

Kurs i samfunnsmedisin
Saksbehandling, forvaltningsrett
og offentlighet

Hanne Murstad, 9. november 2017

Plan for dagen

- Forvaltningsrett - grunnprinsipper
- Forvaltningsloven – oversikt, definisjoner
- Habilitet
- Regler for all saksbehandling
- Saksbehandling enkeltvedtak
- Kontroll, klage og omgjøring
- Offentlighet

Hvorfor har vi
saksbehandlingsregler?

Rettsikkerhet

- Vern mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetene
- Sikre grunnleggende rettigheter (selvbest., velferd etc)
- *Rettsikkerhetsgarantier*

Viktige elementer av rettssikkerhet innen helse- og omsorg:

- Krav på å ha visse verdier i fred
- Innholdsmessig riktig avgjørelse
- Forutberegnelighet
- Rettferdig, hensynsfull og rask saksbehandling
 - Rettssikkerhet Vs. effektivitet
- Upartisk og uhildet saksbehandling
- Domstolskontroll

Fra årsmeldingen til et pasient- og brukerombud i 2014:

- ..Ser eksempler på at kommuner bruker metoder for å holde tjenestene på lavest mulig nivå;
 - Neker utsatt klagefrist, begrunner ikke vedtak, avslår på telefon
- *«I de groveste tilfellene ser vi at forvaltningen spekulerer i at pårørende og pasienter ikke har kunnskap om sine rettigheter og heller ikke har økonomisk mulighet til å søke juridisk hjelp. Denne strategien blir tydelig når kommunen velger å gi klager medhold umiddelbart for å unngå at saken sendes til klageinstansen.»*

Forvaltningsrettens 3 «søylar»

1. Lovskravet

”Visse tiltak krever på grunn av sitt innhold hjemmel i lov”

2. Saksbehandlingsreglene

3. Kontroll

Kompetanseregler: HVEM, HVA, HVORDAN..

- Kompetanse = Myndighet = Grunnlag for å utøve bestemmelsesrett
- 1. Materielle kompetanseregler – **HVA** kan bestemmes?
 - Innholdet – hjemmelskrav, riktig rettsanvendelse, skjønnsutøvelse og faktum
- 2. Personelle kompetanseregler – **HVEM** kan bestemme?
 - Den som har fått myndighet gjennom lov, eller ved delegasjon - habilitet
- 3. Prosessuelle kompetanseregler – **HVORDAN** gå frem?
 - Hvilke saksbehandlingsregler som må følges
 - Sanksjonsspørsmål – hva blir følgen av feil?
 - Kontroll – hvem er vaktbikkje?

Spørsmål:

- Kan du innenfor ditt arbeidsområde finne eksempler på lovbestemmelser som inneholder hhv materielle, personelle og prosessuelle kompetanseregler?

Lovfestede saksbehandlingsregler

- ALMINNELIGE FORVALTNINGSLOVER
 - Forvaltningsloven 1967 (fvl.)
 - Offentleglova 2006 (offl.)
- SÆRLOVBESTEMMELSER, for eksempel:
 - Specialisthelsetjenesteloven
 - Helse- og omsorgstjenesteloven
 - Pasient- og brukerrettighetsloven
 - Smittevernloven
- www.lovdata.no

Ulovfestede saksbehandlingsprinsipper

**FORSVARLIG
SAKSBEHANDLING &
GOD FORVALTNINGSKIKK**

Forvaltningsloven (fvl.)

- Saksbehandlingsregler for underordnede offentlige organers utøvelse av myndighet
- Forvaltningsvirksomhet: virksomhet som drives av forvaltningsorganer (et hvert organ for stat eller kommune)
- Definisjoner i fvl. § 2:
 - **Vedtak**: avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer
 - **Enkeltvedtak**: «*et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer*»
 - **Forskrift**: vedtak som gjelder rett/plikt til ubestemt antall eller ubestemt krets av personer
 - **Part**: person som avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder
 - **Offentlig tjenestemann**: ansatt i statens eller kommunens tjeneste

Forvaltningsloven skal bli mer brukervennlig

Pressemelding | Dato: 23.10.2015
| Nr: 95 – 2015

Et utvalg oppnevnt av regjeringen skal revidere forvaltningsloven. – En oppdatert forvaltningslov vil legge bedre til rette for en god og effektiv saksbehandling tilpasset vår tids forvaltningsoppgaver, sier justis- og beredskapsminister Anders Anundsen (Frp).

Forvaltningslovens krav til saksbehandling

- Minimumslov!
- Alminnelige saksbehandlingsregler for all saksbehandling i kap. II-III (§§ 6-15):
 - Habilitetskrav § 6
 - Veiledningsplikt § 11
 - Saksbehandlingstid («uten ugrunnet opphold», foreløpig svar § 11a
 - Rett til muntlig møte og nedtegnelse av opplysninger § 11d
 - Rett til å la seg bistå av fullmektig § 12
 - Taushetsplikt § 13 flg.
- Skjerpede krav for enkeltvedtak i kap. IV-VI (§§16-36):
 - Forhåndsvarsling § 16
 - Utredningsplikt § 17
 - Plikt til å holde parten løpende underrettet – kontradiksjon § 17
 - Innsynsrett for parten § 18 flg.
 - Vedtakets form § 23
 - Begrunnelsesplikt § 24
 - Klageadgang og omgjøring § 27 flg.

Alminnelige saksbehandlingsregler:

Habilitet fvl. § 6

- Et spørsmål om personell kompetanse
- Hvorfor?
 - Forhindre misbruk & ivareta folks tillit til forvaltningen
 - Beskytter også den ansatte
- Hensyn mot streng tolkning?
 - Problematisk i små samfunn
- Ikke kritikkverdig å være inhabil...

Nærmere om habilitet

- Hvem omfattes av habilitetsreglene?
 - Tjenestemann, «enhver som utfører tjeneste»
- Hvilke oppgaver omfattes?
 - Avgjøre og tilrettelegge grunnlaget
- § 6,1 ledd: Tilfeller uten skjønnsvurdering
 - parts- og slektskapsforhold
- § 6,2 ledd: Den generelle habilitetsregelen
 - *«andre særegne forhold»*
 - *«som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet»*

Forts. habilitet

- «Særegne»: En viss terskel, men ikke bare for unike tilfeller
- Skal blant annet legges vekt på:
 - Særlig fordel, tap eller ulempe
 - Om innsigelse er reist av en part
- Avledet inhabilitet § 6, 3 ledd
- Unntak: § 6, 4 ledd: hvis åpenbart ikke påvirke standpunkt og ingen interesser tilsier at må vike
- Hva gjør du i praksis?

«Bærum-saken»

Veiledningsplikt – Fvl. § 11

- Alminnelig veiledningsplikt innenfor eget saksområde
- Formål: gi folk adgang til å ivareta sine interesser på best mulig måte
- Hvor langt går veiledningsplikten?
 - Info om: regelverk, vanlig praksis, saksbehandlingen
 - Om mulig: omstendigheter som kan få særlig betydning for resultat
 - Reservasjon mht organets kapasitet, men kun omfang

Saksbehandlingstid...

- Fvl. § 11 a
- Forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.....
- Foreløpig svar:
 - For alle saker: Hvis uforholdsmessig lang tid
 - For enkeltvedtak: hvis mer enn 1 mnd.

Muntlige konferanser og nedtegning av opplysninger fvl § 11 d

- Muntlige konferanser § 11d
 - I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater & parten har «saklig grunn»
- Nedtegning av opplysninger § 11d
 - Nye oppl./anførsler av betydning for avgjørelsen, skal så vidt mulig nedtegnes

Andre alminnelige regler om saksbehandlingen

- Ny § 11e: forbyr bruk av barn som tolk
 - unntatt nødsituasjon
- Rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig i fvl § 12
 - Når kreves skriftlig fullmakt?
- Den forvaltningsmessige taushetsplikten i §§13 flg.

Saksbehandling ved enkeltvedtak

- Enkeltvedtak – bestemmende for rettigheter og plikter, fvl § 2
- Partsrettigheter
- FORHÅNDSVARSLING § 16:
 - Part «skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist»
 - Varselet skal redegjøre for hva saken gjelder og det som ellers er nødvendig for å ivareta sine interesser
 - Unntak

Forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt i § 17

- Forvaltningen skal av eget tiltak påse at saken «er så godt opplyst som mulig»
- Parten skal få uttale seg til opplysningene – kontrollere og kommentere
- Spesiallovgivningens bestemmelser om medvirkningsrett (pbrl. § 3-1)

Forts. forvaltningens utrednings- og informasjonsplikt i § 17

- Rett til å delta i beslutningsprosessen sentralt – det kontradiktoriske prinsipp
- Ping-pong!

Partenes innsynsrett §§ 18-21

- HOVEDREGEL: Part har rett til innsyn i saksdokumenter
 - Rettssikkerhet - kontrollere forvaltningens beslutningsgrunnlag
- UNNTAK fra innsynsretten:
 - Organinterne dokumenter
 - Utilrådelig pga partens helse eller forholdet til nærstående
 - opplysninger om andres helseforhold eller andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre
- MEN unntak fra unntaket om interne dokumenter:
 - faktaopplysninger

Vedtaketts innhold - begrunnelsesplikt §§ 24 & 25

- Formkrav til vedtaket?
 - Skriftlighet
 - Begrunnelse
 - Visse unntak
- Krav til begrunnelsens innhold:
 - Sentralt regelverk
 - Faktiske forhold
 - Hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør nevnes

Klage og omgjøring

- Viktig rettssikkerhetsgaranti – sikkerhetsventil!
- Parten skal informeres om klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte og innsynsrett, jf. § 27
- Hvem kan klage?
- Hvem skal det klages til?
- Klagefrist
- Klagens adressat, form og innhold
- Krav om utsatt iverksettelse fvl. § 42
- Resultatet av klagebehandlingen
 - Avvise, stadfeste, omgjøre, oppheve
- Dekning av saksomkostninger fvl. § 36

Virkingen av saksbehandlingsfeil fvl. § 41

- Hvis reglene om behandlingsmåten i fvl. Ikke er fulgt = feil ved den prosessuelle kompetansen. MEN, ikke ubetinget ugyldighet:

«Vedtaket er likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold»

Må gjøre en helhetsvurdering

Litt mer om klagebehandling!

... Men først litt om rettsanvendelsens 3 deler!

1. Bevisbedømmelse – klarlegge fakta

2. Tolkning - finne meningsinnholdet i regelen

3. Subsumsjon – finne ut om regelen passer i det konkrete tilfellet

= Hvis betingelsene i loven er oppfylt, kan eller skal virkninger av regelen inntre

Rettsanvendelse og skjønnsutøvelse

- Alle regler har en HVIS-side og en SÅ-side
HVIS bestemte vilkår er oppfylt, *SÅ* inntreer bestemte følger
 - HVIS... så SKAL ... a)
= rettsanvendelse
 - HVIS... så KAN... ENTEN .. a) ELLER b)
= rettsanvendelse + skjønnsutøvelse
- Kan-regler åpner for skjønn ifht om regelen skal brukes – gir frihet, men ikke plikt ("forvaltningens frie skjønn")
- Grenser for skjønnsutøvelsen (myndighetsmisbruk)

Eksempel “kan og skal –regler”

Hlspl. § 33 andre ledd:

Hvis det er grunn til å tro at barn blir mishandlet i hjemmet

så

skal ellers taushetsbelagt informasjon gis til barnevernet....

Hlspl. § 56:

Hvis lovens vilkår er oppfylt...

så

kan Statens helsetilsyn ilegge helsepersonellet en advarsel – eller ikke..

Mer om klage – fvl. § 34

- Utgangspunktet: Klageinstansen kan prøve alle sider av saken, både:
 - Rettsanvendelsen (lovlighetskontroll)
 - ...&...
 - Skjønnsutøvelsen («hensiktsmessighetskontroll»)
- Begrensning i fvl § 34 annet ledd:
 - Når statlig organ er klageinstans for kommunale/fylkesk. vedtak, skal klageinstansen legge vekt på det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn

Kontroll med forvaltningen

- Datatilsynet
- Fylkesmannen
- Pasient- og brukerombudene?

- Stortinget – forhåndskontroll
- Sivilombudsmannen
- Domstolene

Offentlighet

- 1. januar 2009: fra offentlighetsloven til offentleglova
- Formål offl. § 1 – loven skal legge til rette for
 - At off. virksomhet er åpen & gjennomsiktig, for slik å:
 - Styrke informasjons- og ytringsfriheten
 - Styrke den demokratiske deltagelse
 - Styrke rettssikkerheten for den enkelte
 - Styrke tilliten til det offentlige
 - Styrke kontrollen fra allmennheten
- Snevrere adgang til å gjøre unntak og flere saksbehandlingsregler

Lovens virkeområde

- Offl. gjelder for forvaltningen, staten, fylkeskommunen og kommunene
 - Unntak for Stortinget, Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen og andre organer for Stortinget

Offl. gjelder i utgangspunktet ikke for private, med unntak av noen selvstendige rettssubjekt (fysiske personer eller selskaper/juridiske personer)

HOVEDREGEL offl. § 3:

- Forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov!

Forts. offentlighet

- Alle kan be om innsyn (ikke som i fvl)
 - Formkrav?
 - Informasjonen kan brukes til ethvert formål
 - Hovedregel om gratis innsyn
 - Dokumentbegrepet § 4:
 - Saksdokumenter, journaler og lignende
 - Logisk avgrenset informasjonsmengde
 - Kommet inn til organet
 - Opprettet av organet (sendt ut eller ferdigstilt)
- Sammenstilling av opplysninger i elektronisk database, jf. § 9

Hva SKAL unntas offentlighet?

- Opplysninger undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold i lov, jf. offl. § 13
- Forvaltningsloven § 13:
 - ”noens personlige forhold”
 - forretningshemmeligheter
- Dokumentet for øvrig er offentlig, unntatt hvis:
 - De taushetsbelagte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet
 - gir åpenbart misvisende bilde av innholdet
 - Urimelig arbeidskrevende å sensurere
- Innhente samtykke? Taushet er nektelse

Utsatt innsyn offl. § 5

- Gir et direkte misvisende bilde av saken
OG....
- Innsyn derfor kan skade klare
samfunnsmessige eller private interesser

«Uenige om innsyn i pasientjournaler»

Hva KAN unntas offentlighet?

- § 14: Organinterne dokumenter – utarbeidet for egen saksforberedelse
 - Likevel innsynsrett i bl.a.:
 - Dokument eller deler av dok. som inneholder den endelige avgjørelsen i en sak
 - Generelle retningslinjer om saksbehandling
- § 15: dokumenter innhentet utenfra for intern saksbehandling
 - Hentet fra underordnet organ eller råd og vurderinger
 - må være nødvendig for å sikre forsvarlige beslutningsprosesser
- Rettssaksdokument
- Dokument om ansettelse el forfremmelse, men innsyn i søkerlister

Forts. hva KAN unntas offentlighet?

- § 24 unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrudd etc
 - melding/tips om lovbrudd fra private
 - Melding fra offentlige organ: unntak fra innsyn inntil saken er avgjort
- § 25 tilsetningssaker: dokument om ansettelse el forfremmelse, men unntaket gjelder ikke søkerlister (men reservasjon om det knytter seg «særleg offentlig interesse til stillinga»)

Meroffentlighet offl. § 11

- Plikt til å praktisere meroffentlighet!
 - Selv om rettslig adgang til å gjøre unntak fra innsyn, så er det plikt til å vurdere helt eller delvis innsyn når det er anledning, men ikke plikt til å gjøre unntak
 - Hensynet til offentlighet Vs. behov for unntak

- Plikten til å føre journal offl. § 10
- Forskrift til offl.
 - Elektronisk postjournal

Saksbehandling og klage for innsynskrav § 28 flg.

- Kravet om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold: hvis ikke svar innen 5 virkedager, skal regnes som avslag
- Hvordan skal innsyn gis?
 - Elektronisk eller i papirkopi
- Avslag - fullt eller delvis – skal være skriftlig
 - Vise til konkret hjemmel for avslag
 - Vise til klagerett og frist
-

Klage

- Kan be om nærmere begrunnelse for avslaget – besvares senest innen 10 dager
- Klage til instansen som fattet avslag
- Klagen skal avgjøres ”uten ugrunna opphold”