



HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

RUNDSKRIV

Utgitt av Statens helsetilsyn
Møllergata 24

Pb. 231 Skøyen, 0213 Oslo
Telefon 21 52 99 00

E-post: postmottak@helsetilsynet.no

Internett: www.helsetilsynet.no

Rundskriv IK-1/2018

Erstatter IK-2/2008

Saksnr. 2016/1574

Til fylkesmennene

Retningslinjer for behandling av saker etter helsepersonelloven § 67 – vurdering av spørsmål om etterforskning og påtale

Erstatter rundskriv IK-2/2008

Kontaktpersoner: Ebba Thommessen, Lisbeth Raastad og Magnus Tufte Jensen

Innhold:

1	Generelle utgangspunkter.....	3
2	Saksbehandling og frister	3
2.1	Behandling av saken i etterforskningsfasen	3
2.2	Fristen for å gi rådgivende uttalelse til politiet og om hva uttalelsen bør inneholde ..	5
2.3	Nærmere om hva som er styrende i vurderingen av om etterforskning skal tilrås.....	5
2.4	Dødsfall barn og unge under 18 år	5
2.5	Samarbeid med Statens helsetilsyn.....	6
2.6	Oppfølging av saken som tilsynssak	6
2.7	Politiets etterforskning av saken.....	6
2.8	Fylkesmannens frist for å oversende saken til Staten helsetilsyn.....	6
2.9	Statens helsetilsyns oversendelse til politiet.....	6
3	Nærmere om hva som er styrende i påtalevurderingen	7
4	Særlig om foretaksstraff.....	8
4.1	Innledning.....	8
4.2	Rettsgrunnlag.....	8
4.3	Skyldkrav.....	8
5	Klage på henleggelse	9

1 Generelle utgangspunkter

Det følger av lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven) § 67 annet ledd at offentlig påtale for overtredelser av loven eller bestemmelser gitt i medhold av den, finner sted hvis allmenne hensyn krever det eller etter begjæring fra Statens helsetilsyn.¹ Dette rundskrivet vil gjøre nærmere rede for saksbehandlingsskritt og de vurderinger som kan være aktuelle ved spørsmål om påtale skal begjæres. I tillegg vil vi redegjøre for vurderinger som kan være aktuelle ved spørsmål om etterforskning skal tilrås.

Bakgrunnen for revisjonen av rundskrivet er blant annet forslag fremsatt i NOU 2015:11 «Med åpne kort» og flere lovendringer. Rundskrivet er utformet i dialog med Riksadvokaten, og må sees i sammenheng med Riksadvokatens rundskriv 7. juli 2017 (3/2017) «Lov om helsepersonell – påtalemessige direktiver».²

Formålet med straff er både å virke allmennpreventivt i samfunnet og individualpreventivt overfor den enkelte lovovertreder.

Terskelen for å anvende straff overfor helsepersonell eller virksomheter ved uønskede hendelser i forbindelse med helsehjelp er relativt høy, og hovedregelen er at dette følges opp tilsynsmessig. I saker hvor det er grunn til å vurdere straffereaksjoner mot helsepersonell eller virksomheter innen helse- og omsorgstjenesten, må tilsynsmyndigheten samarbeide med politi og påtalemyndighet.³

Det må skilles mellom anmeldelse og påtale. Dette rundskrivet omhandler begjæring av påtale etter helsepersonelloven § 67 for brudd på bestemmelser i helsepersonelloven eller i medhold av loven. I saker som gjelder brudd på andre straffebud, for eksempel tyveri eller seksuelle overgrep mot pasienter, må tilsynsmyndigheten alltid vurdere om forholdet skal anmeldes for brudd på bestemmelser i straffeloven.

2 Saksbehandling og frister

Etter lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) som trådte i kraft 1. oktober 2015 er det ingen frist for begjæring av påtale. Strafferammen i helsepersonelloven § 67 er bot eller fengsel i inntil tre måneder.⁴ Foreldelsesfristen for straffeansvar i medhold av helsepersonelloven er derfor to år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav a.⁵ Fristen regnes fra den dag det straffbare forholdet opphørte.

I det følgende angis de ulike trinn i saksbehandlingen, og de interne frister som er fastsatt i relasjon til disse. Fristene er satt for å tilstrebe forsvarlig fremdrift i saksbehandlingen.

2.1 Behandling av saken i etterforskningsfasen

Tilsynsmyndigheten kan bli kjent med forhold som kan gi grunnlag for etterforskning fra politiets side på to måter. For det første ved at tilsynsmyndigheten selv får kunnskap om

¹ For alternativ behandling av sykdom mv. gjelder alternativ behandlingsloven § 9 tilsvarende.

² [Lov om helsepersonell - riksadvokatens direktiver](#). 7.7.2017. Med lenke til Riksadvokatens rundskriv 3/2017.

³ Se Riksadvokatens rundskriv 3/2017 punkt IX.

⁴ Ved lov 16. juni 2017 nr. 53 er det vedtatt endringer som blant annet innebærer at strafferammen endres til bot eller fengsel i inntil ett år. Endringene trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

⁵ Dersom forholdet er strafferettslig foreldet etter helsepersonelloven, kan det vurderes om forholdet skal anmeldes for brudd på straffeloven dersom denne er anvendelig.

forholdet, for eksempel gjennom media, klager fra pasienter eller ved varsel til Statens helsetilsyn om alvorlige hendelser etter lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m (spesialisthelsetjenesteloven) § 3-3 a. For det andre ved at politiet selv henvender seg til fylkesmannen eller Statens helsetilsyn for å innhente råd om hvorvidt etterforskning av en hendelse i helse- og omsorgstjenesten bør igangsettes.

I de tilfeller hvor tilsynsmyndigheten selv blir kjent med en mulig straffbar overtredelse av helsepersonelloven, er det av etterforskningsmessige hensyn viktig at politiet blir orientert så tidlig som mulig, slik at etterforskning kan iverksettes.

Politiet kan også få kjennskap til mulige straffbare overtredelser av helsepersonelloven ved for eksempel en anmeldelse fra pasient/pårørende, eller på bakgrunn av meldeplikten etter helsepersonelloven § 36 tredje ledd. Etter bestemmelsen plikter leger å melde fra til politiet dersom det er grunn til å tro at et dødsfall er unaturlig. For nærmere informasjon om hvilke dødsfall som anses unaturlig, vises det til forskrift 21. desember 2000 nr. 1378 om leges melding til politiet om unaturlig dødsfall o.l.

Det er politiet som avgjør om etterforskning skal iverksettes. Før beslutningen tas, skal politiet som hovedregel innhente råd fra fylkesmannen.⁶

Det er viktig at fylkesmannen straks vurderer om saken er tilstrekkelig opplyst til at det kan foretas en vurdering av om etterforskning skal tilrås. Kopi av journalmateriale og døds melding, svar på obduksjon/foreløpig obduksjonsrapport (eventuelt må denne ettersendes så snart den foreligger), eventuell anmeldelse eller andre relevante dokumenter som politiet har utarbeidet, må foreligge. Dersom det ikke foreligger tilstrekkelige opplysninger for en slik vurdering, må politiet kontaktes umiddelbart med henstilling om å innhente relevante opplysninger. Fylkesmannen bør være behjelpelig med å gi råd om hvilke opplysninger som kan være relevant å innhente. Hvilke opplysninger som er relevante vil sammenfalle med hvilke momenter som er styrende for påtalevurderingen, og det er derfor viktig at fylkesmannen er kjent med disse vurderingene. Se mer om dette i punkt 3 og 4.

Kontakt med politiet på dette stadium i saken kan også skje muntlig. Det er i så fall viktig at sentrale opplysninger fra samtale dokumenteres. Fylkesmannen skal ikke innhente opplysninger på egenhånd med sikte på å avklare om etterforskning bør tilrådes. Fylkesmannen må imidlertid innhente de opplysningene som er nødvendig for å følge opp saken tilsynsmessig. Fordi tilsynsmyndigheten og påtalemyndigheten har ulikt regelverk, blant annet når det gjelder innhenting og bruk av informasjon og taushetsplikt, er det viktig at det er en klar fordeling av roller og ansvar mellom tilsynsmyndigheten og påtalemyndigheten. Dokumentasjon, herunder pasientjournal, som innhentes i forbindelse med tilsynssaken, kan utleveres til politiet når det finnes begrunnet i allmenne hensyn, eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med tilsynsmyndighetens oppgaver, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13 b første ledd nr. 6.

Varselordningen etter spesialisthelsetjenesteloven § 3-3 a innebærer at Statens helsetilsyn i en tidlig fase får direkte kontakt med berørt helsepersonell, ledelsen ved virksomheten og pårørende. Dersom Statens helsetilsyn selv skal følge opp en alvorlig hendelse, er det Statens helsetilsyn som skal ta stilling til om etterforskning skal tilrådes. Dersom saken oversendes til

⁶ Se Riksadvokatens rundskriv 3/2017 punkt V nr. 6.

fylkesmannen, er det fylkesmannen som eventuelt gir tilrådning om etterforskning.

2.2 Fristen for å gi rådgivende uttalelse til politiet og om hva uttalelsen bør inneholde

Forutsatt at saken er tilstrekkelig opplyst, skal tilsynsmyndighetene innen fem virkedager fra de mottar anmodning om iverksetting av etterforskning avgi en rådgivende uttalelse til politiet som tar standpunkt til om etterforskning skal igangsettes. Tilsynsmyndighetenes råd innebærer ikke at det blir tatt stilling til om det er aktuelt å begjære påtale. Formålet med en eventuell etterforskning er å opplyse saken der det er rimelig grunn til å anta at det foreligger et straffbart forhold.

I saker som er varslet til Statens helsetilsyn i medhold av spesialisthelsetjenesteloven § 3-3 a er det viktig med god dialog med politiet på et tidlig tidspunkt.

I saker som omhandler helsepersonell i virksomheter bør fylkesmannen be politiet om å klarlegge om virksomheten ledes, styres og er organisert på en slik måte at helsepersonellet er i stand til å overholde sine lovpålagte plikter. I denne sammenheng kan det være grunn til å undersøke nærmere ansvarsforhold, risikoanalyser, avvikshåndtering, vaktplaner, bemanning, arbeidsinstruksjoner, rutiner og andre styringsmessige tiltak. Det kan også være behov for å avhøre personell fra ledelsen på ulike nivåer for at saksforholdet skal bli tilstrekkelig opplyst.

Dersom det anses nødvendig med en sakkyndig uttalelse, kan tilsynsmyndigheten være behjelpelig med å finne kompetent sakkyndig, samt å utforme mandat til sakkyndig. Det brukes da samme fremgangsmåte som i tilsynssaker. For øvrig bør tilsynsmyndigheten vurdere om det er hensiktsmessig om politiet gis en enkel innføring i det helsefaglige fagområdet som saken reiser og opplysninger om organisatoriske forhold som vil være til hjelp når politiet skal prioritere sine etterforskningsressurser.

Begrunnelsen for tilsynsmyndighetens tilrådning om forholdet skal etterforskes, skal fremgå av brevet til politiet.

2.3 Nærmere om hva som er styrende i vurderingen av om etterforskning skal tilrås

Ved vurderingen av om etterforskning skal tilrås må fylkesmannen på bakgrunn av foreliggende opplysninger ta stilling til om det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. Uttrykket «*rimelig grunn*» er utdypet i Riksadvokatens rundskriv 22. desember 1999 (3/1999) pkt. III.⁷ Vilkåret innebærer blant annet at fylkesmannen må foreta en vurdering av hvor sannsynlig det er at et straffbart forhold foreligger. Hvilken sannsynlighet som kreves for å tilrå etterforskning, vil variere med hvor alvorlig det mulige straffbare forholdet er.

2.4 Dødsfall barn og unge under 18 år

Av lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 224 fjerde ledd og forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) § 7-4 sjette ledd fremgår det at politiet skal innlede etterforskning når barn under 18 år dør plutselig og uventet, med mindre dødsfallet åpenbart ikke skyldes en straffbar handling.⁸

⁷ [Etterforskning. riksadvokaten.no](#). Med lenke til rundskriv Del II 3/1999.

⁸ Se Riksadvokatens rundskriv 2/2011 «Etterforskningsplikt – barn og unge under 18 år».

2.5 Samarbeid med Statens helsetilsyn

Det er viktig at fylkesmannen tar kontakt med Statens helsetilsyn dersom det foreligger tvil. Statens helsetilsyn kan gi råd i spørsmål om iverksetting av etterforskning og om saken er tilstrekkelig opplyst. Statens helsetilsyn kan også være behjelpelig med å finne sakkynndige.

2.6 Oppfølging av saken som tilsynssak

Uavhengig av utfallet av tilsynsmyndighetens tilråding om etterforskning, må det tas stilling til om det er grunnlag for å reise tilsynssak. Påtalemyndigheten og tilsynsmyndigheten skal som hovedregel behandle straffesaker og tilsynssaker parallelt, jf. forarbeidene til helsepersonelloven (Ot.prp. nr. 13 (1998-99)). Det kan imidlertid være nødvendig å stille behandlingen av tilsynssaken i bero der etterforskningstaktiske hensyn tilsier dette, eller når det er vanskelig å klarlegge saksforholdet på annen måte enn ved politiets etterforskning. Det må foretas en fortløpende vurdering av når tilsynssaken skal tas opp til videre behandling. Innhenting og bruk av politidokumenter/uttalelser i tilsynssaken må klareres med politiet av hensyn til etterforskningen.

2.7 Politiets etterforskning av saken

Fylkesmannen eller Statens helsetilsyn sender saken tilbake til politiet med tilråding om etterforskning. Politiet gjennomfører de nødvendige etterforskningskritt, og sender saken til fylkesmannen eller Statens helsetilsyn. Det vises i denne sammenheng til Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2017.

2.8 Fylkesmannens frist for å oversende saken til Staten helsetilsyn

Når fylkesmannen mottar saken ferdig etterforsket fra politiet, skal saken snarest mulig sendes Statens helsetilsyn som foretar vurderingen av om påtale skal begjæres. Fylkesmannen skal ikke vurdere om det er grunnlag for å begjære påtale.

2.9 Statens helsetilsyns oversendelse til politiet

Statens helsetilsyns påtalevurdering sendes politiet innen to måneder etter mottakelse av saken fra fylkesmannen.

Det må foretas en skjønnsmessig vurdering av hvilke opplysninger som er nødvendig å oversende politiet (Sivilombudsmannens årsmelding 2002 s. 196), slik at kun taushetsbelagte opplysninger som er nødvendig for politiets vurdering oversendes. Dersom tilsynsmyndigheten oversender opplysninger til politiet som helsepersonellet har gitt i medhold av opplysningsplikten i helsepersonelloven § 30, skal politiet opplyses om dette med tanke på bevisavskjæring på grunn av forbudet mot selvinkriminering.

I brevet til påtalemyndigheten bør det fremgå om den videre tilsynsmessige oppfølgingen gjøres av fylkesmannen eller Statens helsetilsyn. Som utgangspunkt behandles tilsynssaken hos Statens helsetilsyn dersom det begjæres påtale, og hos fylkesmannen dersom det ikke begjæres påtale.⁹

⁹ Se Statens helsetilsyns «Veileder i behandling av hendelsesbaserte tilsynssaker» del II punkt 23.9.

3 Nærmere om hva som er styrende i påtalevurderingen

Ved vurderingen av om Statens helsetilsyn skal begjære påtale, må det tas i betraktning hvorvidt forholdet faller inn under tilsynsmyndighetens reaksjonssystem, og om en eventuell reaksjon fra tilsynsmyndigheten anses tilstrekkelig. På områder hvor det er etablert en egen kontroll- og tilsynsmyndighet, kan bruken av påtale ifølge Riksadvokaten tre noe i bakgrunnen, og forbeholdes tilfeller av mer kvalifisert klanderverdig oppførsel.

Terskelen for å begjære påtale overfor individ antas generelt å være høyere enn terskelen for å begjære påtale mot virksomheter. Bakgrunnen for dette er at prevensjonshensynet gjør seg mer gjeldende overfor virksomheter. Risikoen for å bli ilagt foretaksstraff kan virke avskrekkende, og bidra til at virksomheten iverksetter tiltak for å forebygge lovbrudd. Dessuten kan det gi virksomheten sterkere oppfordring til å styrke opplæringen av de ansatte og internkontroll for øvrig. Et element i forsvarlighetsplikten som påhviler virksomheter er at virksomheten gjennom organisatoriske og andre tiltak må legge til rette for at det enkelte helsepersonell blir i stand til å oppfylle sine lovpålagte plikter. Det må således vurderes om eventuelle klanderverdige forhold hos helsepersonellet kan knyttes til virksomhetens ledelse, styring og organisering eller øvrige rammebetingelser helsepersonellet arbeider under. Foretaksstraff er nærmere beskrevet i punkt 4.

Skyldkravet etter straffebestemmelsen i helsepersonelloven § 67 er «forsett» eller «grov uaktsomhet». Statens helsetilsyn skal i en eventuell begjæring om påtale angi hvorvidt den aktuelle hendelsen etter tilsynsmyndighetenes oppfatning er forvoldt ved «grov uaktsomhet», som er laveste skyldkrav for å kunne bli straffet etter helsepersonelloven § 67 første ledd. Etter påtalepraksis er terskelen høy for å ta ut tiltale ved svikt knyttet til utøvelse av helsehjelp, og det er de markante avvik fra forsvarlig virksomhet det bør reageres overfor. Statens helsetilsyn har derfor i sin praksis lagt til grunn at det er de sterkt klanderverdige og forsettlige forhold det vil være aktuelt å straffeforfølge. Handlingens grovhet må vurderes både opp mot det enkelte helsepersonells ansvar og virksomhetens ansvar.

Det vil være aktuelt å begjære påtale ved markante brudd på alle bestemmelsene i helsepersonelloven eller i medhold av den. For eksempel vil et markant brudd på taushetsplikten eller uriktig bruk av beskyttet tittel kunne medføre påtale. De fleste sakene gjelder imidlertid spørsmålet om det foreligger et markant brudd på forsvarlighetskravet.

I påtalevurderingen må det gis en beskrivelse av hvilke krav som stilles i den aktuelle situasjonen (forsvarlighetsnormen). Videre må det gis en nærmere angivelse av hvor markant avviket fra forsvarlighetsnormen synes å være i den aktuelle saken, både for involvert helsepersonell og eventuelt for virksomheten (se pkt. 4).

Forsvarlighetsvurderingen må knyttes til helsepersonellens kvalifikasjoner og situasjonen for øvrig. Det følger av Statens helsetilsyns praksis at handlinger eller unnlater som avdekker grunnleggende mangelfull innsikt eller ferdigheter innenfor sentrale deler av autorisasjonens fagområde, kan være markant avvik fra forsvarlig virksomhet.

Nedenfor følger eksempler på momenter som vil kunne medføre at grensen for det straffbare er overtrådt (listen er ikke uttømmende):

- unnlate å foreta undersøkelser eller iverksette behandling hos pasienter med åpenbart behov for øyeblikkelig hjelp

- markante brudd på/forsettlig handling i strid med virksomhetens rutiner/retningslinjer for forsvarlig virksomhet uten at dette er faglig begrunnet og dokumentert

4 Særlig om foretaksstraff

4.1 Innledning

Ved alvorlige hendelser i virksomheter i helsetjenesten kan Statens helsetilsyn begjære foretaksstraff mot virksomheten. Selv om ingen enkeltperson kan straffes, vil summen av enkeltfeil eller forsømmelser kunne utgjøre et grovt uaktsomt forhold for virksomheten. Det er ikke nødvendig å identifisere hvem som har begått feilen.

Allerede ved spørsmål om iverksetting av etterforskning er det viktig å tenke på foretaksstraff som en mulig reaksjon. Tilsynsmyndigheten må derfor be politiet etterforske/klarlegge om virksomheten er ledet, styrt og organisert på en slik måte at helsepersonellet er i stand til å overholde sine lovpålagte plikter.

4.2 Rettsgrunnlag

Reglene om foretaksstraff er gitt i straffeloven §§ 27 og 28. Det følger av straffeloven § 27 at et foretak kan straffes når et straffebud, i denne sammenheng helsepersonelloven § 67, er overtrådt av noen som har handlet på vegne av foretaket.

Det er et grunnleggende krav til helsetjenesten at den helsehjelp som ytes er forsvarlig. Dette kravet stilles både til helsepersonells utøvelse av helsehjelp og virksomhetens organisering av helsehjelp, jf. helsepersonelloven §§ 4 og 16, spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 og lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) § 4-1. Det innebærer at det enkelte helsepersonells plikt til forsvarlig yrkesutøvelse må sees i sammenheng med den plikt helsetjenesten som sådan har til forsvarlig virksomhet.

4.3 Skyldkrav

Skyldkravet i helsepersonelloven § 67 er forsett eller grov uaktsomhet. Det følger imidlertid av straffeloven § 27 med tilhørende forarbeider (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)) at straff kan ilegges uten at noen som har handlet på vegne av virksomheten har utvist subjektiv skyld (forsett eller uaktsomhet).¹⁰ Foretaksstraff er imidlertid utelukket ved hendelige uhell og force majeure.

Som hovedregel legger Statens helsetilsyn til grunn at det kun er aktuelt å begjære foretaksstraff der ledelsen i virksomheten kunne ha forebygget hendelsen ved å legge til rette for at helsepersonellet var i stand til å overholde sine lovpålagte plikter eller der ledelsen på andre måter kunne forhindre hendelsen. Prevensjonstanken som ligger til grunn for et straffansvar tilsier at virksomheten må ha hatt reelle muligheter for å forebygge lovbruddet.

Dersom virksomheten ikke har ivaretatt sin internkontrollplikt, jf. forskrift 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, vil det kunne medføre at grensen for det straffbare er overtrådt. Eksempler på momenter kan være (listen er ikke uttømmende):

¹⁰ Se Riksadvokatens rundskriv 30. september 2015 (2/2015) «Ny straffelov».

- Fordeling av ansvar og oppgaver som er kritisk for forsvarlig utføring av helsehjelpen er uklar, for eksempel ansvarsovergang mellom ulike enheter eller vaktskifte eller mellom samarbeidende helsepersonell.
- Opplæring, faglig oppdatering og oppfølging av ansatte er ikke ivaretatt på en forsvarlig måte.
- Retningslinjer, rutiner, arbeidsinstruks etc. på det aktuelle området er ikke utarbeidet eller implementert.
- Uforsvarlig praksis i strid med rutiner får utvikle seg uten at ledelsen griper inn.
- Medisinske fagoppgaver utføres av personell uten kompetanse på området.

Det utelukker ikke foretaksstaff at også enkeltpersonell kan straffes for samme forhold. Det vil derfor i noen tilfeller kunne være aktuelt å straffe foretaket for markante brudd på forsvarlighetskravet begått av enkelthelsepersonell. Dette gjelder i særlig grad de tilfellene hvor foretaksledelsen/avdelingsledelsen burde kjent til risikoområdet og på den bakgrunn sørget for utarbeidelse av retningslinjer eller iverksetting av instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak for å redusere risiko for hendelsen.

5 Klage på henleggelse

Det følger av straffeprosessloven § 59 a at vedtak om henleggelse og påtaleunntatelse kan påklages til nærmeste påtalemyndighet. Klagefristen er tre uker fra tilsynsmyndigheten mottok underretningen om vedtaket. Klageinstansens vedtak i klagesaken kan ikke påklages.

Jan Fredrik Andresen
direktør

Magnus Tufte Jensen
seniorrådgiver

Kopi: Riksadvokaten