

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2428-13

meddelad i Stockholm den 16 september 2014

KLAGANDE

Socialstyrelsen
106 30 Stockholm

MOTPART

AA

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms beslut den 11 mars 2013 i mål nr 7518-12, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvårdens område

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

AA erhöll i juni 2005 en tandläkarexamen från Universitetet i Amsterdam, varefter han arbetade som tandläkare i Nederländerna i drygt tre år. Under perioden den 1 december 2008 – 30 november 2011 genomgick AA en utbildning till specialisttandläkare vid Specialistkliniken för ortodonti, Folk tandvården

Dok.Id 149046

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

Västra Götaland. Han ansökte om och erhöll den 13 april 2011 svensk tandläkarlegitimation.

Sedan AA i januari 2012 ansökt om svensk specialistkompetens i ortodonti avslag Socialstyrelsen hans ansökan. Som skäl för beslutet angavs att AA inte uppfyllde kraven i 4 kap. 2 § patientsäkerhetsförordningen (2010:1369), PSF, eftersom han inte hade utövat allmän tandläkarpraktik under två år efter legitimation och inte genomgått vidareutbildning under tre år efter legitimation. Socialstyrelsen fann inte att sådana särskilda skäl förelåg att bevis ändå skulle meddelas med stöd av 4 kap. 3 § PSF.

AA överklagade beslutet hos Förvaltningsrätten i Stockholm och anförde bl.a. att han efter erhållande av legitimation hade utövat allmän tandläkarpraktik under flera år före antagningen till specialistutbildningen, samt att han förordnades (på delegation från Socialstyrelsen) som ”extra tandläkare i underordnad ställning” vid Specialistkliniken för ortodonti i Göteborg, på en av Socialstyrelsen godkänd utbildningsplats, där han fullgjorde specialiseringstjänstgöring under tre år. Förvaltningsrätten, som konstaterade att med legitimation i 4 kap. 2 § PSF avses svensk legitimation, avslag överklagandet i dom den 3 oktober 2012 (mål nr 3836-12).

Genom det nu överklagade beslutet upphävde Kammarrätten i Stockholm underinstansernas avgöranden och visade målet åter till Socialstyrelsen för vidare handläggning. Kammarrätten fann att en tillämpning av 4 kap. 2 § PSF enligt dess ordalydelse måste anses utgöra ett hinder för unionsmedborgare att utnyttja sin rätt till fri rörlighet och därför inte kunde anses förenlig med EU-rätten. Det var således inte möjligt att ställa som krav att AA skulle ha haft en svensk tandläkarlegitimation före tjänstgöringen i Nederländerna och före specialiseringstjänstgöringen i Sverige, för att han skulle få prövat om han uppfyllde kraven för att få bevis om specialistkompetens.

YRKANDEN M.M.

Socialstyrelsen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens avgörande.

Socialstyrelsen anför bl.a. följande. Enligt utredningen i ärendet uppgick AAs specialiseringstjänstgöring i Sverige inte till tre år efter det att han fick svensk legitimation. Vid sådant förhållande och då särskilda skäl enligt 4 kap. 3 § PSF inte ansågs föreligga avslogs hans ansökan.

AA erhöll legitimation som tandläkare den 13 april 2011 och har således först efter detta datum haft rätt att utöva tandläkaryrket i Sverige. Tjänstgöring som fullgjorts utan behörighet att utöva yrket och således i strid med bestämmelserna i patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, bör inte tillgodoräknas som specialiseringstjänstgöring enligt 4 kap. 2 eller 3 § PSF. Av 8 kap. PSL framgår att den som utövar ett ensamrättsyrke utan legitimation inte omfattas av *Socialstyrelsens* prövning, vilken innefattar bl.a. en kontroll i belastningsregister. Inte heller har *Socialstyrelsens* i dessa fall möjlighet att ansöka om provotid eller återkallelse av legitimation.

Tandläkaryrket är i Sverige reglerat enligt definitionen i direktiv 2005/36/EG då det genom lagar och andra författningar krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till och utövande av verksamheten. I enlighet med principen om automatiskt erkännande ska dock bevis på formella kvalifikationer, som tandläkare förvärvat i annan medlemsstat och som uppfyller minimikraven för utbildning i direktivet, ge innehavaren av bevisen tillträde till och rätt att utöva yrket. För detta krävs dock en ansökan från yrkesutövaren. Det strider inte mot EU-rätten att i nationell lagstiftning ställa upp krav för tillträde till yrkesverksamhet och för tillgodoräknande av specialiseringstjänstgöring, som består i utövande av yrkesverksamhet.

Förordningens krav i 4 kap. 2 § på hur den treåriga specialiseringstjänstgöringen ska utformas står inte i strid med EU-rätten. Regeringen har i denna fråga på ett korrekt sätt iakttagit det utrymme för materiell reglering som följer av den begränsning i unionens befogenheter som kammarrätten också anger i sitt beslut och förordningen strider således i denna del inte mot EU-rätten.

Socialstyrelsen har inte haft anledning att närmare gå in på frågan om den nederländska legitimationen och tjänstgöringen i Nederländerna, eftersom kravet på tre års vidareutbildning efter svensk legitimation under alla förhållanden inte var uppfyllt. Såvitt avser den nederländska legitimationen anser dock Socialstyrelsen att det följer redan av principen om automatiskt godkännande att den ska ingå i underlaget för bedömning av en ansökan om specialistkompetens.

AA bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. att specialistkompetensbeviset är avgörande för att han ska kunna bedriva verksamhet som specialist i hemlandet Nederländerna.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

Den fråga Högsta förvaltningsdomstolen har att ta ställning till gäller vilka krav som kan ställas avseende svensk legitimation för att en tandläkare från en annan medlemsstat i EU ska erhålla bevis om specialistkompetens efter att ha genomgått specialiseringsutbildning i Sverige.

Den rättsliga regleringen

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. När det gäller yrkeskvalifikationer för bl.a. tandläkare och specialisttandläkare ställs krav på automatiskt erkännande av 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.

Direktivet har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i de regleringar som gäller olika utbildningar och yrken, vad avser tandläkare främst i patientsäkerhetslagen och patientsäkerhetsförordningen, samt i föreskrifter meddelade av Socialstyrelsen.

Allmänna bestämmelser om behörighet för personal inom hälso- och sjukvården och tandvården, däribland legitimation och specialistkompetens, finns i 4 kap. PSL.

Av 4 kap. 1 § PSL framgår att den som har genomgått högskoleutbildning och avlagt tandläkarexamen, 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 enbart den som har legitimation eller som särskilt har förordnats att utöva yrket är behörig att utöva tandläkaryrket.

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

I 4 kap. 2 § första stycket PSF föreskrivs att för att en legitimerad tandläkare ska uppnå specialistkompetens ska han eller hon utöva allmän tandläkarpraktik under minst två år efter att ha fått legitimation som tandläkare. Den legitimerade ska därefter förvärva de kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som föreskrivs för specialistkompetensen genom att genomgå specialiseringstjänstgöring under minst tre år. Specialiseringstjänstgöringen ska fullgöras genom tjänstgöring som tandläkare under handledning vid en klinik som har godkänts av Socialstyrelsen och genom deltagande i kompletterande utbildning.

Av 4 kap. 3 § PSF framgår att om det finns särskilda skäl, får Socialstyrelsen meddela bevis om specialistkompetens till en legitimerad tandläkare trots att hans eller hennes utbildning inte uppfyller kraven i 2 §.

Enligt 5 kap. 8 § PSF ska en tandläkare som har sin utbildning från annat EES-land än Sverige, efter ansökan få legitimation som tandläkare i Sverige om han eller hon har ett sådant utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis för tandläkare som anges i föreskrifter meddelade av Socialstyrelsen. Av 9 § framgår att en tandläkare som efter föreskriven specialiseringstjänstgöring i ett annat EES-land än Sverige har rätt att kalla sig specialistkompetent, efter ansökan ska få bevis om specialistkompetens i Sverige om hon eller han har svensk legitimation för yrket och ett sådant bevis om specialistkompetens som anges i Socialstyrelsens föreskrifter.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

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

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar, i likhet med underinstanserna, att beteckningarna ”legitimerad” och ”legitimation” i patientsäkerhetslagen med tillhörande förordning som utgångspunkt måste anses avse svensk legitimation (jfr 4 kap. 3 § PSL). För tjänstgöring i Sverige och för att en svensk myndighet ska kunna bedöma om förutsättningarna för erhållande av svenskt specialistkompetensbevis är uppfyllda, krävs således att en svensk legitimation har utfärdats.

Beträffande specialistkompetensbevis anges de konkreta kraven i 4 kap. 2 § PSF. Där framgår att en legitimerad tandläkare för uppnående av specialistkompetens ska ha utövat allmän tandläkarpraktik under minst två år efter att ha fått legitimation som tandläkare och därefter ha genomgått specialiseringstjänstgöring under minst tre år vid en klinik som har godkänts av Socialstyrelsen. Mot bakgrund av vad som nyss nämnts måste bestämmelsen uppfattas så att både allmänpraktik och specialisttjänstgöring ska ha fullgjorts efter det att svensk legitimation utfärdats.

Vad först gäller AAs allmänna tandläkarpraktik, konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att verksamheten har utövats i Nederländerna med innehav av den formella behörighet som där krävts. Socialstyrelsen har enligt yrkeskvalifikationsdirektivets bestämmelser om automatiskt erkännande varit skyldig att erkänna AAs nederländska behörighetsbevis för utövande av tandläkaryrket, vilket också har skett. I detta måste – med hänsyn till direktivets syfte och uppbyggnad – anses ligga att även sådan yrkesverksamhet som AA har bedrivit i Nederländerna med stöd av samma behörighetsbevis ska jämföras med yrkesverksamhet bedriven i Sverige med svensk legitimation. Någon föreskrift som uttryckligen medger undantag från kravet på svensk legitimation i den aktuella situationen synes dock inte ha meddelats.

Bestämmelsen i 4 kap. 3 § PSF ger emellertid Socialstyrelsen möjlighet att meddela bevis om specialistkompetens trots att den sökandes utbildning inte uppfyller kraven i 4 kap. 2 §, om det finns särskilda skäl. Mot bakgrund av vad som nyss konstaterats måste det anses föreligga särskilda skäl att bortse från kravet på svensk legitimation under utövandet av den tvååriga allmänpraktiken, när ett sådant krav inte är förenligt med unionsrätten.

Vad däremot gäller kravet på svensk legitimation under specialiserings-tjänstgöring i Sverige framstår detta i sig som motiverat. Proceduren för erhållande av svensk legitimation efter ansökan överensstämmer enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening väl med regleringen i yrkeskvalifikationsdirektivet. Såvitt framkommit strider kravet på svensk legitimation i detta sammanhang inte heller på annat sätt mot unionsrätten.

I AAs fall har inte annat framkommit än att han vid påbörjandet av specialiseringstutbildningen uppfyllde villkoren för att erhålla svensk tandläkarlegitimation. Skälet till att han inte redan då ansökte om svensk legitimation synes ha varit att utbildningsanordnaren – som missuppfattat ett tidigare bemyndigande från Socialstyrelsen – utan rättsligt stöd hade meddelat såväl AA som andra tandläkare från EU särskilt förordnande för specialisttjänstgöringen.

Högsta förvaltningsdomstolen delar Socialstyrelsens uppfattning att tandläkartjänstgöring som genomförts utan erforderlig formell behörighet i princip inte ska kunna tillgodoräknas i en specialiseringsutbildning. Mot bakgrund av vad som framkommit rörande utbildningsanordnarens agerande får det emellertid i detta fall anses föreligga särskilda skäl att bortse från kravet på svensk legitimation under specialisttjänstgöringen.

Sammanfattningsvis borde Socialstyrelsen inte ha avslagit AAs ansökan på den angivna grunden, dvs. att han inte utövat allmän tandläkarpraktik under två år efter legitimation och inte genomgått vidareutbildning under tre år efter legitimation.

Mål nr
2428-13

Högsta förvaltningsdomstolen finner, i likhet med kammarrätten, att målet bör återförvisas till Socialstyrelsen för bedömning av om AA i övrigt uppfyller kraven för erhållande av specialistkompetensbevis.

Överklagandet ska således avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Gustaf Sandström, Nils Dexe, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Cecilia Holmdahl.