

F. t. beslutn. vedr. en social retssikkerhedskommission

Beslutningsforslag nr. B 174. Fremsat den 14. april 2009 af Line Barfod (EL), Johanne Schmidt-Nielsen (EL), Mette Frederiksen (S), Lise von Seelen (S), Özlem Sara Cekic (SF), Karina Lorentzen Dehnhardt (SF), Marianne Jelved (RV) og Morten Østergaard (RV)

Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en social retssikkerhedskommission

Folketinget opfordrer regeringen til at nedsætte en kommission, der skal se på retssikkerheden på det sociale område og i løbet af 2 år komme med en betænkning med forslag til forbedringer

af retssikkerheden. Kommissionen kan eventuelt komme med delbetænkninger undervejs, såfremt man finder det formålstjenligt.

Bemærkninger til forslaget

Beslutningsforslaget er en stort set uændret gennemførelse af beslutningsforslag nr. B 102 fra folketingsåret 2006-07. Se Folketingstidende 2006-07, tillæg A, side 6052 og 6057, og forhandlingerne side 6660. I forhold til beslutningsforslag nr. B 102 er forslagene om undersøgelser af retssikkerheden i forbindelse med inddrivelse af gæld i sociale sager og eventuelle lovkrav om uafhængige borgerrådgivere i alle kommuner udgået.

Formålet er at få klarhed over, hvilke retssikkerhedsproblemer der findes inden for det sociale område, og komme med forslag, der øger retssikkerheden.

Ved det sociale område forstås i dette forslag sager vedrørende kontanthjælp, boligstøtte, friplads i daginstitution, pension, sygedagpenge, førtidspension, fleksjob, fleksydelse, ledighedsydelse, skånejob, hjemmehjælp, handicaphjælp og øvrige sociale ydelser som f.eks. tandlægehjælp.

Kommissionen får frie hænder til at argumentere for, at der bør medtages områder, der ikke er nævnt i opremsningen. Der findes særregler på børn og ungeområdet i forbindelse med tvangsfjernelser, som undtages i denne sammenhæng.

Det var en del af regeringens første regeringsgrundlag, at der skulle nedsættes en retssikkerhedskommission, hvilket også skete. Og det er der blevet en lov ud af. Men kommissionen havde kun til opgave at se på retssikkerheden for virksomheder. Derfor mangler der stadig en kommission, der ser på den haltende retssikkerhed på det sociale område.

Der bliver nogle gang sagt som provokation, at det stort set er umuligt at finde en social sag, hvor der ikke er sket mindst én lovovertrædelse, f.eks. manglende høring eller klagevejledning, overtrædelse af tidsfrister eller beslutninger truffet uden hjemmel. Men desværre viser en række undersøgelser, at der sker rigtig mange overtrædelser. Og for borgeren kan det være meget svært at forstå, at det som oftest overhovedet ikke tillægges betydning, når myndigheder begår lovovertrædelser, mens det kan have store konsekvenser, hvis borgeren ikke overholder eksempelvis en tidsfrist.

I det følgende oplistes eksempler på problemfelter en social retssikkerhedskommission kan arbejde med.

1. Bevisbyrden.

Ved straffesager er systemet indrettet således, at det offentlige skal bevise, at der er begået en strafbar handling, og den sigtede borger får forsvarerbistand. Man forsøger i det hele taget at arbejde ud fra et princip om »equality of arms«, altså at anklagemyndighed og forsvar skal have lige vilkår. Men ved sociale sager, som kan have enorm betydning for den enkelte borger og f.eks. handle om hele deres forsørgelsesgrundlag i mange år eller om personlig hjælp, så de ikke skal ende som en social grøntsag, er der intet princip om at arbejde ud fra et hensyn om lige vilkår. Tværtimod er det borgeren, der har bevisbyrden, både over for sagsbehandleren, i klagesystemet og ved domstolene, for, at hele det mægtige offentlige system har begået en fejl. Og borgeren skal i vidt omfang selv skaffe sig juridisk bistand og selv betale for det.

Kommissionen skal redegøre for fordele og ulemper ved omvendt bevisbyrde både i klagesystemet og ved domstolene i sociale sager, »omvendt« forstået på den måde, at systemet skal bevise, at det har ret, frem for at borgeren skal bevise, at der er begået en fejl, altså i overensstemmelse med reglerne inden for strafferechtsplejen.

2. Uagtsomt socialbedrageri

I 2003 blev der indsat en ny § 12 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, der indførte straf for uagtsomt socialbedrageri. Forsætligt socialbedrageri, det vil sige, når borgeren bevidst vildleder myndighederne, har altid været strafbart efter den almindelige bedrageribestemmelse i straffeloven. Men med lovændringen på det sociale område kan borgeren straffes med bøde, hvis borgeren burde have vidst, at denne skulle afgive nogle oplysninger til myndighederne, men ikke har gjort det.

Det har i mange år været diskuteret, om man burde indføre en generel bestemmelse om uagtsomt bedrageri i straffeloven. Men det er gentagne gange blevet

afvist med det argument, at det skal være muligt at vide, hvad der er strafbart, og hvad der ikke er, hvilket vil være meget svært, hvis man udvider til uagtsomt bedrageri. Og det har været med tanke på folk i erhvervslivet med mulighed for rådgivning fra advokater og revisorer. Men på socialområdet blev det indført uden de store overvejelser om, hvorvidt borgere, der ofte har meget få ressourcer og ofte står midt i en krise, har overskuddet til at vurdere, hvilke oplysninger de burde give myndighederne. F.eks. er det meget uklart, hvornår man skifter status fra at være reelt enlig til at være samboende. I forhold til forsætligt bedrageri er det klart, at hvis man er flyttet sammen med en kæreste og bare opretholder en proformaadresse et andet sted for fortsat at kunne hæve sociale ydelser, så ved man, at oplysningen om, at man er blevet samboende, skulle være afgivet. Men hvis man har fået en kæreste, som man indimellem sover hos og spiser sammen med, hvornår er det så, man burde oplyse det til myndighederne? Derfor bør man se på, hvordan bestemmelsen har fungeret i praksis, og om den bør ophæves.

Kommissionen skal evaluere, hvordan loven om uagtsomt socialbedrageri har virket i praksis, og vurdere, om bestemmelsen bør ophæves.

3. Ikkeproportionale sanktioner

I det sociale system findes flere ikkeproportionale sanktioner. Det er f.eks., når kontanthjælp bliver gjort tilbagebetalingspligtig i flere år, hvis det vurderes, at borgeren selv er skyld i at være blevet arbejdsløs, modsat dagpengesystemet, hvor man »kun« får 5 ugers karantæne.

Kommissionen skal lave en oversigt over ikkeproportionale sanktioner samt beskrive konsekvenserne for borgerens retssikkerhed ved en ændring af disse bestemmelser.

4. Udbetaling af godtgørelse til borgeren

Der har i flere år været fokus på borgeres overtrædelser af regler, og der er gennemført en lang række sanktionsmuligheder over for borgerne, f.eks. således at der trækkes i kontanthjælp, dagpenge, boligstøtte m.v., også ved mindre forseelser. Men de mange borgere, der bliver udsat for myndighedernes overtrædelser af helt klare retsregler, står som regel magtesløse.

Der er gennemført en række retsregler, der skal sikre borgernes retssikkerhed: regler om ret til aktindsigt, om partshøring, om klagevejledning, om tidsfrister og om beskyttelse af persondata. Det er regler, der skal sikre, at myndighedsafgørelser træffes på så korrekt et grundlag som muligt. Men det er alligevel meget sjæl-

dent, at selv grove overtrædelser af sådanne regler har nogen som helst konsekvenser for myndighederne.

Det opleves som klart urimeligt af borgerne, at lovovertrædelser ikke har nogen konsekvenser. På andre områder er der indført godtgørelser, f.eks. ved manglende eller ukorrekt ansættelsesbevis og ved uberettiget varetægtsfængsling. Der skal ikke være tale om en erstatning, da der oftest ikke vil kunne påvises noget tab, og heller ikke om en bøde, der jo ville kræve en undersøgelse og afgørelse af, om myndigheden havde handlet forsætligt eller uagtsomt.

Derfor kunne man overveje at indføre en godtgørelse, så borgeren f.eks. får 5.000 kr., hvis en myndighed har overtrådt de regler, der skal sikre borgernes retssikkerhed. Godtgørelsen må selvfølgelig ikke på nogen måde kunne modregnes i kontanthjælp eller anden indkomst og skal ikke være skattepligtig.

Kommissionen skal redegøre for fordele og ulemper, såfremt det offentlige skal betale en godtgørelse til borgeren, hvis en offentlig myndighed har begået en lovovertrædelse. Kommissionen skal herunder redegøre for lignende ordninger i andre lande.

5. Udvidelse af tilbud om retshjælp

Den sociale lovgivning er meget indviklet, og den kan være svær for mange borgere at finde rundt i. Flere og flere frivillige organisationer udvider i disse år deres rådgivning og bisidderordning, da mange borgere oplever det sociale system som modpart og ikke som hjælper og rådgiver. Der er alt for lidt gratis retshjælp i Danmark, hvor enhver kan komme og få råd og vejledning, eventuelt anonymt. Og ordningen med offentlig retshjælp ved advokat må dels ikke anvendes på områder, hvor offentlige myndigheder har vejledningspligt, medmindre borgeren er uenig med systemet, dels er betalingen til advokaterne ikke blevet reguleret i årevis, så meget få advokater ønsker at yde retshjælp.

På skatteområdet har man indført en ordning, hvor borgerne kan få betalt deres rådgiverbistand helt eller delvis, såfremt de får medhold i deres sag. På det sociale område kan det have mindst lige så stor betydning at få sagkyndig bistand. Her er ofte tale om borgere, der slet ikke har ressourcer til selv at vurdere deres sag eller søge informationer om deres retsstilling.

Kommissionen skal klarlægge behovet og mulighederne for at udvide tilbuddene om retshjælp til borgere.

6. Klagevejledning for alle

Såvel afgørelser som klagevejledninger kan være meget svære at forstå for mange borgere, særlig hvis de har læsevanskeligheder. Og hvis man ikke får kla-

get i tide, mister man ofte sin ret. Derfor bør det overvejes, om klagevejledning skal gives både mundtligt og skriftligt og på en måde, så borgeren har mulighed for at spørge ind til, hvad afgørelsen egentlig går ud på. Nogle gange får borgere medhold i sager, men kan ikke umiddelbart forstå det ud fra teksten i brevet.

Kommissionen skal udarbejde forslag til, hvad der kan gøres, for at alle borgere får en klar begrundelse og en klagevejledning, som de kan forstå, også selv om de måske er ordblinde, har funktionsnedsættelse eller bare ikke har ressourcer til at forstå en skriftlig afgørelse.

7. Fri proces i sociale sager

Det kan være dyrt at føre en retssag, især mod offentlige myndigheder, hvor man kan risikere at skulle betale både sin egen advokat og kammeradvokaten, hvis man taber. Det kan afholde mange fra at anlægge en sag. Det er klart et fremskridt, at retsafgifterne er sat væsentligt ned i sager mod offentlige myndigheder, men de øvrige sagsomkostninger er også afgørende.

Kommissionen skal undersøge, hvilke konsekvenser det vil have for borgerens retssikkerhed, og hvilke konsekvenser det vil have for domstolens økonomi, hvis man giver mulighed for fri proces i sociale sager fri proces på en sådan måde, at borgeren bliver bevilget fri proces efter gældende regler, medmindre det er åbenbart, at den offentlige myndighed ikke har begået fejl.

8. Beskyttelse af borgerens personlige data

Der er mange meget følsomme persondata om borgere, der modtager sociale ydelser. I takt med at registre i stigende omfang samkøres, forvaltninger lægges sammen, der oprettes kvikskranner, borgerservicecentre m.v., er der stort behov for at se på, hvordan borgernes følsomme data beskyttes.

Kommissionen skal udarbejde forslag til retningslinjer, der sikrer, at borgernes personlige data er beskyttet i alle forhold.

9. Regelforenklning og eventuel socialvejledning

Der er mange forskellige regler i mange forskellige love, som sagsbehandlere og borgere skal holde styr på. Derfor kan det være fornuftigt at se på, om der på nogle områder kan ske en regelforenklning. Det er dog ikke tanken, at den foreslåede kommission skal komme med et forslag til en egentlig socialreform, og der vil derfor sikkert fortsat være mange indviklede regler.

På skatteområdet har der i mange år eksisteret en ligningsvejledning, der revideres hvert år. I lignings-

vejledningen er paragraf for paragraf gennemgået med forklaring om, hvordan den fortolkes i praksis, og med korte referater af relevante domme og administrative afgørelser. Borgerne kan støtte ret på ligningsvejledningen. Måske skal der udarbejdes en tilsvarende socialvejledning, så f.eks. Ankestyrelsens afgørelser løbende kommer til at fremgå af en sådan. Endvidere har SKAT udarbejdet en inddrivelsesvejledning, som er tilgængelig på SKATs hjemmeside, og som gør det nemt og hurtigt at få overblik over retstilstanden på området. Inddrivelsesvejledningen beskriver grundlaget for restanceinddrivelsesmyndighedens inddrivelse af offentlige krav og reglerne for bo-behandling, forældelse, betalingsordninger, gældssænering og eftergivelse m.v.

Kommissionen skal se på, om der kan ske regelforenklning på nogle områder, og om det vil være muligt at udarbejde en socialvejledning, der i lighed med ligningsvejledningen kan bruges af både sagsbehandlere og borgere til at få overblik over, hvordan bestemmelserne anvendes i praksis.

10. Adskillelse af rådgivning, metode og kontrol

I dag er lovgivningen og den daglige praksis præget af regler, der sammenblander selve hovedindholdet i sagsbehandlingen, nemlig at være rådgiver for borgeren og forsøge at finde løsninger på problemer med konkrete fastsatte metoder, der skal sikre ensartethed i afgørelserne, med kontrol med, om borgeren nu også er berettiget til social hjælp. Det gør reglerne indviklede, og det gør det meget svært for både sagsbehandleren og borgeren at få klarhed over, hvornår der tale om den ene og den anden rolle. Og det er meget svært at få et godt møde mellem sagsbehandler og borger, hvilket er selve grundstenen for en god rådgivning, såfremt der ikke er den fornødne tillid, fordi sagsbehandleren samtidig er kontrollant.

Derfor bør kommissionen se på, om man kan adskille rollerne, først og fremmest så rådgivning og kontrol udføres af forskellige mennesker, og helst fra forskellige forvaltninger. Samtidig bør der ses på, om nogle af de metoderegler, der i dag fremgår af lovgivningen, bør flyttes over i vejledninger, så det bliver nemmere for både sagsbehandlere og borgere at se, hvad det reelle indhold i lovgivningen er.

Kommissionen skal se på, hvordan og i hvilket omfang man for det første kan adskille rådgivning og kontrol og for det andet flytte metoderegler fra lovgivning til vejledninger.

11. Afskaffelse af myndighedernes ret til anke

Der føres en del klagesager, hvor borgeren i første klageinstans får medhold, men hvor kommunen er

utilfreds med afgørelsen og derfor går videre med sagen til næste instans. Det ville være en styrkelse af borgerens retssikkerhed, hvis myndighederne ikke kan anke afgørelser, hvor borgeren får medhold. Hvis de mener, en afgørelse giver store problemer, må de så i stedet gå til Folketinget for at forsøge at få ændret lovgivningen.

Kommissionen skal overveje, om myndighedernes ret til at anke en afgørelse skal afskaffes.

12. Kontaktpersoner

Opriindelig var tanken med det sociale system, at en socialrådgiver skulle kunne tage sig af hele mennesker og familier og hjælpe med at rådgive om løsninger af alle deres problemer. Men i takt med at systemerne er blevet mere og mere fragmenterede, sidder sagsbehandlerne kun med en del af problemerne. Derfor indføres der i stigende omfang kontaktpersoner, der skal hjælpe borgeren med at holde styr på de mange forskellige akter, afgørelser, møder, behandlinger m.v., som en borger kan være involveret i, hvis vedkommende f.eks. er kronisk syg, har dobbeltdiagnose eller har forskellige sociale problemer i familien. Men hvad er egentlig den retssikkerhedsmæssige status for sådanne kontaktpersoner?

Kommissionen skal se på ordninger med kontaktpersoner, og om der er behov for yderligere lovgivning for at sikre yderligere udbredelse og få klarhed over kontaktpersonernes retslige status i forhold til borgeren.

13. Uddannelse og efteruddannelse af socialrådgivere

Socialrådgiveruddannelsen har på mange måder et andet sigte end den virkelighed, mange socialrådgivere sidder i som sagsbehandlere hos offentlige myndigheder. Den retssikkerhedsmæssige vinkel af det sociale arbejde kunne muligvis godt trænge til at blive oprioriteret, ikke fordi socialrådgivere skal til at være jurister, men så det bliver tydeligere, hvad formålet er med de forskellige regler i lovgivningen, der skal sikre borgerens retssikkerhed, og så socialrådgiverne får den nødvendige faglige ballast til også at kunne modstå chefer, der kommer med økonomiske argumenter.

Desuden er der helt sikkert mange socialrådgivere, der kunne have glæde af efteruddannelse. Men det kræver selvfølgelig også nogle ekstra ressourcer, så de ikke bare har endnu flere sager, når de kommer tilbage fra efteruddannelse, fordi der ikke har været råd til en vikar.

Kommissionen skal se på, om der bør ske en ændring af socialrådgiveruddannelsen og efteruddannelsen, så socialrådgiverne får en bedre faglig ballast i forhold til borgernes retssikkerhed.

Samlet oversigt over kommissionens arbejde:

1. Kommissionen skal redegøre for fordele og ulemper ved omvendt bevisbyrde både i klagesystemet og ved domstolene i sociale sager, »omvendt« forstået på den måde, at systemet skal bevise, at det har ret, frem for at borgeren skal bevise, at der er begået en fejl, altså på lige fod med reglerne i strafferet.
2. Kommissionen skal evaluere, hvordan loven om uagtsomt socialbedrageri har virket i praksis, og vurdere, om bestemmelsen bør ophæves.
3. Kommissionen skal lave en oversigt over ikke-proportionale sanktioner samt beskrive konsekvenserne for borgerens retssikkerhed ved en ændring af disse bestemmelser.
4. Kommissionen skal redegøre for fordele og ulemper, såfremt det offentlige skal betale en bod/erstatning/godtgørelse til borgeren, hvis en offentlig myndighed har begået en lovovertrædelse.
5. Kommissionen skal klarlægge behovet og mulighederne for at udvide tilbuddene om retshjælp til borgerne.
6. Kommissionen skal udarbejde forslag til, hvad der kan gøres, for at alle borgere får en klar begrundelse og en klagevejledning, som de kan forstå, også selv om de måske er ordblinde eller har funktionsnedsættelser.
7. Kommissionen skal undersøge, hvilke konsekvenser det vil have for borgerens retssikkerhed, og hvilke konsekvenser det vil have for domstolenes økonomi, hvis man gav mulighed for fri proces i sociale sager fri proces på en sådan måde, at borgeren blev bevilget fri proces efter gældende regler, medmindre det er åbenbart, at den offentlige myndighed ikke har begået fejl.
8. Kommissionen skal udarbejde forslag til retningslinjer, der sikrer, at borgernes personlige data er beskyttet i alle forhold.
9. Kommissionen skal se på, om der kan ske en regelforenklings på nogle områder, og om det vil være muligt at udarbejde en socialvejledning, der i lighed med ligningsvejledningen kan bruges af både sagsbehandlere og borgere til at få overblik over, hvordan bestemmelserne anvendes i praksis.
10. Kommissionen skal se på, hvordan og i hvilket omfang man for det første kan adskille rådgivning og kontrol og for det andet flytte metoderegler fra lovgivning til vejledninger.
11. Kommissionen skal overveje, om myndighedernes ret til at anke en afgørelse skal afskaffes.

12. Kommissionen skal se på ordninger med kontaktpersoner, og om der er behov for yderligere lovgivning for at sikre yderligere udbredelse og få klarhed over deres retslige status i forhold til borgeren.
13. Kommissionen skal se på, om der bør ske en ændring af socialrådgiveruddannelsen og efteruddannelsen, så socialrådgiverne får en bedre faglig ballast i forhold til borgernes retssikkerhed.

Sammensætning af kommissionen

Kommissionen bør have en bred sammensætning, hvor det især sikres, at brugergrupperne er repræsen-

teret, men selvfølgelig skal der også være repræsentanter for myndighederne. Følgende kunne overvejes i forbindelse med sammensætningen, idet der dog nok højest bør være 10-12 medlemmer: Retssikkerhedsfonden, SAND - De hjemløses landsorganisation, Rådet for Socialt Udsatte, Ældremobiliseringen, Ældre Sagen, førtidspensionistforeninger, DSI, 3F, FOA, Socialpolitisk Forening, Retspolitisk Forening, Dansk Socialrådgiverforening, SL, KL, Danske Regioner, Institut for Menneskerettigheder, Datatilsynet, en dommer, en juraprofessor i socialret, en ekspert fra de sociale højskoler, Ankestyrelsen, Velfærdsministeriet, Justitsministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

Skriftlig fremsættelse

Line Barfod (EL):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en social retssikkerhedskommission.

(Beslutningsforslag nr. B 174).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.