

Särskilt förordnande för läkare

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i patientsäkerhetslagen (2010:659) och patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) som bemyndigar landsting och kommuner som inte ingår i ett landsting att i vissa fall förordna icke legitimerad personal att utöva yrke inom hälso- och sjukvården. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka fall som avses.

Bakgrunden till förslaget är att det i rättstillämpningen har uppmärksammats att regeringens bemyndigande i patientsäkerhetsförordningen saknar stöd i lag.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring av patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 10 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 10 §¹

Socialstyrelsen prövar ansökningar om legitimation, *särskilt förordnande att utöva yrke* och bevis om specialistkompetens.

Socialstyrelsen prövar ansökningar om legitimation och bevis om specialistkompetens.

Särskilt förordnande att utöva yrke meddelas av Socialstyrelsen eller, i vissa fall, av landsting eller kommuner som inte ingår i ett landsting.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om i vilka fall landsting och kommuner som inte ingår i ett landsting får meddela sådana förordnanden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹ Senaste lydelse 2012:310.

2.2 Förslag till förordning om ändring av patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 12 § första stycket patient-säkerhetsförordningen (2010:1369) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

12 §

Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om att landsting i vissa fall får förordna icke legitimerad personal att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, dock inte i fall som avses i 11 §.

Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om *i vilka fall landsting och kommuner som inte ingår i ett landsting* får förordna icke legitimerad personal att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, dock inte i fall som avses i 11 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

3 Bakgrund och gällande rätt

3.1 Ärendet och dess beredning

Promemorian har tagits fram i Regeringskansliet (Socialdepartementet). Arbetet med promemorian har föranletts av att det i rättstillämpningen har uppmärksammats att regeringens bemyndigande till Socialstyrelsen att meddela föreskrifter om att landsting i vissa fall får förordna icke legitimerad personal att utöva yrke inom hälso- och sjukvården inte får tillämpas eftersom det saknar stöd i lag (se Kammarrätten i Stockholms dom den 18 februari 2019 i mål nr 719-18 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd den 7 maj 2019 i mål nr 1521-19).

3.2 Särskilt förordnande att utöva yrke

Läkare är ett ensamrättsyrke vilket innebär att yrket endast får utövas av den som har läkarlegitimation eller som särskilt förordnats att utöva det, se 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659), förkortad PSL. Ett särskilt förordnande krävs för att anställa en icke legitimerad läkare t.ex. för ett vikariat eller för att fullgöra den allmäntjänstgöring (AT-tjänstgöring) som utöver läkarexamen krävs för läkarlegitimation, se 3 kap. 5 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369), förkortad PSF.

I 4 kap. 10 § PSL anges att Socialstyrelsen prövar ansökningar om bl.a. särskilt förordnande att utöva yrke.

Enligt 4 kap. 11 § PSL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om legitimation och annan behörighet för hälso- och sjukvårdspersonal. Med annan behörighet avses bl.a. särskild behörighet att utöva yrke (se prop. 2009/10:210 s. 204).

3.3 Socialstyrelsens möjlighet att föreskriva att landsting får förordna icke legitimerad personal att utöva yrke

Regeringen har förordnat att Socialstyrelsen får, med vissa undantag, meddela föreskrifter om att landsting i vissa fall får förordna icke legitimerad personal att utöva yrke inom hälso- och sjukvården (3 kap. 12 § PSF).

Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter om särskilt förordnade att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare (SOSFS 2000:6). I 1 § anges att föreskrifterna ska tillämpas vid särskilda förordnanden att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare inom landstingens hälso- och sjukvård, samt att med landsting avses även kommun som inte ingår i landsting. I 2 § finns bestämmelser som innebär att landsting i vissa fall får anställa läkare som inte har legitimation för allmäntjänstgöring eller med ett vikariatsförordnande. I 4 § anges att för övriga läkare som inte har legitimation krävs Socialstyrelsens särskilda förordnande, och att det är landstinget som ansöker om detta. Enligt 5 § får Socialstyrelsen återkalla ett bemyndigande enligt 2 § beträffande en viss läkare.

3.4 Socialstyrelsen saknar för närvarande giltig möjlighet att föreskriva att landsting får förordna icke legitimerad personal att utöva yrke

Regeringens bemyndigande till Socialstyrelsen att lämna över till landsting att förordna icke legitimerad personal i 3 kap. 12 § PSF har nyligen underkänts av Kammarrätten i Stockholm (se dom den 18 februari 2019 i mål nr 719–18). Kammarrätten anser att bemyndigandet strider mot bestämmelsen i 4 kap. 10 § PSL som uttömmande reglerar att det är Socialstyrelsen som prövar ansökningar om särskilda förordnanden. Domen har fått laga kraft genom att Högsta förvaltningsdomstolens beslutat att inte meddela prövningstillstånd (se beslut den 7 maj 2019 i mål nr 1521-19). Regeringens bemyndigande till Socialstyrelsen saknar alltså stöd i lag och får därför inte tillämpas (se 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeeringsformen).

Socialstyrelsen har den 2 april 2019 hemställt om en lagändring (S2019/01625/FS).

4 Överväganden och förslag

4.1 Ett bemyndigande bör införas i patientsäkerhetslagen och följdändringar göras i patientsäkerhetsförordningen

Promemorians förslag: I patientsäkerhetslagen införs en bestämmelse om att särskilt förordnande att utöva yrke inom sjukvården meddelas av Socialstyrelsen eller, i vissa fall, av landsting eller kommuner som inte ingår i ett landsting.

I patientsäkerhetslagen införs också ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om i vilka fall landsting och kommuner som inte ingår i ett landsting får meddela särskilda förordnanden. En följdändring görs i patientsäkerhetsförordningen.

Skälen för promemorians förslag: För att det ska vara möjligt t.ex. för personer med läkarexamen att genomföra sådan praktisk tjänstgöring som krävs för att få läkarlegitimation och för att anställa vikarier inom vården, kan personer utan läkarlegitimation under vissa förutsättningar särskilt förordnas att utöva läkaryrket. Socialstyrelsen är den myndighet som har i uppdrag att meddela sådana förordnanden. Under lång tid har det också funnits en möjlighet för Socialstyrelsen att i vissa fall delegera uppgiften till landstingen (se t.ex. 8 § lag [1960:408] om behörighet att utöva läkaryrket, 6 § lag

[1984:542] om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården m.m., 6 § förordningen [1984:545] om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården m.m, prop. 1992/93:83 s. 40, 3 kap. 10 § lagen [1998:531] om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, 6 kap. 1 § förordningen [1998:1513] om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och prop. 1997/98:109 s. 154).

Anledningen till detta är t.ex. att det är landstingen som tillhandhåller läkarnas allmäntjänstgöring och att anställningen av vikarier sker för att svara mot hälso- och sjukvårdens behov av personal. Antalet läkare som genom särskilda förordnanden anställs för AT-tjänst och vikariat är också relativt stort. Det har därför bedömts vara en tillfredsställande ordning att landstingen har denna möjlighet (se t.ex. SOU 2010:65 s. 229).

Kammarrätten i Stockholm har som tidigare nämnts nyligen uppmärksammat att Socialstyrelsens delegation till landstingen saknar stöd i lag. Socialstyrelsen har med anledning av kammarrättens dom gjort en hemställan till regeringen om en lagändring.

En genomgång av de författningar som reglerat beslutsordningen visar att den brist i utformningen som kammarrätten uppmärksammat har funnits sedan patientsäkerhetslagens tillkomst 2010 och även i den lagstiftning som föregick den. Inget annat har framkommit än att det är fråga om ett förbiseende.

Mot denna bakgrund föreslås en lagändring som återigen möjliggör för landstingen att i vissa fall förordna läkare utan legitimation att utöva yrke inom hälso- och sjukvården.

Eftersom offentlig vård även kan utföras av kommuner som inte ingår i ett landsting föreslås föreslaget även omfatta sådana kommuner.

4.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Några särskilda övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

Skälen för promemorians förslag: Det är angeläget att författningsändringarna träder i kraft skyndsamt för att motverka de negativa

konsekvenser av kammarrättens dom som annars bedöms kunna uppstå. Dessa konsekvenser presenteras i avsnitt 5. Konsekvenser av förslaget.

4.2.1 Ikraftträdande

Kammarrättens dom innebär att Socialstyrelsen från och med den 7 maj 2019 har varit tvungen att fatta beslut om särskilda förordnanden på ansökan från landstingen för ett stort antal läkare, vilket lett till en ökad arbetsbelastning för Socialstyrelsen och landstingen. Regeringen har avsatt extra resurser till Socialstyrelsen under 2019 för att myndigheten ska kunna hantera det extra inflödet av ärenden och samtidigt bibehålla handläggningstiderna i övriga ärenden (S2019/02960/FS). Mot denna bakgrund bör författningsändringarna genomföras så snart som möjligt. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

4.2.2 Övergångsbestämmelser

Genom de föreslagna författningsändringarna bemyndigas landsting och kommuner som inte ingår i ett landsting att i vissa fall meddela särskilda förordnanden att utöva yrke inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen bemyndigas att föreskriva om i vilka fall detta får ske. Under förutsättning att Socialstyrelsen meddelar sådana föreskrifter kan de ärenden som uppfyller föreskrifterna och som inletts vid Socialstyrelsen innan ändringarna trädde i kraft lämnas över till landstingen och kommunerna för fortsatt handläggning där. Några särskilda övergångsbestämmelser är därför inte nödvändiga.

5 Konsekvenser av förslaget

Kammarrättens dom, som behandlats i tidigare avsnitt och föranlett denna promemoria, innebär att Socialstyrelsen från och med den 7 maj 2019 måste fatta beslut om särskilda förordnanden på ansökan från landstingen för ett stort antal personer vilket innebär en omfattande administrativ uppgift för Socialstyrelsen och en ökad arbetsbelastning även för landstingen.

5.1 Det kommunala självstyret

Förslaget i denna promemoria innebär att en ordning som har funnits under en längre tid återinrättas. För landstingen och kommuner som inte ingår i ett landsting har den inneburit att de själva har kunnat utfärda ett särskilt förordnande och anställa en icke legitimerad läkare för t.ex. allmäntjänstgöring eller vikariat. Om inte förslaget i denna promemoria genomförs kommer det innebära att landsting och kommuner som inte ingår i ett landsting måste ansöka hos Socialstyrelsen om särskilt förordnande för alla icke legitimerade läkare som ska anställas. Det skulle innebära en ökad arbetsbelastning för myndigheterna. För närvarande handlar det totalt om cirka 2 000 ärenden per år.

Eftersom förslaget endast innebär att landsting och kommuner som inte ingår i ett landsting åter får den möjlighet som de tidigare haft att förordna icke legitimerade läkare, medför det inte någon inskränkning av självstyret. Förslaget förväntas effektivisera verksamheten och bedöms inte innebära några ytterligare kostnader för dem.

5.2 Konsekvenser för Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har i dialog med Regeringskansliet framfört att kammarrättens dom kommer få negativa konsekvenser för myndigheten, bl.a. ökad arbetsbelastning och ökade kostnader. Kammarrättens dom innebär att Socialstyrelsen ska pröva och meddela sådana särskilda förordnanden som landsting och kommuner tidigare beslutat om i ett stort antal fall (cirka 2000 ärenden per år). Socialstyrelsen framför vidare att detta innebär en risk för att handläggningstiderna kan öka i andra ärendekategorier vilket i sin tur innebär att myndigheten kan få svårigheter att leva upp till de tidsfrister som ställs i yrkeskvalifikationsdirektivet.

Genom förslaget i denna promemoria får landsting och kommuner återigen möjlighet att själva förordna icke legitimerade läkare. Mot denna bakgrund bedöms konsekvenserna av förslaget medföra positiva effekter för Socialstyrelsen.

5.3 Konsekvenser för bemanning och kompetensförsörjning

Kammarrättens dom bedöms medföra en ökad arbetsbelastning för såväl landsting och kommuner som för Socialstyrelsen i och med att landstingen och kommunerna behöver ansöka om särskilt förordnande för alla icke legitimerade läkare som ska utöva yrket och för att myndigheten behöver pröva och meddela ett ökat antal särskilda förordnanden jämfört med tidigare. Sammantaget skulle kammarrättens dom kunna innebära att det tar längre tid för icke legitimerade läkare att få ett särskilt förordnande att utöva yrket. Det kan även innebära negativa konsekvenser för övriga legitimationstyrken, både när det gäller att få legitimation och olika intyg som t.ex. specialistkompetensbevis med anledning av den ökade arbetsbelastningen hos Socialstyrelsen.

Konsekvensen av att hälso- och sjukvårdspersonal inte får sin legitimation eller särskilt förordnande är att de inte får arbeta inom vården. Mot denna bakgrund bedöms förslaget i denna promemoria medföra positiva effekter för bemanningen och kompetensförsörjningen av hälso- och sjukvårdspersonal.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

4 kap. 10 §

Paragrafen handlar om vilken myndighet som är behörig att fatta beslut enligt kapitlet. Bestämmelsen i paragrafen om att Socialstyrelsen prövar ansökningar om särskilt förordnade att utöva yrke flyttas till ett nytt *andra stycke*. I det nya stycket införs en bestämmelse om att även landsting och kommuner som inte ingår i ett landsting i vissa fall meddelar sådana förordnanden. Regeringen bemyndigas i ett nytt *tredje stycke* att meddela föreskrifter om i vilka fall detta får ske. Regeringen ges även möjlighet att vidaredelegera den uppgiften till Socialstyrelsen.

Ändringarna innebär att 4 kap. 10 § PSL inte längre pekar ut Socialstyrelsen som den enda myndighet som får meddela särskilda förordnande att utöva yrke. Förslaget innebär också att landstingens och kommunernas befogenhet att meddela särskilda förordnanden lagregleras i enlighet med 8 kap. 2 § 3 regeringsformen.

I paragrafen tydliggörs att den omfattar även en kommun som inte ingår i ett landsting.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.

6.2 Förslaget till förordning om ändring i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)

3 kap. 12 § första stycket

Paragrafen ändras på så sätt att det i *första stycket* anges att Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om i vilka fall landsting och kommuner som inte ingår i ett landsting får förordna icke legitimerad personal att utöva yrke inom hälso- och sjukvården.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.