

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2924-13

meddelad i Stockholm den 17 december 2014

KLAGANDE
Socialstyrelsen
106 30 Stockholm

MOTPART
AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Stockholms beslut den 27 mars 2013 i mål nr 6534-12, se bilaga
(här borttagen)

SAKEN
Behörighet av utöva yrke inom hälso- och sjukvården

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

AA fick dansk läkarlegitimation den 1 juli 1999 och svensk läkarlegitimation den 3 februari 2009. Därefter påbörjade han specialiserings-tjänstgöring i Sverige och ansökte den 17 mars 2010 hos Socialstyrelsen om bevis om specialistkompetens i urologi.

Socialstyrelsen avslog ansökan. Som skäl för beslutet angavs bl.a. att eftersom AA fått svensk läkarlegitimation efter den 1 juli 2006 omfattas han av det nya

Dok.Id 152729

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
2924-13

regelverket för specialiseringstjänstgöring. Han har med tillämpning av dessa regler inte kommit in med korrekta ansökningshandlingar. Utifrån de handlingar som finns i ärendet uppfyller han heller inte kraven i den nya målbeskrivningen för urologi. Socialstyrelsen fann att AA inte visat att det förelåg särskilda skäl för att meddela bevis om specialistkompetens.

AA överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som avlog överklagandet. Genom det nu överklagade avgörandet upphävde Kammarrätten i Stockholm underinstansernas avgöranden och visade målet åter till Socialstyrelsen för vidare handläggning. Kammarätten fann att eftersom AA fått dansk auktorisationsaktion som läkare före den 1 juli 2006 hade han samma rätt som en läkare med svensk legitimation utfärdad före detta datum att prövas enligt kraven i äldre författningar.

YRKANDEN M.M.

Socialstyrelsen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens avgörande och anför bl.a. följande.

Enligt övergångsbestämmelserna till de gällande reglerna om läkarnas specialistindelning och specialiseringstjänstgöring har en läkare som fått legitimation före den 1 juli 2006 möjlighet att fullgöra svensk specialiserings-tjänstgöring i enlighet med äldre bestämmelser. Syftet med övergångsbestämmelserna är att möjliggöra för läkare som påbörjat en svensk specialiseringstjänstgöring då den nya specialistindelningen trädde i kraft den 1 juli 2006 att fullgöra tjänstgöringen i enlighet med den då gällande indelningen. Eftersom enbart läkare med svensk legitimation kunde påbörja svensk specialiseringstjänstgöring då regelverket ändrades den 1 juli 2006 var en övergångsbestämmelse motiverad främst för denna grupp. En person som påbörjat

specialiseringstjänstgöring i annat land och efter den 1 juli 2006 bestämt sig för att påbörja sådan tjänstgöring i Sverige, och inom ramen för denna få tillgodoräkna sig utlandstjänstgöring, hade inte på samma sätt inrättat sig efter det svenska regelverket som upphörde att gälla den 1 juli 2006.

Ett uppställande av krav på legitimation för tillträde till yrkesverksamhet och införandet av övergångsbestämmelser omfattande enbart de som har haft rätt att påbörja specialiseringstjänstgöring har ett sådant legitimt syfte som är berättigat med hänsyn till allmänintresset. Kravet står i proportion till det eftersträlvade syftet och det går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Det är därför i överensstämmelse med unionsrätten.

AA bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. att det inte är tydligt att man avser svensk legitimation i övergångsbestämmelsen till Socialstyrelsens föreskrifter. Han hade kunnat få en svensk legitimation redan 2001 varvid hans specialisttjänstgöring skulle ha bedömts enligt gamla regler. Övergångsregeln utgör därför bara ett formellt hinder som inte är motiverat av utbildningens kvalitet, patientsäkerheten eller allmänintresset. Detta är ett hinder för den fria rörligheten som inte är objektivt motiverat eller proportionerligt. Övergångsbestämmelsen gäller inte bara för dem som påbörjat specialisttjänstgöringen före 2006 utan för alla som fått svensk legitimation före 2006 även om specialisttjänstgöringen påbörjats efter 1 juli 2006.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

Den fråga Högsta förvaltningsdomstolen har att ta ställning till är i vilken utsträckning unionsrättsliga överväganden påverkar prövningen av om AA uppfyller förutsättningarna för svenskt specialistkompetensbevis.

Den rättsliga regleringen

I artikel 45 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt anges bl.a. att fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen. Denna fria rörlighet ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

Det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet 2005/36/EG har till syfte att – som ett led i strävandena att avskaffa hindren för fri rörlighet för personer och tjänster mellan medlemsstaterna – underlätta för dem som vill utöva ett s.k. reglerat yrke i en annan medlemsstat i EU än den där de skaffat sig sina yrkeskvalifikationer. I direktivet finns olika bestämmelser om hur yrkeskvalifikationer förvärvade inom unionen ska prövas och erkännas i en annan medlemsstat. Detta direktiv, som genomfördes i svensk rätt 2007, ersatte bl.a. de s.k. sektorsdirektiv som tidigare hade antagits för vissa yrkesgrupper, såvitt avser läkare direktiv 93/16/EEG. I likhet med sektorsdirektivet ställer yrkeskvalifikationsdirektivet krav på automatiskt erkännande av läkares och specialistläkares utbildningsbevis från andra medlemsstater. Det ankommer på den behöriga myndigheten i mottagande medlemsstat att efter ansökan pröva om sökanden har ett erforderligt behörighetsbevis från ursprungsstaten och i sådant fall utfärda motsvarande behörighetsbevis eller legitimation.

I det svenska regelverket finns bestämmelser om behörighet för personal inom hälso- och sjukvården i patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL och patientsäkerhetsförordningen (2010:1369), PSF, samt i föreskrifter meddelade av Socialstyrelsen. Före den 1 januari 2011 fanns motsvarande bestämmelser i numera upphävda lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och förordningen (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, FYHS.

Av 4 kap. 1 § PSL framgår att den som har avlagt läkarexamen samt genomgått praktisk tjänstgöring efter ansökan ska få legitimation för yrket. Enligt 2 § får även den som på annat sätt har förvärvat motsvarande kompetens, efter ansökan ges legitimation för yrket. I 3 § anges att beteckningen legitimerad får användas endast av den som har fått legitimation enligt 1 eller 2 §. Av 4 § framgår att endast den som har legitimation eller som särskilt har förordnats att utöva yrket är behörig att utöva yrke som läkare.

Enligt 4 kap. 8 § PSL ska en legitimerad läkare eller tandläkare som har gått igenom viss vidareutbildning, efter ansökan få bevis om specialistkompetens.

Av 4 kap. 1 § PSF framgår bl.a. att för att en legitimerad läkare ska uppnå specialistkompetens ska han eller hon förvärva de kunskaper, färdigheter och förhållningsätt som föreskrivs för specialistkompetensen genom att genomgå specialiseringstjänstgöring under minst fem år.

Enligt 4 kap. 3 § PSF får Socialstyrelsen om det finns särskilda skäl meddela bevis om specialistkompetens till en legitimerad läkare trots att hans eller hennes utbildning inte uppfyller kraven i 1 § eller i föreskrifter meddelade med stöd av 5 §.

I 4 kap 5 § PSF bemyndigas Socialstyrelsen att meddela föreskrifter om bl.a. indelning och benämning av de specialiteter där specialistkompetens enligt 1 § kan uppnås, målbeskrivningar för varje sådan kompetens samt vilka övriga krav som ska gälla för bevis om specialistkompetens.

I 5 kap. 3-5 §§ PSF finns bestämmelser om läkare med utbildning från ett annat EES-land eller från Schweiz.

Av övergångsbestämmelserna till patientsäkerhetsförordningen framgår att en läkare som har fått legitimation före den 1 juli 2006 har rätt att få bevis om specialistkompetens enligt äldre bestämmelser om ansökan om detta görs senast den 31 december 2013. De äldre bestämmelser som åsyftas gäller bl.a. tidigare indelning i medicinska specialiteter (4 kap. 1 § FYHS, i ursprunglig lydelse). Den nya specialitetsindelning som infördes den 1 juli 2006 (SFS 2005:1250) innebar bl.a. en minskning av antalet specialiteter och föranledde utarbetandet av nya målbeskrivningar för specialiseringsutbildningarna.

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om läkarnas specialiserings-tjänstgöring, SOSFS 2008:17, anges närmare vilka krav som gäller för att uppnå kompetens inom en viss specialisering och erhålla bevis om specialistkompetens. Genom denna författning upphävdes vissa äldre föreskrifter och allmänna råd. Enligt övergångsbestämmelserna kan dock de gamla författningarna gälla för läkare som har fått legitimation före den 1 juli 2006 om ansökan avseende bevis om specialistkompetens inlämnas senast den 31 december 2013.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

I målet är ostridigt att AA inte har något bevis om specialistkompetens utfärdat efter vidareutbildning i en annan medlemsstat i EU. För att erhålla det sökta beviset måste han således uppfylla de krav som svensk rätt ställer upp för specialistkompetensbevis efter svensk specialiseringsutbildning.

Som framgått medför övergångsbestämmelserna till patientsäkerhetsförordningen och Socialstyrelsens föreskrifter att en läkare som fått legitimation före den 1 juli 2006 har rätt att få bevis om specialistkompetens enligt äldre bestämmelser, om ansökan görs senast den 31 december 2013.

Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2014 ref. 53 funnit att beteckningarna ”legitimerad” och ”legitimation” i patientsäkerhetslagen med tillhörande förordning avser svensk legitimation. Det saknas skäl att göra en annan bedömning när dessa begrepp förekommer i föreskrifter som har stöd i bemyndigande i patientsäkerhetsförordningen.

AA fick svensk läkarlegitimation först den 3 februari 2009, men har dessförinnan haft dansk legitimation sedan den 1 juli 1999. I enlighet med reglerna om automatiskt erkännande har han således redan före den 1 juli 2006 haft rätt att efter ansökan få svensk legitimation. I detta måste – med hänsyn till yrkeskvalifikationsdirektivets och det tidigare sektorsdirektivets syfte och uppbyggnad – anses ligga att AA ska jämföras med personer som haft svensk läkarlegitimation före den 1 juli 2006, såvitt gäller förutsättningarna för att få sin i Sverige genomförda specialiseringsutbildning bedömd enligt de äldre bestämmelserna (jfr även EU-domstolens avgörande i mål C-55/94 Reinhard Gebhard, p. 38). Som framgått ger de aktuella övergångsbestämmelserna dock inte utrymme för en sådan tolkning. De kan därför inte tillämpas i detta mål.

Genom 4 kap. 3 § PSF ges emellertid Socialstyrelsen möjlighet att meddela bevis om specialistkompetens trots att den sökandes utbildning inte uppfyller kraven i 4 kap. 1 § eller i föreskrifter meddelade med stöd av 5 §, om det finns särskilda skäl. Mot bakgrund av det unionsrättsliga kravet på att nationell rätt så långt möjligt ska tolkas till ett EU-konformt resultat, måste även denna bestämmelse beaktas vid en prövning av om AA uppfyller förutsättningarna för specialistkompetens.

Det får således anses föreligga särskilda skäl för att med stöd av 4 kap. 3 § PSF godta en specialiseringsutbildning som motsvarar kraven i de äldre bestämmelserna, när den sökande skulle ha fått bedömas enligt dessa om hans rätt till automatiskt godkännande av en läkarlegitimation från en annan medlemsstat i EU hade utnyttjats före den 1 juli 2006.

Mål nr
2924-13

Högsta förvaltningsdomstolen finner att målet bör återförvisas till Socialstyrelsen för den vidare bedömning som kan fordras. Socialstyrelsens överklagande ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Christer Silfverberg, Elisabeth Rynning, Inga-Lill Askersjö och Mahmut Baran.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Ulrika Melander.