jussbuss.no

Skippergata 23
0154 Oslo

Sentralbord 22 84 29 00
Telefaks 22 84 29 01
Internett jussbuss.no

Jusstudentenes rettsinformasjon

Justis- og beredskapsdepartementet
v/ Forvaltningslovutvalget
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 15. september 2016
Vår ref.: NMV

Innspill fra Jussbuss til Forvaltningslovutvalget

Viser til brev fra forvaltningslovutvalget av 1. juni 2016, hvor de ønsker å samle erfaringer om hvordan forvaltningsloven har virket i praksis. Vedlagt følger uttalelse fra Jussbuss.

Dersom dere har spørsmål til uttalelsen kan dere kontakte Jussbuss på vår e-postadresse sag@jussbuss.no, eller kontaktperson Nicole Marie Versland på tlf. 22 84 29 23 alle hverdager mellom kl. 10.00 og 15.00, med unntak av torsdager.

jussbuss.no
Jusstudentenes rettsinformasjon

Skippergata 23
0154 Oslo

Sentralbord 22 84 29 00
Telefaks 22 84 29 01
Internett jussbuss.no

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et rettshjelptiltak drevet av jusstudenter. Vi tilbyr gratis rettshjelp i enkeltsaker der dette ikke dekkes av det offentlige. Et overordnet mål for Jussbuss er å øke den prosessuelle og materielle rettsikkerheten for våre klientgrupper.

I 2015 behandlet Jussbuss 191 saker innen sosial- og helserett, 311 saker innen trygderett, 539 saker innen fengselsrett og 986 saker innen utlendingsrett. Innenfor alle disse fagområdene er forvaltningsloven et viktig verktøy. Vi har gjennom årene opparbeidet oss mange erfaringer på hva som fungerer godt med forvaltningsloven og hva som kunne vært bedre.

Jussbuss er svært positive til at utvalget nå skal foreta en helhetsvurdering av dagens forvaltningsrettslige lovgivning.

2. Utestengelser fra NAV-kontorene må regnes som enkeltvedtak

Jussbuss stiller seg bak utvalgets mål under punkt 3.1 om å ta stilling til hvilke kategorier avgjørelser som skal underlegges særlige saksbehandlingsregler. Vi ønsker særlig at det skal settes fokus på hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde for vedtak om fysisk utestengelse fra NAV-kontor.

Gjennom Jussbuss' saksbehandling har vi møtt klienter som har blitt fysisk utestengt fra sitt NAV-kontor. Dette innebærer at vedkommende ikke får besøke sitt NAV-kontor i den angitte perioden, og blir henvist til å kontakte NAV via telefon eller internett. En fysisk utestengelse fra kontorene gjør søknadsprosessen mye vanskeligere for brukere i en sårbar situasjon, og kan på den måten indirekte være bestemmende for brukerens rettigheter og plikter. Dette gjelder blant annet brukere med dårlig språkkompetanse, analfabeter, personer med nedsatt funksjonsevne, og andre som har vansker med å bruke digitale verktøy.

I dag praktiseres utestengelsesvedtak ulikt hos NAV-kontorene. Jussbuss har hatt klienter der NAV har unnlatt å journalføre hendelsen som førte til utestengelse, og hvor brukeren ikke ble varslet om muligheten for at et slikt vedtak ville fattes. I disse tilfellene ble det ikke gitt et skriftlig vedtak, og vedtaket kunne ikke påklages. Dette innebærer at brukeren ikke får mulighet til å imøtegå begrunnelsen for vedtaket. Videre har vi erfart at NAV gir lite eller ingen informasjon om alternative tjenestetilbud i utestengelsesperioden.

Mangelen på fast praksis og saksbehandlingsrutiner ved utestengelsesvedtak er meget bekymringsverdig, og truer rettssikkerheten til brukerne av NAV. På bakgrunn av dette ønsker Jussbuss at utestengelser bør regnes som enkeltvedtak etter nåværende fvl.§ 2 bokstav b), med den følge at det stilles saksbehandlingskrav før

Skippergata 23
0154 Oslo

Sentralbord 22 84 29 00
Telefaks 22 84 29 01
Internett jussbuss.no

vedtak om utestengelse fattes. Vi mener også at det bør forsøkes å foreta mindre inngripende tiltak før det fattes vedtak om utestengelse.

3. Bemerkninger til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven

Jussbuss vil i det følgende komme med bemerkninger til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og forvaltningens praktisering av disse reglene, basert på vår erfaring med saksbehandlingen i NAV.

3.1 Vanskelig språk og mangelfull veiledningsplikt i NAV

Jussbuss' erfaring med NAVs veiledningsplikt er at den er svært mangelfull. Ofte opplever vi at klienter kommer til oss for veiledning i sosial- og trygdesaker og stiller spørsmål som de burde fått svar på hos NAV eller andre offentlige instanser.

En klar utfordring Jussbuss opplever er at språket som blir brukt i NAV er for komplisert. Noen ganger kan klientene ha fått veiledning, men har ikke forstått veiledningen de har fått. Språket er så vanskelig at selv saksbehandlere på Jussbuss kan ha problemer med å forstå innholdet. I et brev en klient kom til oss med fra NAV klageinstans sto det «du er gjort til gjenpart for innstillingen». Etter noe tid kom vi frem til at den egentlige betydningen var at vår klient hadde fått en kopi av vedtaket.

Komplekst regelverk og språk generelt i forvaltningen vanskeliggjør muligheten for parter i en forvaltningssak til å ivareta sin egen rettsikkerhet, fordi de ikke forstår hva de kan ha rett på og hvilke opplysninger som er relevante. Jussbuss er derfor positive til et krav om en forenklet og klarere språkbruk i lovteksten. I tillegg mener vi at det bør settes krav om at dette også gjennomføres i all kommunikasjon med parter som blir berørt av forvaltningens avgjørelser.

Både skriftlig og muntlig veiledning i NAV fungerer etter vår erfaring ikke etter sin hensikt. NAV har til dels en svært sårbar brukergruppe, som også ofte har språkvansker, og må derfor etterstrebe et klart og tydelig språk både i skriftlig og muntlig veiledning. Forvaltningsloven bestemmelser om veiledning bør inneholde krav til klart språk, i tillegg til bruk av tolk der dette er nødvendig.

3.2 Varslingsplikten overholdes ikke tilstrekkelig

Forhåndsvarsling er viktig for at parter skal få mulighet til å uttale seg i forvaltningssaker som angår dem og komme med opplysninger til forvaltningen som kan belyse saken fra partens side. Varsling gir partene en reell mulighet til å legge frem sin side av saken, og ivaretar dermed hensynet til kontradiksjon. Parten får også kjennskap til at det vil bli fattet enkeltvedtak som får konsekvenser for partens rettigheter og plikter.

jussbuss.no
Jusstudentenes rettsinformasjon

Skippergata 23
0154 Oslo

Sentralbord 22 84 29 00
Telefaks 22 84 29 01
Internett jussbuss.no

Jussbuss har opplevd at unntakene til varslingsplikten kan slå uheldig ut for blant annet brukere som mottar løpende ytelse fra NAV, og der NAV kontinuerlig skal vurdere om vilkårene er til stede. Ett eksempel fra vår saksbehandling er at det ble varslet om mulig enkeltvedtak i en sak, der NAV allikevel ikke fattet vedtak. Ett år senere kom det frem nye opplysninger i saken i en telefonsamtale mellom bruker og NAV. NAV vurderte da saken basert på de nye opplysningene og fattet vedtak uten å varsle vår klient om dette. De nye opplysningene NAV baserte seg på sprang ut ifra en misforståelse under telefonsamtalen med NAV. Et varsel hadde gitt brukeren mulighet til å forklare og redegjøre for at dette var en misforståelse, og hadde i tillegg vært ressurssparende ved at man hadde unngått unødvendig saksbehandling.

Jussbuss mener at en klarere ordlyd og et snevrere unntak i en bestemmelse om forhåndsvarsling vil kunne gagne både partene i enkeltvedtak og forvaltningen. Loven bør innehold en tidsbegrensning for hvor lenge et varsel er gyldig frem i tid. Hvis denne tiden har utløpt, plikter forvaltningen å sende nytt varsel før enkeltvedtak fattes. I tillegg bør det vurderes ytterligere innsnevring av den skjønnsmessige unntaksregelen. Partene som blir berørt av et enkeltvedtak vil lettere kunne ivareta rettsikkerheten sin. Forvaltningen vil kunne få innhentet flere opplysninger og saker blir bedre belyst. Dette vil videre føre til at færre vedtak blir fattet på mangelfullt grunnlag og redusere antallet klagesaker.

3.3 Mangelfull utredning

Videre erfarer Jussbuss at forvaltningens utredning i enkeltsaker ofte er mangelfull. En tilstrekkelig utredning er viktig for alle brukergrupper. Jussbuss har allikevel erfart at utfordring er særlig stor i saker der NAVs brukere er svært ressurssvake. For disse brukerne er ivaretakelsen av deres rettsikkerhet i enda større grad avhengig av en tilstrekkelig utredning fra forvaltningens side, særlig der det er store språkvansker. Jussbuss kommer i kontakt med mange NAV brukere som opplever at enkeltvedtak blir fattet på feil grunnlag. Dette kan være misforståelser, at NAV har feil tallgrunnlag eller at kommunikasjonen mellom NAV og bruker før enkeltvedtak fattes har vært mangelfull. Mangelfullt grunnlag fører ofte til feil vedtak. Dette er svært problematisk, både med hensyn til brukerens rettsikkerhet og forvaltningens effektivitet.

Det følger av den nåværende forvaltningsloven at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Jussbuss har i flere saker lagt merke til at klienter ikke får saken sin ordentlig belyst fordi de ikke selv ikke forstår hvilke opplysninger som er relevant. I slike saker vil utredningsplikten hos forvaltningen være desto viktigere og bør etter lovverket være enda strengere. Særlig da i saker som angår sentrale rettigheter i velferdsstaten, blant annet sosial- og trygderettigheter.

jussbuss.no
Skippergata 23
0154 Oslo
Sentralbord 22 84 29 00
Telefaks 22 84 29 01
Internett jussbuss.no
Jusstudentenes rettsinformasjon

Utvalget bør vurdere om dagens praksis gir en forsvarlig saksbehandling. Jussbuss erfarer at dette ofte ikke er tilfellet. Det bør utredes om lovgivning i større grad enn nå kan sikre at forvaltningens praksis oppfyller krav til forsvarlig saksbehandling.

Jussbuss vil også bemerke sammenhengen mellom utredningsplikten og punkt 3.2 om forhåndsvarsling. Flere forhåndsvarslinger kan forbedre utredningsprosessen og dermed grunnlaget for avgjørelser i forvaltningen.

3.4 Utilgjengelige rettskilder

Jussbuss får stadig inn saker der kommunen i NAV bruker instrukser som grunnlag for vedtak. Dette er en utfordring for våre klienters rettsikkerhet fordi disse instruksene er svært vanskelig tilgjengelige. De finnes ikke i databaser sammen med øvrig regelverk på området, og kan kanskje finnes gjennom aktiv søking i kommunestyrevedtak, ofte langt tilbake i tid. Instrukser blir blant annet brukt som begrunnelser for avslag på tildeling av kommunal bolig. Det følger av forskriften om tildeling av kommunal bolig i Oslo § 17 at «Byrådet kan gi instruks til forskriftene». For at brukerne enklere kan undersøke om saksbehandlingen er forsvarlig må det bli enklere å finne frem til slike instrukser. De kan for eksempel gjøres lett tilgjengelig sammen med annet regelverk for tildeling av den samme ytelsen på kommunens hjemmeside eller i søkbare databaser som Lovdata.no. Vi forslår et system hvor instruksene er lenket til forskriften.
Vår erfaring er også at instruksene brukes i begrunnelsene uten at de er nevnt i vedtaket. Dette vanskeliggjør mulighetene for å etterprøve og klage. Dette er en praksis som bør opphøre.

4. Særlig om saksbehandlingen i Kriminalomsorgen

I 2015 behandlet fengselsgruppen 539 saker innen fengselsrett, og har til nå i 2016 behandlet 587 saker. Fengselsklienter er i en sårbar situasjon, og Jussbuss arbeider med å øke fokuset på fangers rettsikkerhet. I det følgende vil vi sette fokus på hva Jussbuss opplever som problematisk i Kriminalomsorgens saksbehandling.

4.1 Lang saksbehandlingstid

Jussbuss opplever at saksbehandlingstiden i Kriminalomsorgen region øst er svært lang, både på lokalt og regionalt nivå. Dette gjelder både i saker hvor Jussbuss er aktivt involvert og representerer klienten, og i saker der klienten skriver selv.
Kravet til forvaltningsorganene er at de skal "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold", jf § 11a første ledd.

jussbuss.no
Jusstudentenes rettsinformasjon

Skippergata 23
0154 Oslo

Sentralbord 22 84 29 00
Telefaks 22 84 29 01
Internett jussbuss.no

Stort sett er saksbehandlingstiden innenfor det normale, men vi i Jussbuss har fulgt opp saker der saksbehandlingstiden har vært opp til ni måneder. Det er forskjellige saker som blir utsatt for lang saksbehandlingstid, for eksempel søknader om overføring mellom anstalter, søknader om prøveløslatelse og klage på korrespondanse.

Jussbuss purrer på forvaltningen etter en måned for å etterlyse vedtak. Når vi ringer Kriminalomsorgen region øst og de tilhørende fengslene får vi ofte som svar at den lange saksbehandlingstiden skyldes ferieavvikling og stort press på saksbehandlerne i denne regionen.

Jussbuss mener at lovgivningen bør inneholde et krav om at saker blir overført og behandlet selv om saksbehandler har lengre fravær.

Vi har forståelse for at det er en stor arbeidsmengde i kriminalomsorgen region øst. Det at saksbehandlingstiden er så lang er likevel kritikkverdig. Vedtakene som skal treffes er av stor betydning for våre klienters hverdag. Lang saksbehandlingstid er derfor belastende for våre klienter. Fengselsinnsatte har også færre muligheter til å purre på saksbehandlingstiden selv, noe som setter dem i en særlig sårbar situasjon.

4.2 7 dagers klagefrist etter straffegjennomføringsloven

Straffegjennomføringsloven § 7 bokstav e inneholder en regel om syv dagers klagefrist på saker. Dette er et unntak fra den alminnelige forvaltningslov hvor klagefristen etter fvl. § 29 er tre uker fra underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part.
Da vi opplever at en syv dagers klagefrist i saker etter straffegjennomføringsloven er for kort, mener vi at regelen om tre uker etter forvaltningsloven bør følges også for straffegjennomføringsloven. Vår erfaring er at siden klagefristen er så kort, er det flere som ønsker å klage men som likevel ikke benytter seg av klageadgangen.

På bakgrunn av dette, mener vi at reglene om klagefrist i forvaltningsloven bør inneholde en bestemmelse om at klagefristen på enkeltvedtak aldri kan være kortere enn tre uker.

4.3 Mangelfull begrunnelse

Etter forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. Bakgrunnen for begrunnelseskravet er at vedtaket skal kunne etterprøves for feil og mangler.
Vår erfaring er at kravet til begrunnelse ikke fungerer så godt som det burde. Vi har opplevd ved noen anledninger at vedkommende part ikke får en begrunnelse i det hele tatt, andre ganger er begrunnelsen svak, kort og mangelfull. Av denne grunn forstår ikke de innsatte hvorfor de har fått avslag. Jf. punkt 4.4.

jussbuss.no
Skippergata 23
0154 Oslo

Sentralbord 22 84 29 00
Telefaks 22 84 29 01
Internett jussbuss.no

Jusstudentenes rettsinformasjon

Vi foreslår at det stilles høyere krav til begrunnelse. Ikke bare bør de hovedhensyn som har vært avgjørende nevnes, også andre hensyn som blir lagt vekt på må komme frem i begrunnelsen. Ved at forvaltningen kun viser til de hovedhensyn som har vært avgjørende fremstår begrunnelsene som stikkordspreget og masseproduserte.

4.4 Kravet til skriftlighet

Gjennom hele forvaltningsloven er det krav om at vedtak skal treffes skriftlig. Bakgrunnen for dette kravet er notoritet. Rettsikkerheten vil økes dersom vedtak kan etterprøves. For store deler av befolkningen er dette godt gjennomført. Kan du lese, skrive og ikke minst forstå offentlige brev, er skriftligheten en viktig del av norsk rettsikkerhet.
En stor del av våre klienter sliter imidlertid med å lese norsk. Når brev i tillegg er skrevet formelt og gjerne på et noe avansert språk, blir det enda vanskeligere for den enkelte å forstå hvilket inngrep de står ovenfor.

Ettersom flere ikke har mulighet til å sette seg inn i hva vedtaket mot de går ut på, undergraves også adgangen til å klage.

Når disse menneskene i tillegg mangler penger til rettshjelp, svekkes rettsikkerheten ytterligere. Gapet mellom den som treffer vedtakene og dem vedtaket gjelder øker.

Jussbuss foreslår at vedtak skal bli oversatt til et språk vedkommende part forstår. I tillegg bør vedtak skrives på en lettfattelig måte.

4.5 Bedre på å sende midlertidig svar

Som hovedregel plikter forvaltningsorganene å gi foreløpig svar hvis forberedelse- og avgjørelsestiden i enkeltvedtak strekker seg utover en måned, jf fvl § 11a tredje ledd.
Jussbuss ser at det ofte er mangel på foreløpige svar. I tillegg ser vi en tendens til at kriminalomsorgen region øst har det som standard at de ikke ser det nødvendig å behandle søknader og klager raskere enn innen en måned, ettersom det ikke er et objektivt krav til det. På denne måten blir én-månedsfristen for foreløpig svar fungerende som en hovedregel for hvor lang tid som kan brukes på saksbehandlingen uten at det blir snakk om "ugrunnet opphold", jf § 11a første ledd.

For å endre denne trenden kan det stilles strengere krav til lengden på saksbehandlingstid.

jussbuss.no

Skippergata 23
0154 Oslo

Sentralbord 22 84 29 00
Telefaks 22 84 29 01
Internett jussbuss.no

Jusstudentenes rettsinformasjon

Med vennlig hilsen,
for Juss-Buss,

Pernille Jovall

Nicole Marie Versland

Solveig Nøstrud Wanvik

Linn Marie Husa

Marie Linga Slåke

Sosial-, trygd- og arbeidsrettsgruppa:

Linn Marie Husa
Andreas Killingstad
Lars Engebretsen
Malin Endresen Rogne
Mari Rudshaug
Thomas Meier Strømme
Nicole Marie Versland
Eline Christoffersen Våge
Solveig Nørstrud Wanvik

Fengselsgruppa:

Marie Linga Slåke
Karen Tora Hjelmervik Nerbø
Ingrid Keenan
Pernille Jovall
Thor Håkon Lindstand
Bjørn Olav Gardsteig Larsen
Haakon Rønn Stensæth
Sverre Olav Trovik