

Høringsnotat

Utøvelse av statens partsstilling i saker om Helsepersonellnemndas vedtak – forslag om endringer i helsepersonelloven § 71

Høringsfrist: 21. august 2022

HØRINGSNOTAT

Utøvelse av statens partsstilling i saker om Helsepersonellnemndas vedtak – forslag om endringer i helsepersonelloven § 71

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at det lovfestes at departementet i enkeltsaker skal kunne overta utøvelsen av statens partsstilling når Helsepersonellnemndas vedtak er brakt inn for domstolene. Forslaget innebærer en endring i helsepersonelloven § 71.

1 Gjeldende rett

1.1 Nemndas klagesaksbehandling

Helsepersonellnemnda behandler klager fra helsepersonell som gjelder Helsedirektoratets vedtak på søknad om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning (helsepersonelloven § 68 andre ledd, jf. § 53).

Helsepersonellnemnda behandler også klager fra helsepersonell som gjelder Statens helsetilsyns administrative reaksjoner, jf. helsepersonelloven § 68 andre ledd. Dette gjelder blant annet reaksjonene suspensjon, tilbakekall eller begrensning av autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning samt suspensjon eller tilbakekall av rekvireringsrett.

Før nemnda ble opprettet i 2001, var departementet klageinstans for Helsedirektoratet og Helsetilsynets vedtak knyttet til helsepersonell. Opprettelsen av nemnda og overføringen av klagesaksbehandlingen til nemnda var motivert av rettssikkerhet for helsepersonell. Nemnda skal bidra til at helsepersonell får økt tillit til det administrative reaksjonssystemet. Se også NOU 1993: 33 *Helsepersonells rettigheter og plikter* der det uttales at "hensynet til helsepersonells rettssikkerhet bør være det primære og mest tungtveiende argument for opprettelse av en sentral ansvarsnemnd".

Det ble heller ikke ansett som hensiktsmessig at departementet skulle håndtere enkeltsaker. Et annet formål med nemnda var å minske presset på domstolene, samtidig som helsepersonell skulle få mulighet til å unngå en tidkrevende og kostbar prosess (Ot. prp. nr. 13 (1998–1999) punkt 23.1.5).

1.2 Søksmål om nemndas vedtak

Vedtak i Statens helsepersonellnemnd kan bringes inn for retten, jf. helsepersonelloven § 71 første ledd første punktum. Dette gjelder blant annet vedtak om autorisasjon, spesialistgodkjenning, tilbakekall av autorisasjon, tap av rekvireringsrett mm. Staten er part i saker der nemndas vedtak er påklaget.

Etter de alminnelige prosessreglene er det et grunnleggende vilkår for å kunne gå til søksmål at søksmålet blir rettet mot rette vedkommende som saksøkt. Dette innebærer blant annet at den saksøkte må ha partsevne, dvs. at vedkommende kan være part i en prosess som saksøker eller saksøkt. Den enkelte myndighet, som nemnder, direktorat mv., har ikke selvstendig partsevne. Det følger imidlertid av tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav b at staten har partsevne. Om det ikke er særskilt hjemmel for noe annet, blir søksmål mot staten vanligvis reist mot staten ved det departementet som virksomheten sorterer under.

Departementet skal på statens vegne ta imot prosessdokumenter, stevning og dom, engasjere prosessfullmektig og avgjøre spørsmålet om eventuell anke. Departementene har normalt latt seg representere av regjeringsadvokatembetet som prosessfullmektig.

Etter tvisteloven § 2-5 andre ledd kan departementet delegere adgangen til å opptre på vegne av staten til det aktuelle forvaltningsorganet.

Det er fastsatt i helsepersonelloven § 71 første ledd at søksmål om Helsepersonellnemndas vedtak skal rettes mot staten ved nemnda. Dette betyr at nemnda kan utøve statens partsstilling i saker som gjelder nemndas vedtak.

2 Departementets vurdering og forslag

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at det lovfestes i helsepersonelloven § 71 at departementet i enkeltsaker skal kunne overta utøvelsen av statens partsstilling når Helsepersonellnemndas vedtak er brakt inn til domstolene.

Tilsvarende spørsmål kan være aktuelle for andre uavhengige klagenemnder, for eksempel Pasientskadenemnda. Sakene, nemndene og hensynene bak kan være annerledes. Departementet har ikke vurdert disse, og forslaget i dette høringsnotatet gjelder kun Helsepersonellnemnda. Departementet viser her til at det i saker for Helsepersonellnemnda i større grad kommer opp spørsmål om overholdelse av internasjonale forpliktelser. Dette gjør seg særlig gjeldende i forbindelse med autorisasjonsspørsmål for helsepersonell.

2.1 Nemndas uavhengighet

Helsepersonellnemnda er et uavhengig forvaltningsorgan, jf. helsepersonelloven § 69. Utgangspunktet er at nemnda er "fullstendig uavhengig" av departementet (Ot. prp. nr. 13 (1998–1999) merknadene til § 69).

Hvor langt nemndas uavhengighet rekker er ikke klart ut fra lovens ordlyd og forarbeider. Departementet mener at det er behov for en avklaring av dette med hensyn til utøvelsen av statens partsstilling. Forvaltningslovutvalget uttaler i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* punkt 32.10.3 at forvaltningsorganers uavhengighet ikke bør strekke seg lenger enn det formålet med uavhengigheten tilsier. Nemndas uavhengige stilling bør etter departementets vurdering ikke gjelde andre forhold enn nemndas vurderinger og konklusjoner i forbindelse med vedtak i konkrete klagesaker.

Departementet viser til at kjernen i nemndas uavhengighet er at instruksjonsmyndigheten er avskåret når det gjelder nemndas faglige vurderinger og vedtaksmyndighet i klagesaksbehandlingen, dvs. innholdet av nemndas avgjørelse eller saksbehandling i den enkelte klagesak. Departementet kan ikke instruere nemnda til å fatte bestemte vedtak.

Departementet kan heller ikke fatte vedtak selv i klagesaken eller omgjøre nemndas vedtak.

Ved en lovendring i 2018 ble det også fastsatt i helsepersonelloven § 71 at når det gjelder nemndas vedtak, skal søksmål rettes mot staten ved nemnda som rett saksøkt. Bakgrunnen for lovendringen fremgår av Prop. 9 L (2015–2016) punkt 3.4.1:

Når det i høringsnotatet ble foreslått særskilte regler om alminnelig vernetting for staten i slike saker, fant departementet det likevel mest hensiktsmessig av pedagogiske og lovtekniske grunner, å ta med i forslaget til nye bestemmelser at søksmål skal rettes *mot staten* ved den aktuelle nemnden." (vår utheving).

Før lovendringen ble søksmål rettet mot departementet med Oslo tingrett som vernetting, som videresendte sakene for håndtering av nemnda. Lovendringen har gitt en mer hensiktsmessig ordning med vernetting i Bergen. Samtidig unngås det at søksmål må sendes via departementet. I stedet sendes søksmålet direkte til nemnda og håndteres av nemnda gjennom utøvelse av statens partsstilling.

Det at lovgiver har funnet det hensiktsmessig å overføre en praktisk oppgave fra departementet til nemnda, trenger imidlertid ikke å bety at departementet også skal være avskåret fra å utøve myndighet på det samme området.

2.2 Anke av domsavgjørelser som gjelder nemndas vedtak

Myndighet for departementet til å anke domsavgjørelser om nemndas vedtak, når nemnda ikke selv ønsker å anke, er etter departementets vurdering forenlig med nemndas uavhengighet. Det er ikke tale om å omgjøre nemndas vedtak etter helsepersonelloven, men å bringe *domstolens* avgjørelse inn for ny vurdering av ankeinstansen.

Flere hensyn taler for at departementet ikke bør være avskåret fra å beslutte ankespørsmålet i saker som gjelder nemndas vedtak. Selv om muligheten til å styre nemndas avgjørelse i enkeltsaker er avskåret, kan departementet ha behov for å beholde muligheten for å styre saksområdet samlet sett (NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, punkt 32.7). Her kan det også vises til uttalelsen i Ot. prp. nr. 13 (1998–1999) punkt 22.5.2 om at nemndas myndighet er knyttet til enkeltsaker og at departementet fortsatt skal "trekke opp prinsipielle retningslinjer".

Departementet kan særlig ha behov for at saken blir anket når ankespørsmålet gjelder tolkning og prinsipielle spørsmål knyttet til helsepersonelloven eller andre lover som departementet har fortolkningsansvaret for, samt EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv og andre internasjonale forpliktelser som departementet har ansvaret for å gjennomføre. Rettsavgjørelsene kan også ha faktiske konsekvenser utover den enkelte sak, typisk hvilke kvalifikasjoner helsepersonell bør ha (utdanning osv.) i saker som gjelder godkjenning. Og dersom en saksøker vinner frem med et erstatningskrav, er det staten og ikke Helsepersonellnemnda som er ansvarlig.

Departementet mener på denne bakgrunn at dersom Helsepersonellnemnda ikke velger å anke en domsavgjørelse, bør departementet ha mulighet til å beslutte at dommen likevel skal ankes. Staten vil fortsatt være den ankende part, men slik at departementet overtar utøvelsen av partsstillingen. Partsangivelsen blir da staten ved Helse- og omsorgsdepartementet.

Departementet legger til grunn at det i praksis kun vil være aktuelt å bruke denne adgangen i helt spesielle tilfeller der saken reiser prinsipielle spørsmål om lovtolkning eller Norges internasjonale forpliktelser, eller der avgjørelsen kan få store praktiske eller

økonomiske konsekvenser for godkjenningsordningen eller helsetjenesten dersom den blir stående.

Det er særlig i saker om godkjenning av helsepersonell det vil kunne bli aktuelt å bruke denne muligheten. Dette er fordi det springende punktet i slike saker ofte dreier seg om tolkning av norske og EU-rettslige regler, og der domsavgjørelser skaper forventninger hos søkere og presedens for Helsedirektoratets vedtak.

Av praktiske grunner er Helsepersonellnemndas myndighet til å beslutte ankespørsmålet lagt til nemndas leder, slik at lederen kan ta prosessuelle beslutninger uten å måtte samle nemndas medlemmer. Forskrift 21. desember 2000 nr. 1383 om Statens helsepersonellnemnd har regler om nemndas avgjørelses- og beslutningsmyndighet i § 7 og om sammensettning i den enkelte sak i § 4. Avgjørelser som avslutter en klagesak, skal treffes av den samlede nemnd (syv medlemmer) i møte/fjernmøte eller ved sirkulasjon av skriftlig utkast til avgjørelse. Leder for nemnda kan likevel alene treffe avgjørelser av prosessuell karakter, eller delegere til sekretariatet å treffe slike avgjørelser. Lederens myndighet etter disse reglene gjelder bare så langt nemnda har myndighet. Reglene er derfor ikke relevante dersom staten overtar utøvelsen av partsstilling i en sak.

2.3 Inngåelse av forlik og andre prosessuelle skritt

Som et ledd i utøvelsen av partsrettigheter i en sak som verserer i domstolene, kan departementet også ha behov å overta partsstillingen for å sikre kontroll over prosesskriv, vitneførsel og andre prosessuelle skritt. I særlige tilfeller kan det eventuelt også være hensiktsmessig å inngå forlik.

2.4 Varsling til departementet om verserende saker

For at departementet skal kunne vurdere overtakelse av utøvelse av partsstilling, må departementet være kjent med verserende saker. Departementet vil derfor vurdere behovet for en ordning der Helseklage (nemndas sekretariat) løpende varsler om søksmål og domsavgjørelser knyttet til nemndas vedtak.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den foreslåtte lovendringen vil gi Helse- og omsorgsdepartementet større mulighet til styring inenfor et av sine ansvarsområder, men innebærer ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

4 Forslag til lovendring

Departementet foreslår at helsepersonelloven § 71 første ledd får et nytt fjerde punktum med følgende ordlyd:

Departementet kan i enkeltsaker overta utøvelsen av statens partsstilling.