

Sekretariatet

ADVOKAT 
SAMFUNDET

Folketingets Social- og Indenrigsudvalg
Christiansborg
1240 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

DATO: 4. april 2016

Styrkelse af borgernes retssikkerhed i forvaltningssager

Advokatrådet vil gerne takke udvalget for muligheden for under foretrædet den 31. marts 2016 at redegøre nærmere for nogle af rådets synspunkter vedrørende væsentlige retssikkerhedsmæssige udfordringer i borgerens møde med forvaltningen.

På mødet blev der fra udvalgets side bl.a. spurgt nærmere ind til, hvilke konkrete lovændringer, Advokatrådet stiller forslag om, og der kan i den forbindelse peges på følgende forslag, som hver for sig eller tilsammen kan være med til at styrke retssikkerheden inden for dette område, uden at der samtidig generelt åbnes op for en brug af opsættende virkning:

1. I medfør af servicelovens § 138 kan en kommune sænke serviceniveauet. Men en sænkning af serviceniveauet skal ske inden for servicelovens rammer.

En del af de sager, der har været offentligt kritiseret, vedrører sager, hvor kommunerne sænker serviceniveauet (for f.eks. hjemmehjælp) til et niveau, som er i strid med lovgivningen. Hvis borgeren vælger at klage over en sådan afgørelse vil klagen ikke blive tillagt opsættende virkning og borgeren vil miste sin ret til f.eks. hjemmehjælp, mens klagen behandles, hvorimod kommune i samme periode vil opnå en besparelse, som de ikke mister uanset udfaldet af klagesagen.

Advokatrådet skal derfor foreslå, at der i retssikkerhedslovens § 72 indsættes en bestemmelse, som sikrer opsættende virkning i disse sager, f.eks. følgende formulering:

”Klage over en afgørelse om reduceret hjælp som følge af en ændring i kommunernes generelle vejledende serviceniveauer, jf. § 138 i lov om social service, har opsættende virkning, såfremt den pågældende borger ikke har forbedret sin funktionsevne eller i øvrigt ændrede forhold”

2. Det er endvidere en mulighed at styrke retssikkerheden ved at tilføje yderligere konkrete afgørelsestyper til undtagelserne til retssikkerhedslovens § 72, stk. 1, således at der er opsættende virkning, hvis man klager over en afgørelse vedrørende:

- **Serviceovens § 42** – fratagelse af dækning af tabt arbejdsfortjeneste til personer, som i hjemmet forsørger et barn med betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller indgribende kronisk eller langvarig lidelse.
- **Serviceovens § 96** – fratagelse borgerstyret personlig assistance, som ydes som tilskud til dækning af udgifter ved ansættelse af hjælpere til pleje, overvågning og ledsagelse til borgere med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.
- **Serviceovens § 41 og § 100** – fratagelse af dækning af nødvendige merudgifter til henholdsvis børn og voksne med bl.a. betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Der er tale om områder, hvor en reduktion af støtten til borgerne kan have vidtrækkende konsekvenser, og hvor opsættende virkning vil betyde, at de pågældende borgere kan beholde deres støtte, mens klagesagen behandles.

Opsættende virkning vil naturligvis kunne tænkes indført på en række andre områder, f.eks. i forbindelse med sager efter serviceovens § 95, stk. 2, men Advokatrådet har valgt i første omgang at fokusere på de områder, hvor behovet for ændringer lige nu synes størst. I øvrigt må det i forbindelse med udarbejdelsen af et lovforslag om ændring af lov om social service nærmere vurderes, hvordan problemstillingen kan håndteres rent lovteknisk med hensyn til en præcis fastlæggelse af det udvidede område for opsættende virkning.

3. Det er en forvaltningsretlig grundsætning, at en forvaltningsmyndighed – også uden egentlig lovhjemmel – kan beslutte, at en klage tillægges opsættende virkning. Folketingets Ombudsmand har ved en afgørelse af 1. oktober 2007 fastslået, at retssikkerhedslovens § 72, stk. 1, ikke afskærer muligheden for, at både underinstansen og klageinstansen tillægger en klage opsættende virkning.

Advokatrådet finder, at det kunne være hensigtsmæssigt, hvis der i retssikkerhedslovens § 72 laves en bestemmelse, som sikrer, at en klage tillægges opsættende virkning, hvis den er særligt indgribende for borgeren. En sådan pligt kan i vidt omfang følge af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, men en kodificering vil styrke retssikkerheden.

En bestemmelse kunne formuleres således:

”Klager tillægges i øvrigt opsættende virkning, hvis afgørelsens iværksættelse vil have vidtrækkende konsekvenser som ikke, eller kun vanskeligt, lader sig genoprette”

-o0o-

Endvidere blev der under foretrædet den 31. marts 2016 rejst spørgsmål om, hvorvidt Advokatrådet har identificeret andre områder end det sociale område, hvor borgerens retssikkerhed kan risikere at blive anfægtet.

Advokatrådet vil bestemt ikke afvise, at der også på andre sags- og lovgivningsområder, f.eks. beskæftigelsesområdet, er retssikkerhedsmæssige udfordringer, som burde gøres til genstand for en nærmere undersøgelse og analyse. Imidlertid har Advokatrådet – bl.a. af ressourcemæssige grunde – valgt i første række at fokusere på det sociale område, hvor Advokatrådet har konstateret et ganske særligt behov for at sætte ind.

Advokatrådet har heller ikke været inddraget i overvejelser om en reform af voksenbestemmelserne i serviceloven, som udvalget henviste til.

Under foretrædet blev spørgsmålet også rejst, om Advokatrådet har set et mønster hos kommunerne, dvs. om nogle kommuner har en højere omgørelsesprocent i Ankestyrelsen end andre, hvor der hos nogle kommuner måske er en større grænsesøgende adfærd. Advokatrådet har ikke undersøgt dette spørgsmål, da en høj omgørelsesprocent jo kan skyldes mange forhold og således ikke kun ønsket om en grænsesøgende politik. Advokatrådets forslag om at styrke adgangen til opsættende virkning, som beskrevet ovenfor, vil imidlertid også ramme en sådan politik. Der findes mere dybdegående undersøgelser på området, herunder en statistik om den store forskel i kommunernes afgørelser på sygedagpengeområdet, jf. Ugebrevet A4 den 30. november 2015.

-o0o-

Med henvisning til afsnittet om digitalisering i Advokatrådets pjece om Retssikkerhed i Forvaltningen blev der under foretrædet spurgt til, hvordan eksempelvis regler om partshøring mv. skal kunne fungere i en digitaliseret forvaltning.

Advokatrådet finder, at det rejste spørgsmål er et godt og illustrativt eksempel på et område, hvor der er en risiko for at digitaliseringen får forrang frem for helt grundlæggende forvaltningsretlige krav og principper om, hvordan forvaltningssager skal oplyses og afgøres. Der er efter Advokatrådets opfattelse en nærliggende risiko for, at ambitionerne på det digitale område er så store og at udviklingen vil gå så stærkt, at den grundlæggende forvaltningsret – som jo grundlæggende skal sikre rigtige afgørelser – blive nedtonet og måske endda tilsidesat.

Advokatrådet vil derfor i den kommende tid have særskilt fokus på dette område og vil samtidig benytte lejligheden til at opfordre Folketinget til at forholde sig kritisk til nye digitaliseringsinitiativer, som vil kunne indebære en risiko for en tilsidesættelse af grundlæggende hensyn til borgernes retssikkerhed, herunder navnlig i forhold til svagere og mere socialt udsatte grupper i befolkningen.

-o0o-

Advokatrådet er også blevet anmodet om en stillingtagen til beslutningsforslag nr. B 35 om økonomisk kompensation i forbindelse med klagesager.

Rådet skal i den sammenhæng bemærke, at det grundlæggende er en politisk vurdering, om en sådan ordning skal søges etableret, men ud fra en retssikkerhedsmæssig synsvinkel kunne det være hensigtsmæssigt, at der i mere specielle og enkeltstående tilfælde blev indført en mulighed for, at Ankestyrelsen kan pålægge en kommune at kompensere borgeren for et tab, der er lidt som følge af en fejlagtig afgørelse truffet ud fra besparelseshensyn, jf. herved Advokatrådets pjece Retssikkerhed i Forvaltningen, s. 4.

For at undgå misbrug af ordningen og i lyset af de økonomiske konsekvenser, som vil være forbundet med en sådan ordning, vil det formentligt være nødvendigt at der alene indføres en meget snæver adgang til at give kompensation og således at ordningen reserveres de mest grelle tilfælde, herunder tilfælde, hvor den fejlagtige afgørelse fra kommunens side har haft ganske særlig indgribende betydning for borgeren.

-o0o-

Under foretrædet blev der desuden spurgt nærmere ind til Advokatrådets forslag vedrørende bisiddere. Som anført i Advokatrådets pjece er der efter rådets opfattelse tilsyneladende både hos borgerne og hos ansatte i de kommunale forvaltninger tvivl om reglerne vedrørende retten til at lade sig bistå eller repræsentere ved en bisidder eller rådgiver. Advokatrådet foreslår derfor, at der i forvaltningsloven indføres en pligt for forvaltningen til at vejlede borgerne om retten til at anvende en bisidder, ligesom der skal informeres om, hvilke organisationer, der tilbyder bistand fra et bisidderkorps.

-o0o-

Afslutningsvis skal Advokatrådet pege på, at der efter rådets opfattelse er et stort behov for på socialrettens område at skabe en balance og modvægt overfor Socialministeriet og Ankestyrelsens vidensfordel. Rådet har derfor stillet forslag om, at der etableres et uafhængigt råd på det sociale område, som skal kunne iværksætte praksisundersøgelser for at følge og kontrollere, om kommunerne lever op til og overholder lovgivningen, vejledning og principafgørelser. Advokatrådet skal hermed gentage denne opfordring.

-o0o-

Advokatrådet står naturligvis til disposition, hvis det anførte giver anledning til spørgsmål eller ønskes uddybet, herunder på et møde i udvalget.

Med venlig hilsen



Peter Fogh