

Hva er jus?

Mange assosierer jus med trusler om straff, reaksjoner og erstatning – synonymt med de «sterkeste» virkemidlene som benyttes for å styre atferd. Andre assosierer jus med de virkemidler som benyttes for å skape forutsigbarhet i egen praksis, avtaler og annen dokumentasjon på hvordan legene har innrettet seg. Jus kan brukes for å motvirke konflikter med kolleger og andre – eller for å løse konflikter som oppstår.

Jusen som fag kan summeres til å være den metodikk og de systemer vi har for å styre organiseringen av samfunnet og befolkningens atferd. Styringen skjer gjennom utvikling av regler på flere nivåer. Stortinget er tillagt myndigheten til å gi lover, og domstolene tar stilling til hvordan lovgivningen skal benyttes (tolkes) i konkrete tilfeller. Regelutvikling skjer også ved utvikling av kontrakter og praksis.

Jus, holdninger og etikk

Lovgivningen vil i stor grad reflektere de verdier som gjelder i et samfunn. Befolkningen forholder seg ofte ubevisst til de rettsregler som gjelder, fordi de er sammenfallende med hva vi oppfatter som riktig og galt eller med hvordan vi ønsker å innrette oss. Det vi opplever som rettfærdig og etisk og moralsk riktig vil være preget av de verdier som gjelder i samfunnet.

Etikk og holdninger er på denne måten sentrale komponenter i utviklingen av lovregler og ved anvendelsen av disse reglene. For eksempel er mange av helselovgivningens krav en lovfesting av legeetikken, slik som krav til forsvarlig og omsorgsfull yrkesutøvelse, taushetsplikten osv.

Regelutvikling

Ethvert samfunn har normer for atferd. Den mest primitive regeldanningen finnes i ættesamfunn, det vil si samfunn som er avgrenset av slektskap. I ættesamfunn er det få, men absolute regler, og retten til gjengjeldelse står sentralt. I større enheter er regelstyringen basert på religion, ideologi og statsdannelse. Uformelle eller formelle normer har utgangspunkt i kultur eller religion og styrer samfunnet direkte eller indirekte. Uskrevne kutymmer vokser gradvis frem til skrevne retningslinjer og lovgivning. Systemene for håndhevelse utvikles tilsvarende, fra sosial kontroll i et avgrenset og gjennomskiktig samfunn til organer for konfliktløsning og domstoler.

Graden av regelstyring varierer med hvor-

dan samfunnet er organisert og endres i takt med samfunnsutviklingen. Regler utvikles for å plassere makt og myndighet og for å styre enkeltindivider – gjennom fordeling av goder, rettigheter, plikter og tvisteløsnings-systemer. Stor økonomisk og personlig frihet for enkeltmennesker fører for eksempel til behov for regulering for å motvirke interessekonflikter.

I Norge er det grunnlovfestet at Stortinget har myndigheten til å gi lover. Det innebærer også myndighet til å bestemme hvordan lovene skal håndheves og av hvem. For eksempel har Statens helsetilsyn myndighet til å tilbakekalle en legeautorisasjon. Vilklarene for å tilbakekalle en autorisasjon står omtalt i loven, men loven må likevel tolkes for å kunne benyttes i en konkret situasjon. Hovedspørsmålet i en slik sak vil være hvor høy terskelen for «uegnethet» skal være og om den aktuelle situasjon tilsier at legen må ansees som uegnet.

Man står ikke fritt når lover skal tolkes. Juridisk metode angir retningslinjer for hvordan tolkingen skal skje og for hvordan rettskilder skal brukes. På denne bakgrunn tas det stilling til hvordan den konkrete situasjonen skal vurderes opp mot lovens vilkår, noe som skal fremgå av begrunnelsen for vedtaket. Dette vil motvirke at enkeltpersoners personlige oppfatninger blir styrende for utøvelse av myndighet.

Domstolene tar konkret stilling til konflikter i form av rettsstvister, noe som også kan føre til regeldanning. Da Høyesterett i 1977 besluttet at pasienten hadde innsynsrett i en sykehusjournal, ble en ny regel dannet. Regelen ble senere tatt inn i lovgivningen.

Legalitetsprinsippet

Ethvert inngrep fra offentlige myndigheter overfor enkeltmennesker forutsetter vedtak av Stortinget, enten ved lov eller ved fullmakt til å gi forskrift. Dette kravet kalles *legalitetsprinsippet* og skal sikre borgerne beskyttelse mot uforutsigbarhet og vilkårlige beslutninger. Det stilles krav til den forutgående prosessen for et lovgivningsvedtak og til selve vedtaket. Blant annet kreves det at flertallet av de folkevalgte skal slutte seg til det. Legalitetsprinsippet gjelder enhver plikt som pålegges befolkningen fra offentlige myndigheters side, også økonomiske forpliktelser, slik som skatter og avgifter. Derimot faller frivillige forpliktelser, for eksempel avtaler, utenom legalitetsprinsippetets område.

Politisk styring og ulike typer regler

Politisk styring skjer gjennom de virkemidlene Stortinget og regjeringen har til rådigg-

het. Disse virkemidlene kan deles i fire hovedgrupper: rettslige, økonomiske, pedagogiske og organisatoriske.

Rettslige virkemidler innebærer at Stortinget og regjeringen benytter lovgivning for å oppnå bestemte mål, for eksempel om en bestemt organisering og om fordeling av oppgaver, myndighet og velferdsgoder. Rettslige virkemidler kombineres ofte med økonomiske, pedagogiske og organisatoriske virkemidler, som for eksempel i fastlege-reformen, der ønsket om endringer i organisering kommer til uttrykk ved lov, forskrift og avtaler. Loven fastslår at enhver innbygger skal ha rett til en fastlege, og kommunen pålegges bestemte plikter i den forbindelse. Den nærmere organiseringen ble forhandlet frem mellom de berørte partene staten, Kommunenes Sentralforbund (KS)/Oslo kommune og Legeforeningen. De økonomiske virkemidlene viser seg i bevilgninger og fordeling av ressurser i henhold til lovgivning og avtaler. Da reformen kom, benyttet staten også pedagogiske virkemidler ved gjennomføring av en informasjonskampanje. I forbindelse med statlig overtakelse av sykehus, eierskapsreformen, ble også ulike politiske virkemidler benyttet. De organisatoriske virkemidlene ble gjennomført ved rettslige og økonomiske rammebetingelser.

Prioritering og fordeling

Lovgivning blir brukt til *prioritering og fordeling* av helsetjenester og andre samfunns-goder, for eksempel barnehageplasser og trygdeytelser.

Lovgivning kan benyttes til å *fordele goder og ressurser* mellom enkeltpersoner, for eksempel til å gi pengeytelser gjennom folketrygden. Et eksempel på naturalytelse er befolkningens rett til helsehjelp og til å velge sykehus. I forbindelse med valg av sykehus gis det i tillegg en pengeytelse til dekning av reiseutgifter. Et behandlingsopplegg vil kunne utløse trygdeytelser i form av sykepenger og annet.

Interessekonflikter

Jusen benyttes for å motvirke konflikter, for eksempel for å klargjøre enkeltpersoners rettigheter og plikter overfor hverandre og for å fastsette hvordan uenighet kan løses. En stor del av lovgivningen dreier seg om hvordan interessekonflikter skal løses, om det er etablert en bestemt rettighet, og hvordan denne i så fall skal innfris. Denne lovgivningen regulerer også den private sfæren, blant annet gjennom fordeling av rettigheter og plikter mellom ektefeller mens de er gift og

ved skilsmisse, tilsvarende mellom barn og foreldre og mellom arvinger i forbindelse med arveoppgjør. Det finnes også rettsregler for rettigheter og plikter mellom naboer og for klargjøring av grenser mellom eiendommer, for å nevne noe.

Endring av atferd

Ny lovgivning er ofte motivert av et misforhold mellom det befolkningen oppfatter som rett og rettferdig og dagens lovgivning, faktiske praksis eller rettspraksis. Dette var for eksempel tilfellet før pasienter fikk innsyn i egen journal. I slike situasjoner er loven et resultat av befolkningens holdninger og således lite kontroversiell. Den bidrar til harmoni mellom folks rettsoppfatning og reglene, noe som i seg selv kan være et mål.

Lovgivning kan benyttes for å *endre* en faktisk situasjon, for eksempel *holdninger* eller *atferd*. Et eksempel er et ønske om at leger skal bruke mer tid på pasienter og på kommunikasjon. Behovet for endringer vurderes på bakgrunn av den faktiske situasjonen og politiske mål, noe utviklingen av pasientrettigheter må ansees å være et resultat av. Det gjenspeiler seg blant annet ved

retten til innsyn og «eierskapet» til pasientopplysninger og ved endring i terminologi fra *legejournal* til *pasientjournal*. At helsepersonell har en egen og felles profesjonslov, skal ifølge Stortingets innstilling bidra til å styrke fellesskapsfølelsen blant helsepersonell.

Det kan diskuteres i hvilken grad lovgivning er et egnet virkemiddel for å endre holdninger i befolkningen. Stortingets vedtak fra 1972 om å oppheve foreldres rett til å refse sine barn kroppslig er et eksempel som viser at det kan ha en slik virkning. Meningsmålinger før og etter lovendringen indikerer at lovfestingen bidro til å endre holdninger til fysisk vold overfor barn. Et annet eksempel er røykeloven, som var svært kontroversiell. Restriksjonene har bidratt til økt bevissthet og endrede holdninger til røyking. Felles for disse lovene er at formålet er til befolkningens beste, begrunnet i forskningsresultater, og ikke i hva flertallet av befolkningen ønsker. Det må dermed benyttes betydelige ressurser på informasjonsarbeid.

Forbud og påbud virker styrende på folks atferd. Straffeloven gir mange eksempler på

forbud. I helselovgivningen finnes det også påbud og forbud. Leger er for eksempel pålagt å behandle pasientinformasjon på en bestemt måte, gjennom taushetsplikt og opplysningsplikt. Dersom enkeltpersoner handler i strid med slike påbud og forbud, kan de komme i rettslig ansvar, dvs. risikere straff, disiplinærforfølgelser og krav om økonomisk kompensasjon.

Krav til saksbehandling

Det er formelle og prosessuelle regler for all utøvelse av offentlig myndighet, enten den utøves av et forvaltningsorgan eller av domstolene. Slike regler skal også angi fremgangsmåten for å løse rettsvister mellom enkeltpersoner. Saksbehandlingen skal legge forholdene til rette for et rettferdig og rimelig resultat. Det stilles krav til behandling av saken i ulike faser, bl.a. om habilitet, at berørte parter får innsikt i saken og mulighet til å uttale seg og at saken blir tilstrekkelig opplyst og begrunnet. Dessuten må det være mulig å overprøve vedtaket.

– Anne Kjersti Befring, *Legeforeningen*