



KLAGANDE

AA

Ombud: Chefsjurist Johan Magnusson och
förbundsjurist Stefanie Friberg

MOTPART

Socialstyrelsen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 22 december 2017
i mål nr 16630-17, se bilaga A

SAKEN

Behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

1. Kammarrätten undanröjer förvaltningsrättens dom och det överklagade beslutet.
 2. Kammarrätten avslår yrkandet att domen ska gälla omedelbart.
-

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att kammarrätten ska upphäva beslutet att återkalla det generella bemyndigandet beträffande henne. Vidare yrkar hon att kammarrättens dom, vid ett bifall till överklagandet, ska gälla omedelbart. Till stöd för sin talan för hon fram bland annat följande.

Socialstyrelsen har fått bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter om förutsättningar för icke legitimerade läkare att arbeta inom hälso- och sjukvården samt att pröva ansökningar om särskilt förordnande. Bestämmelsen i 5 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2000:6) om särskilt förordnande att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare går utanför Socialstyrelsens bemyndigande. Den ger Socialstyrelsen möjlighet att återkalla en behörighet för en enskild att arbeta inom hälso- och sjukvården utan legitimation. Bestämmelsen strider därför mot överordnad författning och ska åsidosättas med stöd av 11 kap. 14 § regeringsformen, RF.

Socialstyrelsen anser att överklagandet ska avslås och för fram bland annat följande.

Det överklagade beslutet innebär inte att en behörighet har återkallats. Socialstyrelsen har genom 2 § i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2000:6) gett landstingen ett generellt bemyndigande att anställa icke legitimerade läkare utan att det föregås av beslut från Socialstyrelsen. Det som Socialstyrelsen kan återkalla enligt 5 § samma föreskrifter är landstingets generella bemyndigande. Rätten att återkalla avser alltså inte återkallelse av behörighet för enskild. Socialstyrelsens föreskrift strider därför inte mot RF eller patientsäkerhetslagen (2010:659).

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Bakgrunden till det överklagade beslutet

I 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen regleras vilka som är behöriga att utöva läkaryrket. Sådan behörighet har endast den som har läkarlegitimation eller som särskilt förordnats att utöva läkaryrket. Socialstyrelsen har i 2 § Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2000:6) gett landstingen befogenhet att anställa läkare som inte har svensk legitimation men uppfyller vissa krav på utbildning. Bl.a. får landstingen enligt denna bestämmelse anställa den som avlagt läkarexamen i Sverige för allmäntjänstgöring (AT-läkare). Med landstingens rätt att anställa läkare avses rätten att särskilt förordna personer att utöva läkaryrket (se SOU 2010:65 s. 224 och 230). Det är därför landstingen som i huvudregel beslutar om särskilt förordnande för AT-läkare.

I 5 § i samma föreskrifter har Socialstyrelsen föreskrivit att den kan återkalla landstingens bemyndigande att besluta om särskilt förordnande i fråga om en viss läkare. Med stöd av denna bestämmelse har Socialstyrelsen fattat beslutet att frånta landstingen deras rätt att besluta om särskilt förordnande för AA.

Har AA rätt att överklaga Socialstyrelsens beslut?

Det överklagade beslutet fattades inom ramen för ett ärende där AA inte varit part. Beslutet riktar sig inte heller till henne utan till XX, där hon var anställd vid tidpunkten för beslutet. Beslutet har motiverats med att det kan finnas brister i hennes medicinska kunskaper och hennes lämplighet som läkare som kan ha betydelse för patientsäkerheten. Beslutet får antas påverka hennes möjligheter att utöva läkaryrket i framtiden. Socialstyrelsen har låtit höra AA i ärendet innan beslutet fattades och har således beaktat hennes intresse i frågan. Beslutet angår därför AA

på ett sådant sätt att hon har haft rätt att överklaga det (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 2001 ref. 3 och HFD 2013 ref. 74).

Har den tillämpade bestämmelsen stöd i ett bemyndigande?

Utgångspunkter för kammarrättens prövning

AA gör gällande att bestämmelsen i 5 § (SOSFS 2000:6) går utöver Socialstyrelsens bemyndigande och att bestämmelsen enligt 11 kap. 14 § RF därför inte får tillämpas.

Enligt 11 kap. 14 § första stycket RF får en domstol inte tillämpa en föreskrift om den finner att föreskriften står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Det senare kan vara fallet om en föreskrift antagits utan stöd av bemyndigande (se Holmberg m.fl., Grundlagarna, kommentaren till 11 kap. 14 § RF, Zeteo). Samma sak gäller enligt 12 kap. 10 § RF för andra offentliga organ än domstolar.

Enligt 4 kap. 10 § patientsäkerhetslagen prövar Socialstyrelsen ansökningar om särskilt förordnande att utöva yrke.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 4 kap. 11 § samma lag meddela föreskrifter om legitimation och annan behörighet för hälso- och sjukvårdspersonal. Med annan behörighet avses bland annat särskilt förordnande att utöva yrke (prop. 2009/10:210 s. 205).

I patientsäkerhetsförordningen (2010:1396) fanns vid den tidpunkt då föreskriften antogs två bemyndiganden som avsåg Socialstyrelsens rätt att meddela föreskrifter om särskilda förordnanden att utöva läkaryrket.

Dessa finns i 3 kap. 12 § första stycket och 8 kap. 5 § andra stycket patientsäkerhetsförordningen.

Enligt 3 kap. 12 § patientsäkerhetsförordningen får Socialstyrelsen meddela föreskrifter om att landsting i vissa fall får förordna icke legitimerad personal att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, dock inte om den som ansökan avser har fått sin legitimation återkallad eller har fått avslag på sin ansökan om legitimation.

Socialstyrelsen får enligt 8 kap. 5 § andra stycket patientsäkerhetsförordningen meddela föreskrifter om verkställigheten av patientsäkerhetslagen och förordningen.

Vad kammarrätten har att bedöma är om något av dessa två bemyndiganden ger Socialstyrelsen rätt att besluta om en föreskrift som den nu aktuella.

Bemyndigandet i 3 kap. 12 § första stycket patientsäkerhetsförordningen

I 3 kap. 12 § första stycket patientsäkerhetsförordningen har regeringen bemyndigat Socialstyrelsen att meddela föreskrifter om att landsting i vissa fall får förordna icke legitimerad personal att utöva yrke inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen har utnyttjat detta bemyndigande för att införa 5 § (SOSFS 2000:6).

Enligt 8 kap. 18 § RF får en lag inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag. Det innebär bl.a. att när riksdagen lagstiftar i ett ämne kan regeringen inte meddela föreskrifter i det aktuella ämnet i strid med lagen (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2014 ref. 72).

Enligt 4 kap. 10 § patientsäkerhetslagen prövar Socialstyrelsen ansökningar om särskilda förordnanden. Denna bestämmelse reglerar

uttömmande vilken myndighet som fattar sådana beslut. Det saknas utrymme för att ändra på detta genom en föreskrift på lägre nivå. Att riksdagen genom 4 kap. 11 § patientsäkerhetslagen har gett regeringen rätt att meddela föreskrifter om särskilda förordnanden innebär inte att regeringen kan meddela föreskrifter som strider mot vad riksdagen har föreskrivit. Bemyndigandet i 3 kap. 12 § första stycket patientsäkerhetsförordningen står därför i strid med patientsäkerhetslagen.

Eftersom 3 kap. 12 § första stycket patientsäkerhetsförordningen står i strid med överordnad författning får den enligt 11 kap. 14 § RF inte tillämpas. Den kan därmed inte åberopas som stöd för att Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2000:6) har tillkommit i stadgad ordning.

Bemyndigandet i 8 kap. 5 § andra stycket patientsäkerhetsförordningen

Socialstyrelsen får enligt 8 kap. 5 § andra stycket patientsäkerhetsförordningen meddela föreskrifter om verkställighet av patientsäkerhetslagen och patientsäkerhetsförordningen.

Frågan om vilken myndighet som ska besluta om särskilda förordnanden är fullt ut reglerad i 4 kap. 10 § patientsäkerhetslagen. Det finns därmed inget utrymme att meddela verkställighetsföreskrifter om vilken myndighet detta ska vara. Därmed har Socialstyrelsen inte heller med stöd av 8 kap. 5 § andra stycket patientsäkerhetsförordningen kunnat meddela den aktuella föreskriften.

Har 5 § (SOSFS 2000:6) stöd i ett bemyndigande?

Föreskriften har således beslutats utan stöd av ett giltigt bemyndigande. Det innebär att stadgad ordning i ett väsentligt hänseende har åsidosatts

vid bestämmelsens tillkomst. Enligt 11 kap. 14 § första stycket och 12 kap. 10 § första stycket RF får den därmed inte tillämpas.

Det överklagade beslutet har fattats med stöd av en föreskrift som inte får tillämpas. Någon annan bestämmelse som ger Socialstyrelsen möjlighet att frånta landstingen deras bemyndigande beträffande viss läkare finns inte. Förvaltningsrättens dom och det överklagade beslutet ska därför undanröjas.

Omedelbar verkställighet

AA har yrkat att kammarrättens dom vid ett bifall till överklagandet ska gälla omedelbart. Kammarrätten bedömer att det saknas skäl för detta. Yrkandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Eva Östman Johansson kammarrättsråd ordförande	Annika Brickman f.d. justitieråd (skiljaktig mening, se nedan)	Linnea Munkhammar assessor referent
------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------

Annika Brickman är skiljaktig och anför följande.

Det beslut som AA har överklagat innebär att det är Socialstyrelsen som ska pröva särskilda förordnanden för henne att utöva läkaryrket, det vill säga att den i 4 kap. 10 § patientsäkerhetslagen föreskrivna beslutsordningen ska gälla. Att styrelsen i sitt beslut har valt att åberopa en föreskrift av lägre valör medför inte att beslutet är olagligt. Överklagandet ska därför avslås.