



# Prop. 39 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i helsepersonelloven (statens partsstilling i saker om Helsepersonellnemndas vedtak)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 27. januar 2023,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

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

Hvor langt nemndas uavhengighet rekker er i dag 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.

Lovforslaget gjelder søksmål om Helsepersonellnemndas behandling av klager på vedtak fra Statens helsetilsyn om administrative reaksjoner mot helsepersonell og vedtak fra Helsedirektoratet om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning.

Endringen tar sikte på særlige tilfeller, typisk der saken reiser prinsipielle spørsmål om lovtolkning eller Norges internasjonale forpliktelser, eller der avgjørelsen kan få store praktiske eller økonomiske konsekvenser for godkjenningsordningen eller helse- og omsorgstjenesten der som den blir stående.

### 2 Gjeldende rett

#### 2.1 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 Helsedirektoratets 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 (1998–99) punkt 23.1.5).

## 2.2 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 og tap av rekvireringsrett. 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.

## 3 Høringen

### 3.1 Høringsforslaget

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 2. mai 2022 på høring et forslag om å lovfeste i helsepersonelloven § 71 at departementet i enkeltsaker skal kunne overta utøvelsen av statens partsstilling når Helsepersonellnemndas vedtak er brakt inn for domstolene. Høringsfristen var 21. august 2022.

### 3.2 Høringsinstanser

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Kunnskapsdepartementet  
Kommunal- og distriktsdepartementet

Domstoladministrasjonen  
Helsedirektoratet

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten  
(Helseklage)  
Pasient- og brukerombudene  
Regjeringsadvokaten  
Statens helsepersonellnemnd  
Statens helsetilsyn  
Statsforvalterne

De regionale helseforetakene  
Helseforetakene  
Kommunene

Advokatforeningen  
Akademikerne  
Allmennelegeforeningen  
ANSA  
Apotekforeningen  
Den Norske Jordmorforening  
Den norske legeforening  
Den norske tannlegeforening  
Dommerforeningen  
Fagforbundet  
Fellesorganisasjonen (FO)  
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon  
Kliniske ernæringsfysiologiske forening  
KS  
LO  
NITO  
Norges Farmaceutiske Forening  
Norges Handikapforbund  
Norges Tannteknikerforbund  
Norsk Ergoterapeutforbund  
Norsk Farmasøytisk Selskap  
Norsk Forbund for psykoterapi  
Norsk Forening for Ernæringsfysiologer  
Norsk Fysioterapeutforbund  
Norsk Helsesekretærforbund  
Norsk Kiropraktorforening  
Norsk Ortopedisk Forening  
Norsk pasientforening  
Norsk Psykologforening  
Norsk Psykiatrisk Forening  
Norsk Radiografforbund

Norsk sykepleierforbund  
 Norsk sykehus- og helsetjenesteforening (NSH)  
 Norsk Tannhelsesekretærers Forbund  
 Norsk Tannpleierforening  
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)  
 Norske Fottapeuters Forbund  
 Norske Ortoptister forening  
 Norske Sykehusfarmasøytters Forening  
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)  
 Parat Helse  
 Privatpraktiserende Fysioterapeuters Forbund  
 Psykologforbundet  
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes  
 organisasjoner (SAFO)  
 Spekter  
 Unio  
 Utdanningsforbundet  
 Virke  
 Yngre legers forening  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

### 3.3 Høringssvar

Departementet fikk 14 høringssvar. Av disse var fem uten merknader.

*Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage), Den norske legeforening, Den norske tannlegeforening og Bergen kommune* mente at den foreslåtte lovendringen vil undergrave Helsepersonellnemndas uavhengighet, og var derfor uenige i forslaget.

*Legeforeningen* etterlyste

bakgrunn og begrunnelse for forslaget, konkrete eksempler for når departementet ser for seg at dette kan være aktuelt, en nærmere redegjørelse for de mer praktiske konsekvensene av forslaget, samt en utredning av de prosessøkonomiske, prosessuelle og rettslige konsekvensene av forslaget.

For å ivareta helsepersonells rettssikkerhet best mulig er det ifølge *Legeforeningen*

viktig at nemnda er uavhengig av både Statens helsetilsyn og departementet. Nemndas avgjørelser skal kun overprøves av domstolene.

*Tannlegeforeningen* mente at det

fører til betydelige økonomiske og administrative konsekvenser for departementet å overta en pågående rettsak, og ikke minst vidløftiggjøring og en unødvendig tid og ressurskrevende prosess med betydelige prosess-

økonomiske konsekvenser også for den private part.

*Helseklage* var

uenig i at uavhengigheten skal begrenses ved at departementet overtar partsstillingen ved søksmål. Departementet har ansvar for å utarbeide lovforslag dersom det er behov for endringer i regelverket. Nemnda anvender gjeldende rett og fatter vedtak i enkeltsaker. Vi mener nemnda bør ha ansvar for enkeltsakene også i de tilfellene de bringes inn for domstolen.

Videre mente *Helseklage* at

(o)rdlyden i den foreslåtte bestemmelsen er vid og gjenspeiler ikke de begrensningene departementet viser til i begrunnelsen av behovet. Helseklage mener det bør komme til uttrykk i lovteksten at dette er ment å være en snever hjemmel som skal bare skal brukes i prinsipielle saker.

*Bergen kommune* påpekte «at departementet også er sykehuseier og i den rollen kan ha interesse av resultatet i enkeltsaker».

*Regjeringsadvokaten, Helse Bergen HF, St. Olavs hospital HF, Oslo universitetssykehus HF og Arbeidsgiverforeningen Spekter* støttet forslaget.

*Regjeringsadvokaten* påpekte at uavhengighet er et gradsspørsmål og at det kan være uklart hva uavhengigheten for et forvaltningsorgan innebærer og hvor langt den rekker, og var derfor positiv til at det nærmere innholdet av Helsepersonellnemndas uavhengighet blir klargjort i helsepersonelloven.

*Helse Bergen HF og St Olavs hospital HF* påpekte at selv om muligheten til å styre nemndas avgjørelse i enkeltsaker er avskåret, kan departementet ha behov for å beholde muligheten til å styre saksområdet samlet sett. Departementet kan ha særlig behov for å anke domsavgjørelser når nemnda selv ikke ønsker å anke. Det er ikke tale om å omgjøre nemndas vedtak, men å bringe domstolens avgjørelse inn for ny vurdering av ankedomstolen.

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* mente at det «er svært viktig at Helsepersonellnemnda er uavhengig, men vi ser ikke at forslaget vil rukke ved det». Det er ifølge *Spekter* viktig at departementet i visse saker av prinsipiell betydning har mulighet til å anke domsavgjørelser om nemndas vedtak, når nemnda ikke selv ønsker å anke.

*Justis- og beredskapsdepartementet, Norsk Kiropraktorforening, Norsk Tannpleierforening, Norske ortoptisters forening og Skien kommune* sendte svar uten merknader.

## 4 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 for domstolene.

### 4.1 Nemndas uavhengighet

Helsepersonellnemnda er et uavhengig forvaltningsorgan, jf. helsepersonelloven § 69. Utgangspunktet er at nemnda er «fullstendig uavhengig» av departementet (Ot.prp. nr. 13 (1998–99) 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. Departementet viser til forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* kapittel 32 som uttalte at uavhengighet er et gradsspørsmål. Det er i mange sammenhenger uklart hva uavhengigheten innebærer for det enkelte organ og hvor langt den rekker. Dette gjelder også for Helsepersonellnemnda. Det er derfor behov for at det nærmere innholdet av nemndas uavhengighet klargjøres i loven.

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. (departementets 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 oppgave fra departementet til nemnda, trenger imidlertid ikke å bety at departementet også skal være avskåret fra å utøve myndighet på det samme området.

Departementet er enig med de høringsinstansene som fremhever at nemndas avgjørelser kan ha store konsekvenser for klagerne, særlig i saker hvor utfallet er avgjørende for klagers mulighet til å praktisere det yrket som klageren har utdannet seg til. Det er derfor viktig at klagerens rettsikkerhet sikres ved at avgjørelsene tas på et rent faglig grunnlag av et uavhengig organ med høy helsefaglig og juridisk ekspertise. Som *Legeforeningen* påpeker, skal departementet utarbeide lovforslag, trekke opp prinsipielle retningslinjer og som forvaltningsorgan iverksette beslutninger tatt av Stortinget. Departementet bør i minst mulig grad avgjøre enkeltsaker, der den beste fagkompetansen vil ligge i underliggende etater.

Departementet vil bemerke at overtakelse av statens partsstilling ikke betyr at departementet avgjør saken eller endrer nemndas vedtak. Dette vil det fremdeles bare være domstolene som kan gjøre, eventuelt helsepersonellet selv dersom det inngås forlik.

Departementet er ikke enig med de høringsinstansene som mente at overtakelse av statens partsstilling vil undergrave uavhengigheten til Helsepersonellnemnda. Det er lovgiver som bestemmer hvor langt uavhengigheten til et underliggende forvaltningsorgan rekker. Forvaltningslovutvalget uttaler i NOU 2019: 5 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. Overtakelse av statens partsstilling innebærer ikke at departementet vil kunne avgjøre den kon-

krete saken og endre vedtaket. Dette vil fremdeles ligge hos domstolene.

*Helseklage* mente i høringen at det bør fremgå av ordlyden at bestemmelsen er ment som en unnaksbestemmelse og angi mer konkret i hvilke tilfeller den kan brukes.

Departementet foreslår at det presiseres i bestemmelsen at departementet i enkeltsaker kan overta utøvelsen av statens partsstilling. Det er etter departementets vurdering ikke behov for eller hensiktsmessig å avgrense hjemmelen ytterligere. Det er en fare for at en konkretisering kan begrense hjemmelen unødig. Samtidig er det av praktiske og ressursmessige hensyn ikke noen fare for at departementet vil bruke hjemmelen unødig.

Departementet legger til grunn at det i praksis kun vil være aktuelt å bruke denne adgangen til å overta utøvelsen av statens partsstilling i helt spesielle tilfeller, typisk der saken reiser prinsipielle spørsmål om lovtolkning eller Norges internasjonale forpliktelser, eller der avgjørelsen kan få store praktiske eller økonomiske konsekvenser for godkjenningsordningen eller helse- og omsorgstjenesten dersom den blir stående. Dette sikter til avgjørelser som har generell betydning utover det konkrete resultatet for det aktuelle helsepersonellet som saken gjelder.

#### 4.2 Autorisasjonssaker og tilsynssaker

Helsepersonellnemnda behandler klager fra to ulike førsteinstanser: Klager på vedtak fra Statens helsetilsyn som gjelder administrative reaksjoner mot helsepersonell og klager på vedtak fra Helseinspektoratet som gjelder autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning.

Det er særlig i saker om godkjenning av helsepersonell det vil kunne bli aktuelt å bruke adgangen til å overta statens partsstilling. 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.

Departementet foreslår likevel at hjemmelen skal omfatte begge sakstypene. Også tilsynssaker kan reise prinsipielle spørsmål som for eksempel hvilke krav til forsvarlig yrkesutøvelse som skal gjelde for en yrkesgruppe.

#### 4.3 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 punkt 32.7). Her kan det også vises til uttalelsen i Ot.prp. nr. 13 (1998–99) 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. Det må her tas i betraktning at enkeltavgjørelser kan skape presedens eller krav om likebehandling for senere saker.

*Tannlegeforeningen* refererte i sin høringsuttalelse til en konkret sak som gjaldt en dansk-utdannet tannlege som fikk medhold i lagmannsretten i 2019 om at nemndas avslag på søknaden om autorisasjon var ugyldig (18-179643ASD-ALAG). Da nemnda ikke anket dommen til Høyesterett, valgte departementet å anke på vegne av staten. Høyesterett bestred ikke at departementet hadde adgang til å gjøre dette. Departementet var ikke uenig i det konkrete domsresultatet, men mente at lagmannsrettens fortolkning av EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv var uriktig og i strid med fast og langvarig godkjenningspraksis. EFTA-domstolen ga sin tilslutning til departementets fortolkning av direktivet (sak E-3/20).

Departementet bemerker at denne saken ikke har vært avgjørende for lovforslaget som her fremmes. Saken er imidlertid et godt eksempel på at det ikke har vært klart for alle hvor langt Helsepersonellnemndas uavhengighet rekker. Den illustrerer også hvordan nemnda og departe-

mentet har ulike roller og interesser knyttet til den enkelte avgjørelse. Nemndas oppgave er å komme frem til et riktig resultat for det enkelte helsepersonellet, mens departementets oppgave er å styre godkjenningsordningen som sådan.

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.

#### 4.4 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.

## 5 Økonomiske og administrative konsekvenser

---

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

Helse- og omsorgsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i helsepersonelloven (statens partsstilling i saker om Helsepersonellnemndas vedtak).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i helsepersonelloven (statens partsstilling i saker om Helsepersonellnemndas vedtak) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## **Forslag**

### **til lov om endringer i helsepersonelloven (statens partsstilling i saker om Helsepersonellnemndas vedtak)**

I

II

I lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. skal § 71 første ledd nytt fjerde punktum lyde:  
Departementet kan i enkeltsaker overta utøvelsen av statens partsstilling.

=====

Loven trer i kraft straks.

