

Statsforvalterens håndtering av anmodning om omgjøring i sak om rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten

11.4.2024 (2023/3819)

Saken gjelder spørsmålet om en klager hadde anmodet Statsforvalteren i Trøndelag om omgjøring av deres avgjørelse i en sak om rett til nødvendig helsehjelp, og om Statsforvalteren behandlet henvendelsen som en omgjøringsanmodning.

Ombudet kom til at klageren hadde anmodet om omgjøring, slik han har adgang til. Videre mente ombudet at det ikke gikk klart fram av svarene til klageren, eller sakens øvrige dokumenter, at Statsforvalteren hadde oppfattet henvendelsene som anmodning om omgjøring, eller vurdert om det forelå nye opplysninger som ga grunn til en annen vurdering av saken. Ombudet mente derfor at Statsforvalterens håndtering av omgjøringsanmodningene ikke var i tråd med grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling.

Ombudet ba Statsforvalteren om å vurdere klagerens henvendelser på nytt.

Sakens bakgrunn

(1) A ble henvist av fastlegen sin for vurdering av døgnopphold i tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB). St. Olavs hospital HF avslo henvisningen 1. september 2022.

(2) Statsforvalteren i Trøndelag omgjorde avgjørelsen 5. desember 2022, og mente at A var en rettighetspasient. Statsforvalteren viste til at A var til behandling ved X under tvang. Om han ønsket videre helsehjelp etter opphørt tvang, måtte han etter hovedregelen anses som en rettighetspasient inntil han var «behandlet ut av sin tilstand». Ifølge Statsforvalteren måtte spesialisthelsetjenesten i samråd med pasient og pårørende vurdere hvilken helsehjelp som var hensiktsmessig og forsvarlig.

(3) Etter at tvangen ble opphevet, ble A overført til frivillig behandling samme sted. Han ble utskrevet ved X` avgjørelse 16. januar 2023.

(4) B klaget på vegne av A over utskrivningen fra X til Statsforvalteren i Trøndelag.

(5) Statsforvalteren oversendte klagen til St. Olavs hospital, som 23. februar 2023 svarte at de vurderte at Statsforvalterens avgjørelse ble oppfylt da A fikk tilbud om videre døgnbehandling ved X. St. Olavs hospital oversendte samtidig saken til X for klagevurdering, siden de hadde behandlingsansvaret og hadde fattet vedtak.

(6) I ny avgjørelse 4. april 2023 skrev Statsforvalteren i Trøndelag at de opprettholdt «beslutningen fra St. Olavs hospital HF. Pasienten gis ikke rett til døgnbehandling i TSB.» I avgjørelsen er det både vist til X` avgjørelse 16. januar 2023, og St. Olav hospitals svar 23. februar 2023.

(7) B henvendte seg til Statsforvalteren 30. mai 2023. Han mente blant annet at to saker var blandet sammen, og ba om at «Statsforvalteren ser på saken på nytt og [...] bringe[r] den til en løsning i tråd med det vi har søkt om og anket på».

(8) I svar 26. juni 2023 skrev Statsforvalteren i Trøndelag:

«Vi oppfatter [...] din henvendelse som en klage på vårt vedtak [...] Som nevnt er det ikke klagerett på våre vedtak, og vi vil derfor ikke vurdere saken på nytt.»

(9) Klageren henvendte seg på nytt til Statsforvalteren 4. og 6. juli 2023. I svar 10. juli 2023 viste Statsforvalteren til forvaltningsloven § 28 tredje ledd og skrev:

«Statsforvalteren er klageinstans og har fattet et vedtak i saken, og dette vedtaket kan ikke påklages. Vi har derfor avsluttet saken, og behandler ikke klage på saksbehandlingen.»

(10) B klaget til ombudet. Han fremholdt at to saker var blandet sammen, og stilte spørsmål ved hvilken avgjørelse Statsforvalteren i Trøndelag viste til i avgjørelsen 4. april 2023.

Våre undersøkelser

(11) Vi fant grunn til å undersøke deler av saken nærmere. Statsforvalteren i Trøndelag ble bedt om å svare på om de oppfattet, eller burde ha oppfattet, klagerens henvendelser 30. mai og 4. og 6. juli 2023 som anmodninger om omgjøring. Vi ba også om svar på om Statsforvalteren skulle ha behandlet klagerens henvendelser og vurdert om opplysningene ga grunn til en annen vurdering av saken.

(12) Til dette svarte Statsforvalteren at de ikke oppfattet klagerens henvendelser som en formell anmodning om omgjøring, men at de burde ha vist til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c i sine tilbakemeldinger. Videre stod det i svaret hit:

«Vår saksbehandling etter at vi mottok klagene var imidlertid en fullstendig gjennomgang av saken. Klager ble kontaktet på telefon for å klargjøre formålet med klagene. Det ble videre avholdt flere møter med tverrfaglig gjennomgang av saken på nytt. Dvs. en faktisk vurdering av henvendelsene i tråd med forvaltningsrettslige

prinsipper, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav c. Dette kom dessverre ikke fram i våre oversendelser slik det burde ha gjort.»

(13) Klageren kom med merknader til Statsforvalterens svar. Både Statsforvalteren og klageren har kommet med tilleggsmerknader.

Sivilombudets syn på saken

(14) Spørsmålet er om klageren har anmodet om omgjøring av Statsforvalteren i Trøndelags avgjørelse 4. april 2023, og om Statsforvalteren i så fall har behandlet og vurdert klagerens omgjøringsanmodning.

1. Rettslige utgangspunkter

(15) Det følger av forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum, at klageinstansens vedtak i klagesak ikke kan påklages. Forvaltningsloven § 35 gir imidlertid på visse vilkår forvaltningsorganer adgang til å omgjøre eget vedtak.

(16) Adgangen til omgjøring omtales også i Statens helsetilsyns veileder for behandling av klagesaker etter pasient- og brukerrettighetsloven. Her sies det i punkt 5.5 at klageren kan henvende seg til statsforvalteren å anmode om at vedtaket endres. Statsforvalteren må da vurdere om anmodningen gir grunn til å ta opp saken på nytt.

(17) Om omgjøring sies det i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov kapittel 25.1:

«Omgjøring innebærer at avgjørelsen får et annet innhold enn opprinnelig. Det kan være aktuelt for eksempel der det fremkommer nye opplysninger om situasjonen på vedtakstidspunktet som tilsier at saken skulle eller burde vært avgjort annerledes.»

(18) Forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c gir adgang til omgjøring av eget vedtak der «vedtaket må anses ugyldig». I nevnte NOU kapittel 25.8 Saksbehandlingen i omgjøringsaker, står det at «[e]tter gjeldende rett har forvaltningsorganet som hovedregel ikke plikt til å behandle et krav om omgjøring hvis det ikke foreligger en plikt til å omgjøre vedtaket».

(19) Ombudet har tidligere uttalt, sist 20. mars 2023 (SOM-2023-80) avsnitt (28), at forvaltningsorganer kan ha en plikt til å omgjøre ugyldige enkeltvedtak etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Ombudet uttalte at «[e]n summarisk behandling av en omgjøringsanmodning vil derfor etter omstendighetene kunne være et brudd på kravet til forsvarlig saksbehandling». Hvorvidt forvaltningen plikter å omgjøre et ugyldig vedtak, beror på en konkret helhetsvurdering, jf. blant annet ombudets uttalelse 20. mai 2015 (SOM-2014-3496). En plikt for forvaltningsorganet til å omgjøre et vedtak som er ugyldig, er også foreslått av Forvaltningslovutvalget, se NOU 2019:5 kapittel 33.4.2.2.

(20) Om krav til begrunnelsen i beslutninger som ikke tar en anmodning om omgjøring til følge, har ombudet uttalt følgende i uttalelsen 30. august 2019 (SOM-2019-12):

«En beslutning om ikke å etterkomme en omgjøringsbegjæring er ikke bestemmende for enkeltpersoner rettigheter eller plikter og følgelig ikke et enkeltvedtak. Reglene i forvaltningsloven § 24 og § 25 om krav til begrunnelse og begrunnelsens innhold kommer dermed ikke til anvendelse. Ombudsmannen finner det da naturlig å ta utgangspunkt i at det ikke kan stilles samme krav til begrunnelse som for enkeltvedtak.

Det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling må imidlertid ivaretas. Hvis begjæringen inneholder nye momenter, bør det fremgå av begrunnelsen at momentene har vært vurdert. Begrunnelsen bør videre gi parten mulighet til å forstå hvorfor begjæringen ikke førte frem. En begrunnelse med et slikt – om enn kortfattet – innhold, vil nok gjøre det lettere for parten å slå seg til ro med avslaget. I tillegg vil det bidra til å sikre en forsvarlig behandling og ivareta tilliten til forvaltningen.»

(21) Oppsummert må Statsforvalteren vurdere om en anmodning om omgjøring inneholder opplysninger som kan gi grunn til en annen vurdering av saken. I tråd med hensynet til forsvarlig saksbehandling bør det fremgå av begrunnelsen at opplysningene har vært vurdert og hvorfor anmodningen ikke har ført frem.

2. Forelå det en anmodning om omgjøring?

(22) I svarene til klageren 26. juni og 10. juli 2023 skrev Statsforvalteren i Trøndelag at det ikke er klagerett på deres avgjørelser. Statsforvalteren ville «derfor ikke vurdere saken på nytt», og hadde «derfor ... avsluttet saken og behandle[t] ikke klage på saksbehandlingen».

(23) Det er etter ombudets syn naturlig å forstå disse svarene som at Statsforvalteren ikke oppfattet henvendelsene 30. mai og 4. og 6. juli 2023 som anmodninger om omgjøring, – og dermed heller ikke behandlet henvendelsene som dette, eller vurderte saken på nytt.

(24) I svaret på ombudets undersøkelser skrev Statsforvalteren at de ikke oppfattet klagerens henvendelser som «en formell anmodning om omgjøring». For ombudet fremstår det uklart hva Statsforvalteren mener med det, når de samtidig gir uttrykk for at de burde ha vist til forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Ombudet finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette.

(25) Som nevnt i avsnitt (7) fremgår det av henvendelsen 30. mai 2023 at klageren var uenig i Statsforvalterens vurdering, og ba om at «Statsforvalteren [så] på saken på nytt». Slik ombudet ser det, er det ikke tvilsomt at klageren har anmodet om omgjøring av Statsforvalterens avgjørelse 4. april 2023, noe han som nevnt har adgang til.

3. Statsforvalterens håndtering av anmodningen om omgjøring

(26) Statsforvalteren i Trøndelag har under sakens behandling for ombudet opplyst at de foretok «en fullstendig gjennomgang av saken» etter at de mottok klagen, og at de i flere møter med tverrfaglig gjennomgang «vurderte ... om vedtaket måtte anses å være ugyldig». Statsforvalteren har beklaget at dette dessverre ikke kom frem i tilbakemeldingene til klageren, «slik det burde ha gjort».

(27) Ombudet er enig i at dette ikke framkommer av svarene til klageren. Svarene tyder ikke på at Statsforvalteren har oppfattet henvendelsene som en anmodning om omgjøring, eller at det var noe klageren hadde adgang til å be om. Det framgår heller ikke at Statsforvalteren har behandlet henvendelsene og vurdert om det forelå nye opplysninger som ga grunn til å vurdere saken på nytt. Klagerens sentrale anførsel om at to saker var blandet sammen er ikke kommentert. Ombudet kan derfor ikke se at håndteringen 26. juni og 10. juli 2023 er begrunnet i tråd med grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling.

(28) At Statsforvalteren har gjennomgått saken i tverrfaglige møter og vurdert vedtakets gyldighet, slik det står i svarene hit, fremkommer heller ikke av sakens øvrige dokumenter. Denne mangelen på notoritet omkring vurderingene Statsforvalteren opplyser at er foretatt er uheldig, og har vanskeliggjort ombudets etterfølgende kontroll med saksbehandlingen.

(29) Det er etter ombudets syn positivt at Statsforvalteren i Trøndelag har opplyst at de fremover vil ha fokus på om henvendelser må anses å være anmodning om omgjøring etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c, og foreta begrunnede vurderinger i skriftlige tilbakemeldinger til klagere.

(30) Ombudet har imidlertid i denne saken kommet til at det er begrunnet tvil om Statsforvalteren har vurdert om det forelå nye opplysninger som tilsa at saken skulle ha vært avgjort annerledes. Håndteringen av omgjøringsanmodningen er uansett, slik det fremgår over, ikke i tråd med grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling.

(31) Ombudet ber etter dette Statsforvalteren i Trøndelag om å vurdere klagerens anmodning om omgjøring 30. mai 2023 og senere henvendelser 4. og 6. juli 2023 på nytt, i tråd med merknadene over.

Konklusjon

(32) Sivilombudet er kommet til at klageren anmodet om omgjøring av Statsforvalteren i Trøndelags avgjørelse 4. april 2023, slik han har adgang til.

(33) Ombudet mener at Statsforvalterens håndtering av omgjøringsanmodningene ikke er i tråd med grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling.

(34) Etter ombudets syn er det begrunnet tvil om Statsforvalteren har vurdert om det forelå nye opplysninger som tilsa at saken skulle ha vært avgjort annerledes. Ombudet ber derfor Statsforvalteren om å behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

11.4.2024 (2023/3819)