

*Folketinget, Christiansborg*  
*1240 København K*  
**Att.: Sundheds- og Forebyggelsesudvalget**

Hermed sendes kopi af mit svar af 18. januar 2014 sendt til Folketingets Ombudsmand om mangelfuld offentliggørelse af Patientombuddets administrative praksis til orientering.

Desuden vedlægges ombudsmandens svar af 16. december 2013 på min henvendelse af 8. december 2013, der tidligere er sendt til udvalget.

Det skal bemærkes, at mit og ombudsmandens svar godt må offentliggøres på Folketingets hjemmeside.

Venlig hilsen  
Lars Biel  
Gurrevej 22B  
3000 Helsingør

*Telefon:*  
49 25 16 04 (hjemme)  
22 79 45 22 (mobil)  
72 38 89 79 (arbejde)

E-mail. [lars@larsbiel.dk](mailto:lars@larsbiel.dk)

Lars Biel  
Gurrevej 22B  
3000 Helsingør

18. januar 2014

Folketingets Ombudsmand  
Att.: Jørgen Steen Sørensen  
Gammeltorv 22  
1457 København K

Vedrørende dok.nr. 13/05491-2/CBR om svar på henvendelse om mangelfuld offentliggørelse af administrativ praksis

### **Indledning**

Jeg har modtaget ombudsmandens svar af 16. december 2013 på min henvendelse af 8. december 2013 vedrørende Patientombuddets mangelfulde offentliggørelse af sin praksis.

Jeg har noteret, at ombudsmanden har besluttet ikke at foretage sig mere i anledning af min henvendelse, og at ombudsmanden mener, at Patientombuddet bør have mulighed for at tage stilling til det, som jeg har skrevet. Ombudsmanden henviser til lovens § 16, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 (ombudsmandsloven).

Ombudsmandens svar giver mig anledning til at komme med nogle præciseringer og bemærkninger.

### **Baggrund**

Jeg skal indledningsvis bemærke, at min henvendelse var et ønske om at gøre ombudsmanden bekendt med, at en klageinstans over en relativ lang periode ikke har oplyst om sin praksis, og at denne oplysning kunne få ombudsmanden til at indlede en ombudsmandsundersøgelse af egen drift, jf. også anført i mit brev af 8. december 2013:

*"Jeg anmoder derfor venligst om, at ombudsmanden af egen drift at undersøge om hvorvidt myndigheden har levet op til lovens intention om at styrke patienternes retssikkerhed og herunder om muligheden for at få adgang til Patientombuddets praksis." (Min fremhævelse)*

Min henvendelse var ikke en egentlig klage.

Jeg er derfor uforstående over for, at ombudsmanden beder om, at jeg skal vente på svar fra Patientombuddet, idet Patientombuddet allerede overfor mig har erkendt problemet, idet deres hjemmeside var uden afgørelser om behandlingsager, da jeg kontaktede Patientombuddet første gang i oktober 2013.

Min oplysning om, at en offentlig myndighed tilsidesætter væsentlige retssikkerhedsmæssige spørgsmål burde give ombudsmanden anledning til at indlede en ombudsmandsundersøgelse på eget initiativ efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1, idet en sådan undladelse fra myndighedens side, må kunne forventes at udgøre en sådan fejl, som ombudsmanden burde være optaget af at kigge nærmere på.

Det fremgår ikke af ombudsmandens svar, om hvorvidt, han har gjort sig nogle overvejelser i denne retning.

Ombudsmanden har i sit svar lagt vægt på, at ombudsmanden ikke kan behandle en klage over forhold, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse, og ombudsmanden henviser i denne forbindelse til § 14 i ombudsmandsloven.

En afvisning af at behandle sagen med henvisning til denne bestemmelse er selvsagt ikke en gangbar afvisningsgrund under disse omstændigheder, hvor det ikke er en forudsætning, at administrativ rekurs skal være udtømt.

#### **Min opfattelse**

Det er min opfattelse, at ombudsmanden bør behandle sagen efter ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

Jeg henviser til følgende forhold:

For det første har Patientombuddet nu eksisteret i 3 år, og den har afgjort et stort antal sager over klager indenfor et væsentligt område af den offentlige sektor. Det må derfor antages, at Patientombuddet for en række sagskategorier har skabt en administrativ praksis.

Det fremgår af Patientombuddets Årsberetning 2011, at:

*"I 2011 blev der afsluttet omkring 4.600 patientklager. Heraf blev 3.300 patientklager afgjort af Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn og Patientombuddet tilsammen, og 1.300 afsluttet som følge af forældelse, tilbagetrækning af*

*klage og lignende.*” (Min fremhævelse)

Det fremgår endvidere af Patientombuddets Årsberetning 2012, at:

*”I 2012 blev der afsluttet omkring 5.100 patientklager. Heraf blev godt 3.700 patientklager afgjort af Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn og Patientombuddet tilsammen, og knap 1.400 klager blev afsluttet som følge af forældelse, tilbagetrækning af klage og lignende.”* (Min fremhævelse)

Patientombuddet har formentligt afsluttet mere end 15.000 sager, når sagerne fra 2013 medregnes.

Antallet af sager der er offentliggjort på Patientombuddets hjemmeside fordeler sig således, når man foretager søgning efter tema:

Tema:	2011	2012	2013
Ansvarsfordeling	0	0	0
Identifikation, mærkering	0	0	0
Information og samtykke	0	1	1
Instruks	0	0	0
Journalføring	0	1	4
Lægeerklæring	0	0	0
Ordination af afhængighedsskabende medicin	0	0	0
Sektorovergange	0	0	0
Tavshedspligt	0	0	(1)
I alt	0	2	6

Ifølge hjemmesiden er der i alt 34 offentliggjorte sager.

Udover at Patientombuddet har forsømt løbende, at offentliggøre sin praksis i forbindelse med konkrete sager fremgår det af lovens forarbejder udtrykkeligt, at Patientombuddet på baggrund af patienternes klager skal lave praksissammenfatninger.

Det fremgår af lovforslag L 130, Folketinget 2009-10 om ændring af lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet, lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed, sundhedsloven og forskellige andre love, der er fremsat 3. marts 2010 i de almindelige bemærkninger i punkt 2.3.1 patientombudets opgaver og organisation, at:

*"Patientombudet vil på grundlag af patienternes klager skulle lave praksissammenfatninger vedrørende afgørelser truffet af Patientombudet og Disciplinærnævnet, ligesom Patientombudet ved en sammenstilling med den viden, som er tilgængelig fra rapporteringen af utilsigtede hændelser, vil skulle påpege sundhedsfagligt relevante problemfelter." (Min fremhævelse)*

Ifølge Patientombuddets hjemmeside er der alene foretaget praksissammenfatninger for Det Psykiatriske Ankenævn og Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn, men der er ikke nogen for Patientombuddet.

For det andet er klagesager ved Patientombuddet ofte skønspægede afgørelser, og de kan vedrøre sager, som er forbundet med store menneskelige omkostninger, hvor fejlbehandlede patienter må leve med alvorlige varige mén.

Ved lovændringen var det da også en forventning fra regeringens side, at klagesystemet blev styrket med etableringen af Patientombuddet, idet lovændringen er en del af udmøntningen af regeringens kvalitetsreform fra 2009.

Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger L 130, Folketinget 2009-10 om ændring af lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet, lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed, sundhedsloven og forskellige andre love, der er fremsat 3. marts 2010, at:

#### *"1. Indledning og hovedindhold*

*Hovedformålet med lovforslaget er at styrke patienternes retsstilling ved en ændring af patientklagesystemet, der giver patienterne bedre klagemuligheder, lettere klageadgang og mulighed for en hurtigere afgørelse af klagesager. Samtidig skal det nye patientklagesystem understøtte, at der i endnu højere grad end hidtil sker en læring i hele sundhedsvæsenet på baggrund af alle patienternes henvendelser.*

Lovforslaget indebærer således en forbedring af patienternes klagemuligheder inden for sundhedsområdet.

...

## 2.2. Bedre klagemuligheder

Sundhedsvæsenet skal værne om patienternes rettigheder. Hvis sundhedsvæsenet ikke lever op til de forventninger, patienterne med rette kan stille, skal patienterne opleve et system, der kan erkende og lære af sine fejl. Regeringen vil derfor forbedre patienternes klagemuligheder. Samtidig videreføres patienternes nuværende klagemuligheder. ” (Mine fremhævelser)

Det er derfor paradokssalt, at det nye Patientombud stort set ikke har oplyst om sin praksis, hvor den tidligere klagemyndighed Patientklagenævns afgørelser fortsat er tilgængelig på Retsinformations hjemmeside med flere hundrede kendelser.

For det tredje skal det bemærkes, at Patientombuddet udgør den øverste administrative klageinstans, således at myndighedens praksis har en ikke uvæsentlig betydning for andre klagesagers udfald.

Det fremgår af lov nr. 706 af 25. juni 2010 om ændring af lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet, lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed, sundhedsloven og forskellige andre love, at:

*”§ 11. Patientombuddet er en institution under indenrigs- og sundhedsministeren.*

*Stk. 2. Patientombuddet er ved behandlingen af klager efter reglerne i kapitel 1 uafhængigt af instruktioner om den enkelte sags behandling og afgørelse.*

*Stk. 3. Patientombuddets afgørelser efter kapitel 1 kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. ” (Min fremhævelse)*

Den omstændighed at Patientombuddets afgørelser ikke kan indbringes for en anden myndighed, bryder med dansk rets grundregel om to instansprincippet, idet alle klager i

sundhedssektoren starter hos Patientombuddet, og de kan ikke indbringes for anden klagemyndighed.

Som følge heraf må det antages, at det påhviler Patientombuddet en forpligtelse til at vejlede borgerne, herunder også et ansvar hos Patientombuddet til at gøre sin administrative praksis tilgængelig.

I øvrigt fremgår denne pligt tillige af cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation. Dette cirkulære omtales senere i brevet.

Det endelige ansvar påhviler alene Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse jf. § 19, i cirkulære nr. 28 af 28. februar 1996 om indlæggelse af forskrifter og administrative afgørelser i Retsinformation.

For det fjerde har sigtet med at oprette Patientombuddet fra Folketingets og regeringens side været et ønske om at styrke både retssikkerheden og kvaliteten på området. Det indebærer også et krav om forudsigelig i den forvaltning myndigheden udøver.

Forudsigelighed er da også et element som ombudsmanden tillægger væsentlig betydning jf. også citatet fra Folketingets Ombudsmands Beretning 2009 i artiklen "God vejledning styrker borgernes retssikkerhed", af Kirsten Talevski, Kontorchef, 1. kontor:

*"Ombudsmanden har ofte haft fokus på myndighedernes vejledning af borgerne. Får borgerne ikke den rette vejledning, kan det betyde at de går glip af de rettigheder som loven giver dem. God vejledning skaber forudsigelighed. Og forudsigelighed er en væsentlig del af retssikkerheden." (Minc fremhævelser)*

Som nævnt i artiklen kan mangelfuld vejledning betyde, at borgerne går glip af de rettigheder som loven giver.

Det samme kan gøre sig gældende, når borgeren ikke kan få adgang til administrativ praksis. Det kan illustreres med en Højesterets dom, hvor bevisbyrden for, at der forelå en bestemt administrativ praksis påhvilede borgeren at kunne godtgøre.

Det fremgår af skattesagen, der er gengivet i UfR 2011.3305 H, hvor Højesteret i sin begrundelse anfører, at:

*"Som anført af landsretten vedrørende udbyderhonoraret har Flemming Allan Hansen og Steen Ricks Olsen ikke godtgjort, at der forud for de lignende myndigheders afgørelser i 2001 har foreligget en afgørelse fra de overordnede skattemyndigheder, hvorefter det er godkendt, at en udgift som den, der i denne sag er betegnet som udbudsprovision, indregnes i en ejendoms afskrivningsgrundlag. Det, Flemming Allan Hansen og Steen Ricks Olsen har anført om en praksis hos de lignende myndigheder, kan heller ikke anses for godtgjort. Allerede derfor tiltræder Højesteret, at skattemyndighederne har nægtet Flemming Allan Hansen og Steen Ricks Olsen at lade udbyderhonoraret indgå i afskrivningsgrundlaget." (Min fremhævelse)*

Som Højesteret fastslår, kunne skatteyderne ikke opnå fradraget allerede med den begrundelse, at skatteyderne ikke kunne godtgøre en praksis hos skattemyndighederne om, at udbyderhonoraret skulle indgå i afskrivningsgrundlaget.

Ikke alene udgør kendskab til administrativ praksis en væsentlig del af en borgers retssikkerhed, men manglende kendskab hertil kan tillige indebære, at en borger ikke opnår den retstilling, som borgeren kan være berettiget til.

For det femte kan jeg ligeledes henvise ombudsmandens praksis vedrørende ombudsmandslovens § 17, om offentliggørelse af administrativ praksis.

Det fremgår af sagen FOB 2006.350 (j.nr. 2005-3523-643), der er optaget af egen drift efter kritik i pressen, at det følger af:

*"Det er derfor min endelige opfattelse at det havde været bedst stemmende med god forvaltningsskik såfremt ministeriet straks efter tilblivelsen af notatet af 26. maj 2003 på en hensigtsmæssig måde havde offentliggjort praksisændringen – først og fremmest ved at lægge notatet eller en tilsvarende praksisbeskrivelse på ministeriets eller Udlændingestyrelsens hjemmeside og eventuelt ved at udstede en pressemeddelelse – således at borgerne havde mulighed for at gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig herpå. Det er beklageligt at dette ikke skete." (Min fremhævelse)*

Også i sagen FOB 2007.289 (j.nr. 2006-3807-643) tog ombudsmanden sagen op af egen drift og udtalte kritik af den manglende offentliggørelse af praksis, idet han udtalte:



*"Efter min opfattelse ville det have været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis ministeriet straks efter praksisændringen havde offentliggjort denne på en hensigtsmæssig måde. Dette kunne først og fremmest være sket ved at lægge en beskrivelse af praksisændringen på udlændingemyndighedernes fælles internetportal. Der kunne også være udsendt en pressemeddelelse. På den måde havde borgerne fået mulighed for at gøre sig bekendt med lempelsen og indrette sig efter den." (Mine fremhævelser)*

Ganske vist vedrører disse ombudsmandsudtalelser alene offentliggørelse af praksisændringer, men det er min opfattelse, at samme betragtninger kan gøre gældende i de situationer, hvor en myndighed stort set ikke oplyser om sin praksis.

Patientombuddet har tilmed oprettet en særlig internetportal med søgefaciliteter, således at en eventuel klager har en forventning om at kunne finde afgørelser fra Patientombuddet for så vidt angår behandlingssagerne.

For det sjette kan jeg tillige henvise til, at der ved lov er fastsat, at administrativ praksis, der kan have almindelig interesse skal optages i Ministerialtidende.

Det fremgår af lovbekendtgørelse nr. 608 af 6. juni 2008 om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende, at:

*"§ 5. I Ministerialtidende optages i reglen de administrative, kongelige eller ministerielle befalinger af almindeligere karakter, som udstedes til vedkommende øvrigheder og myndigheder, så og de resolutioner og tilkendegivelser vedkommende enkelte tilfælde, der kunne have almindelig interesse. Herved skal det dog ikke være forment de ministerier, som dertil måtte have særegen anledning, ganske eller til dels at benytte en meddelelsesmåde, der alene er beregnet på de dem underordnede." (Mine fremhævelser)*

Imidlertid er Ministerialtidende nedlagt pr. 1. januar 2013, og det fremgår af Ministerialtidendes hjemmeside om baggrunden for dette er, at:

*"Offentliggørelse af forskrifter m.v. i Ministerialtidende er ikke forbundet med retsvirkninger, og Ministerialtidendes rolle har siden etableringen af det statslige retsinformationssystem været vigende. Udgivelsen af Ministerialtidende er på denne baggrund ophørt pr. 1. januar 2013, jf. § 2 i lov nr. 1245 af 18. december 2012 om ændring af lov om behandling af personoplysninger, lov om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende, lov om hittegods og lov om skyldneres ret til at frigøre sig ved deponering*

*(Overførsel af personoplysninger til tredjelande, afskaffelse af Ministerialtidende, bagatelgrænse for politiets behandling af hittegods m.v.)." (Min fremhævelse)*

Som det også fremgår af ovennævnte er offentliggørelse i Ministerialtidende ophørt ved lov nr. 1245 af 18. december 2012.

Allerede i 2009 inden ophævelsen af lovbestemmelsen om Ministerialtidende var der problemer med regelefterlevelsen. For så vidt angår administrativ praksis nævnes problemet i den juridiske litteratur i Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave, 2009, af Jens Gade m.fl., side 139, hvor det anføres:

*"Reglerne i lovtidendelovens § 5, hvorefter resolutioner og tilkendegivelser vedkommende enkelttilfælde, der kan have almindelig interesse, optages i Ministerialtidende, er dog aldrig blevet efterlevet." (Min fremhævelse)*

Ifølge cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation skal afgørelser af principiel karakter indlægges i Retsinformation jf. cirkulærets § 5:

*"§ 5. Pligtafleveringen omfatter afgørelser af principiel karakter. Der skal ved udvælgelsen lægges særlig vægt på områder, der har betydning for borgere og virksomheder, herunder navnlig afgørelser fra centrale anke- og klageinstanser.*

*Stk. 2. Der skal indlægges afgørelser indenfor alle væsentlige sektorområder, og indenfor hvert enkelt område skal en bred dækning sikres ved tilrettelæggelse af en systematisk udvælgelse af principielle afgørelser." (Mine fremhævelser)*

Der ses ikke at være afgørelser fra Patientombuddet på Retsinformations hjemmeside til trods for, at det fremhæves i cirkulæret, at det navnlig er afgørelser fra centrale klageinstanser, der er forpligtiget til at aflevere principielle afgørelser.

Det skal bemærkes, at afleveringspligten gælder uanset om myndigheden selv har offentliggjort afgørelserne. Civilstyrelsen har, på baggrund af min henvendelse oplyst, at

Civilstyrelsen ikke er bekendt med, at der skulle været givet Patientombuddet dispensation for afleveringspligten.

### **Konklusion**

Sammenfattende er det derfor min opfattelse, at ombudsmanden af egen drift burde havde iværksat en ombudsmandsundersøgelse af om Patientombuddet har forsømt løbende at offentliggøre sin administrative praksis.

Det er endvidere min opfattelse, at sagen er af principiel karakter, idet der ikke længere ved udtrykkelig lovhjemmel er et krav om, at en myndighed skal offentliggøre sin praksis, men alene en forskrift i cirkulæreform om pligtaflevering til Retsinformation.

Det må dog antages, at der fortsat gælder en uskreven regel herom efter god forvaltningsskik, som også er kommet til udtryk i ombudsmandens praksis om offentliggørelse praksisændringer, men at der er behov for at spørgsmålet bliver undersøgt især, når det kan konstateres, at der fortsat er problemer med at overholde reglerne om offentliggørelse af administrativ praksis.

Jeg er ikke bekendt med om ombudsmanden har udtalt sig i sager, hvor en myndighed har undladt at offentliggøre sin administrative praksis bortset fra udtalelsen FOB 2008.97 (j.nr. 2006-1998-022), hvor myndigheden dog tillige havde lavet en vejledningsfejl, og hvor ombudsmanden mente, at myndigheden burde have offentliggjort sin administrative praksis.

Således, kan det konkluderes, at sagen om Patientombuddets mangelfulde offentliggørelse af sin praksis har en sådan beskaffenhed, der gør, at der er behov for en afklaring af om der skal udtales kritik af Patientombuddet og herunder Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. En sådan afklaring kan formentligt bedst varetages i ombudsmandens regi.

Kopi af dette brev er sendt til Folketingets Sundheds- og Forebyggelsesudvalg med ombudsmandens svar af 16. december 2013.

Med venlig hilsen

Lars Bief



Lars Biel  
Gurrevej 22B  
3000 Helsingør

Gammeltorv 22  
DK-1457 København K

Tlf +45 33 13 25 12  
Fax +45 33 13 07 17

[www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)  
[post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

Personlig henvendelse: 10-14  
Telefonisk henvendelse  
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

### Offentliggørelse af Patientombuddets afgørelser

Jeg har modtaget dit brev af 8. december 2013.

I brevet har du bedt mig om af egen drift at undersøge, om Patientombuddet har levet op til "lovens intention om at styrke patienternes retssikkerhed og herunder om muligheden for at få adgang til Patientombuddets praksis". Det fremgår af dit brev, at baggrunden for din henvendelse hertil er, at du overvejer at klage til Patientombuddet over den behandling, som din datter var udsat for under en indlæggelse på Rigshospitalet.

Efter at jeg har gennemgået din henvendelse, har jeg besluttet ikke at indlede en ombudsmandsundersøgelse. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg har lagt vægt på, at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i ombudsmandsloven). Efter praksis tager ombudsmanden normalt heller ikke stilling til forhold, som myndigheden ikke selv har haft lejlighed til at tage stilling til.

Jeg mener på denne baggrund, at Patientombuddet bør have mulighed for at tage stilling til det, som du har skrevet. Derfor har jeg sendt en kopi af dit brev videre til Patientombuddet med henblik på besvarelse.

Jeg beder dig om at vente, til du har fået svar fra Patientombuddet, før du tager stilling til, om der er grundlag for at klage til mig igen.

Til din orientering vedlægger jeg en vejledning om ombudsmanden og persondataloven (Information om dine rettigheder).

13/05491-2/CBR

Dok.nr. 13/05491-2/CBR  
Bedes oplyst ved henvendelse

+ bilag

Jeg foretager mig ikke mere i anledning af din henvendelse.

Med venlig hilsen  
for ombudsmanden

  
Johannes M. Fenger  
Kontorchef

**Kopi:**  
Patientombuddet