

Habilitet i Statsforvalterens behandling av en tilsynssak mot et sykehus

25.3.2025 (2025/370)

Ombudet har av eget tiltak undersøkt hva Statsforvalteren i Innlandet har gjort for å sikre medisinskfaglig rådgivers habilitet i en tilsynssak mot et sykehus. Den medisinskfaglige rådgiveren var, i tillegg til sin stilling hos Statsforvalteren, ansatt i en 20% stilling ved det sykehuset tilsynet gjaldt.

Ombudet kom til at det forelå begrunnet tvil om As habilitet, og uttalte at ansettelsen ved sykehuset utgjør et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til As upartiskhet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Ombudet ba Statsforvalteren vurdere As habilitet på nytt, og om å bli orientert om utfallet av den nye vurderingen.

Statsforvalteren ble bedt om å merke seg ombudets syn på habilitetsspørsmålet for fremtidige saker. Ombudet bemerket også at det er positivt at Statsforvalteren jobber med skriftlige rutiner for å

avklare habilitet hos ansatte, og la til grunn at dette vil komme på plass i løpet av kort tid.

Sakens bakgrunn

(1) Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt hva Statsforvalteren i Innlandet har gjort for å sikre medisinskfaglig rådgivers habilitet i en tilsynssak.

(2) Bakgrunnen for undersøkelsen var en henvendelse til ombudet om bruken av («A») som medisinskfaglig rådgiver i en tilsynssak etter pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4 og helsetilsynsloven § 4 overfor Sykehuset Innlandet, avdeling X. I henvendelsen ble det pekt på at A, ved siden av jobben hos Statsforvalteren, er ansatt i en 20% stilling som lege ved enhet Y, som ligger innunder avdeling Z ved Sykehuset Innlandet HF, Sanderud. Avdeling X og enhet Y hører inn under samme divisjon, og har samme divisjonsledelse.

(3) Statsforvalterens tilsyn gjaldt sykehusets praksis for behandling av depresjon med legemiddelet ketamin. Bruk av ketamin mot depresjon er utenfor godkjent preparatomtale, og er derfor regulert av «Rammeverk for legemiddelbehandling utenfor godkjent indikasjon i spesialisthelsetjenesten». For avdeling X innebærer dette blant annet at bruk av ketamin må søkes om og godkjennes av divisjonsledelsen i hver enkelt pasientsak.

(4) Det ble fremsatt en habilitetsinnsigelse mot A under sakens behandling hos Statsforvalteren. A foretok da en vurdering av egen habilitet, hvor hun konkluderte med at hun ikke var inhabil. I vurderingen skrev hun at hun i saken hadde en mulighet til å påvirke utfallet av saken, og at det dreide seg om en skjønnsmessig sak. Hun vektla imidlertid at hun ikke hadde noen interesse i sakens utfall eller for eller imot bruk av ketamin som behandling mot depresjon, at hun i sin stilling ikke har kontakt med andre ledere enn én enhetsleder i enhet Y samt at hun ikke har noen kontakt med divisjonsledelsen i forbindelse med stillingen. Det ble også vist til at As overordnede hos Statsforvalteren gjorde en vurdering av As habilitet i forkant av at hun startet opp i stillingen i enhet Y. Det ble da vurdert at A burde si seg inhabil i saker som gjelder enhet Y, samt på avdelingsnivå (avdeling Z).

Våre undersøkelser

(5) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Statsforvalteren i Innlandet. I brev 22. januar 2025 herfra ba vi først Statsforvalteren redegjøre for hva rollen som medisinsk ansvarlig i en tilsynssak hos Statsforvalteren innebærer. Vi spurte også hvor stor mulighet medisinsk ansvarlig i denne saken hadde til å påvirke det endelige resultatet i saken.

(6) Statsforvalteren svarte at det i den aktuelle tilsynssaken var en jurist som var saksansvarlig, og at juristen hadde fått bistand fra to saksbehandlere med helsefaglig

bakgrunn. Den ene var A. Statsforvalteren skrev videre at de som bistår med helsefaglige innspill blant annet utarbeider helsefaglige normeringer ut fra de vurderingstemaer saken reiser og bistår i alle deler av saksbehandlingen ellers, og at vedkommende dermed har mulighet til å påvirke det endelige resultatet.

(7) Vi spurte videre om Statsforvalteren mente at As ansettelsesforhold ved enhet Y medførte at hun var inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen i tilsynssaken mot avdeling X, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.

(8) I svaret skrev Statsforvalteren at de mente at As ansettelsesforhold ikke medførte at hun var inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen mot avdeling X. Statsforvalteren fremhevet at A ikke har noen administrative oppgaver eller ledelsesoppgaver, men kun jobber klinisk med rent pasientrettet arbeid. Statsforvalteren svarte videre:

«Når det gjelder hvordan det vil fremstå utad; at hun er ansatt i en 20 % stilling i [enhet Y] og dermed er underlagt samme divisjonsledelse som [avdeling X], er det vår vurdering at [A] ikke har noen bindinger eller kontakt med divisjonsledelsen, hverken personlig eller i jobbsammenheng. [A] har imidlertid vurdert at hun er inhabil i alle pasientsaker der [enhet Y] har hatt et behandlingsansvar og/eller gjort vurderinger av pasienter tilknyttet andre avdelinger. På grunn av hvordan det kan fremstå utad; at [A] er ansatt i avdeling Z, har hun også vurdert at hun er inhabil i alle pasientsaker på avdelingsnivå, selv om hun har svært lite/ingen kontakt med andre enheter i samme avdeling i sitt daglige arbeid i [enhet Y]. Dette er altså en vurdering med god margin med tanke på hvordan ting vil oppfattes av allmennheten, og dette ble gjort i samråd med ledelsen ved Enhet Helse og omsorg hos Statsforvalteren.»

(9) Vi stilte spørsmål om hvilke vurderinger som eventuelt ble gjort i forkant av at A startet opp i stillingen ved enhet Y, og spurte hvorvidt det ble gjort noen egen vurdering i forkant av den aktuelle tilsynssaken. Vi spurte også om Statsforvalteren hadde blitt forelagt As egen habilitetsvurdering, og om Statsforvalteren var enig i denne.

(10) Statsforvalteren svarte at habiliteten til A ble vurdert da hun startet opp i en 20 % stilling i enhet Y, og at det da ble avklart at hun ikke skulle ha saker knyttet til den enheten hun jobber ved, eller den avdelingen enheten ligger i. Det ble ikke foretatt noen særskilt vurdering av As habilitet i forkant av den aktuelle tilsynssaken. Habilitetsvurderingen som ble gjort etter at det kom en habilitetsinnsigelse i saken ble lagt frem for As overordnede hos Statsforvalteren, som var enige i vurderingen.

(11) Til slutt stilte vi spørsmål ved hvilke rutiner og retningslinjer Statsforvalteren har for å vurdere habilitet hos ansatte.

(12) Statsforvalteren svarte at de ikke har rutiner eller retningslinjer for dette, men at det for tiden jobbes med en slik skriftlig rutine, og at det også arbeides med å lage en rutine for registrering av bistillinger. Videre ble det opplyst at Enhet helse og omsorg har en

innarbeidet praksis for alle saksbehandlere for å vurdere habilitet i alle tilsynssaker og rettighetsklager.

(13) Vedkommende som henvendte seg til ombudet i saken har fått innsyn i Statsforvalterens svar, og hadde enkelte kommentarer til dette. Statsforvalteren fikk anledning til å kommentere disse, og hadde enkelte bemerkninger.

Sivilombudets syn på saken

(14) Spørsmålet i saken er om Statsforvalteren har håndtert habilitetsspørsmålet i tilsynssaken i tråd med regelverket.

(15) Reglene om habilitet står i forvaltningsloven kapittel 2 og gjelder for alle som utfører arbeid for et forvaltningsorgan, jf. § 10. Ingen av de absolutte inhabilitetsgrunnene i § 6 første ledd kommer til anvendelse i saken her. Spørsmålet blir dermed om As ansettelse i 20 % stilling som lege ved enhet Y på Sykehuset Innlandet utgjør «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til As upartiskhet etter forvaltningsloven § 6 annet ledd.

(16) Hensynet bak forvaltningslovens regler om habilitet er å bevare tilliten til forvaltningens avgjørelser, for partene og for offentligheten generelt. Forvaltningsloven § 6 annet ledd legger opp til at det skal foretas en bred helhetsvurdering av om en person har en slik tilknytning til saken eller dens parter at det kan svekke tilliten til hans eller hennes upartiskhet i saken. Ved vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan medføre «særlig fordel, tap eller ulempe» for personen selv eller noen han eller hun har nær personlig tilknytning til. Det skal også tas hensyn til om en part i saken har reist inhabilitetsinnsigelse.

(17) Ordlyden i § 6 annet ledd oppstiller to kumulative vilkår som begge må være oppfylt: Det må foreligge «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten» til personens upartiskhet. Med «særegne forhold» menes faktiske omstendigheter som er spesifikke for den som skal forberede eller avgjøre saken, i motsetning til forhold som gjelder en større gruppe personer, jf. Stub, Marius i Karnov lovkommentar til forvaltningsloven (2025) § 6, note 37.

(18) Lovens uttrykk «egnet til å svekke tilliten» innebærer at det må foretas en objektiv vurdering av hvordan forholdet fremstår utad. Dette innebærer for eksempel at en person kan være inhabil selv om det særegne forholdet rent faktisk ikke ville ha påvirket behandlingen av saken. Det avgjørende er om det særegne forholdet er egnet til å svekke tilliten til upartiskheten. Også andre forhold enn de som uttrykkelig er nevnt i § 6 annet ledd, vil inngå i vurderingen av inhabilitet. Det må skje en helhetsvurdering, der det ses hen til de hensynene som ligger til grunn for habilitetsreglene, se NOU 2019:5 punkt 16.2.1.2. Sakens art vil blant annet kunne ha betydning. I tilsynssaker eller i andre saker hvor det stilles

særlige krav til uavhengighet, skal det mindre til enn ellers før inhabilitet inntre, se f.eks. JDLOV-2013-3642 hvor Lovavdelingen skriver:

«I visse typer saker kan det være særlig viktig at det ikke skapes tvil om tilliten til forvaltningens upartiskhet. Det kan blant annet skyldes hensynet til den enkeltes rettssikkerhet og hensynet til allmennhetens tillit til forvaltningen. Det gjelder for eksempel saker der et forvaltningsorgan gransker, kontrollerer eller fører tilsyn med andre, jf. også Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (5. utg. 2011) s. 168. I slike saker vil det derfor kunne oppstå inhabilitet på grunnlag av omstendigheter som i andre sakstyper ikke ville vært tilstrekkelig til å gjøre tjenestemannen inhabil.»

(19) Andre momenter som vil kunne ha betydning er for eksempel om saksbehandlerens rolle under forberedelsen og/eller avgjørelsen av saken er sentral eller mer perifer, om avgjørelsen er lovbundet eller undergitt skjønn, og hvilken mulighet saksbehandleren har til å påvirke det endelige resultatet i saken, jf. Arvid Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven, Oslo 1985 s. 200-201.

(20) Den aktuelle tilsynssaken gjaldt en avdeling på det sykehuset der A er ansatt i en 20 % stilling. Den aktuelle avdelingen har samme lokalisering og ligger under samme divisjon som As avdeling. Svarbrevet fra sykehuset er undertegnet av administrerende direktør ved sykehuset, og divisjonsdirektøren. Både i Statsforvalterens svar til ombudet og i As egen vurdering vektlegges det at A ikke har noen «bindinger eller noen kontakt med divisjonsledelsen», og at hun har svært lite eller ingen kontakt med andre enheter som hører inn under samme avdeling som enhet Y.

(21) Slik ombudet ser det, skal det lite til før et ansettelsesforhold mellom tilsynsobjektet i en tilsynssak og den som behandler saken for klageorganet fører til inhabilitet. Som vist til ovenfor er det særlig viktig for tilliten til forvaltningen at det ved behandlingen av for eksempel tilsynssaker, ikke bare foretas en rettferdig og uavhengig behandling av saken, men at det også fremstår slik utad. Ombudet kan derfor ikke se at det har noen avgjørende betydning at saksbehandleren, ifølge det som er opplyst, har hatt lite eller ingen kontakt med sine ledere i forbindelse med jobben på sykehuset. Det sentrale i habilitetsvurderingen er hvordan det fremstår utad; at tilsynet gjelder As egen arbeidsgiver, og dessuten at hennes ledere er direkte involvert i det forholdet tilsynet gjaldt ved at det var divisjonsledelsen som måtte godkjenne ketaminbruken i hvert enkelt tilfelle.

(22) I den aktuelle tilsynssaken var videre avgjørelsen skjønnsmessig. Det var de medisinske vurderingene som i all hovedsak avgjorde saken. A hadde derfor mulighet til å påvirke utfallet av saken. Etter ombudets syn, kan det i den forbindelse ikke tillegges vekt at A har opplyst at hun ikke har noen personlig preferanse for eller imot bruk av ketamin.

(23) Etter en helhetsvurdering har ombudet kommet til at det er begrunnet tvil knyttet til As habilitet, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd. Ombudet mener at flere av momentene

gjennomgått ovenfor taler for at As ansettelse i 20 % stilling som lege ved enhet Y på Sykehuset Innlandet utgjør et særegent forhold i en sak som denne, og at forholdet er egnet til å svekke tilliten til As upartiskhet.

(24) Basert på dette, bes Statsforvalteren om å foreta en ny vurdering av As habilitet og hvilken betydning eventuell inhabilitet har hatt for tilsynssaken. Statsforvalteren bes videre om å merke seg ombudets syn på habilitetsspørsmålet for fremtidige saker. Ombudet ser positivt på at det jobbes med skriftlige rutiner for å avklare habilitet hos ansatte hos Statsforvalteren, og legger til grunn at dette kommer på plass i løpet av kort tid.

Konklusjon

(25) Sivilombudet er kommet til at det er begrunnet tvil knyttet til Statsforvalterens forståelse av forvaltningsloven 6 annet ledd. Ombudet ber Statsforvalteren vurdere As habilitet på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor, og om å bli orientert om utfallet av den nye vurderingen innen 1. mai 2025. Statsforvalteren bes videre om å merke seg ombudets syn på habilitetsspørsmålet for fremtidige saker.

25.3.2025 (2025/370)