



KANDIDAT

437

PRØVE

JUS1003 1 Forvaltningsrett I

Emnekode	JUS1003
Vurderingsform	Skriftlig eksamen
Starttid	01.02.2022 08:00
Sluttid	01.02.2022 14:00
Sensurfrist	22.02.2022 22:59
PDF opprettet	19.02.2022 15:19

Seksjon 1

Oppgave	Tittel	Oppgavetype
i	Informasjon	Informasjon eller ressurser
1	Del I	Langsvar
2	Del II	Langsvar
3	Del III	Langsvar
4	Del IV	Langsvar

1 Del I

Marte Kirkerud bodde sammen med sin mann og to barn i Funn kommune. Hun arbeidet på Sjøkanten aldershjem, som var et aldershjem med mange svært velstående pasienter.

I februar 2018 døde begge Martes foreldre i en bilulykke, og dette gikk svært hardt inn på henne. Marte følte situasjonen nokså krevende, og begynte derfor å drikke en del alkohol når hun hadde fri. Martes familie begynte etter hvert å bli litt engstelige for alkoholkonsumet, som var noe i overkant, men de tenkte at det nok ville gå over når arveoppgjøret var ferdig.

En dag i 2020 kom Martes ektemann hjem, og fant Marte gråtende i sengen. Marte fortalte at hun hadde tatt bilen til vinmonopolet for å kjøpe mer vin, men hadde blitt stoppet av politiet. Promilletesten viste 1,5 promille. Hun hadde mistet førerkortet og var anmeldt. Marte ble, i en tilståelsesdom en stund senere, dømt til en kortere fengselsstraff for promillekjøring.

Under arbeid på sykehjemmet en dag i januar 2021 møtte Marte en eldre pasient som tidligere hadde arbeidet på vinmonopolet. Pasienten gjenkjente Marte og visste at Marte var dømt for promillekjøring. Pasienten mente det ikke var forsvarlig å la Marte behandle og ha omsorg for henne på sykehjemmet. Hun sendte derfor et brev til Statens Helsetilsyn (Helsetilsynet) og påpekte at hun ikke kunne akseptere å bli behandlet av en sykepleier med dom for promillekjøring. «Vi kan risikere å få sprøyter av en beruset sykepleier» skrev hun til Helsetilsynet.

Helsetilsynet undersøkte saken og ba om Martes uttalelse i saken, jf forvaltningsloven (fvl) § 16. Etter svar fra Marte, og en vurdering av saken, varslet Helsetilsynet at de vurderte å tilbakekalle Marte Kirkerud sin autorisasjon som sykepleier jf. helsepersonelloven (hpl) § 57. Helsetilsynet la til grunn at Marte var «uegnet til å utøve sitt yrke forsvarlig på grunn av atferd som anses uforenlig med yrkesutøvelsen».

Marte Kirkerud fikk bistand av advokat Lars Holm til å svare på varselet fra Helsetilsynet. Advokat Lars Holm ba om at Helsetilsynet innhentet en sakkyndig legeuttalelse om Martes helseforhold. En slik uttalelse ville vise at alkoholforbruket var et tilbakelagt stadium, og at alkoholkonsumet hadde hatt sammenheng med et opprivende arveoppgjør. Lars Holm ba om umiddelbar tilbakemelding på om slik sakkyndig legeuttalelse ville bli innhentet, da det var av avgjørende betydning for saken.

Helsetilsynet skrev i et svar til advokat Lars Holm at saken var godt nok opplyst, og at det derfor ikke ville bli innhentet noen legeuttalelse i saken. Vedtak i saken vil bli truffet i løpet av kort tid.

Advokat Lars Holm sendte straks en klage til Helsetilsynet på avgjørelsen om ikke å innhente en sakkyndig legeuttalelse. Han mente det var helt nødvendig at en lege uttalte seg i saken. Det ville være i strid med fvl. § 17 om en slik uttalelse ikke ble innhentet før vedtaket ble truffet. Et feilaktig vedtak fra Helsetilsynet vil få «dramatiske og uopprettelige konsekvenser» for Marte Kirkerud, skrev han.

Helsetilsynet skrev tilbake og påpekte at Marte Kirkerud ikke hadde rett til å klage på avgjørelsen om å ikke innhente en sakkyndig legeuttalelse. Selv om Marte var part i saken, kunne hun ikke diktere saksbehandlingen i Helsetilsynet. Helsetilsynet hadde ingen plikt til å behandle en slik klage. Dersom autorisasjonen blir tilbakekalt, får Marte Kirkerud klage på den avgjørelsen, skrev Helsetilsynet i brevet.

Spørsmål 1: Har Marte Kirkerud rett til å klage over avgjørelsen om ikke å innhente en legeuttalelse i saken?

Skriv ditt svar her...**Spørsmål 1: Har Marte Kirkerud rett til å klage over avgjørelsen om ikke å innhente en legeuttalelse i saken?**

Tvisten står mellom Marte Kirkerud v/advokat Lars Holm (heretter Kirkerud) og Statens Helsetilsyn (heretter Helsetilsynet).

Kirkerud klager på avgjørelsen om å ikke innhente legeuttalelse i saken. Helsetilsynet hevder en slik uttalelse ikke er nødvendig, da saken allerede var opplyst så godt som mulig.

Den overordnede problemstillingen er om Kirkerud kan klage på avgjørelsen om å ikke innhente sakkyndig legeuttalelse i saken.

Helsetilsynet er et "organ for stat" og er følgelig et "forvaltningsorgan". Forvaltningsloven av 10. februar 1967 (heretter fvl.) kommer således til anvendelse, jf. fvl. § 1.

Rettslig grunnlag er forvaltningsloven § 28 om klage.

Det fremgår av fvl. § 28 første ledd at et "enkeltvedtak" kan påklages av en "part" i saken.

Det er på det rene at Kirkerud er part i saken, da avgjørelsen "retter seg mot" henne, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e. Advokat Holm opptrer på vegne av Kirkerud i medhold av fvl. § 12.

Helsetilsynet anfører imidlertid at det ikke er truffet en endelig avgjørelse i saken, og har dermed ingen plikt til å behandle klagen. Helsetilsynet plikter å behandle enhver klage såfremt vilkårene for klage er oppfylt, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Det problematiserende i foreliggende sak er om avgjørelsen om å ikke innhente sakkyndig legeuttalelse anses å være et "enkeltvedtak".

Et enkeltvedtak er en "avgjørelse" som treffes "under utøving av offentlig myndighet", og er generelt eller konkret "bestemmende for rettigheter eller plikter" til "en eller flere bestemte personer", jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a.

Det er på det rene at det foreligger en "avgjørelse" som er truffet "under utøving av offentlig myndighet", jf. NOU 2019: 5 side 317. Likeså er det klart at avgjørelsen retter seg mot en bestemt person. Vilkårene er følgelig oppfylt.

Spørsmålet blir om avgjørelsen er "bestemmende for rettigheter eller plikter".

En naturlig språklig forståelse av "bestemmende for rettigheter eller plikter" taler for at avgjørelsen endrer vedkommendes rettsstilling gjennom påbud, forbud eller lignende.

Prosessledende avgjørelser vil ikke direkte endre ens rettsstilling, og anses i utgangspunktet ikke som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 55.

I dommen inntatt i Rt. 2011 s. 1433, som gjaldt klage over pålegg rettet til en pasients lege om utlevering av pasientjournal, kom Høyesterett frem til at prosessledende avgjørelser unntaksvis kan betraktes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, jf. avsnitt 42. Hvilke typer prosessledende avgjørelser som går under enkeltvedtak-begrepet, må imidlertid vurderes konkret.

I foreliggende sak har Helsetilsynet vedtatt en avgjørelse om å ikke la en sakkyndig legeuttalelse bistå Kirkerud i å få oppklart saken fra hennes side. Å nekte Kirkerud en legeuttalelse kan oppleves ubehagelig og urettferdig. Dette trekker i retning av at avgjørelsen er "bestemmende for rettigheter eller plikter".

På den annen side tar avgjørelsen ingen endelig standpunkt i saken, og vil følgelig ikke endre Kirkeruds faktiske rettsstilling. Dette trekker i motsatt retning.

Dessuten kan det være av hensyn til effektivitet i forvaltningen hensiktsmessig å foreta en rask saksbehandling av Kirkeruds sak. Det opplyses at en av pasientene var urolig og ubekvem ved at en "beruset sykepleier" skulle ha omsorg for dem. Av hensyn til effektivitet kan dette tale for at avgjørelsen ikke er "bestemmende for rettigheter og plikter".

Helsetilsynet anfører imidlertid at Kirkerud kan fremme klage dersom den endelige avgjørelsen blir å tilbakekalle hennes autorisasjon i medhold av helsepersonelloven § 57. Adgang til klagen er i behold, og en prosessuell avgjørelse vil ikke innskrenke Kirkeruds rettigheter. Dette taler mot at avgjørelsen er "bestemmende for rettigheter og plikter".

Men ettersom Helsetilsynets endelige avgjørelse kan få nokså betydelige konsekvenser for Kirkerud, taler både den strenge utredningsplikten etter fvl. § 17 og det alminnelige rettssikkerhetshensynet for at en prosessuelle avgjørelse av denne art bør tas til følge som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Selv om avgjørelsen om å nekte legeuttalelse ikke direkte berører Kirkeruds rettsstilling, vil dens fravær i saken klart gå ut over vedtakets faktiske grunnlag i saksbehandlingen. Som et alminnelig ulovfestet prinsipp har en part rett til å uttale seg i sin egen sak (det kontradiktoriske prinsipp), jf. også fvl. § 17. Det bør i såpass graverende situasjoner, hvor myndighetene vurderer å frata autorisasjon av helsepersonell, stilles nokså strenge krav til kontradiksjon og rettssikkerhet til fordel for den private part. Dette trekker sterkt for at avgjørelsen er "bestemmende for rettigheter og plikter".

Etter en konkret vurdering taler de beste grunner for at avgjørelsen om å ikke å innhente en legeuttalelse i saken er et "enkeltvedtak", jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Vesentlige momenter i helhetsvurderingen er sakens art, avgjørelsens konsekvens og betydning for den private part, samt hensynet til rettssikkerhet.

Delkonklusjonen er at avgjørelsen om å ikke å innhente en legeuttalelse i saken er et "enkeltvedtak".

Ettersom avgjørelsen er et "enkeltvedtak" og Kirkerud er "part" i saken, har hun rett på å klage etter fvl. § 28 første ledd.

Konklusjonen er at Kirkerud kan påklage avgjørelsen.

2 Del II

Helsetilsyn besluttet den 29. juli 2021 å tilbakekalle Marte Kirkerud sin autorisasjon som sykepleier med hjemmel i helsepersonelloven (hpl.) § 57. Det gikk frem av vedtaket at det kunne påklages, og at klagefristen var 3 uker fra mottakelsen av brevet.

Vedtaket ble mottatt hos advokat Lars Holm den 1. august 2021. Lars Holm orienterte Marte Kirkerud om dette samme dag. Marte Kirkerud fikk et mentalt sammenbrudd på grunn av dette vedtaket. Advokat Lars Holm skjønnte det var vanskelig å snakke med Marte Kirkerud nå, og han anbefalte henne å ta kontakt med sin lege. Han skulle komme tilbake til henne om litt, slik at de kunne drøfte saken nærmere. Lars Holm skulle ha sommerferie, så det gikk fint å vente litt.

I slutten av august 2021 kom Lars Holm på at han ikke hadde fulgt opp saken, og han ringte derfor til Marte Kirkerud. Hun var i bedre form og ba Lars Holm om å sende en klage i saken. Hun hadde i løpet av ferien også fått tak i en legeuttalelse som både redegjorde for hennes alkoholbruk, og hennes sammenbrudd som følge av tilbakekallet av autorisasjon. Denne kunne han vedlegge klagen. Lars Holm sendte så en klage i saken til Helsetilsynet den 4. september 2021. Han beklaget at klagen var litt for sent fremsatt, men påpekte at det skyldtes at Marte Kirkerud hadde hatt et mentalt sammenbrudd etter tilbakekallet av autorisasjonen, slik det gikk frem av legeuttalelsen som var vedlagt klagen. Han beklaget også at han på grunn av ferie ikke hadde fått fulgt opp saken, men han hadde hatt så mye å gjøre på hytta i sommer.

Helsetilsynet så at klagen var fremsatt for sent, og at klagefristen på 3 uker var utløpt. Helsetilsynet vurderte det likevel slik at vilkårene for å ta klagen under behandling forelå, jf fvl. § 31. De tok derfor klagen under behandling. Helsetilsynet vurderte saken på nytt, herunder den nye legeerklæringen, men kom til at det ikke var grunnlag for å omgjøre vedtaket om å tilbakekalle autorisasjonen. Helsetilsynet oversendte derfor saken til klageinstansen, som er Helsepersonellnemnda jf. hpl. § 68.

Helsepersonellnemnda så også at klagen var for sent fremsatt. De mente at vilkårene for å ta klagen under behandling ikke forelå, jf fvl. § 31. De varslet advokat Lars Holm om at de vurderte å avvise klagesaken. De påpekte at selv om det i visse tilfeller var adgang til å behandle for sent innkomne klager, så forelå ikke vilkårene for dette i denne saken jf. fvl. § 31. Helsepersonellnemnda var heller ikke bundet av hva Helsetilsynet hadde besluttet om avvissingsspørsmålet.

Advokat Lars Holm ble oppbrakt over dette og skrev brev til Helsepersonellnemnda. Han påpekte at Marte Kirkerud sitt mentale sammenbrudd etter vedtaket om tilbakekall av autorisasjonen var årsaken til forsinkelsen med klagen. Selv hadde han hatt så mye å gjøre på hytta i ferien, at han derfor ikke hadde purret opp Marte Kirkerud før i slutten av august. Han mente derfor at vilkårene for å ta klagen under behandling forelå.

Advokat Holm påpekte videre at når Helsetilsynet ikke hadde avvist saken, så kunne ikke Helsepersonellnemnda avvise saken. Han skrev at ved fristoversittelser så er «klageinstansen bundet av underinstansens avgjørelse om å fremme saken». Videre påpekte han at dette var et alvorlig og inngripende vedtak, og da måtte klagen tas under behandling av hensyn til Marte Kirkerud. Han påpekte også at Helsetilsynets vedtak led av feil lovanvendelse. I slike tilfeller hvor loven var anvendt feil, var det spesielt viktig at saken ikke ble avvist. Det vil være svært byrdefullt for Marte Kirkerud å måtte gå til domstolene i en slik sak.

Spørsmål 2: Kan Helsepersonellnemnda avvise den for sent innkomne klage fordi vilkårene for å ta klagen under behandling ikke foreligger?

Skriv ditt svar her**Spørsmål 2: Kan Helsepersonellnemnda avvise den for sent innkomne klage fordi vilkårene for å ta klagen under behandling ikke foreligger?**

Tvisten står mellom Marte Kirkerud v/advokat Lars Holm (heretter Kirkerud) og Helsepersonellnemnda (heretter HPN).

Kirkerud hevder HPN ikke kan avvise klagen, da vilkårene for å behandle for sent innkomne klage var oppfylt. HPN motsetter seg dette.

Den overordnede problemstillingen er om HPN kan avvise klagen.

HPN er et uavhengig klagenemnd. De er et "organ for stat", og følgelig et "forvaltningsorgan". Forvaltningsloven av 10. februar 1967 (heretter fvl.) kommer følgelig til anvendelse, jf. fvl. § 1.

Rettslig grunnlag er forvaltningsloven § 31 om oversittet klagefrist.

HPNs kompetanse som klageinstans er hjemlet i fvl. § 31. Det følger av fvl. § 34 første ledd at klageinstansen kan avvise saken dersom "vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger", med henvisning til fvl. § 31.

Klageinstansen er "ikke bundet av at underinstansen har ansett vilkårene for å foreligge", jf. første ledd annet punktum. HPN er følgelig ikke bundet av Helsetilsynets avgjørelse tidligere i saken.

Kirkerud hevder vilkårene for å behandle klagen er oppfylt. Spørsmålet er om vilkårene for å behandle klagen er oppfylt.

Reglene om vilkår for klage er hjemlet i fvl. §§ 29 flg. Det er på det rene at klagefristen på 3 uker er oversittet, jf. fvl. § 29 første ledd, og vilkårene for klage er i utgangspunktet ikke oppfylt.

Etter fvl. § 31 kan en part likevel klage selv om klagefristen er oversittet såfremt "parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen", jf. fvl. §31 første ledd bokstav a. Klage tas ikke til behandling om det har gått "mer enn ett år siden vedtaket ble truffet", jf. fvl. § 31 tredje ledd.

I vurderingen skal et legges vekt på om "endring av vedtaket kan medføre skade eller ulempe for andre", jf. fvl. § 31 annet ledd.

Bestemmelsens ordlyd taler for at Kirkerud og hennes advokat ikke må kunne bebreides for forsinkelsen av klage. Ved klar subjektiv skyld vil oversittet klagefrist ikke tas til følge.

Unntaket gjelder først og fremst de tilfeller hvor klager "ikke er gitt orientering om klagefristen", jf. Ot.prp. nr. 4 (1976-1977) side 92.

Kirkerud ble orientert om Helsetilsynets beslutning den 1. august 2021. Det er ingenting som tyder på at Kirkerud ikke ble orientert med klagefristen. Dette trekker i retning av at vilkåret i fvl. §31 første ledd bokstav a ikke er oppfylt.

På grunn av mentalt sammenbrudd så advokat Holm det hensiktsmessig å avvente klagen til Kirkerud hadde blitt bedre. Selv om partene var klar over fristen, forelå det andre forhold som på tidspunktet kunne anses som mer viktig å prioritere. Det mentale sammenbruddet var utenfor begges kontroll, og trekker i retning av at vilkåret i bokstav a er oppfylt.

På den annen side anfører advokat Holm at oversittingen skyldes sommerferie og mye arbeid på hytten i ferien. At klagefristen settes i midtsommeren gir ikke uten videre adgang til å utvide fristen på bakgrunn av private grunner. Advokat Holm kunne foretatt endringer i ferien, eller prøvd å fremme klagen i ferietiden. At han var opptatt på hytten må han selv lastes for. Dette trekker i retning av at vilkåret i bokstav a ikke er oppfylt.

Advokat Holm var dessuten klar over Kirkeruds mentale sammenbrudd, og kunne i den forbindelse søke om utvidet klagefrist. Dette må anses som et forholdsvis enkelt tiltak. Selv om vedleggene ble sendt sammen med klagen, kan ikke dette gis særlig vekt. Journalen fra legen vedrørende Kirkeruds sammenbrudd burde blitt sendt så fort som mulig, i håp om å forlenge klagefristen. Dette taler også for at advokat Holm og Kirkerud kan lastes for å ha oversittet fristen, og at vilkåret i bokstav a ikke er oppfylt.

Etter en konkret vurdering taler de mest tungtveiende momentene for at "parten eller fullmektigen ... kan lastes for å ha oversittet fristen" etter fvl. § 31 første ledd bokstav a.

Spørsmålet blir så det foreligger "særlige grunner" som gjør det rimelig at klagen blir prøvd, jf. fvl. § 31 første ledd bokstav b.

En naturlig språklig forståelse av "særlige grunner" taler for at det må foreligge grunner av stor betydning for vedtaket og rettssikkerheten for øvrig. Bestemmelsen er ment å omfatte klager over "rettsanvendelsen ved vedtaket" gjort av underinstansen, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 92.

Advokat Holm anfører overfor HPN at underinstansens vedtak led av feil lovanvendelse. For å sikre forsvarlig og saklig saksbehandling bør derfor HPN prøve klagen, til tross for oversittet klagefrist. Det anses som lite skjønnsomt å avvise en klage som potensielt bygger på feil lovanvendelse. Dette taler for at det foreligger "særlige grunner" til å prøve klagen.

På den annen side har forvaltningen som oppgave å foreta forsvarlige, men også effektive, beslutninger. Ved å bruke mye tid på å gjennomgå klagen på ny vil ta store ressurser fra forvaltningen. Dette taler mot at det foreligger "særlige grunner" til å prøve klagen.

Effektivitetshensynet må imidlertid her vike for rettssikkerhetshensynet og kravet til forsvarlig saksbehandling. For å sikre forvaltningens tillit og krav til forsvarlig saksbehandling vil det være naturlig og hensiktsmessig for begge parter å prøve en klage på ny ved antakelse om feil rettsanvendelse. Dette ikke bare opprettholde forvaltningens tillit, men det vil bidra i å unngå saksbehandlingsfeil ved fremtidige behandlinger av tilsvarende vedtak. Dette taler for at det foreligger "særlige grunner" til å prøve klagen.

Dessuten er det snakk om et nokså inngripende tiltak overfor Kirkerud, og potensielle saksbehandlingsfeil av underinstansen bør tas på alvor. Dette taler for at det foreligger "særlige grunner" til å prøve klagen.

På bakgrunn av hensynet til forsvarlig og saklig saksbehandling taler de beste grunner for at HPN bør prøve klagen på ny etter fvl. § 31 første ledd bokstav b. En ny behandling vil neppe være til "skade eller ulempe" for andre parter, selv om det kan medføre ubehag hos pasienten

som varslet helsemyndighetene. Dette alene vil imidlertid ikke være tilstrekkelig for å holde tilbake retten til å få prøvd klagen, jf. også rettssikkerhetshensynet.

Vilkårene for å behandle klagen på ny er oppfylt, og klageinstansen har ikke hjemmel til å avvise klagen, jf. fvl. § 34 første ledd. Når klager tas under behandling av klageinstansen, kan de "prøve alle sider av saken", og ikke bare de punktene som er fremmet i klagen, jf. fvl. § 34 annet ledd.

Konklusjonen er at vilkårene for å behandle klagen er oppfylt, og HPN kan ikke avvise klagen.

3 Del III

Helsepersonellnemnda så ikke annerledes på saken etter å ha lest advokat Holm sitt svarbrev. De vurderte derfor ikke sakens realiteter nærmere, men traff vedtak om at saken skulle avvises. Avvisningsvedtaket var svært kort, og det stod bare:

«Det vises til klage fra advokat Holm og den vedlagte legeerklæring fra Marte Kirkerud. Marte Kirkeruds klage over Helsetilsynets vedtak om å tilbakekalle autorisasjonen avvises, jf fvl. § 31. Kopi av klagen og legeerklæringen vedlegges underretningen om vedtaket».

Når advokat Lars Holm fikk underretningen om avvisningsvedtaket, skrev han til Helsepersonellnemnda og påpekte at avvisningsvedtaket ikke var i samsvar med kravene til begrunnelse i forvaltningsloven, og at vedtaket derfor måtte vurderes på nytt.

Helsepersonellnemnda svarte advokat Holm. De påpekte de at det ikke var noen krav til begrunnelse for avvisningsavgjørelser. Uansett om det skulle være en slik plikt, var vedtakets begrunnelse tilstrekkelig.

Spørsmål 3: Skal avvisningsvedtak begrunnes?

Spørsmål 4: Forutsett at avvisningsvedtaket skal begrunnes: Er avvisningsvedtaket i samsvar med forvaltningslovens krav til begrunnelse?

Skriv ditt svar her**Spørsmål 3: Skal avvisningsvedtak begrunnes?**

Den overordnede problemstillingen er om et avvisningsvedtak skal begrunnes.

Forvaltningsloven av 10. februar 1967 (heretter fvl.) kommer til anvendelse, jf. spørsmål 2.

Rettslig grunnlag er forvaltningsloven § 2 tredje ledd.

Forvaltningsloven kapittel V gjelder "enkeltvedtak", jf. fvl. § 3 første ledd. Et enkeltvedtak er definert i fvl. § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a.

Utgangspunktet er at prosessledende avgjørelser ikke omfattes av lovens definisjon, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 55. Men "avvisning av en sak" regnes som enkeltvedtak i forvaltningsloven forstand, jf. fvl. § 2 tredje ledd.

Ettersom avvisningsvedtak er et enkeltvedtak, skal vedtaket begrunnet i fvl. § 25, jf. fvl. § 2 tredje ledd.

Konklusjonen er at avvisningsvedtaket skal begrunnes.

Spørsmål 4: Forutsett at avvisningsvedtaket skal begrunnes: Er avvisningsvedtaket i samsvar med forvaltningslovens krav til begrunnelse?

Tvisten står mellom Marte Kirkerud v/advokat Lars Holm (heretter Kirkerud) og Helsepersonellnemnda (heretter HPN).

Kirkerud hevder vedtaket ikke samsvarer med forvaltningslovens krav på begrunnelse. HPN motsetter seg dette, og hevder begrunnelsen er tilstrekkelig.

Forvaltningsloven av 10. februar 1967 (heretter fvl.) kommer til anvendelse, jf. spørsmål 2.

Rettslig grunnlag er forvaltningsloven § 25 om begrunnelse.

Det fremgår av fvl. § 24 første ledd at "enkeltvedtak skal grunngis", og begrunnelsen skal gis "samtidig med at vedtaket treffes". HPN har gitt begrunnelse samtidig med at vedtaket ble truffet. De innledende vilkårene er således oppfylt.

Begrunnelsens innhold skal vise til de "regler vedtaket bygger på", jf. fvl. § 25 første ledd.

Ordlyden taler for at begrunnelsen må inneholde de relevante lovreglene og hvordan forvaltningen har anvendt disse. Med "regler" menes både lovfestede og ulovfestede regler, jf. NOU 2019: 5 side 351.

I foreliggende sak har HPN vist til fvl. § 31, som er hjemmelen for avvisningen. Dette taler for at vedtaket er tilstrekkelig begrunnet.

På den annen side har HPN kun vist til bestemmelsen i sin helhet, uten å nærmere gå inn på hvilket ledd, bokstav eller vilkår som gir bestemmelsen anvendelse. Dette taler mot at

vedtaket er tilstrekkelig begrunnet.

Begrunnelsen kan være av mer kortfattet karakter dersom forvaltningsorganet mener "parten kjenner reglene", jf. fvl. § 25 første ledd. For at et slikt unntak skal gis, må forvaltningsorganet kunne "[forutsette] at parten har sannsynliggjort dette klart gjennom saksbehandlingen", jf. Frihagen bind 1 (2010) side 284.

Det er ingenting som tyder på at Kirkerud er kjent med lovverket og derfor må godta en kortfattet beskrivelse av lovanvendelsen. På den annen har store deler av korrespondansen vært mellom HPN og advokat Holm, som klart er kjent med regelverket. Dette taler for at vedtakets begrunnelse er tilstrekkelig.

Videre skal "de faktiske forhold som vedtaket bygger på" nevnes, jf. fvl. § 25 annet ledd.

En naturlig språklig forståelse av "faktiske forhold" er vag, men sikter til faktiske opplysninger og hendelser i saken. Bestemmelsen er til for at parten skal forstå at "lovens vilkår for å treffe vedtaket er oppfylt", jf. Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) side 41.

Det foreligger ingen faktiske opplysninger i denne sak annet enn kopi av Kirkeruds klage og legeerklæring. Det er imidlertid få opplysninger knyttet til de faktiske forholdene, som gjør det vanskelig å vurdere om HPN har grunnlagt vedtaket tilstrekkelig etter fvl. § 25 annet ledd.

Etter fvl. § 25 tredje ledd bør de "hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn" nevnes.

Bestemmelsens ordlyd omfatter de reglene som gir forvaltningen adgang til å utvise forvaltningsmessig skjønn i om vedtak skal treffes. Avvisningsvedtaket bygger i det vesentligste på fvl. § 31, som er en skjønnsmessig regel.

Dommen inntatt i Rt. 1981 s. 745 (Isene) gjaldt tvist om gyldigheten av et inngripende forkjøpsvedtak hvor Høyesterett tok stilling til vedtakets begrunnelse. På grunn av sakens forhold kom Høyesterett enstemmig frem til at slike inngripende vedtak burde ha skjerpede krav til begrunnelse. Jo mer inngripende og komplekst vedtak, desto større krav til begrunnelse. Prinsippet er også lagt til grunn i nyere rettspraksis, eksempelvis Rt. 2000 s. 1056 på side 1063 og Rt. 2011 s. 111 avsnitt 50-52.

Vedtaket om tilbakekall av autorisasjon som sykepleier er helt klart et inngripende tiltak for Kirkerud. Vedtaket medfører at hun mister sin lisens som sykepleier, og kan følgelig ikke lenger jobbe i yrket. Et slikt inngrep på en borger krever skjerpet krav til begrunnelse.

På den annen side var vedtaket tilstrekkelig begrunnet av Helsetilsynet, hvor saken dessuten ble behandlet på ny. Dette taler for at Kirkerud har gjennom hele saksgangen fått tilstrekkelig med informasjon om vedtaket, og at HPNs avvisningsvedtak alene ikke kan være i strid med forvaltningsloven. Dette taler mot skjerpede krav til begrunnelse.

Et av hovedhensynene bak retten til begrunnelse er å "sikre en lovmessig og rettfærdig forvaltning" overfor den vedtaket gjelder, jf. NUT 1958: 3 side 220. Ved å avvise en klage på et såpass inngripende vedtak vil borgerens rett til å forsvarlig og saklig saksbehandling ikke ivaretas. Uten å nærmere grunngi hvilke momenter og skjønnsmessige vurderingen forvaltningen har tatt, vil parten neppe klare å forstå grunnlaget bak vedtaket.

Selv om forvaltningen skal påse effektiv saksbehandling, kan ikke effektiviteten gå utover borgerens rettssikkerhet. En såpass kortfattet og simpel begrunnelse som er gitt i denne sak

gjør det vanskelig for Kirkerud og hennes advokat å forstå bakgrunnen for avvisningen. Hensynet til forsvarlig og rettferdig saksbehandling taler i denne sak sterkt for at forvaltningen bør gi mer konkret begrunnelse av vedtaket.

Etter en konkret vurdering taler de beste grunner for at HPNs avvisningsvedtak ikke er tilstrekkelig begrunnet etter fvl. § 25.

Konklusjonen er at avvisningsvedtaket ikke er tilstrekkelig begrunnet.

4 Del IV

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav a) lyder:

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1) noens personlige forhold, [...]

Forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav a)

Med mindre det er av vesentlig betydning for en part, har han heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med de opplysninger i et dokument som gjelder

a) en annen persons helseforhold, [...]

Oppgave: Redegjør for forholdet mellom forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav a).

Skriv ditt svar her**1. Innledning****1.1. Introduksjon og avgrensning**

Oppgaven ber om en teoretisk framstilling av og forholdet mellom forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 og forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav a. Jeg tolker oppgaven dithen at bestemmelsens formål og virkeområde redegjøres for, før jeg redegjør for forholdet mellom bestemmelsene - og i hvilke tilfeller de kommer til anvendelse. Oppgaven avgrenser seg mot fvl. § 13 første ledd nr. 2 og øvrige bestemmelser om taushetsplikt i forvaltningsloven eller lex specialis.

Først vil det kort gjøres rede for hva taushetsplikt er (*pkt. 2*). Deretter vil hensynene bak taushetsplikt kort omtales, før det foretas en dypere gjennomgang av fvl. § 13 første ledd nr. 1. Videre vil hensynet og omfanget av fvl. § 19 omtales (*pkt. 3*), før bestemmelsene trekkes opp mot hverandre i en sammenligning (*pkt. 4*).

2. Taushetsplikt etter fvl. § 13**2.1. Generelt om taushetsplikt**

Taushetsplikt er en plikt til å holde tilbake visse opplysninger fra offentligheten, enten om de vedrører privat personer eller andre rettssubjekter (eksempelvis offentlig myndighet). Den som har taushetsplikt skal "sørge for at visse opplysninger ikke kommer ut. De verken fortelle om dem eller overlate dokumenter til andre", jf. Eckhoff/Smith (2018) side 242. Taushetsplikt er ett av mange unntak til den alminnelige retten til innsyn, jf. offentlighetsprinsippet, og er med på å ivareta private og offentlige interesser.

Grunnlaget bak taushetsplikten endrer seg avhengig av lov. De mest sentrale reglene om taushetsplikt omhandler personlige og private interesser, som for eksempel ens helsetilstand, en virksomhets forretningshemmeligheter, men andre kan være av mer offentlig karakter, som for eksempel statlige utenrikshemmeligheter eller hemmelige forsvarsdokumenter.

2.2. Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 - "personlige forhold"

Etter fvl. § 13 første ledd nr. 1 skal "[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid" for et "forvaltningsorgan" hindre at andre får adgang eller kjennskap til "noens personlige forhold". Bestemmelsen gjelder ikke bare ansatte i et forvaltningsorgan, herunder "offentlig tjenestemann", jf. fvl. § 2 første ledd bokstav d. Den gjelder alle og enhver som "utfører tjeneste eller arbeid" for vedkommende organ. Det vil si at også private rettssubjekter, som ikke er ansatt organet, er underlagt taushetsplikt etter fvl. § 13. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har "avsluttet tjenesten eller arbeidet" hos forvaltningsorganet, jf. fvl. § 13 tredje ledd.

Ordlyden "noens personlige forhold" er nokså vag, men taler for at opplysninger som arakteriserer et individ, er personlige forhold. Med personlige forhold siktes det i første rekke til forhold som er av beskyttelsesverdig interesse for individet å holde unntatt fra offentligheten. Dette er opplysninger som svært mange vil mene er naturlig og hensiktsmessig å holde skjult fra offentligheten. Opplysninger "om slektskaps-, familie- og hjemforhold, fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv" omfattes av vilkåret i første ledd nr. 1, og er alltid taushetsbelagte, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 14. Men selv om noen *mener* at en opplysning er personlig, betyr ikke det at den er omfattet av loven, og vica versa. Dette må vurderes konkret ved bruk av lovens ordlyd, forarbeider og relevante rettskilder.

Dette kan illustreres ved et eksempel: *Peder Ås er saksbehandler i Lillevik kommune, hvor han behandler en sak for Marte Kirkerud. I saksdokumentene kommer det frem at Marte Kirkerud har en kronisk muskelsykdom, samt angst. Peder Ås er på bakgrunn av disse opplysningene bundet av taushetsplikten i fvl. § 13 første ledd nr. 1, og kan i utgangspunktet ikke snakke om dette til noen andre, med mindre annet følger av lov eller forskrift.*

Nøyaktig hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikten i fvl. § 13 første ledd nr. 1, må vurderes konkret ut fra den gitte situasjonen. Vurderingen er objektiv, og det må tas utgangspunkt i hva "folk flest vil oppleve som utleverende eller krenkende", jf. Graver (2019) side 369.

I fvl. § 13 annet ledd fremgår det en liste opplysninger som lovgiver har lagt til grunn at ikke kvalifiserer til personlige forhold i lovens forstand. Opplysninger om en persons "fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted" anser ikke lovgiver som sensitive nok til å unnta fra offentligheten. Slike opplysninger er likevel taushetsbelagte dersom de "røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige", jf. første punktum siste passus.

Forvaltningsloven §§ 13c - § 13g hjemler en rekke presiserende taushetsregler, eksempelvis taushetsplikt ved forskning.

2.3. Diverse unntak i fvl. §§ 13a flg.

Forvaltningsloven §§ 13a flg. fremmer en rekke unntak hvor taushetsplikten ikke er til hinder. De mest sentrale er fvl. § 13a første ledd nr. 1 som fastslår at taushetsbelagte opplysninger kan gjøres kjent dersom vedkommende opplysningene "direkte gjelder ... samtykker". Likeså er taushetsbelagte opplysninger unntatt fra taushetsplikten i fvl. § 13 dersom de er "alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder", jf. fvl. § 13a første ledd bokstav 3.

Et svært sentralt unntak fra taushetsplikten er at "sakens parter eller deres representanter" kan gjøres kjent med slike opplysninger, jf. fvl. § 13b første ledd nr. 1. I slike tilfeller vil mottakeren få taushetsplikt om de opplysningene de får kunnskap til gjennom partsinnsyn, jf. fvl. § 13b annet ledd, jf. også Rt. 2015 s. 353 avsnitt 51.

3. Begrenset innsynsrett etter fvl. § 19 annet ledd bokstav a

3.1. Hensynet

Mens hensynet bak taushetsplikten er å unnta visse opplysninger fra offentligheten, omhandler fvl. § 19 en innskrenket adgang til partsinnsyn. Bestemmelsen er et unntak fra hovedregelen til partsinnsyn i fvl. § 18, og er ment å begrense en parts adgang til visse opplysninger.

3.2. Vilåret om "vesentlig betydning"

Det fremgår av fvl. § 19 at en part ikke kan gjøre seg kjent med "en annens persons helseforhold" med mindre det er av "vesentlig betydning", jf. fvl. § 19 annet ledd bokstav a. Ordlyden her er nokså lik reglene i taushetsplikt, men begrenser seg kun til den som er part. Selv om bestemmelsen helt klart taler for at noens helseforhold er unntatt innsyn, foreligger det en snever adgang til å likevel få innsyn i slike opplysninger dersom det er av "vesentlig betydning" for parten. En naturlig språklig forståelse av "vesentlig betydning" taler for at parten som krever innsyn må ha et reelt og faktisk behov som er viktig for at saken blir behandlet forsvarlig.

Verken forarbeidene eller høyesterettspraksis gir særlig veiledning i vurderingen av vesentlig betydning. Juridisk teori har imidlertid slått fast at det må foretas en *skjønnsmessig avveining* av om partsinnsyn i personlige helseforhold er av "vesentlig betydning for parten, ... hvor

resultatet beror på en avveining av de motstående hensyn" jf. Eckhoff/Smith (2018) side 281 flg.

4. Forholdet mellom fvl. § 13 og § 19

Det klare ulikheten mellom bestemmelsene er at fvl. § 13 første ledd nr. 1 gjelder alle og enhver som utfører tjeneste eller arbeider for et forvaltningsorgan, mens fvl. § 19 annet ledd bokstav a innskrenker partsinnsynet som et unntak fra fvl. § 18. Som vist over kan en part ha rett på å gjøre seg kjent med taushetsbelagte opplysninger i en sak, jf. fvl. § 13b første ledd nr. 1. Men denne retten vil imidlertid ikke være ubetinget, ettersom partsinnsynet etter fvl. §§ 18 inneholder en rekke unntak for dem som er part.

Dersom Lars Holm og Marte Kirkerud er begge part i en sak hvor et av saksdokumentene er Marte Kirkeruds sykejournal om hennes kroniske muskelsykdom og angst, vil Lars Holm i *utgangspunktet* ha rett på å gjøre seg kjent med disse i medhold av fvl. § 13b første ledd nr. 1, da han er "part i saken", jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e. Men siden dette er opplysninger om Kirkeruds "helseforhold" vil ikke disse bli gjort kjent for andre, med mindre de er av "vesentlig betydning" i saken, jf. fvl. § 19 annet ledd bokstav a.

Det vil si at Lars Holm må ha en oppriktig og faktisk grunn til å se Kirkeruds sykejournal, og dette må være relevant og viktig i saken. Vilkåret må forstås som veldig strengt, jf. ordlyden "vesentlig", og det skal følgelig mye til for at en annen part kan gjøre seg kjent med ens helseopplysninger.

I korte trekk kan fvl. § 19 annet ledd bokstav a avskjære en parts rett til å gjøre seg kjent med opplysninger som i utgangspunktet ville vært åpen for innsyn i medhold av fvl. §13b første ledd nr. 1.

Litteraturliste:

Bernt J. & Rasmussen Ø. (2010) *Frihagen forvaltningsrett bind 1, (2. utg.)* Oslo: Fagbokforlaget

Eckhoff T. & Smith E. (2018) *Forvaltningsrett (11. utg.)* Oslo: Universitetsforlaget

Graver H.P. (2019) *Alminnelig forvaltningsrett (5. utg.)* Oslo: Universitetsforlaget