

Kvittering på innsendt hørings svar på Høring - NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet

Høringens saksnummer: 23/2187

Høring: Høring - NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet

Levert: 01.10.2023 16:34

Svar type:

Jeg svarte som: Arbeidstakerorganisasjon

Avsender: Juristforbundet

Kontaktperson: André Oktay Dahl

Kontakt e-post: aod@juristforbundet.no

Rettsikkerhet for innbyggerne. Uansett størrelsen på kommunen. Også i krisetider

Alle innbyggere har krav på rettsikkerhet. Uansett hvor de bor eller hvem de er. En kommunes størrelse, økonomi eller geografiske tilhørighet er ikke et argument for å fire på kravene til hva en pasient, elev, ansatt, et barn, en rusmisbruker, strandsonen eller andre skal forvente at den enkelte kommune gjør for å sikre at avgjørelser blir fattet på riktig måte. Debatten om juristenes rolle ved behandling av søknader om dispensasjon fra det generelle forbudet mot bygging i strandsonen har skapt stor oppmerksomhet gjennom sommeren. Juristforbundets utgangspunkt i dette og andre brennbare spørsmål, er at tilgang på tilstrekkelig og god juridisk kompetanse gjennom ansatte jurister som aktivt driver lovlighetskontroll, sørger for objektivitet og sikrer likebehandling, er innbyggernes, myndighetenes og kommunenes beste alliansepartner; En alliansepartner som bidrar til å skape tillit til at sentrale myndighetsoppgaver gjennomføres på en måte som er i tråd med det som er gjeldende lovverk og hvor innbyggerne får det de har krav på innenfor demokratiske og lovmessige rammer.

Boken «Kriseregulering-Lovgivning under koronakrisen» (Høgberg, Holmøyvik, Eriksen- Fagbokforlaget 2023) er overlevert Justis-og beredsskapsdepartementet ved statsråd Enger-Mehl. Boken er resultatet av et samarbeidsprosjekt mellom de juridiske fakultetene i Norge. I denne analyseres lokale og sentrale myndigheters rettslige håndtering av koronakrisen.

- Jussen er et kraftig verktøy, som må brukes med omhu. Jussen er tross alt det verktøy man regulerte hele krisen med, sammen med enkelte økonomiske virkemidler, men det var dessverre altfor få jurister involvert i regelutforming, oppsummerte jussprofessor Benedikte Høgberg i en fagartikkel i Juridika 27 oktober 2022.

I Regjeringens videre arbeid med oppfølgingen av både Generalistkommunesystemet og Koronakommisjonens siste rapport, anmoder Juristforbundet om at funnene blir gjennomgått nøye og at Regjeringen koordinerer sitt videre arbeid basert på at det foretas en full offentlig gjennomgang av jussens samlede rolle i krisehåndteringen vi nettopp har lagt bak oss. Slik at norske kommuner står bedre rustet ved senere kriser.

Hva er rettssikkerhet?

Kjernen i begrepet «rettssikkerhet» er knyttet til kravet om at enkeltindividet skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, samtidig som vedkommende skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser.

Rettssikkerhetskravene kan deles i to hovedkategorier:

1. **Materiell rettssikkerhet**, som stiller overordnede krav til en avgjørelses innhold
2. **Prosessuell rettssikkerhet**, som angir kravene til hvordan avgjørelsen blir truffet.

Materiell rettssikkerhet omhandler de overordnede kravene til lovgivningen og dens anvendelse. Inngrep mot borgerne må ha hjemmel i lov. Dette kalles legalitetsprinsippet og skal sikre mot overgrep og vilkårlighet og gjøre borgerne i stand til å forutberegne sin rettsstilling. I tillegg skal kommunenes vedtak fattes i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper. Skjønnsmessige avgjørelser skal bl.a. baseres på saklige hensyn og følge likhetsprinsippet, som innebærer at like beslutninger bør fattes overfor innbyggere med like forutsetninger.

Prosessuell rettssikkerhet omhandler samspillet mellom borgere og kommunen samt regler om saksbehandling. Her fokuseres det på hvordan kommunene behandler sakene fremfor det konkrete utfallet av vedtakene. I denne sammenheng er kravene til uavhengighet, objektivitet og saklighet sentrale rettssikkerhetsgarantier. Kravene innebærer at den som treffer beslutninger må ha den tilstrekkelige distanse til saken til å kunne treffe avgjørelser uten at det tas utenforliggende eller usaklige hensyn.

Måten beslutninger fattes på har ikke bare stor betydning for legitimiteten av beslutningen, eller med andre ord om innbyggers oppfatning av om utfallet er rettfærdig. Det er også med på å sikre at beslutningen er basert på de korrekte forutsetningene.

Mangel på jurister i kommunene. Til skade for samfunnets svakeste.

I Juristforbundets kommuneundersøkelse (Rambøll 2023) fremgår det at hele 47 prosent av landets kommuner ikke har jurist/er ansatt i sin forvaltning. Undersøkelsen viser at det er kommuner med innbyggertall under 10 000 som i liten grad har jurister. Juristdekningen er best i Oslo og kommuner i Viken, Rogaland og Vestland. Lavest juristdekning finner vi i kommuner i Nordland, Troms, Finnmark og Innlandet. Har dette da noe å si for rettssikkerheten? Svaret på det bør være åpenbart for dem som har vedtatt lovgivning som har til hensikt å ta vare på samfunnets svakeste.

Jurister som kan sikre barns rettssikkerhet

Juristforbundet viser derfor blant annet til sitt innsendte hørings svar til NOU 2023:7 «Trygg barndom, sikker fremtid» hvor vi viser til Dokument 3:5 (2022-2023) Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningspraksisen i det kommunale barnevernet som viser betydelige svakheter i barns og foreldres rettssikkerhet i møte med barnevernet. Utdfordringen i det kommunale barnevernet er at hverken kommuneledelse, politikere eller barnevernsjefer i de fleste kommuner ser behovet for jurister eller er villig til å prioritere denne kompetansen inn i barnevernet. Dette til tross for utallige dommer i Den europeiske menneskerettighetsdomstol, tilsynsrapporter fra Statsforvalteren, samt rapporter fra Fjeld-utvalget 2020 og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) 2021. Konklusjonene er klare og kjente.

Det kommunale barnevernet er et myndighetsorgan med mye makt.

Barnevernsloven åpner for svært inngripende tvangstiltak. Dette stiller store krav til rettsikkerhet og beslutningsprosesser. Lovverket skal ivareta rettighetene til både barn og foreldre og rettsvernet til den private part kan i en del saker fremstå som for svakt. Barn og foreldres rettsikkerhet må styrkes. I samtlige rapporter fremgår det at det kommunale barnevernet mangler juridisk kompetanse. Av Juristforbundets kommuneundersøkelse fremgår det at bare 6 prosent av landets barneverntjenester har ansatt jurist.

Juristforbundet mener at jurister i det lokale barnevernet ikke bare er en viktig ressurs, men en forutsetning for å styrke innbyggernes rettsikkerhet og heve den juridisk kompetanse i tjenesten. Juristforbundet mener derfor at det må innføres et lovkrav om jurist i den kommunale barneverntjenesten.

For kommuner som ikke har anledning til å knytte til seg jurist i barneverntjenesten vil interkommunalt samarbeid kunne være en løsning. I dag inngår 197 kommuner i til sammen 63 interkommunale samarbeidsformer. Juristforbundet avdekket i sin kommuneundersøkelse (Rambøll 2020) at det er et fåtall av disse samarbeidsformene som har egne jurister. Juristforbundet mener at det gjennom lovkrav må pålegges at man i interkommunalt samarbeid på barnevernsfeltet knytter til seg jurist.

Jurister sikrer NAV-brukernes rettssikkerhet

Juristforbundet viser til sitt innsendte hørings svar til Høring NOU 2023: 11 «Raskt og riktig om anke- og klagesaksbehandlingen i NAV». NAV sine egne tall viser at det kun jobber jurister på 53 av landets 264 NAV kontor. Av de ca. 800 juristene som jobber i den statlige delen av NAV, jobber kun i underkant av 100 jurister på et NAV kontor. Disse sitter ofte alene med sin juridiske kompetanse uten et fagmiljø.

Tallene på den kommunale delen, altså sosialtjenesten, er enda lavere. I Juristforbundets undersøkelse (Rambøll 2023) vises det at kun 5 % av kommunene har juridisk kompetanse på dette området. Innsatsen for å sikre at sosialtjenesten gir gode tjenester må styrkes på NAV-kontorene. Det er der innbyggerne møter NAV og det er der saksbehandlingen skjer. Derfor mener vi at det må ansettes flere jurister på NAV-kontorene. Ikke minst vil medarbeidere med god juridisk kompetanse kunne se når det oppstår tolkningstvill og de vil bidra til at innbyggerne får sine lovpålagte rettigheter oppfylt.

Jurister og byggesaker. Lovlighetskontroll for demokratiets skyld

Gjennom hele sommeren har det pågått en stor debatt om bygging i strandsonen. Juristforbundet registrerer at våre påpekninger fra enkelte hold blir beskrevet som et ønske å «gjeninnføre embedsmannstaten». Vi viser igjen til at vårt utgangspunkt i dette brennbare spørsmålet er at tilgang på tilstrekkelig og god juridisk kompetanse gjennom ansatte jurister som aktivt driver lovlighetskontroll, sørger for objektivitet og sikrer likebehandling, er innbyggernes og myndighetenes og kommunenes beste alliansepartner. Fordi det bærende prinsippet for plan- og bygningsloven er at utvikling skal skje basert på planer og ikke gjennom enkeltvedtak og dispensasjoner.

Innen plan og bygg er det imidlertid mange sterke aktører; store mektige utbyggere og entreprenører, samt innleide advokater som jobber for sine klienters interesser. I tillegg ønsker gjerne lokalpolitikere å styrke sin posisjon ved å legge sine politiske føringer til grunn i enkeltsaker. Lokalpolitikere er opptatt av kommunens selvråderett og har ofte lite kjennskap og forståelse til plan- og bygningsloven og dens begrensninger med tanke på dispensasjoner. Jurister bidrar til å gjøre

kommunepolitikerne og administrasjonen bedre i stand til å fatte juridisk korrekte beslutninger.

I Juristforbundets kommuneundersøkelse (Rambøll 2023) fremgår det at av de kommunene som har jurist (53 prosent) ofte har jurister innen dette fagfeltet. Juristforbundets medlemmer som jobber innen plan og bygg melder at arbeidet er krevende. De beskriver et krysspress; juridiske begrensinger regulert i plan- og bygningsloven opp mot lokalpolitikere med manglende forståelse for lovverket. Arbeidet beskrives som utfordrende for juristene, men gjennom sin profesjon har de legitimitet, tyngde og nødvendig trygghet som gjør dem bedre rustet til å stå mot ytre press.

Juristforbundet mener derfor at jurister innen plan- og bygg er en forutsetning for at utviklingen lokalt er i tråd med gjeldende lovverket.

Manglende juridisk kompetanse gir dårlig lovoppfyllelse

Juristforbundets funn om manglende juridisk kompetanse sammenfaller med generalistkommuneutvalgets funn om manglende lovoppfyllelse. Kommunene med dårligst juristdekning gir dårligst lovoppfyllelse. Det burde bekymre ethvert departement og statsråd som er opptatt av at innbyggerne skal sikres gode velferdstjenester og får det de har krav på innenfor rammen av det Stortinget som lovgiver har bestemt.

Juristforbundet mener at det er en klar sammenheng mellom manglende lovoppfyllelse og juristdekning. Omfanget av lover, forskrifter og retningslinjer er omfattende. Utvalget problematiserer at denne økte rettsliggjøringen gjør at små kommuner ikke greier å forholde seg til dem. Kommuner uten juridisk kompetanse vil ikke ha tilstrekkelig kjennskap til lover, rundskriv og regelverket. Videre mangler de kompetansen til å tolke, forstå og drive rettsanvendelse.

Det er alarmerende at kommunene med manglende juristdekning i liten grad viser til økonomi (4 av 10 viser til økonomi) og rekrutteringsproblemer (nesten ingen viser til rekrutteringsutfordring) som grunn for dette (Rambøll 2023). Det bekymringsfulle er dermed at mange kommuner ikke ser behovet for jurister. Juristforbundet mener det svekker innbyggernes rettsikkerhet når kommuner ikke har jurister med rettslig kompetanse i sin forvaltning.

En utfordring er at man i dag ikke har en samlet oversikt over antall lover og regler som kommunene må forholde seg til, anslagsvis hevdes det at det er over 2000.

Allikevel mangler altså 47 prosent av landets kommuner, i vårt moderne og rettsliggjorte samfunn, i 2023 nødvendig juridisk kompetanse. Juristforbundet mener det ikke er forsvarlig å drifte en generalistkommune uten jurister, med dagens krav til profesjonalitets og rettsikkerhet. Juristforbundet har snakket med kommunedirektører som oppfatter at det "er en risikosport å drive en kommune uten tilgjengelig juridisk kompetanse i det daglige".

Enhver organisasjon som representerer en profesjon eller fag meddeler antageligvis hvor nødvendige de er i store mengder til Stortinget og myndighetene. I hvilken grad jurister som profesjon har et omdømme blant politikere og myndigheter som gjør at de oppfattes som eventuelt mindre nødvendige vites ikke. Jurister er imidlertid lokale og sentrale myndigheters helt nødvendige verktøy for å nå alle de målene, kvalitetsløftene og effekten av budsjettildelingene som Stortinget forutsetter.

Interkommunalt samarbeid som inkluderer jurister. For å bevare småkommuner

Juristforbundet mener at en forutsetning for generalistkommunens fremtidige eksistens er at de i dagens rettsliggjorte samfunn ser behovet og sørger for at de har tilstrekkelig juridisk kompetanse i sin forvaltning. Først og fremst for å ivareta innbyggernes rettsikkerhet, men også for å sikre forsvarlig drift av kommunen som konsern. Det er ressursbesparende og kostnadseffektivt for kommunene å knytte til seg jurister. Det er, og vil være, uforsvarlig å drifte en kommune, uansett størrelse, uten å ha jurister som kvalitetssikrer det juridiske arbeidet. Ikke bare forebygger dette kostnadskrevende prosesser, men de sikrer også at kommunenes arbeid oppfyller lovgivers vilje og innbyggernes rettsikkerhet.

Skal landets små og mellomstore kommuner kunne bestå, er det helt nødvendig at det inngås et interkommunalt samarbeid med nabokommunene. Denne type samarbeid vil imidlertid ikke automatisk styrke innbyggernes rettsikkerhet. Juristforbundet er kjent med kommuner som har inngått interkommunalt samarbeid, men allikevel ikke har sett behovet for jurist/er. En forutsetning for denne type samarbeid må da være at man i det interkommunale samarbeidet knytter til seg jurister.

Juristforbundet viser igjen til at det har skjedd en enorm utvikling av velferdstjenester og rettighetsfestingen har økt kraftig de siste 20 årene. En stor økning av regler gir innbyggerne rett til tjenester, spesielt innen helse, velferd, skole og barnevern. En forutsetning for interkommunalt samarbeid må være at man har et økt fokus på innbyggernes rettsikkerhet. Spesielt i en tid der man vet at levering av velferdstjenester vil bli mer og mer krevende og mange kommuner må skjære ned på tildeling. Vi må da vite at vedtak og vurderinger på tildeling av tjenester er innen lovens rammer og at forsvarlighet, likhetsprinsipp og de prosessuelle regelverket må følges. Koronaepidemien som vi nylig har lagt bak oss viste med all tydelighet behovet for juridisk kompetanse i landets små og store kommuner.

Kommunene innførte lokale regler og sanksjoner. Dette arbeidet ble i stor grad gjort uten at man hadde tilstrekkelig kunnskap rundt de rettslige rammene. Rundt 900 lokale forskrifter så dagens lys i løpet av pandemien. Kommunene fattet de mest inngripende vedtak gjort i fredstid. Vedtak som fikk store konsekvenser for innbyggernes frihet, utfoldelse, arbeidsliv, livskvalitet og næringsliv. I et foruroligende antall kommuner ble regelverk utformet og vedtatt uten at man involverte jurister. Det har vist seg i ettertid at mange vedtak ikke står seg juridisk, hverken opp mot vårt eget lovverk eller menneskerettigheter.

Kommuner utvikler fortløpende egne forskrifter, på mange andre områder. Det må kunne forventes at forskriftene oppfyller kravet til kvalitet og at disse er i samsvar med lovverket for øvrig. Jurister i kommunal forvaltning er nødvendig for å sikre dette arbeidet da det er avgjørende for å sikre at forskriftene er i tråd med lovverket.

Økende behov for rettshjelp. Look to Karmøy

Når vi skriver 2023 har antallet lover og regler blitt flere og flere og stadig mer kompliserte for folk å forstå. Dette har også en side til behovet for en rettshjelpsordning som fungerer. Antallet som kan få bistand til rettshjelp har blitt færre og færre de siste 20 årene. Rettshjelp er ikke bare et nødvendig sosialpolitisk redskap, men forutsetningen for at alle skal få den retten de har krav på. Juristforbundet forventer derfor at kommunal- og distriktsdepartementet engasjerer seg i den videre oppfølgingen av rapporten fra arbeidsgruppen som har utredet en mulig førstelinjetjeneste for rettshjelp på oppdrag fra justis- og beredskapsdepartementet². Sammen med tilgjengelig juridisk kompetanse i alle landets kommuner er rettshjelp til innbyggerne sentrale bidrag for å øke deres

rettssikkerhet.

Som oppfølging av Generalistkommunesystemets rapport ber Juristforbundet departementet om å initiere samarbeid med justis- og beredskapsdepartementet om å utvikle og finansiere pilotprosjekter og tiltak som kan øke tilgangen til rettshjelp for innbyggerne. Juristforbundet viser i denne sammenheng til hvordan barnevernet i Karmøy har innført en ny arbeidsmetode som sikrer dialog og juridisk bistand gjennom hele prosessen. Dette skaper forståelse, trygghet og mulighet for medbestemmelse. Karmøy vektlegger barn og foreldres rettssikkerhet på et område der dette er mangelfullt mange steder. Modellen som kalles dialogprosess, er utviklet lokalt av tidligere barnevernsjef Jakob Bråtå i samarbeid med jurist Kenneth Aarvik. Dette er et nybrottsarbeid, og man kan trygt si at Karmøy er en foregangskommune som har våget å tenke nytt og med det styrket innbyggernes rettsikkerhet. Den private parten får altså støtte til advokat, selv om parten etter loven ikke har krav på dette. Samtidig har barnevernet i Karmøy egen jurist som kan styrke den rettslige dialogen med advokaten. Ikke bare øker dette barnevernets legitimitet, men det forebygger tunge og krevende rettslige prosesser. Det viser seg heller ikke å være veldig kostbart, slik at dette prosjektet lønner seg både økonomisk og omdømmemessig og det sikrer barnas beste.

Kompetansekrav og bemanningsnormer

Det er innført kompetansekrav på ulike kommunale velferdsområder. Alle kommuner plikter å knytte til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesøster, psykolog, tannlege og ergoterapeut. Det er imidlertid ikke krav til at kommuner skal knytte til seg juridisk kompetanse. Juristforbundets kommuneundersøkelse (Rambøll 2023) fremgår det at av de 53 prosent kommunene som har jurister er det svært få som har knyttet til seg jurist på velferdsområde som helse, sosial, skole, oppvekst og barnevern. Dette selv om velferden styres av et stort antall lover og regler, ser man ikke behovet eller velger å prioritere juridisk kompetanse innen et område som får direkte betydning for innbyggerne.

Juristforbundet mener derfor at det fra statlig hold må legges et større press på kommuner som ikke har jurist(er). Det bør også vurderes ordninger der små kommuner og kommuner med interkommunalt samarbeid kan søke statlige prosjektmidler for å knytte til seg jurister.

Dersom interkommunalt samarbeid skal være tjenlig og styrke innbyggernes tillit og rettsikkerhet er forutsetningen av man i dette samarbeider ansetter tilstrekkelig med jurister.

Kommuner som ikke har mulighet til å ansette egen jurist på fagfeltet må inngå et kommunalt samarbeid med forsvarlig juristdekning. Juristforbundet mener at juridisk kompetanse innen dette fagfeltet er en forutsetning for at det interkommunale samarbeidet skal fungere i tråd med intensjonen.

Med vennlig hilsen

Sverre Bromander

President Juristforbundet

Benedicte Gram-Knutsen

Visepresident Juristforbundet

Kay André B.Haugen

Leder Juristforbundet Kommune

André Oktay Dahl

Politisk seniorrådgiver Juristforbundet

Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på www.regjeringen.no.