# FFOs notat om funksjonshemmedes rettssikkerhet:

# HVORDAN FÅ RETTIGHETER OPPFYLT?

|  |
| --- |
| FN-konvensjonen for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, artikkel 4: 1. Partene forplikter seg til å sikre og å fremme full gjennomføring av alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne, uten diskriminering av noe slag på grunn av nedsatt funksjonsevne. For dette formål forplikter partene seg til a) å treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre de rettigheter som er nedfelt i denne konvensjon, b) å treffe alle hensiktsmessige tiltak, herunder i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvane og praksis som innebærer diskriminering av mennesker med nedsatt funksjonsevne, d) å avstå fra alle handlinger og all praksis som er uforenlig med denne konvensjon, og å sikre at offentlige myndigheter og offentlige institusjoner handler i tråd med denne konvensjon |

*“Den største kampen eller den største frustrasjonen, den største slitasjen med å få et barn med funksjonshemning, det er kampen mot hjelpeapparatet; for det er en utrolig kamp!”* Fra Tøssebro og Wendelborg (red.), Oppvekst med funksjonshemming, 2014.

## Rettssikkerhet for funksjonshemmede

Velferdssystemet gir alle rett til ulike tjenester og ytelser fra kommunen, fylkeskommunen og staten. Gjennom dette er vi forsikret mot uforutsette hendelser knyttet til helse, inntekt og jobb. Vi får dekket tap av inntekter og visse utgifter ved sykdom. Funksjonshemmede og kronisk syke har, som alle andre innbyggere i samfunnet, rettigheter og plikter. For funksjonshemmede og kronisk syke er tjenestene og ytelsene helt nødvendige for å kunne leve likestilt med andre, og delta i arbeidslivet og i samfunnet for øvrig.

Norge ratifiserte FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) sommeren 2013. Det innebærer en forpliktelse for det norske samfunnet til å oppfylle rettighetene som er nedfelt i de ulike artiklene. Under høringen av CRPD-komiteen i 2019 ble Norge kritisert for å ikke oppfylle flere av disse forpliktelsene. Komiteen uttrykte bekymring for det nåværende rettshjelpssystemet, som ikke gir tilgang til fri rettshjelp for funksjonshemmede, og det faktum at utdanning, helse- og omsorgstjenester og diskrimineringslovgivningen ikke prioriteres i rettshjelpsloven.

Det er dokumentert at den største utfordringen for funksjonshemmede ikke er mangel på rettigheter, men at de ikke får oppfylt sine rettigheter[[1]](#endnote-2). Lovverket er i mange tilfeller godt, men i praksis får ikke alle oppfylt de lovfestede individuelle rettighetene som er vedtatt av Stortinget, men som forvaltes i kommunene eller i Nav. Dette er et stort rettssikkerhetsproblem.

Det er flere årsaker til at rettighetene ikke blir oppfylt. Mange vet ikke hva de har krav på fordi det er vanskelig å finne frem i paragrafjungelen. Manglende innhenting av informasjon, og mangelfull etterlevelse av forvaltningens veiledningsplikt, fører til at andre ikke fremmer riktig søknad ovenfor den myndighet som har ansvar for å oppfylle rettigheten. Det er dessuten mange funksjonshemmede som ikke benytter den klagemuligheten de har hvis de er uenig i et vedtak. Dette kan blant annet skyldes manglende tilgang til rettshjelp.

Mange funksjonshemmede og kronisk syke har en utfordrende hverdag og bruker mer energi og krefter enn andre på dagligdagse oppgaver. Det å søke om tjenester til stadighet, herunder å dokumentere behov, argumentere, klage, få medhold, passe på at vedtaket gjennomføres i praksis, søke på nytt, klage og så videre kan bli uoverkommelige oppgaver i lengden. Noen orker ikke å ta kampen og resignerer. Andre har smertelig erfart at sjansen for å vinne frem er så minimal at de lar være. Når systemet praktiseres slik kan det føre til at tjenester og ytelser blir forbeholdt de utholdende og mest ressurssterke.

Siden Stortinget har valgt å gi individuelle rettigheter, må det finnes mekanismer som sikrer at disse rettighetene blir oppfylt i praksis. FFO mener at forvaltningen av individuelle rettigheter må være lik over hele landet, og at kommunene må ha kompetanse og økonomi til å forvalte de rettighetene Stortinget har vedtatt.[[2]](#endnote-3)

**Kunnskap og kompetanse**

”*Barnehabiliteringstjenesten blir gjennomgående positivt omtalt. En årsak til dette kan være at de ga god informasjon som foreldrene ikke hadde fått tidligere. Det er også positivt for foreldre å møte en instans som har mye kompetanse, og ikke minst fungerte habiliteringstjenesten som en viktig pådriver overfor kommunen.*”

Det beste for alle er at rett vedtak blir fattet, og at riktige tjenester og ytelser blir gitt med én gang - uten å måtte gå utmattende runder i klageapparatet først.

Det forutsetter at den som fatter vedtak og utøver tjenester har nødvendig faglig kunnskap og kompetanse, eller at man innhenter kunnskap der slik kunnskap finnes. Uten fagutdannet personale og gode systemer for opplæring av ufaglærte, vil kvaliteten i tjenesten være prisgitt at den enkelte gjør sitt beste etter egne forutsetninger. Ildsjeler og dedikerte enkeltansatte er viktig, men det blir for tilfeldig om man møter en slik person eller ikke. Mange kommuner mangler dessuten juridisk kompetanse som kan følge opp hvilke lovpålagte plikter kommunen har.

Avgjørende kunnskap og kompetanse finnes ikke minst hos den funksjonshemmede, kronisk syke eller pårørende selv. Det er den som har skoen på som vet best hvor den trykker. Denne kunnskapen må anerkjennes og bli lagt vekt på, og i vedtakene må det være tydelig hvordan dette er vektlagt.

Større og mer robuste kommuner kan gi økt mulighet for å etablere fagmiljøer og spesialkompetanse, samt systematisk arbeid med kompetanseheving. Men ikke all kompetanse finnes lokalt, og bør heller ikke finnes lokalt. Kommunene må ta en gjennomgang for å se om lokal kunnskap og kompetanse dekker behovet til innbyggerne, og hvilke tjenester eller kunnskap de må hente utenfra – på systemnivå og i den enkelte sak. Mange funksjonshemmede og kronisk syke har behov for kontakt med spesialister og særskilte fagmiljøer. For at tjenester og ytelser skal dekke behovet, må det være lav terskel for å hente kunnskap fra spesialister og særskilte fagmiljøer. Kunnskapen må bli brukt aktivt i beslutningsprosessene.

Tjenestene og ytelsene må også fungere sammen. Brukerne får ikke skikkelig utbytte før tjenestene og ytelsene fungerer sømløst sammen som en helhet. Dette forutsetter systematisk samarbeid på tvers. Både NAV og kommuner må jobbe systematisk for å opparbeide en kultur for tverrfaglig samarbeid både internt og eksternt, samt med andre instanser.

**FFOs anbefalinger:**

* Det må stilles kompetansekrav til koordinatorer for individuell plan.
* Det må utvikles bedre systemer for opplæring, rutiner for innhenting av kunnskap og samarbeid på tvers.
* Rutiner for reell brukermedvirkning på individnivå må sikres, og det må fremgå i alle vedtak hvordan dette er vektlagt.
* Ansatte i kommuner og i Nav må få opplæring i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

## Finansiering av kommunale tjenester

”*De svakeste gruppene blir hele tiden skjøvet bak i køen under henvisning til økonomiske problemer. Og dette er jo både et rettssikkerhetsmessig problem for de som rammes, og det er også et demokratisk problem. - Jussprofessor Jan Fridtjof Bernt til TV 2 Nyhetene*”.

Når lover og forskrifter med individuelle rettigheter skal oppfylles i kommunene er det en risiko for at tjenestetilbudet blir ulikt. Det avhenger av kommunenes kunnskap, kompetanse, økonomiske rammer og prioriteringer. Resultatet er at vi ikke har én velferdsstat, men like mange velferdskommuner som det er kommuner.

Fra 1. januar 2020 er med kommunereformen antallet kommuner i Norge redusert fra 428 til 356. Det skal ifølge regjeringen gi større og sterkere kommuner som kan gi bedre tjenester og utvikle næringsliv og lokalsamfunn. FFO mener det er viktig at kommunereformen ikke bare fører til nye streker på kartet, men også at kommunene gis økonomisk mulighet til å gjennomføre sammenslåing og omlegging av tjenestetilbudet uten å redusere kvaliteten. FFO har registrert at sammenslåing av kommuner noen steder har ført til et dårligere tilbud, for eksempel innen BPA og tilrettelagt transport (TT), fordi de sammenslåtte kommunene legger seg på det som var det laveste nivået i disse kommunene tidligere. Dette må myndighetene på nasjonalt nivå følge med på.

Statlige overføringer til kommunene er i liten grad øremerkede, og kommunene har stor frihet til selv å gjøre prioriteringer. Det kommunale selvstyret er en viktig del av demokratiet, og kan gi gode og tilrettelagte løsninger i den enkelte kommune. Men ikke alle kommuner har nødvendig kompetanse eller ressurser til dette.

Mye makt til kommunene kan føre til større kommunale forskjeller. FFO frykter at dette vil forsterke fenomenet med «velferdsflyktninger»; at funksjonshemmede og kronisk syke flytter til en annen kommune for å få tjenester de trenger. Dette skal ikke være nødvendig, og i ytterste konsekvens kan det føre til at kommuner senker tjenestenivået for å presse innbyggere med omfattende hjelpe- og pleiebehov til å flytte. For å unngå dette må det gjennomføres tiltak som sørger for at velferdstjenestene blir mest mulig likeverdige, uavhengig av bostedskommune.

For at kommuneøkonomi skal være mindre styrende for tjenestetilbudet, bør innslagspunktet for ressurskrevende tjenester reduseres og ligge på samme nivå som en vanlig sykehjemsplass. I tillegg mener FFO at de statlige overføringene til kommunene rundt velferdstjenester i større grad må øremerkes, og at rapportering på bruk av pengene må forsterkes.

**FFOs anbefalinger:**

* Det må være samsvar mellom kommunale oppgaver og statlige overføringer, slik at kommunene kan oppfylle sine lovpålagte oppgaver.
* Nasjonale myndigheter ved landets fylkesmenn må følge med på at innbyggerne ikke får dårligere tjenester som følge av kommunesammenslåingene.
* Ved statlige overføringer til kommunen, må midler til velferdstjenester i større grad øremerkes.
* Innslagspunktet for ressurskrevende tjenester må reduseres til samme nivå som en vanlig sykehjemsplass.

**Nav-ombud**

”*En kvinne henvendte seg til Rettighetssenteret fordi hun hadde fått et stort krav om tilbakebetaling av penger til NAV. Hun maktet ikke å protestere og ønsket juridisk bistand fordi det var en komplisert sak. Hun tjente litt mer enn inntektsgrensen for å få fri rettshjelp. Hun hadde ikke råd til selv å betale for advokat, så foreldrene måtte hjelpe henne økonomisk med dette. Da ble det oppdaget at NAV hadde gjort en feil og at det var NAV som skyldte kvinnen penger, og ikke omvendt. Hadde hun ikke fått juridisk hjelp, hadde verken feilen blitt oppdaget eller tilbakebetalingskravet blitt trukket.*”

I fylkene finnes det et pasient- og brukerombud. Pasient- og brukerombudet skal arbeide for å ivareta pasientens og brukerens behov, interesser og rettssikkerhet overfor spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og for å bedre kvaliteten i tjenestene. I tillegg finnes det et nasjonalt likestillings- og diskrimineringsombud og et eget barneombud. Det finnes ikke noe ombud på Navs områder.

FFOs Rettighetssenter får flest henvendelser om Nav. Vi erfarer at mange har et stort behov for hjelp og veiledning i prosessen frem til Nav fatter et vedtak. Mange opplever at Nav-systemet svikter i oppfølgingen, de får ikke nødvendig informasjon og de opplever saksbehandlingsfeil. Et eksempel hvor dette er dokumentert er Riksrevisjonens rapport om undersøkelse av rett hjelpemiddel til boligtilpasning for personer med nedsatt funksjonsevne[[3]](#endnote-4). Riksrevisjonene fant blant annet at personer med nedsatt funksjonsevne som trenger tilrettelegging av boligen for å kunne bli boende hjemme, får ulik hjelp av arbeids- og velferdsetaten

NAV oppfyller ikke alltid sin veiledningsplikt, og uansett vil dette heller ikke alltid være tilstrekkelig for å ivareta behovet folk har for veiledning og hjelp. Mange føler avmakt i møte med et system de opplever ikke ivaretar deres behov, og hjelpeapparatet oppleves ofte som en motpart. Dette fører til at mange gir opp underveis fordi det ikke finnes noen uavhengige hjelpeinstanser å gå til, bortsett fra å betale for advokat selv.

FFO mener det er behov for et uavhengig Nav-ombud som kan bistå brukerne i deres kontakt med Nav. Et NAV-ombud må kunne bistå når det gjelder hele arbeids- og velferdsforvaltningens lovgivning og ansvarsområde. Vi mener en ombudsordning også kan bidra til å kvalitetssikre Navs tjenester. Nav-ombudet vil ikke bare kunne gi hjelp og veiledning til enkeltpersoner, men kan også gi viktige innspill om hvordan Nav kan bli bedre.

**FFOs anbefalinger:**

* Det må opprettes et Nav-ombud etter modell fra pasient- og brukerombudet.

## Mer myndighet til Diskrimineringsnemnda

Diskrimineringsnemnda er et nøytralt forvaltningsorgan som avgjør klager om diskriminering og trakassering. Det er gratis å få en sak behandlet av nemnda, og partene trenger ikke advokat. Hvis en er usikker på om en har en diskrimineringssak, eller ønsker veiledning om regelverket, så kan en ta kontakt med Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) for veiledning. Diskrimineringsnemnda kan pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører, og for å hindre gjentakelse. Nemnda kan kun tilkjenne oppreisning i saker som gjelder arbeidsforhold. Erstatning kan kun tilkjennes i enkle saksforhold.

Det er få diskrimineringssaker fra funksjonshemmede og kronisk syke som kommer for domstolene. Det kan ha sammenheng med at domstolsbehandling krever store økonomiske ressurser og tar lang tid.

For å sikre en effektiv sanksjonering, og at den som får medhold i nemnda om diskriminering skal kunne få en reell mulighet til erstatning og oppreisning, må nemnda få utvidet kompetanse og mandat til å fastsette dette.

**FFOs anbefalinger:**

* Diskrimineringsnemnda må få utvidet kompetanse til å fastsette erstatning og oppreisning i alle saker hvor nemnda konkluderer med at det foreligger ulovlig diskriminering.

## Utvidelse av rettshjelploven

Den alternative rapporten fra sivilt samfunn til FN-komiteen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) dokumenterer at funksjonshemmede ikke nødvendigvis får rett, selv om de etter loven har rett. Artikkel 13 pålegger staten å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har *effektiv tilgang til rettssystemet på lik linje med andre.* Mange funksjonshemmede er avhengige av tjenester og ytelser i det daglige. Det at lovgivning ikke følges, samtidig som adgangen til fri rettshjelp er svært begrenset, gjør det vanskelig å kreve sin rett gjennom rettssystemet.

Det er ikke uvanlig at funksjonshemmede og kronisk syke underforbruker sine rettigheter. Mange vet ikke hva de har krav på. Manglende innhenting av informasjon, og mangelfull etterlevelse av forvaltningens veiledningsplikt, fører til at mange ikke fremmer riktig søknad i rett tid overfor den myndighet som har ansvar for å oppfylle rettigheten. Flere funksjonshemmede benytter heller ikke klagemuligheten de har hvis de er uenig i et vedtak. Dette kan blant annet skyldes manglende tilgang til rettshjelp. Det er viktig å løse saker på lavest mulig nivå, men noen ganger er det behov for bistand fordi saken er komplisert eller fordi det av andre grunner er vanskelig å ivareta sine interesser på egen hånd.

Tilgangen til fri rettshjelp er svært begrenset for funksjonshemmede og kronisk syke – noe som utgjør et rettssikkerhetsproblem. FFO ser behovet for å utvide loven om fri rettshjelp. Viktige velferdsrettslige lover er ikke omfattet av rettshjelploven.

Selv om saksområdet faller innenfor rettshjelploven, innskrenkes retten til rettshjelp til å gjelde de med aller dårligst økonomi. Inntektsgrensen[[4]](#endnote-5) for fri rettshjelp er svært lav. Den reelle betalingsevnen blir liten når skatt, utgifter til bolig og andre faste utgifter trekkes fra, og mange har derfor ikke råd til å betale for en advokat. I tillegg til at inntektsgrensen må heves mener vi også at det må være rom for å gjøre unntak fra inntektsgrensen slik at reell betalingsevne kan vektlegges i større grad enn i dag. Særlig må det kunne legges vekt på utgifter knyttet til sykdom.

**FFOs anbefalinger:**

* Lov om fri rettshjelp må utvides til å omfatte diskrimineringslovene, pasient- og brukerrettighetsloven og opplæringsloven.
* Ikke bare klagesaker, men også enkeltsaker som gjelder NAV, må på et tidligere stadium i prosessen omfattes av lov om fri rettshjelp.
* Inntektsgrensen i forskrift til lov om fri rettshjelp må heves.

## Styrking av tilsynsmyndighetene

*Innringer forteller om praktisering av BPA i kommunen. Kommunestyret har vedtatt følgende: BPA gis kun som avlastning til de under 18 år. Kommunen viser til foreldreansvaret for å yte barnet nødvendig omsorg. De mener også det følger av lov/rundskriv at barn under 18 år kun har rett til BPA i form av avlastning. Videre tillater de ikke bruk av BPA i helg da dette blir for kostbart. De mener også at alle assistenter i BPA ordningen må ha helsefaglig utdanning. I tillegg mener de at brukeren ikke skal involveres i hvem som skal ansettes som BPA. Dette kan ikke være overens med regelverket, og innringer lurer på hva de bør gjøre.*

Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Blant annet skal fylkesmannen overvåke kommunenes virksomhet, og er klageinstans for mange typer kommunale vedtak. Fylkesmannen er dessuten et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Fylkesmannen har en svært viktig rolle overfor kommunene som en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti for at funksjonshemmede og kronisk syke får den hjelpen de har behov for og krav på.

Sammenlignet med andre tjenester, har fylkesmannen begrenset myndighet til å overprøve kommunen i klagesaker om omsorgstjenester. Det vil si tjenester som praktisk bistand og opplæring, støttekontakt, avlastningstiltak og plass i institusjon. Mens hovedregelen er at fylkesmannen må *ta hensyn til* det kommunale selvstyret ved prøving av kommunens skjønnsutøvelse, må fylkesmannen i saker om omsorgstjenester legge *stor vekt* på hensynet til det kommunale selvstyret. Dette er et forhold som bidrar til at folks fundamentale rettsgoder ikke sikres godt nok.

I saker hvor fylkesmannen har omgjort kommunenes vedtak har kommunen plikt til å følge opp. Erfaring fra FFOs Rettighetssenter viser imidlertid at enkelte kommuner trenerer og ikke følger opp vedtakene. Det er uholdbart for den som har fått medhold. Klage- og tilsynsmyndighetene må kunne arbeide aktivt for å påse at kommunene følger opp lovpålagte plikter og vedtak. Det må få konsekvenser når kommuner velger å ignorere norsk lov. FFO mener tilsynsmyndighetene må få utvidede virkemidler gjennom økonomiske og andre sanksjoner.

FFO mener tilsynsmyndighetene må styrkes, slik at ressurser og handlingsalternativer er i tråd med tjenesteomfanget til de kommunene som det skal føres tilsyn med.

**FFOs anbefalinger:**

* Fylkesmannen må få styrket myndighet i sin kontroll av kommunenes virksomhet.
* Fylkesmannen må få lik myndighet til å overprøve kommunenes skjønnsutøvelse for alle kommunale velferdstjenester.
* Fylkesmannen må bidra til å sørge for at enkeltvedtak iverksettes og i større grad enn nå gjennomføre tilsyn på bakgrunn av enkeltsaker.
* Fylkesmannen må få myndighet til å iverksette økonomiske og andre sanksjoner overfor kommuner som ikke retter seg etter fylkesmannens vedtak.
1. Alternativ rapport til FN-komiteen fra sivilt samfunn: <https://ffo.no/globalassets/rapporter/210x260_alternativrapporten-norsk.enkels.pdf> [↑](#endnote-ref-2)
2. CRPD-komiteen uttrykte bekymring over de kommunale forskjellene i tjenestetilbudet til funksjonshemmede, og har anbefalt Norge å treffe alle nødvendige tiltak for å redusere kommunale forskjeller i tjenestetilbudet gjennom nasjonalt regelverk, standarder og retningslinjer. [↑](#endnote-ref-3)
3. Revisjonsrapport for 2018 om Rett hjelpemiddel til boligtilpasning for personer med nedsatt funksjonsevne: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/boligtilpasning.pdf> [↑](#endnote-ref-4)
4. Inntektsgrense - https://lovdata.no/LTI/forskrift/2005-12-12-1443/§1-1 [↑](#endnote-ref-5)