggrund for at adgangen til samtykke bør styrkes i den digitale forvaltning, hvilket bl.a. kan begrundes med at det fremover bliver nemmere for forvaltningen at indhente et samtykke.

Inden jeg går videre med et eksempel på at samtykket er under pres kan der være grund til at tage et vist forbehold i forhold til værdien af et samtykke. Et sådant er udtryk for en viljeserklæring og forudsætter, at den, som giver samtykket, er i stand til at overskue de hermed forbundne konsekvenser. Det er alle borgere næppe i stand til. Der er derfor grund til en vis forsigtighed eller måske bedre, som jeg kommer tilbage til lidt senere, til at gennemføre foranstaltninger, som kan støtte svage borgere. Det bør være udgangspunktet, at borgeren skal give samtykke til at oplysninger om ham eller hende bliver benyttet i sagsbehandlingen. Dette kan jo ikke være tilfældet i alle sager, da dette ville undergrave forvaltningens muligheder for at udøve kontrol, men i mange sager er det et naturligt udgangspunkt. Dette gælder ikke mindst i ansøgningsager, som er karakteriseret ved at sagen starter på borgerens initiativ.

Borgerservicecentre

Dette spørgsmål vil jeg nu se lidt nærmere på i relation til de borgerservicecentre, der er eller vi blive oprettet i kommunerne. Disse centre er baseret på den gode tanke, at der skal være et sted, som udgør indgangen til alle dele af kommunens forvaltning og som borgerne kan bruge både til at få behandlet sager og til at få information m.v. Der er ikke tale om nogen ny ide idet man i mange år har haft sådanne centre under forskellige navne som f.eks. rådhusbutik og kvikskranke. Udbredelsen af digital forvaltning med de forbedrede kommunikationsmuligheder gør det dog mere naturligt at oprette sådanne centre, og en lov herom blev vedtaget af Folketinget i foråret. Selvom ideen er god kan der jo godt være problemer.

Inden jeg vender tilbage til spørgsmålet om samtykke vil jeg nævne, at det i Datatilsynets praksis ofte er blevet set som en risiko at for mange oplysninger blev samlet hos den enkelte sagsbehandler, som dermed opnår en for stor viden om borgeren. Viden, der kan bruges til en intensiveret kontrol og overvågning. I loven om borgerservicecentre er der søgt taget højde for denne situation, der vedrører en generel facet ved den digitale forvaltning. Denne indebærer en nedbrydning af myndighedsgrænserne eller som det undertiden siges af siloerne, idet den nye form for kommunikation skaber en platform for et øget genbrug af oplysninger. Det er en efterhånden gammel målsætning, at den offentlige forvaltning skal være et stort datafællesskab. Et sådant fællesskab er effektivt og det er ligeledes ressourcemæssigt rationelt, men det medfører ikke blot en større risiko for kontrol og overvågning, men tillige en risiko for at oplysninger, der er indsamlet på et tidspunkt til et formål, senere af en anden myndighed bliver brugt på en vildledende måde. Specielt for svage borgere er dette et problem fordi de ikke har let ved at anvende de rettigheder, f.eks. til kontradiktion, som de har ifølge

forvaltningslovgivningen. Det er derfor vigtigt at sagsbehandlere i større omfang end hidtidigt er opmærksom på kvaliteten af de oplysninger, som bliver lagt til grund i sagsbehandlingen.

Herefter tilbage til spørgsmålet om samtykke, der var aktuelt i forbindelse med gennemførelsen af borgerservicecenterloven. I denne lov er der gennemført en begrænsning af samtykkeretten i ansøgningssager, idet følsomme oplysninger uden samtykke kan udveksles mellem centeret, der betragtes som en selvstændig myndighed, og den relevante fagforvaltning i kommunen. Dette er en fravigelse af den almindelige regel om ansøgningssager i forvaltningslovens § 29, der ganske vist ikke er særlig imponerende, men dog som hovedregel foreskriver samtykke i denne situation. Fravigelsen er ikke stor, men den påkalder sig interesse fordi den symboliserer en tendens, der kan blive udtalt i den digitale forvaltning. En tendens, der i virkeligheden burde gå i den modsatte retning, og udvide adgangen til samtykke. Dette vil medføre en myndiggørelse af borgerne uden en reduktion af forvaltningskvaliteten. Det er ønskeligt at man i forbindelse med kommende lovgivning er kritisk opmærksom på dette spørgsmål.

Den digitale rådgiver

Tilbage står dog at der som tidligere nævnt er borgere, som har svært ved at gøre brug af en ret til samtykke. De samme borgere kan have svært ved at få et tilstrækkeligt udbytte af den moderne teknologi, og der er derfor en risiko for at de bliver ladet alene i den digitale forvaltning. I Teknologinævnets rapport er det derfor foreslået, at der i kommunerne sker ansættelse af en person, der kan være borgerens digitale rådgiver. Denne person, der skal fungere fuldt ud uafhængigt af kommunen, skal ikke være nogen lokal ombudsmand, men netop en rådgiver. En blandt flere opgaver kan være at rådgive borgere om hvorvidt de i konkrete tilfælde skal give et samtykke. Herved kan det bl.a. sikres, at samtykket reelt er informeret. Det er ikke udelukket, at denne person kan have andre rådgivende funktioner, men det digitale område vil være det væsentligste. Det overordnede synspunkt er, at man ikke i begejstringen for de muligheder, som den digitale forvaltning byder på, skal glemme, at denne forvaltning på samme måde som i papirforvaltningen og ligeledes på nye måder ikke er lige let at anvende for alle borgere. Der er derfor brug for særlige foranstaltninger, og en af disse kan være den digitale rådgiver.

Politisk engagement

Der kører altså et digitalt tog og selvom nogen synes at det kører for langsomt så kører det faktisk ganske stærkt. Dette er i sig selv en positiv iagttagelse idet det bl.a. betyder, at Danmark under en international målestok er fint placeret. Vi er forholdsvist langt med at udvikle e-government. Når et tog kører er det jo ikke noget uvæsentligt spørgsmål hvem der er lokoføreren. Det har stor betydning hvem der træffer afgørelserne om hvorledes den digitale forvaltning faktisk skal være. Der skal nemlig træffes afgørelser fordi der skal træffes valg, som tit og ofte kan henføres til den klassiske opdeling mellem retssikkerhed og effektivitet. Det er ikke noget teknisk spørgsmål hvorledes den digitale forvaltning skal være. Det er først og fremmest et politisk og retspolitisk spørgsmål. Ud fra denne konstatering er det et hovedpunkt Teknologinævnets rapport at kritisere fraværet af politisk deltagelse i dette projekt. Det kan iagttages, at den egentlige politiske deltagelse er begrænset til meget overordnede betragtninger, som kan sammenlignes med skåltaler. Projektet er i betydelig udstrækning et embedsmandsprojekt. Det kan der i og for sig godt komme noget fornuftigt ud af, men netop hensynet til borgerens og til alle borgeres placering i den digitale forvaltning er politisk. Det er derfor ønskeligt at man politisk interesserer sig for de grundlæggende træk som f.eks. hvorledes de digitale sagshåndteringssystemer skal indrettes i forhold til at muliggøre indsigt og kontrol fra de berørte borgere.

Organisationerne

Det er ikke kun politikerne, som bør skærpe deres blik. En sådan opfordring kan også rettes til de organisationer, der varetager bestemte borgerinteresser, og i sidste instans selvfølgelig også til borgerne selv. Digital forvaltning kan ofte fremtræde som noget teknisk og fjernt når vi bevæger os lidt længere end til at interessere sig for hvorledes bestemte myndigheders hjemmesider fremtræder. Men samtidig foreligger i en vis forstand en enestående mulighed.

Det er en ny forvaltning, der er i støbeskeen. Den vil ikke være fuldstændig anderledes end den gamle forvaltning, men det vil være anderledes. Den kan være bedre hvis de rigtige valg træffes. Og der skal træffes valg og bliver truffet valg. Disse valg må og kan påvirkes således at de bliver rigtige eller i hvert fald bedre for de borgere, der af den ene eller den anden grund er svage.

Vær beredt!

Derfor er den enkle konklusion. Brug kræfter på den digitale forvaltning. Stig ombord på toget og påvirk dettes hastighed og retning. Vær opmærksom og vær beredt.

5

DSI - Kløverprisvej 10B, 2650 Hvidovre, Tlf. 3675 1777, E-mail: dsi@handicap.dk



De Samvirkende Invalideorganisationer

Oplæg ved Karen Sejersdal Christensen

Kommunerne og retssikkerheden - hvordan står det til?

Foredrag til DSI.s konference

23. november 2005.

Styrelseschef Karen Sejersdal Christensen

UDKAST til talepapir

Tak for invitationen.

Det er godt, at SDI har taget initiativ til at sætte retssikkerhed til debat. For nogle år siden deltog jeg i en konference arrangeret af Handicaprådet om retssikkerhedsproblemer for handicappede. Da satte man fokus på, hvorledes man kunne sikre borgerne mod uigennemskuelighed og vilkårlig sagsbehandling. Det bliver spændende at høre henover dagen, om man er kommet fra ord til handling.

Ankestyrelsen skal som landets øverste klageinstans stå som garant for borgernes retssikkerhed.

Borgerne skal have de ydelser, de har krav på - hverken mere eller mindre og gennem klagesystemet kan der rettes op på fejlslagne kommunale afgørelser.

De kommunale afgørelser - som der er langt mere end 1/2 million af - ændres i 11% af sagerne. Der er 34.000 sager og 13% hjemvises.

Så på den baggrund kan vi konstatere, at der er noget at komme efter. Men spørgsmålet er: har det ændret sig? Er problemet større nu end tidligere?

Ensartetheden i afgørelserne kan sikres gennem et effektivt klagesystem.

Et effektivt klagesystem er karakteriseret ved korte sagsbehandlingstider, korrekte og frem for alt velbegrundede afgørelser.

Det er efter min mening hjørnesteinen i den enkelte borgers retssikkerhed.

Kommunerne er bundet af loven - også selv om de ikke er enige i den.

Det skal man ikke glemme - de kommunale forvaltninger og sagsbehandlerne kan ikke sætte sig over lovreglerne og danne en egen tilpasset praksis.

Hvordan står det så til med retssikkerheden mere generelt og hvordan kan man overhovedet tage temperaturen på tilstanden .

Lad os først se på, hvad vi forstår ved retssikkerhed, for det er ikke et entydigt begreb.

Det centrale i retssikkerhedsbegrebet er relationen mellem borger og myndighed og på det sociale område er der i retssikkerhedsloven opstillet en række garanti forskrifter, der skal sikre en ordentlig sagsbehandling - og sikre den gennemskuelighed, der er så vigtig for tilliden til systemet.

De væsentligste retsgarantier er:

- Vejledning (kan ikke sanktioneres)
- Medinddragelse
- Partshøring
- Frister for sagsbehandling (kan ikke sanktioneres)
- Skriftlighed
- Begrundelser
- Klagevejledning

Når jeg siger retsgarantier er det for at understrege, at det er regler, der skal overholdes af kommunerne og regler der kan sanktioneres - i form af ugyldighed.

God sagsbehandling kan godt være mere end det, f.eks. gode administrative processer.

På det sidste er der dukket et nyt begreb op - et begreb der kaldes procesregulering. Det er regler der retter sig imod den kommunale administration som oftest indgår i den materielle regulering, som fastsætter rettigheder for borgerne, f.eks. frit valg på ældreområdet, som giver borgerne ret til at vælge og relativt detaljeret fastsætter regler for prisberegning og valg af leverandør.

Procesregulering kan være med til at styrker borgernes retsstilling gennem klare rettigheder og bedre dokumentation og mere ensartethed i sagsbehandlingen. Det er det positive.

Kommunal/socialcheferne er vist enige i dette synspunkt, men hævder også at for megen procesregulering flytter opmærksomheden væk fra det indholdsmæssige.

Lidt firkantet - hvis resultatet er godt nok, så er måden man er nået frem til det mindre interessant.

Det lighedstegn kan man ikke sætte, når det drejer sig om retsgarantier!

De regler kan ikke gradbøjes - de skal overholdes.

Om man kan se lidt mere lempeligt på procesreguleringsregler der er lovfæstede sætter jeg også et stort spørgsmålstegn ved. Når der er krav om handleplaner, så skal de laves - også for at afstemme forventninger og sikre en gennemskuelig afgørelse.

Når der er opfølgingsregler er det for at sikre at borgeren får sin ydelse på rette tidspunkt og selv er involveret i sin sag.

Det kan være en glidebane at henskyde alle sagsbehandlingsregler til et spørgsmål om central detail styring og man skal sondre skarpt mellem retsgarantier og metode!

Hvordan kan vi så tage temperaturen på hvordan retssikkerheden har det i kommunerne.

Ankestyrelsen foretager en række praksisundersøgelser hvor vi meget minutiøst gennemgår en række tilkendessager på det sociale område.

Hvad er praksisundersøgelser egentlig?

Formålet er:

- Bidrage til en mere ensartet praksis
- Bidrage til overholdelse af regelsættet i kommunerne

Det er et vigtigt redskab, der videreføres med kommunalreformen og i øvrigt, jf. fremsatte lovforslag, skal behandles af kommunalbestyrelserne fra 1. januar 2006.

Der bliver sat politisk fokus på Ankestyrelsens undersøgelser og de anbefalinger vi kommer med for at sikre en bedre overholdelse af sagsbehandlingsreglerne.

Men ministeren vil nok hellere kommentere sit eget forslag!

Og vores undersøgelser viser, at der er et meget klart indsatsområde for kommunerne, når det drejer sig om overholdelse af de forvaltningsretlige regler som f.eks. medinddragelse og udformningen af den afgørelser der er omdrejningspunktet i mødet mellem borger og myndighed. Den gode afgørelse er et centralt element.

Eksempel med hjemmehjælp

§ 84 undersøgelsen

Afslutningsvis vil jeg godt sige noget mere konkret om hvordan man kan tage temperaturen på retssikkerheden i kommunerne.

Der er som sagt politisk fokus på retssikkerhedsområdet. Førtidspensionsreformen havde f.eks. klart til hensigt at styrke retssikkerheden i forhold til sagsbehandlingen og i forhold til afgørelsernes rigtighed.

1) effektmåling + benchmarking

Vi vil fortsat følge op finder at det er vigtigt at det kan dokumenteres at retsgarantier og procesregulering fører til bedre resultater.

:

DSI - Kløverprisvej 10B, 2650 Hvidovre, Tlf. 3675 1777, E-mail: dsi@handicap.dk



Oplæg ved Gitte Espensen Hanghøj

Mit navn er Gitte Espensen Hanghøj, og jeg arbejder som advokat i Kalundborg.

Jeg har gennem de seneste 10 år arbejdet med det socialretlige område på mange forskellige planer.

Fra 1999 - 2004 har jeg arbejdet hos Kammeradvokaten. Her har jeg varetaget Den Sociale Ankestyrelse og De Sociale Nævns retssager - ved landsretterne og ved byretterne.

Jeg har omkring 150 - 200 retssager gennem hænderne, og domsforhandlet en stor del heraf.

I januar måned - 2005 nedsatte jeg mig sammen med min mand og kollega som advokater i Kalundborg - for at komme på den anden side af bordet igen.

I den korte periode har jeg allerede haft en del sager mellem hænderne - der har belyst " den nære uret ", og hvor vigtigheden af at have en advokat eller en anden bisidder på sidelinien som vagthund i forhold til de afgørelser der træffes - har været foruroligende at være vidne til.

Jeg er derfor utrolig glad for at være indbudt til at deltage i dag, fordi jeg finder emnet overordentlig vigtigt,

- dels fordi vores samfund er og skal være et retssamfund, hvor borgernes retssikkerhed skal være i fokus,
- dels fordi min grundholdning er, at retssager i videst muligt omfang bør undgås, hvis det er muligt, og det er -

uanset - at det er det, jeg bl.a. lever af....

---oo0oo---

Temaet for mit oplæg er

- Vil advokater beskæftige sig seriøst med sociale sager, og
- hvad skal domstolenes rolle være i sociale sager.

Behandler advokaterne sagerne seriøst:

Hertil er svaret tja - ja eller nej. Det er ikke alle advokater, der bør påtage sig opgaven hermed.

Årsagen hertil er, at advokater nok er eller bør være generallister, og derfor skal advokater kunne sætte sig ind i ethvert retsområde.

Men..

Det socialretlige område er stort og kompliceret. Hvis man skal behandle sagerne seriøst så medfører det, at man skal have det store forkromede overblik for at kunne sætte fingeren på det sted der gør ondt - så at sige, eller med andre ord kunne koncentrere sagen i forhold til de momenter, der kan medføre den retsstilling, den pågældende borger er berettiget til eller ønsker sig berettiget til.

Et andet moment er også, at de socialretlige sager oftest har en vis volumen forstået på den måde, at sagerne oftest består af et sagsforløb, der har pågået over endog meget lang tid, hvor der foreligger mange lægelige oplysninger og så videre - dette i sagens natur meget omfattende materiale skal man gennemgå minutløst, såfremt sagen skal behandles seriøst.

Et tredje moment er, at mange af de socialretlige sager udspringer af det forhold, at borgerne er syge eller invalide, fysisk eller psykisk, og derfor skal man også have et indgående kendskab til de pågældende lidelser, for at kunne behandle sagerne fagligt kompetent.

Endelig skal man også have en vis psykologisk indføling med borgerens situation for at kunne behandle sagen kompetent.

Disse 4 momenter er vigtige for at behandle sagen for borgerens bedst muligt.

---oo0oo---

Men det er også momenter der gør, at advokater bruger meget tid på sagerne, hvis man skal yde det gode stykke arbejde, og det

betyder igen, at det er relativt dyrt at have en advokat med på sidelinien.

Og her er vi ved den første hurdle - kan de sociale klienter betale for det arbejde, som ikke godtgøres fra andre instanser.

F.eks. kan det nævnes, at

Offentlig retshjælp forslår som en skrædder i helvede såfremt man skal gennemgå en sag og udarbejde indlæg til de sociale nævn - hvis vel at mærke, man som advokat vil lave et seriøst stykke arbejde. Arbejdet med sagen er nemlig så omfattende, at det ligger uden for det arbejde, for hvilket man kan få offentlig retshjælp.

Fri proces kan kun bevilges, når der er en retssag. Altså kan dette instrument ikke anvendes i den situation, hvor man er vagthund i et administrativt sagsbehandlingsforløb.

De fleste af de sociale klienter står i en situation, hvor forsørgelsesgrundlaget er minimalt, evt. kontanthjælp - og disse klienter har oftest ikke mulighed for at betale en advokat for det seriøse stykke arbejde.

Jeg har selv oplevet, at flere klienter, som evt. kunne have en sag, ikke har været i stand til at betale et mindre depositum til sikkerhed for mit honorar.

Samtidig har jeg også oplevet at de klienter, som jeg har behandlet sager for, rent faktisk har fået medhold i de sociale nævn, og således har fået den materielle korrekte retstilling.

Det leder mig dels til at sige, at det er grundlæggende synd for de pågældende borgere, at deres i forvejen trængte økonomi også skal betyde, at de ikke har mulighed for at få advokatbistand.

Men samtidig er det grundlæggende retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at de borgere der har mulighed for at betale en advokat for bistand - først herefter for den materielle rigtige retstilling f.eks. i nævnet.

Eksempel:

For at hænge dette op på en konkret sag for nyligt behandlet en sag om ophør af sygedagpenge fordi kommunen var af den opfattelse, at min klient var rask - ung mand med smadret knæ - og faktisk raslede med sablen i forhold til at han skulle betale nogle af

sygedagpengene tilbage. Altså en § 5-sag.

Jeg lavede herefter et indlæg til nævnet, med alle de skyts der nu kunne hives frem i sagen - manglende oplysninger og manglende partshøring mv. og materielle indsigelser.

Nævnet hjemviste sagen til fornyet behandling 1. september 2005.

I mellemtiden skete der det, at min klient, der var familieforsørger til hustru og 3 små børn, var kommet på kontanthjælp. Hvilket familien ikke kunne leve af. Han var simpelthen nødt til at finde et arbejde - så de kunne få smør på brødet - uanset han fortsat ikke var rask.

Der sker så det, at han finder arbejde - han arbejder i 1 måned godt og vel - og så bryder hans knæ fuldstændig sammen - og han er nu mere syg - end det tidspunkt - hvor kommunen erklærede ham rask i sygedagpengelovens forstand.

Han sygemelder sig - i september måned - kommunen træffer herefter afgørelse om, at han ikke er berettiget til sygedagpenge, fordi han ikke har været i arbejde de sidste 13 uger.

Hvad er det for en sagsbehandling ? - spørger jeg bare - jeg påklager afgørelsen og først her - kommer kommunen på banen med at behandle sagen på den korrekte måde.

Men sæt nu - sæt nu - at min klient ikke var kommet til mig eller en anden advokat, der har speciale inden for dette område. Så havde han indtil flere gange været tabt på gulvet.

Og det her er jo ikke et enkeltstående eksempel....

Hvis jeg skal vende mig mod det som advokater generelt kan hjælpe med så er det, at give borgerne den materielle retsstilling, som borgeren har krav på.

Min anden måske provokerende tese er - at det som advokater ofte ikke bør bruge så meget tid på, så er det er ved myndighedernes tilsidesættelse af retssikkerhedsforskrifter - og så vil jeg tilføje i visse tilfælde.

Min første teori vil jeg belyse nu og den anden vil jeg vende tilbage til:

Selv om temaet ikke er egentlig domstolsprøvelse af sociale sager, så bliver jeg

nødt til at belyse, hvad det er som domstolene prøver - når sociale sager behandles.

Ved højesterets dom af 22. december 1999, som de fleste af jer kender til hudløshed, blev det fastlagt, at

- domstolene kan prøve afgørelser truffet af de sociale myndigheder vedrørende pension,
- at domstolene kan tage stilling til, hvorvidt betingelserne for tilkendelse af pension forelå,
- men at der skal være et sikkert grundlag, såfremt domstolene skulle tilsidesætte afgørelser truffet af de offentlige myndigheder vedr. social pension.

Sikkert grundlag betyder, at den blotte tvivl om afgørelsens rigtighed ikke er nok - der skal noget mere til.

Denne domstolsprøvelse og behandlingsform af sociale sager er nu også udbredt til andre retsområder herunder sager om revalidering og sager om sygedagpenge.

Det vil altså sige, her går domstolene ind og prøver den materielle retsstilling.

Retssikkerhedsforskrifterne som er fint oplyst i pjecen -

Kend spillereglerne -

er sagsbehandlernes og borgernes tjekliste for at den rigtige afgørelse træffes, hvilke er:

- vejledningspligt
- notatpligt
- aktindsigt
- partshøring
- sagen er fuldt oplyst
- afgørelsen er skriftlig
- afgørelsen skal træffes inden for rimelig tid
- begrundelse

- tavshedspligtsovertrædelse

Inden for sygedagpengeområdet med videre - er der også regler for opfølgning med videre.

Og i henhold til retssikkerhedsloven skal der bl.a. også udarbejdes skriftlige helhedsvurderinger.

Og så er vi ved mit provokerende udsagn - hvilken rolle spiller tilsidesættelsen af retssikkerhedsforskrifter for en konkret sag:

Hvad sker der med en afgørelse, hvor forskrifterne for, hvordan sagen har skullet behandles korrekt, er tilsidesat evt. groft.

Ikke noget - hvis afgørelsen i øvrigt har fået det materielle rigtige resultat:

Det belyser en ganske ny Højesterets dom om sygedagpenge - UfR 2005, side 2511.

Der var i den pågældende sag tale om en person, der var blevet sygemeldt som følge af en ryglidelse, siden traf kommunen afgørelse om, at den pågældende ikke længere var fuld uarbejdsdygtig og således kunne vende tilbage til arbejdsmarkedet uden forudgående revalidering eller iværksættelse af andre erhvervsafklarende foranstaltninger.

I forbindelse med sagsbehandlingen var der notorisk begået sagsbehandlingsmangler - der i den pågældende sag navnlig bestod i, at der hverken var udarbejdet en skriftlig helhedsvurdering efter retssikkerhedslovens §§ 6 og 7 eller en opfølgingsplan efter den dagældende sygedagpengelovs § 24, stk. 2, ligesom der ikke var blevet holdt det foreskrevne antal opfølgningssamtaler.

Højesteret finder imidlertid, at disse mangler i sig selv ikke kan føre til, at kommunens afgørelse om at standse udbetalingen af sygedagpenge er ugyldig.

Endvidere udtaler Højesteret, at ankestyrelsen i sagen har godtgjort at manglerne ved sagsbehandlingen ikke havde betydning for rigtigheden af kommunens afgørelser, hvorved sygedagpengene blev stoppet.

Hvad kan der udledes heraf:

- Når der er mangler ved afgørelsesgrundlaget - så er det op til myndigheden at påvise, at

manglerne er konkret uvæsentlige -
altså ikke har haft betydning.
Bevisbyrden ligger hos
myndigheden.

- Hvis de er konkret uvæsentlige så medfører det, at afgørelsen ikke bliver kendt ugyldig på dette grundlag. Hvis bevisbyrden løftes - så ingen betydning at reglerne er tilsidesat.

Men her er man igen inde at se på afgørelsens rigtighed og altså den materielle afgørelse.

Videre udtaler Højesteret i afgørelsen, at der heller ikke i øvrigt er grundlag for at tilsidesætte Ankestyrelsens vurdering af, at den pågældende person ikke længere var fuldt uarbejdsdygtig.

Og her er jeg så tilbage ved mit udgangspunkt - hvor er det advokaterne kan sætte ind - og bør sætte ind - hvis sagen skal behandles seriøst.

Det er ved at behandle sagen i relation til, om den pågældende borger har fået det materielle rigtige resultat.

Man skal lade være med at slå sværdslagene - i forhold til at påpege de retssikkerhedsforskrifter, der måske måtte være tilsidesat - hvis det konkret ikke medfører nogen ændret retsstilling for borgeren.

Og således koncentrere sagen i forhold til det materielle rigtige resultat.

Herved undgås også en for borgeren lang og fordyrende proces - såvel administrativt som i egentlige retssager - hvis det ikke medfører et gunstigt resultat for borgeren.

Nu kunne man jo få den opfattelse, at jeg anser retssikkerhedsforskrifter som værende uden betydning.

Men det er imidlertid ikke mit budskab, mit budskab går derimod på hvordan man som advokat bør anskue disse forskrifter i relation til at behandle sagen optimalt for borgeren eller klienten for at få det gunstige resultat.

Retssikkerhedsforskrifter er vigtige, og det er vigtigt at kommunerne har fokus her på ved behandlingen af sagerne, for retssikkerhedsforskrifterne formål er at tilsikre, at der træffes korrekte afgørelser, og hvad vigtigere er - hvor borgeren har været medinddraget.

Medinddragelsesprincippet er lovfæstet i retssikkerhedslovens § 4- hvoraf det fremgår, at borgeren skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af sin sag.

Jeg tror at mange af sagerne kunne og burde undgås - hvis der blev sat fokus på dette princip.

Hvis man bliver hørt, medinddraget i forhold til de beslutninger der træffes i forhold til sagsbehandlingsskridt

- så vil den pågældende borger kunne forstå, hvorfor skridtene tages,
- samtidig sikres også, at de korrekte skridt tages i forhold til den konkrete sag.

Imidlertid kræver det en del flere ressourcer i forbindelse med behandlingen af sagerne i kommunerne - altså sagsbehandlingstid - og/eller bevillinger.

Jeg tror ikke, vælger ikke at tro, at det er ond vilje fra kommunernes sagsbehandlers side, når retssikkerhedsforskrifterne ikke overholdes og principperne for gode behandling af sociale sager oftest overses.

Jeg tror simpelthen sagsbehandlerne er pressede i en sådan grad, at sagerne misrøgtes i retssikkerhedsmæssig henseende og misrøgtes i materiel henseende.

Hvorved - risikoen for at borgerne tabes på gulvet opstår.

Men - mit fokus - når jeg får en social sag på bordet - er ikke retssikkerhedsforskrifterne - det er det materielle rigtige resultat.

Og det hænger også sammen med anden del af mit indlæg - domstolenes rolle i sociale sager.

I "gamle dage" da jeg havde forvaltningsret på universitet, så var hovedreglen, at forvaltningens skøn ikke kunne prøves.

Det er ændret noget siden, og i de senere år ses det, at domstolene rask væk går ind og ændrer et skøn - f.eks. inden for det pensionsretlige område - og i hvert fald prøver domstolene i bund, hvorvidt skønnet eller bevisskønnet er korrekt udøvet i forhold til det materielle regler - det kan man se af den nævnte Højesteretsdom om sygedagpenge.

Domstolenes fokus er også - at der skal træffes materielle korrekte afgørelser i forhold til borgerne.

Men er borgernes retssikkerhed så sikret tilstrækkeligt ved domstolsprøvelsen i sin nuværende form -

Både ja og nej.

For det første er det et meget langvarigt og opslidende forløb at skulle igennem en retssag.

For det andet - så har domstolsprøvelse ikke opsættende virkning (adm. klage har det for øvrigt heller ikke) - er sygedagpengene stoppet uden at borgeren er overgået til anden varig forsørgelse - f.eks. fleksjob eller førtidspension - så hjælper det jo ikke meget, at man får medhold i dagpengeklagen, hvis man i mellemtiden er henvist til kontanthjælp, der måske endda ikke er kommet til udbetaling på grund af ægtefælles indkomst.

For det tredje, der skal være et sikkert grundlag for, at domstolene tilsidesætter skønnet.

Det er min helt klare opfattelse, at borgernes retssikkerhed er styrket ved at domstolene nu går ind og prøver bevisskønnet - altså prøver hvorvidt der er truffet en materiel korrekt afgørelse, og tilsidesætter myndighedernes afgørelse, hvis der er et sikkert grundlag herfor.

Det er også min opfattelse, at borgerne generelt får en fornuftig behandling af sagerne ved domstolene.

Men domstolene skal ikke anvendes som "tredje eller fjerde ankeinstans" - for så har det administrative system spillet fallit.

Min tese er således at domstolssystemet som vi kender fra i dag, og domstolsprøvelsen af sociale sager sådan set fungerer udmærket.

Det man måske kunne forestille sig ville bedre retssikkerheden, det var, hvis man nedsatte specialdomstole.

Nu behandles sagerne oftest af en dommer alene - en byretsdommer - med mindre det er en sag mod ankestyrelsen, som altid starter i landsretten.

Denne ene dommer sidder med alle typer af sager som "dommergeneralist" - og det kan være, det måske er første gang den

pågældende dommer skal stifte bekendtskab med det socialretlige område, som jeg jo indledningsvis nævnte er et stort og kompliceret område.

Ligesom advokater - når de påtager sig sagerne - skal være "klædt på" til at behandle dem optimalt - bør dommerne også være "klædt på" hertil - således det sikres, at der træffes den rigtige afgørelse.

Ved specialdomstole mener jeg, at man kunne nedsætte domstole, hvor man inddrog medlemmer af f.eks. DSI samt myndighedspersonellet - således begge sider var repræsenteret.

Dette forum kendes fra voldgiftsinstituttet - eller bolig-retterne - hvor begge parter udpeger en opmand - således der er tre parter om at afgøre spørgsmålet - to "sagkyndige" og en juridisk dommer.

Det ville således sikre, at ekspertisen til behandling af sagerne er til stede - således domstolsbehandlingen foregår optimalt.

Bemærkninger om mediation - mægling - som ikke er et anvendeligt redskab.

Erstatningssager - ny trend - hvor man ved søgsmål mod myndigheder også kobler en erstatningspåstand mod kommunerne på.

---oo0oo---

Imidlertid er det ikke min opfattelse, at domstolssystemet bør og skal inddrages til enhver tid - uanset hvilken form det har - snarere tværtimod.

Det erklærede formål bør under alle omstændigheder være at undgå retssager på det sociale område, og dette tilsikres ved

- en ordentlig sagsbehandling i kommunerne - hvor fokus til stadighed er på borgernes retssikkerhed og med den korrekte materielle afgørelse for øje.

Det medfører også, at der ikke er brug for seriøse advokater, og at der vil blive få eller ingen domstolssager.

Fokus for mit indlæg har måske i større omfang været styret af mit arbejde som advokat. Og manglende innovation i forhold til

domstolsprøvelsen mv.

Afslutningsvis vil jeg bemærke, at hvis I skal bruge en advokat, så

søg efter en advokat med relevant speciale, se på www.advokatnoeglen.dk,

spørg efter den pågældendes speciale, tjek erfaringsgrundlaget, det er dig der skal købe en ydelse, tjek kvaliteten, ligesom når du skal købe i stykke tøj eller et stykke kød.

Spørg advokaten om en plan, spørg om pris/overslag, hvis advokaten ikke selv oplyser om det, selv om vedkommende er forpligtet hertil.

2

19

DSI - Kløverprisvej 10B, 2650 Hvidovre, Tlf. 3675 1777, E-mail: dsi@handicap.dk

Tilbage



Oplæg ved Jon Andersen

Hvordan forbedrer vi retssikkerheden indenfor det sociale område ?

Af cand. Jur. Jon Andersen

1) Retssikkerhed som begreb og ideal.

I den juridiske teori bruges ordet som en betegnelse på flere forskellige retlige teknikker til at opnå et retligt ideal: en retfærdig behandling af de borgere der bliver direkte berørt af offentlige myndigheders afgørelser. Den bærende tanke bag retssikkerhedsovervejelserne er at beskytte den enkelte borger mod overgreb, at sikre den enkelte borger en åben og forståelig sagsbehandling, at værne om den enkelte borgers rettigheder efter loven samt generelt at undgå at offentlige myndigheder griber unødigt ind i den enkeltes personlige integritet. Det centrale for retssikkerheden er at det enkelte menneske skal beskyttes.

En grundlæggende forudsætning for at realisere disse idealer er at det retsgrundlag borgernes bedømmes efter er tilgængeligt. Borgerne skal have mulighed for at forudsige deres retsstilling. Dette indebærer at de relevante regler skal være vedtaget og offentliggjort inden de begivenheder reglerne anvendes på har fundet sted. Love på tilbagevirkende kraft vil så være et klart brud på denne forudsætning. Reglerne skal endvidere være skrevet så borgerne ubesværet kan læse og forstå dem. Hjemmelen til bebyrdende afgørelser bør fremgå af skrevne offentliggjorte regler og ikke ligge i retsgrundsætninger hvis nærmere indhold beror på en fortolkning og forståelse af konkrete afgørelser.

For det andet kan sikkerheden for at der træffes rigtige afgørelser styrkes ved at der stilles særlige krav til myndighedernes sagsbehandling. Tanken bag denne del af retssikkerhedsbegrebet er, at hvis myndighederne tvinges til at behandle sagerne på en bestemt måde, vil der kunne skabes en garanti for at den endelige afgørelse bygger på et korrekt forstået faktisk grundlag og for at den konkrete retsanvendelse sker på baggrund af en alsidig belysning og en grundig afvejning af de kriterier der er udslagsgivende for sagens afgørelse. Sådanne regler findes i de generelle tværgående forvaltningsretlige love som offentlighedsloven, forvaltningsloven, persondataloven, arkivloven og lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Indenfor det sociale og sundhedsmæssige område er der endvidere supplerende sagsbehandlingsregler i lov om administration og retssikkerhed på det sociale område, aktivloven, serviceloven, beskæftigelsesindsatsloven, beskæftigelsesansvarsloven, sygedagpengeloven, patientretsstillingsloven, lov om tvang i psykiatrien o s v.

Et tredje aspekt af retssikkerhed går på at sørge for at der føres en ordentlig kontrol med de myndigheder der træffer afgørelser i første instans i forhold til borgerne. Ved at give borgerne mulighed for at klage til administrative klageinstanser, anlægge sag ved domstolene samt klage til

Folketingets ombudsmand beskyttes borgerne på to måder. For det første kan borgere der har fået urigtige afgørelser få deres ret ved at klage. Klagemuligheden virker tillige afskrækkende for forvaltningen og er på denne måde med til at sikre at de underordnede myndigheder overholder reglerne.

Det vigtigste element i retssikkerheden er naturligvis at sørge for at borgerne bliver behandlet retfærdigt og respektfuldt. Hvad det er kan naturligvis diskuteres. Nogle vil hævde at hvis borgerne bliver behandlet i overensstemmelse med loven er retfærdigheden sket fyldest. Omvendt er en afgørelse uretfærdig hvis den strider mod loven. Denne måde at se forholdet på er for unuanceret. En afgørelse der er i overensstemmelse med lovtæksten vil naturligvis ofte være retfærdig men er det ikke altid. Hvis loven er stiller borgerne - eller nogle borgere - urimeligt dårligt eller hvis den konkrete afgørelse ikke er i harmoni med lovens ånd vil afgørelsen kunne opleves som uretfærdig. Afgørelsen skal med andre ord også leve op til nogle indholdsmæssige krav som ikke fremgår direkte af reglerne men som kan udledes af grundloven, menneskeretskonventionen eller andre grundlæggende retlige principper.

2) Problemer med processuel retssikkerhed

a) Retsbeskyttelse, kontrol og styring på en gang.

De sociale myndigheders sagsbehandling er først og fremmest reguleret i de generelle forvaltningslove - forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven og tvangsindgrebsloven.

På det sociale område er disse love blevet suppleret med en lang række særregler i den sociale lovgivning. Det er mange steder i lovgivningen fremhævet at disse regler er vedtaget af retssikkerhedsmæssige grunde. I § 1 i den sociale retssikkerhedslov nævnes det således at formålet med loven er " at sikre borgernes rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager."

Der kan imidlertid rejses tvivl om hvorvidt retssikkerhedsloven og de andre særlige sagsbehandlingsregler reelt forbedrer borgerne processuelle retssikkerhed.

Mange af de særlige sociale sagsbehandlingsregler er i realiteten upræcise gentagelser eller omskrivninger af regler som i forvejen findes i den almindelige forvaltningslovgivning. Det gælder f.eks. § 4 i retssikkerhedsloven om partsmedvirken. I alt væsentligt udtrykker bestemmelsen det samme princip som forvaltningslovens § 19. Den gør det blot på en for myndighedernes mere uforpligtende måde end forvaltningsloven. Der er derfor en risiko for af forvaltningen i den daglige administration holder sig til § 4 og glemmer eller overser forvaltningslovens langt mere operative regel.

Nogle af de særlige sagsbehandlingskrav i den sociale lovgivning har en klar retssikkerhedsmæssige funktion. I forarbejderne anføres det således at reglerne skal medvirke til at forbedre den personlige dialog mellem borger og forvaltning, at der er tale om en garanti for at ingen der har behov for forsørgelse vil blive glemt, at reglerne skal

sikre en grundig og dybtgående undersøgelse og vurdering af borgernes behov for hjælp osv.

Reglerne har imidlertid også et tydeligt kontrolmæssigt eller

styringsmæssigt formål. Dette gælder de mange opfølgingsregler, regler om handleplaner samt de nye metoderegler - om arbejdsevne metode, funktionsevne metode, jobvisitation samt om opfølgning af sygedagpenge. Reglerne er ikke kun med til at sikre borgerne deres ret men også til at der føres kontrol med at der ikke udbetales hjælp til personer der ikke er berettiget hertil.

Sammenblandingen af retssikkerhed og kontrol kan gå ud over borgernes tillid til eller forståelse for sagsbehandlingsreglernes retssikkerhedsskabende funktion. Hvis reglerne medfører at der bliver gennemført meningsforladte ekspeditioner - f.eks. indkaldelser til ligegyldige opfølgingsmøder eller udarbejdelse af intetsigende ressourceprofiler- opstår der en risiko for at det ikke bliver tydeligt nok for borgerne at sagen bliver behandlet på en bestemt måde blandt andet af hensyn til ham selv. Det kan i så fald ikke ses at der tages retssikkerhedsmæssige hensyn i sagsbehandlingen.

b) overdreven forenkling

Metodereglerne er udtryk for en standardisering af sagsbehandlingen. Standardiseringen skal understøtte sagsbehandlingen skaber en vis yderligere garanti for at ingen sagsbehandlingskridt bliver glemt. På denne måde har reglerne også en retssikkerhedsmæssig værdi. Standardiseringen er imidlertid også båret af et centralt ønske om at sagsbehandlingen foregår på en ensartet måde i hele landet. For at opnå dette er sagsbehandlingsprincipperne blevet skrevet ud i flere detaljer og med færre variationsmuligheder end de forvaltningsretlige regler giver plads for standardiseringen og gennemført ved lov og derved gjort retligt bindende for alle.

Sagsbehandlingen bliver på denne måde lagt til rette efter det gennemsnitlige og ikke med henblik på mere specielle situationer. Der er derfor en risiko for at atypiske men relevante forhold bliver overset og for at irrelevante forhold bliver undersøgt unødigt. Der skal laves ressourceprofiler i alle sager hvor arbejdsevne skal vurderes uanset om der er tale om glatsager, alle der modtager kontanthjælp eller dagpenge skal matches i jobbarometeret også selv om det er indlysende hvad der skal gøres i den enkelte sag, opfølgingsperioderne er ens i alle sager uanset behov, der fastsættes tidsfrister for alle sagstyper osv.

c) Manglende forståelse og overblik.

Den praktiske gennemførelse af de enkelte sagsbehandlingskridt kan meget let gå hen og blive ren rutine, tomme ritualer eller ligefrem borgerfjendtlige tiltag hvis ikke sagsbehandlerne forstår at overholdelsen af reglerne har betydning både for at sagsbehandlingen bliver grundig og for at afgørelsen kan få et korrekt resultat. . Der vil altid være en risiko for at sagsbehandleren ser de processuelle regler som en ørkesløs og overflødig besværliggørelse af det daglige arbejde. Risikoen herfor bliver ikke mindre hvis procesreglerne ikke bliver præsenteret og formuleret som udtryk for retsbeskyttelse men fremtræder som en uklar blanding af retssikkerhed, kontrol og overordnet styring.

Denne uklarhed og det forhold at antallet af sagsbehandlingsregler er blevet meget stort og reglerne er meget indviklede er med til at nedbryde sagsbehandlernes forståelse og respekt for reglerne. Sagsbehandlerne mister samtidig overblikket over reglerne.

Borgerne bliver naturligvis endnu mere forvirrede end sagsbehandlerne. I

forvejen er det vanskeligt for en borger at forstå betydning af de enkelte sagsbehandlingsskridt. Dette gælder også de ekspeditioner som gennemføres af hensyn til borgerne selv. Borgernes respekt og tillid til forvaltningen bliver ikke bedre af at der uafsløst vedtages nye regler hvis værdimæssige grundlag end ikke forvaltningen forstår.

d) Partsrepræsentation

En række partsbeføjelser bliver i praksis ikke udøvet simpelt hen fordi parten er for svækket eller svag. Parten har i disse tilfælde mulighed for at bemyndige en anden til på sine vegne at udøve beføjelserne. For at en sådan bemyndigelse skal være effektiv kræves det ofte at beføjelser gives til en professionel repræsentant og ikke blot til en pårørende, en besøgsvener o s v. Mange er imidlertid forhindret i at antage en professionel fuldmægtig fordi det er kostbart og desuden vanskeligt at finde egnede repræsentanter. Resultatet er at den mulighed for partsmedvirken loven lægger op til ikke bliver udnyttet.

3) Problemer med materiel retssikkerhed.

a) Diskrimination og marginalisering.

Forsørgelsesreglerne er gennem de senere år blevet mere og mere byrdefulde for de grupper der skal hjælpes. Visse grupper tildeles så lave forsørgelsesydelse at det nærmer sig en fattigdomsgrænse. Aktiveringsindsatsen overfor kontanthjælps- og dagpengemodtagere er blevet massivt forøget. Der er endvidere indført nye skærpede sanktioner overfor borgere der ikke gør en tilstrækkelig indsats for at komme ud af forsørgelsen. Reglerne skal naturligvis medvirke til at undgå at personer der kan forsørge sig selv modtager offentlig forsørgelse. Man bestræber sig på at kontrollere om ansøgerne opfylder betingelser for at få hjælp og der gives borgerne nogle tilbud som skal gøre dem bedre egnede til at komme i beskæftigelse. Dette giver ikke i sig selv anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Hvor store ydelserne skal være, den nærmere indretning af kontrollen med reglernes overholdelse og den strategi der lægges for at skaffe borgere i arbejde er som udgangspunkt af ren politisk karakter. Tilrettelæggelsen af forsørgessystemet rejser imidlertid også nogle retssikkerhedsmæssige problemer.

De laveste ydelser - starthjælp - er markant lavere end andre forsørgelsesydelse. Det er unge, indvandrere og personer med længerevarende forsørgelsesbehov der bliver tildelt den lave hjælp. Grupperne er udpeget ved kriterier som ikke nødvendigvis afspejler at disse grupper har et mindre behov for hjælp end andre. Tildelingskriterierne kan derfor komme til at fremtræde som udtryk for en usaglig forskelsbehandling mellem disse og andre grupper som får markant højere beløb i forsørgelse. Det må samtidig befrygtes at fastsættelse af hjælp som åbenbart er utilstrækkelig til at give pågældende levevilkår som er passende i forhold til levevilkårene i samfundet som helhed kan føre til en marginalisering af de pågældende. Lovgivningen har på nogle punkter fået et indhold og en virkning som ikke stemmer overens med de overordnede værdier om velfærd samfundet bygger på.

Stramningerne er til dels begrundet med manglende ressourcer. Den vigtigste begrundelse er imidlertid at de byrdefulde vilkår og den lave ydelse skal

En begrundelse for stramningerne er blandt andet at de skal motivere modtagerne til at komme i beskæftigelse. Reglerne tager imidlertid ikke

højde for at det kan vise sig at dette ikke er muligt. For de borgere for hvem det ikke lykkes at komme i beskæftigelse kan en fastholdelse af en meget lav forsørgelsesydelse have en stigmatiserende effekt. Det kan give indtryk af at de ikke er lige så værdige til at modtage hjælp som de grupper der modtager højere ydelser.

Om klienter skal opdeles i værdigt og uværdigt trængende er et meget grundlæggende spørgsmål om hvilke retlige værdier det sociale system skal bygge på.

b) Forholdene på institutioner/boformer.

Forholdet mellem sociale institutioner og deres brugere er fra gammel tid blevet overladt til regulering ved at institutionens ledelse fastsatte nærmere regler om ordensmæssige forhold. Det er imidlertid ikke klart hvor langt denne beføjelse rækker. Anstaltsbeføjelserne kan i praksis have en overordentlig indgribende betydning for brugernes daglige liv.

I nyere tid er mange institutioners retlige status formelt blevet ændret til private boliger som lejes ud til borgerne. Realiteten er imidlertid fortsat at mange af disse bygninger fungerer som institutioner. Det er helt uklart både for personale og beboere hvad retsvirkningen af denne ændring er. Skiftet fra offentlig ret til privat ret indebærer blandt andet at en række forhold som tidligere ensidigt kunne bestemmes af ledelsen nu skal aftales. Hvem der er habile til at indgå aftaler, hvilke forhold der kan indgås aftale om, hvilket indhold en sådan aftale kan have og hvorledes den kan håndhæves kan nævnes som eksempler på en sådan uklarhed.

4) Kontrolretssikkerhed.

a) Skønsmæssige afgørelser om udgiftskrævende ydelser

Ydelser til handicappede bygger typisk på meget skønsmæssigt grundlag og er samtidigt ofte meget bekostelige. Der er stor risiko for at der gives afslag på sådanne ydelser hovedsageligt af økonomiske grunde. Det er imidlertid meget vanskeligt for borgerne at få deres ret fordi de alle kontrolinstanser har begrænset adgang til at prøve det kommunale skøn. Både de sociale klageinstanser, domstolene og Folketingets Ombudsmand er begrænset til at prøve retlige spørgsmål. Hvis et afslag skyldes hensynet til kommunens økonomi er det for så vidt klart ulovligt. Det er imidlertid i praksis meget vanskeligt for borgeren at føre bevis for en sådan påstand. Da kontrolinstanser ikke blot kan sætte deres faglige vurdering i stedet for kommunens kommer kontrolmyndighederne ofte til kort i disse sager. Set fra borgerens synsvinkel opstår der en mangel på kontrolretssikkerhed.

b) Klageinstansernes begrænsede reaktionsmuligheder

Generelt set får borgere der har ret for lidt ud af at klage. Dette beror på at klagesystemet savner reaktionsmuligheder. Groft sagt kan kontrolinstanser hjemvise (annullere) eller rette mangelfulde afgørelser. Der er få muligheder for at tilkende borgere der lider tab ved at sagerne trækker ud erstatning eller give borgere der bliver udsat for grove indgreb i deres integritet et plaster på såret i form af en godtgørelse. De manglende reaktionsmuligheder nedsætter kontrollens genoprettende og præventive funktion.

5) Hvad kan der gøres?

a) Processuel retssikkerhed.

-Den processuelle retssikkerhed på det sociale område kan naturligvis forbedres ved at indrette reglerne så de bliver entydigt retssikkerhedsorienterede og let overskuelige. Det er nærliggende at rense ud i de mange specielle socialretlige regler som er overflødige, upræcise eller dobbelttydige. I stedet kunne man falde tilbage på de generelle forvaltningsretlige regler.

-En forbedring kunne også opnås ved at ophæve de lovbestemmelser hvorved der indført metoderegler. Der er meget fornuft i at tilbyde kommunerne nogle manualer de kan gå frem efter. Nogle af metodereglerne kunne derfor formuleres som vejledninger med tilbud om en måde hvorpå de egentlige regler opfyldes.

-For særligt svage grupper kunne der indføres en repræsentationsordning der sikrer at også disse borgeres partsbeføjelser kommer til deres ret.

b) Materiel retssikkerhed

-Den materielle retssikkerhed kan blive bedre hvis man forlader den firkantede kategorisering af personer der søger om hjælp. Dette gælder både den afgrænsning der bestemmer hvem der skal have særligt lave ydelser og den kategorisering som styrer aktiveringen.

-Afskaffelsen af metoderegler som egentlig lovgivning kunne ligeledes medvirke til at højne sikkerheden for at afgørelserne træffes efter helhedsvurderinger og ikke gennem en løbende stigmatisering.

-Det kunne være en overvejelse at fastlægge nogle grundprincipper eller retlige rammer for brugernes rettigheder mens de opholder sig eller bor på institution.

c) kontrolsikkerhed

-En højere grad af kontrolsikkerhed kunne opnås på flere måder. For det første må det overvejes om det er muligt at formulere visse handicapregler mere præcist. Dette vil lette arbejdet for de traditionelle kontrolinstanser. En overvejelse at etablere en overordnet handicapsagkyndig myndighed som kan fungere som klageinstans/tilsynsmyndighed med e skønsmæssige økonomisk ressourcekrævende kommunale handicapafgørelser.

-Domstolene evt. også de sociale klageinstanser burde have mulighed for at tilkende borgere der er blevet udsat for retsstridige afgørelser en godtgørelse. Denne beføjelse skulle omfatte grove tilsidesættelser af processuelle eller indholdsmæssige krav til afgørelserne. Det kunne overvejes også at lave regler om erstatningsansvar hvor løsningen på en sag trækker ud.

DSI - Kløverprisvej 10B, 2650 Hvidovre, Tlf. 3675 1777, E-mail:
dsi@handicap.dk

Tilbage