

Statsråd Anders Anundsen
Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår fil: B14-KJ01-Krav-JD 2015
Vårt arkiv: 401
Saksbeh: HSR, KJ

Oslo, 13. januar 2014

FFOS KRAV TIL STATSBUDDSJETTET 2015

FFO oversendte sine hovedkrav til regjeringen 25. november 2013 om innsatser på prioriterte området i politikken for funksjonshemmede i statsbudsjettet for 2015. Som varslet i møte i Kontaktutvalget mellom regjeringen og FFO 17. desember 2013, oversender vi nå detaljerte krav på sentrale politikkområder for funksjonshemmede.

FFOs krav til statsbudsjettet 2015 på Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde er:

Fri rettshjelp til utsatte grupper

- FFO ber regjeringen utvide rettshjelploven til å omfatte saker etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, pasient- og brukerrettighetsloven, opplæringsloven og saker etter folketrygdloven.
- FFO ber regjeringen heve inntektsgrensene for fri rettshjelp.

Økning av bevilgningen til tilskudd til spesielle rettshjelptiltak

- FFO ber regjeringen om å øke bevilgningen til tilskudd til spesielle rettshjelptiltak og sikre FFOs Rettighetssenter midler til videre drift.

Fri rettshjelp til utsatte grupper

Funksjonshemmede og kronisk syke har mange rettigheter, men kjenner ofte ikke til rettighetene selv. Det gjør heller ikke alltid hjelpeapparatet. Det å ha mange rettigheter er i utgangspunktet bra, men for den enkelte som selv har ansvaret for å søke på de ulike ytelsene og tjenestene er det vanskelig å finne frem i paragrafjungelen. Enda verre blir det når reglene er fragmenterte, kompliserte og vanskelig tilgjengelige.

Funksjonshemmede og kronisk syke sliter med å få oppfylt sine lovfestede rettigheter. Dette er dokumentert over mange år gjennom henvendelser til FFOs Rettighetssenter, som er et rådgivnings- og kompetansesenter for funksjonshemmede og kronisk syke. Våren 2013 fikk advokat Else Leona McClimans i oppdrag fra FFO å utarbeide en juridisk betenkning om utviklingen av funksjonshemmedes rettssituasjon.¹ McClimans konkluderte med at den største utfordringen for funksjonshemmede i 2013 er at de ikke får oppfylt de rettighetene de faktisk har.

¹ Utviklingen av funksjonshemmedes rettssituasjon de siste 10 år

McClimans trekker i sin utredning frem at det er et problem at funksjonshemmede og kronisk syke underforbruker eksisterende 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 ovenfor den myndighet som har ansvar for å oppfylle rettigheten. Mange funksjonshemmede benytter heller ikke klagemuligheten de har hvis de er uenig i et vedtak. Inneholder ikke vedtaket nok informasjon om klageadgang (til hvem og innen hvilke frister), er det mange som lar være å klage på avslaget. McClimans trekker frem at dette kan skyldes manglende tilgang til rettshjelp.

Utvidelse av rettshjelplovens saklige dekningsområde

Da rettshjelpsordningen ble etablert, ble funksjonshemmede ansett som gjenstand for veldedighet, medisinsk behandling og sosialpolitiske tiltak. I ettertid har det skjedd en økt rettsliggjøring, og rettshjelploven er ikke lenger i samsvar med utviklingen av nye rettigheter. Det er først de siste årene at det har vært økt fokus på menneskerettigheter og diskrimineringsvern. Som følge av blant annet diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og ratifisering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne er funksjonshemmede blitt rettighetshavere. Dette bør gjenspeiles i rettshjelplovens saklige dekningsområde. Diskrimineringslovene,² pasient- og brukerrettighetsloven og opplæringsloven inneholder regler om rett til sentrale velferdsgoder, men er ikke omfattet av rettshjelploven. Det betyr at man i slike saker må betale for advokatbistanden selv. Folketrygdloven er også en lov som inneholder sentrale velferdsgoder, men det er først i forbindelse med klagebehandling at rettshjelploven gir rett til fri rettshjelp.

Norge er blitt kritisert av menneskerettighetskomiteen for vår ordning med fri rettshjelp.³ Menneskerettskomiteens merknader til Norges fjerde rapport til FNs Menneskerettskomité kritiserte den lave inntektsgrensen og begrensningen i saklig dekningsområde for fri rettshjelp. Både FNs Menneskerettskomité, FNs Rasediskrimineringskomité, FNs Kvinnekomité og FNs Torturkomité har anbefalt revisjon av rettshjelploven.⁴ Tilgang til rettssystemet er en sentral menneskerettighet, også for funksjonshemmede.⁵

Fri rettshjelp koster, men kostnadene er ikke uforholdsmessige i forhold til hva som oppnås, nemlig oppfyllelse av lovfestede rettigheter for utsatte grupper. Når Stortinget har valgt å gi individuelle rettigheter, og samtykket til ratifisering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, må det finnes mekanismer som sikrer at disse rettighetene blir oppfylt i praksis.

En administrativ klagerett er ikke alene godt nok for å ivareta rettsikkerheten til for eksempel skoleelever. De som ikke orker å ta kampen alene bruker ikke klageretten. Uten rettshjelp er det lett å gi seg og dermed ikke få oppfylt de rettighetene man faktisk har. Skal man ta en sak til domstolen for å få oppfylt sine rettigheter er man også helt avhengig av å ha en advokat.

FFO mener det er et rettssikkerhetsproblem at tilgangen til fri rettshjelp er svært begrenset for funksjonshemmede og kronisk syke. FFO mener på bakgrunn av dette at det er behov for å utvide rettshjelploven. Vi mener at saker etter diskrimineringslovene⁶, pasient- og

2 Likestillingsloven, Diskrimineringsloven og Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

3 CCPR/C/NOR/Q/6, CCPR/C/NOR/CO/6

4 FNS Torturkomité Eftekhary v. Norway (2012), Z.T. v. Norway (2005), EMD Agalar v. Norway (2011), CEDAW/C/NOR/CO/8, CERD/C/NOR/CO/19-20, E/C.12/NOR/CO/5, CCPR/C/NOR/CO/6, CAT/C/NOR/6-7

5 CRPD artikkel 13

6 Likestillingsloven, Diskrimineringsloven, Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og Diskrimineringsloven om seksuell orientering

brukerrettighetsloven, opplæringsloven og folketrygdloven må være prioriterte saksområder. Vi vil i det følgende begrunne vårt synspunkt litt nærmere.

Diskriminering

FFOs Rettighetscenter mottar stadig henvendelser fra mennesker som mener seg utsatt for ulovlig diskriminering. Nedsatt funksjonsevne er også det diskrimineringsgrunnlaget som Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) får flest klager og henvendelser om.⁷ Diskriminering er en barriere for funksjonshemmedes deltagelse i samfunnet, og er i strid med funksjonshemmedes menneskerettigheter.⁸

Det er LDO som håndhever diskrimineringslovene, gir veiledning og har en pådriverrolle. Ombudsordningen er viktig, men gir ikke et godt nok diskrimineringsvern alene.⁹ Ombudet har ikke sanksjonsmyndighet og kan bare uttale seg om det foreligger ulovlig diskriminering og gi anbefalinger. Hvis en part er uenig i ombudets uttalelse kan saken bringes inn for Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Nemnda har myndighet til å pålegge stansing og retting. Skal en fremme et krav om erstatning må saken opp for domstolene. Ombudet opptrer ikke som partsrepresentant eller rettsjelper. Å få advokatbistand gjennom fri retts hjelp kan være avgjørende for at diskrimineringsvernet skal være reelt.

FFO mener det er et klart behov for juridisk bistand i diskriminerings saker. Stortingsmeldingen «Om offentlig retts hjelp»¹⁰ og NOU 2011:18 «Struktur for likestilling» anbefaler fri retts hjelp i diskriminerings saker. Ved at saker om diskriminering omfattes av lov om fri retts hjelp vil man få et mer effektivt vern mot diskriminering. Det er også en forpliktelse for norske myndigheter i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 5(2) å gi funksjonshemmede effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering.

FFO ber derfor regjeringen om å følge opp forslaget i stortingsmeldingen og NOU-en om å utvide lov om fri retts hjelp til å omfatte diskriminerings saker.

Pasient- og brukerrettighetsloven

Pasient- og brukerrettighetsloven gir rett til nødvendige helsetjenester fra kommunen og spesialisthelsetjenesten, samt rett til nødvendige omsorgstjenester fra kommunen.

FFO mener at alle brudd på pasient- og brukerrettighetsloven bør være et prioritert område etter retts hjelploven. Rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester er i kjernen av hva velferdsstaten skal tilby. Pasient- og brukerrettighetsloven gir rettigheter som ikke bare sikrer liv og helse, men også muligheten til å leve et selvstendig og fullverdig liv. Som kjent kan kommunale prioriteringer og kommuneøkonomien medføre betydelig variasjon når det gjelder omfanget av og kvaliteten i tjenestetilbudet. Hvilket tilbud man får avhenger i stor grad av hvor i landet man bor. Fylkesmannen er også pålagt å legge vekt på det kommunale selvstyret når det gjelder helsetjenester og stor vekt på det kommunale selvstyret når det gjelder omsorgstjenester og praktisk bistand.

Det er et pasient- og brukerombud i hvert fylke.¹¹ Pasient- og brukerombudet skal arbeide for å ivareta pasientens og brukerens behov, interesser og rettssikkerhet overfor den statlige spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og for å bedre kvaliteten i disse tjenestene.¹² Dette er en svært god ordning, men det er ikke nok for å sikre

7 LDO Halvårsstatistikk – 1. halvår 2013

8 CRPD artikkel 5

9 NOU 2012:15 Politikk for likestilling

10 St.meld nr.26 (2008-2009)

11 Pasient- og brukerrettighetsloven § 8-2

12 Pasient- og brukerrettighetsloven § 8-1

oppfyllelse av lovfestede rettigheter på området. Ombudene har for det første begrenset kapasitet. Videre har ombudene ingen formell myndighet, og de fører ikke saker for domstolene. Det er derfor behov for juridisk bistand utover den bistanden ombudene kan gi.

Problemer med å få oppfylt rettighetene til forsvarlige helse- og omsorgstjenester viser et klart behov for en utvidelse av ordningen med fri rettshjelp på dette området. Stortingsmeldingen «Om offentlig rettshjelp» foreslår derfor å utvide rettshjelploven til å omfatte helse- og sosialsaker.

FFO ber derfor regjeringen om å utvide lov om fri rettshjelp til å omfatte saker etter pasient- og brukerrettighetsloven i tråd med forslaget i stortingsmeldingen.

Opplæringsloven

FFO erfarer gjennom henvendelser til Rettighetssenteret at mange dessverre ikke får oppfylt de lovfestede rettighetene de har på skoleområdet. Riksrevisjonens rapport om spesialundervisning,¹³ Fylkesmannens nasjonale tilsyn¹⁴ og Rettighetssenterets rapport om spesialundervisning i praksis¹⁵ er bevis på et stort udekket rettshjelpsbehov på opplæringslovens område. Når lovfestede rettigheter brytes, svekkes funksjonshemmede barns livskvalitet og mulighet til samfunnsdeltagelse senere i livet. Dette er svært kritisk da grunnleggende skoleferdigheter er en nødvendig forutsetning for videre utdanning og deltagelse i arbeidslivet.

På skoleområdet er det heller ingen lovfestet ombudsordning der man kan få veiledning om rettigheter etter opplæringsloven.

FFO ber derfor om utvidelse av rettshjelploven til å omfatte saker etter opplæringsloven

Folketrygdloven

I dag er det som nevnt bare i klagesaker etter folketrygdloven at man kan ha rett til fri rettshjelp. Dette forutsetter at den det gjelder har fått et enkeltvedtak som man ønsker å klage på, og at man har formue og inntekt under grensen i forskrift til rettshjelploven. FFO erfarer at mange har et stort behov for hjelp og veiledning i prosessen frem til det blir fattet et vedtak. Bakgrunnen er at altfor mange opplever at NAV-systemet svikter; brukere får ikke nødvendig informasjon, saksbehandlingsfeilene er mange og oppfølgingen av brukere svikter. Riksrevisjonen har også påpekt at NAV bør gi bedre oppfølging til brukere med behov for koordinerte tjenester.¹⁶

FFOs Rettighetssenter får mange henvendelser fra fortvilte funksjonshemmede og kronisk syke som møter problemer i NAV. I 2013 gjaldt 37 % av alle henvendelsene saker etter folketrygden, en økning på 3 % fra året før. I 2010 utarbeidet senteret en rapport om brukernes erfaringer med NAV.¹⁷ Rapporten inneholdt en analyse av saker innenfor folketrygdlovens område som Rettighetssenteret har behandlet i 2009 og deler av 2010 - totalt 719 saker. Gjennomgangen avdekket en rekke alvorlige tilfeller av feil og svikt i NAV, og i rapporten presenteres hovedfunn som mangelfull oppfyllelse av veiledningsplikten, mangel på nødvendig kunnskap og kompetanse hos saksbehandlere, saksbehandling i strid med forvaltningsloven og forvaltningsrettslige prinsipper, utilgjengelighet, misnøye med saksbehandler og uklarheter i rollefordeling.

13 Riksrevisjonens undersøkelse av spesialundervisning i grunnskolen, Dokument 3:7 (2010-2011)

14 Rapport fra felles nasjonalt tilsyn med opplæringsområdet 2007, Utdanningsdirektoratet

15 Rett til spesialundervisning i praksis? En rapport om spesialundervisning i grunnskolen og videregående opplæring, FFOs Rettighetssenter (2008)

16 Dokument 3:16 (2011-2012) Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV

17 Hvor skal grensen gå. En rapport om brukernes erfaringer med dagens organisering av NAV (FFO 2010)

Når NAV svikter eller når brukere har behov for mer hjelp, er det behov for at instanser utenfor NAV kan bistå. På trygdeområdet er det ingen instans som kan bistå med råd og veiledning. Den det gjelder blir derfor ofte stående helt alene. Det kan være vanskelig å henvende seg til NAV for veiledning fordi NAV blir oppfattet som en motpart i saken. Derfor har FFO tatt til orde for et eget NAV-ombud for å sikre brukernes rettssituasjon.

Det er behov for å endre rettshjelploven slik at også de som møter problemer i prosessen frem mot vedtak etter folketrygdloven kan få rettshjelp. FFO ber derfor regjeringen utvide rettshjelploven til å omfatte alle saker etter folketrygdloven.

Høyere inntektsgrense i forskrift til rettshjelploven

Det er et stort udekket rettshjelpsbehov blant funksjonshemmede og kronisk syke. Selv om et saksområde faller innenfor rettshjelploven, innskrenkes retten til fri rettshjelp til de med aller dårligst økonomi. Inntektsgrensen for fri rettshjelp er per 2013 kr 246 000 i brutto årsinntekt for enslige og kr 369 000 i brutto årsinntekt for ektefeller og samboere.¹⁸

Selv om bruttoinntekten er høyere enn de fastsatte grensene, har mange ikke råd til å betale for en advokat. Den reelle betalingsevnen blir liten når skatt, utgifter til bolig og andre faste utgifter trekkes fra. I tillegg er det kjent at funksjonshemmede og kronisk syke har en del ekstra utgifter knyttet til sykdom som man ikke får kompensert av det offentlige. Dette er forsterket av bortfall av særfradragsordningen for store sykdomsutgifter. For mange blir det en for stor økonomiske belastning å betale for juridisk bistand. Dagens inntektsgrense bidrar altså til å opprettholde sosiale forskjeller. En høyere inntektsgrense for rett til fri rettshjelp vil fremme likhet for loven og styrke utsatte gruppers rettsstilling.

I stortingsmeldingen «Om offentlig rettshjelp» ble det foreslått å heve inntektsgrensene til kr 325 000 for enslige og kr 600 000 for ektefeller og samboere. I tillegg ble det foreslått at utgifter knyttet til forsørgeransvar og sykdom skulle trekkes fra brutto inntekt.

I statsbudsjettet for 2015 ber FFO regjeringen heve inntektsgrensene i forskrift til rettshjelploven og vurdere å knytte den til folketrygdens grunnbeløp som er gjenstand for årlig justering.

Økning av bevilgningen til tilskudd til spesielle rettshjelptiltak

Departementet har siden 2013 bevilget penger til spesielle rettshjelptiltak gjennom en egen tilskuddsordning.

Rettshjelptiltakene bidrar i stor grad til å møte et stort udekket behov for rettshjelp ved å gi generell informasjon og juridisk bistand i enkeltsaker. Veiledningsplikten til det offentlige er viktig, men ikke alltid tilstrekkelig. For den som er avhengig av offentlige tjenester kan det være av stor betydning å kunne gå til noen utenfor det offentlige systemet for å få vurdert saken sin og om man bør klage eller ikke. Uavhengige rettshjelptiltak har stor legitimitet, skaper tillit og problemene vil kunne løses effektivt på et lavt nivå. Rettshjelptiltak rettet mot en bestemt gruppe vil dessuten gi målrettet informasjon.

Det er på det rene at det er et stort gap mellom politiske målsettinger og virkeligheten når det gjelder deltagelse og likestilling for funksjonshemmede. Manglende oppfyllelse av juridiske rettigheter er en del av forklaringen på dette. FFO har derfor i flere år søkt om tilskudd til drift av vårt rettshjelptiltak, FFOs Rettighetssenter, men har ikke mottatt støtte til dette. Begrunnelsen for avslaget har blant annet vært at midlene har vært begrenset.

¹⁸ Forskrift til lov om fri rettshjelp § 1-1

Det er svært viktig at tilskuddet til spesielle rettshjelpstiltak styrkes og at særlig rettshjelpstiltak rettet mot funksjonshemmede og kronisk syke omfattes av ordningen. FFO håper at en økt budsjettramme for tilskuddet også kan sikre at FFO etter søknad kan motta midler til drift av vårt eget rettshjelpstiltak.

FFO ber derfor regjeringen om at bevilgningen til tilskudd til spesielle rettshjelpstiltak økes i statsbudsjettet for 2015 og at FFOs Rettighetssenter sikres midler til videre drift.

Anmodning om møte

FFO ber samtidig om et snarlig møte med politisk ledelse i departementet for å gjennomgå våre krav til statsbudsjettet.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON



Knut Magne Ellingsen
Leder



Liv Arum
Generalsekretær

Vedlegg: Rapporten «Utviklingen av funksjonshemmedes rettssituasjon de siste 10 år»

Kopi: Kontaktutvalget med Regjeringen
v/Barne-, likestillings- og inkluderingsminister Solveig Horne