

Att arbeta i Sverige vid kris

Förslag till regelverk gällande behörighet för
utländsk hälso- och sjukvårdspersonal att verka i
Sverige vid kriser

Denna publikation skyddas av upphovsrättslagen. Vid citat ska källan uppges.
För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovsmannens tillstånd.

Publikationen finns som pdf på Socialstyrelsens webbplats. Publikationen kan också
tas fram i alternativt format på begäran. Frågor om alternativa format skickas till
alternativaformat@socialstyrelsen.se

Artikelnummer 2020-6-6818
Publicerad www.socialstyrelsen.se, juni 2020

Förord

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett förslag till regelverk gällande behörighet för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal att verka i Sverige vid kriser. Det har också ingått i uppdraget att föreslå hur utländsk hälso- och sjukvårdspersonal redan innan en kris inträffar skulle kunna ges behörighet. Genom denna rapport redovisar Socialstyrelsen uppdraget. I rapporten presenterar Socialstyrelsen ett förslag om hur utländsk hälso- och sjukvårdspersonal kan ges behörighet att verka i Sverige vid en kris samt förslag om hur behörighet kan ges innan en kris inträffar. Förslagen har tagits fram utifrån skriftliga källor samt efter möten med bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Rapporten riktar sig till regeringen, men kan även vara av intresse för aktörer som har ett särskilt ansvar vid kriser samt för hälso- och sjukvården och dess personal.

Projektgruppen vid Socialstyrelsen har bestått av projektledaren och juristen Lilli Paaso, rättssakkunnige Jonas Widell, utredarna Hossein Kamali och Per-Åke Nilsson samt hälsoekonomen Thea Enhörning.

Olivia Wigzell
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
Författningsförslag	8
Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	8
Förslag till förordning om ändring i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)	9
Förslag till föreskrifter om ändring i föreskrifterna (HSLF-FS 2016:40) om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården	10
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget	11
1.3 Disposition	12
1.4 Metod	12
1.5 Ändringar som har skett sedan Socialstyrelsens rapport 2016	12
1.5.1 Det reviderade Arjeplogavtalet	13
2 Förslag vid kris	14
2.1 En kris	14
2.2 De nuvarande behörighetskraven inom hälso- och sjukvården	14
2.3 Varför krävs det undantags-bestämmelser i en krissituation?	15
2.4 Tidsbegränsad legitimation bör meddelas av Socialstyrelsen	16
2.5 Överväganden och förslag	17
2.5.1 Kommentarer till förslaget	17
2.5.2 Att besluta om tillämpningen av undantagsbestämmelserna om behörighet vid kris	18
2.6 Begäran om hjälppersonal inom hälso- och sjukvården vid kris	19
2.6.1 Nordred	19
2.6.2 Barentsavtalet	19
2.6.3 EU:s civilskyddsmekanism	19
2.6.4 Nordiskt hälsoberedskapsavtal - Nordhels	20
2.7 God vandel	20
2.7.1 Återkallelse av en tidsbegränsad legitimation	21
2.8 Språkkunskaper – överväganden och förslag	21
2.8.1 Kommentarer till förslaget	21
2.9 Kunskaper i svenska författningar	22
2.10 Kommentarer om minimikraven som föreslogs av Socialstyrelsen år 2016	23
2.11 Specialistkompetens vid kris	24
2.12 Journalföring – överväganden och förslag	25

2.12.1	Kommentarer till förslaget.....	25
2.13	Vårdgivaransvaret.....	26
2.14	Bemyndiganden	27
2.15	Övrigt.....	27
2.15.1	Beteckningen legitimerad – förslag	27
2.15.2	Avgifter	28
3	Det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.....	29
3.1	Bakgrund	29
3.2	Allmänt om genomförandet i Sverige	30
3.3	Syftet med det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet	30
3.4	Om ändringsdirektivet inom hälso- och sjukvård	32
3.5	Erkännande av yrkeskvalifikationer.....	35
3.5.1	Krav gällande språk	36
3.6	Automatiskt erkännande	36
3.6.1	Allmänt	36
3.6.2	Samordnade utbildningskrav	36
3.7	Den generella ordningen.....	37
3.7.1	Allmänt	37
3.8	Tillfällig yrkesutövning	37
3.8.1	Förhandsunderrättelse.....	38
3.8.2	Förhandskontroll.....	38
3.9	Genomförandeförordning	38
3.9.1	Yrkeskort.....	38
3.9.2	IMI	39
3.10	Sammanfattande kommentarer	40
3.10.1	Det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet i förhållande till Socialstyrelsens förslag vid en krissituation.....	40
3.10.2	Om förfarandesättet enligt yrkeskvalifikationsdirektivet.....	41
4	Om EU:s och medlemsstaternas befogenheter enligt EUF-fördraget med beaktande av yrkeskvalifikationsdirektivet.....	43
4.1	Befogenhetsfördelning och yrkeskvalifikationsdirektivet	43
4.2	Kan en utländsk yrkesutövare vid kris omfattas av utstationeringsdirektivet istället för yrkeskvalifikationsdirektivet?	45
5	Förslag om att få behörighet innan en kris inträffar	48
5.1	Om hur behörighet skulle kunna erhållas	48
5.2	Överväganden och förslag.....	49
5.2.1	Kommentarer till förslaget.....	49
5.3	Förslaget i förhållande till yrkeskvalifikationsdirektivet	50
6	Konsekvenser	52
6.1	Kostnadmässiga konsekvenser	53

Sammanfattning

Socialstyrelsen föreslår att det införs nya regler i patientsäkerhetslagen och patientsäkerhetsförordningen om behörighet för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal att verka i Sverige vid en kris. Det innebär att undantag görs från de vanliga behörighetskraven. Behörig att utöva ett reglerat yrke inom hälso- och sjukvården vid en sådan situation är den som innehar en gällande legitimation eller annars har en laglig rätt att utöva yrket i fråga i sitt behörighetsland samt för yrket nödvändiga språkkunskaper. Med nödvändiga språkkunskaper avses kunskaper i svenska, engelska, norska eller danska språket. Behörigheten bör vara tidsbegränsad och ges på individnivå i form av en legitimation. Den tidsbegränsade legitimationen meddelas av Socialstyrelsen. Vidare beslutar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att en krissituation föreligger och att undantagsbestämmelserna om behörighet vid kris därför kan tillämpas. Förslaget möjliggör en enhetlig hantering av de yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården vilka det kan finnas behov av vid en kris, oavsett vilket land yrkesutövaren är verksam i.

Vidare föreslår Socialstyrelsen att det införs ett nytt undantag i Socialstyrelsens föreskrifter som möjliggör journalföring på engelska, danska eller norska för de utländska yrkesutövarna som verkar i Sverige vid kris.

Socialstyrelsen bedömer att yrkeskvalifikationsdirektivet varken löser behovet av en skyndsam behörighetsprövning eller hindrar införandet av de föreslagna reglerna. Socialstyrelsens förslag faller utanför yrkeskvalifikationsdirektivets tillämpningsområde, bland annat eftersom förslagen inte omfattar krav gällande yrkeskvalifikationer i EU-rättens mening. Det sker inte heller någon prövning eller erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats utomlands. Yrkeskvalifikationsdirektivet syftar till att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare när denne avser att integrera i ett annat EES-land genom att söka anställning i landet i fråga. När Sverige begär hjälp från utlandet vid en krissituation är avsikten att yrkesutövarna ska återvända till behörighetslandet när hjälpen inte längre behövs.

Socialstyrelsen föreslår även att tillfällig behörighet kan ges vid behov inför en kris, till den som är registrerad i en modul i frivilligpoolen inom EU:s civilskyddsmekanism och till den som har en motsvarande legitimation i ett annat nordiskt land. I ett sådant fall presumeras ett innehav av nödvändiga språkkunskaper och en viss nivå avseende god vandel.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om patientsäkerhetslagen (2010:659)

dels att 4 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 2 a §, och 4 kap. 2 b §, av följande lydelse.

4 kap. 2 a § *Behörighet att utöva ett reglerat yrke inom hälso- och sjukvården vid en krissituation får efter ansökan ges till den som innehar en gällande legitimation eller annars har laglig rätt att utöva yrket i fråga i sitt behörighetsland. En sådan tidsbegränsad legitimation får inte meddelas om yrkesutövaren inte har för yrket nödvändiga språkkunskaper.*

Beslut om att en krissituation enligt första stycket föreligger fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

4 kap. 2 b § *En tidsbegränsad legitimation kan ges på förhand inför en kris till den som är registrerad i en modul i frivilligpoolen inom EU:s civilskyddsmekanism och till den som har en motsvarande legitimation i ett annat nordiskt land.*

Beslut om att en sådan situation som avses i första stycket föreligger fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

4 kap. 3 § *Beteckningen legitimerad får användas endast av den som fått legitimation enligt 1 eller 2 § eller som fått en tidsbegränsad legitimation enligt 2 a § eller 2 b §.*

Förslag till förordning om ändring i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)

Regeringen föreskriver att det i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) införs en ny paragraf, 3 kap. 14 §, och närmast före 3 kap. 14 § en ny rubrik av följande lydelse.

Tidsbegränsad legitimation

3 kap. 14 § *En tidsbegränsad legitimation enligt 4 kap. 2 a § patientsäkerhetslagen (2010:659) får inte meddelas om yrkesutövaren inte har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, engelska, danska eller norska språket.*

Förslag till föreskrifter om ändring i föreskrifterna (HSLF-FS 2016:40) om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården

Socialstyrelsen föreskriver i fråga om föreskrifterna (HSLF-FS 2016:40) om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården att 6 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

6 kap. 8 § Följande yrkesutövare får föra patientjournal på ett annat språk än svenska

3. Den yrkesutövare som tillfälligt utövar ett yrke vid en kris och som har fått en tidsbegränsad legitimation, får föra patientjournal på engelska, danska eller norska.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag till regelverk gällande behörighet för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal att verka i Sverige vid kriser.¹ Uppdraget ska redovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 14 juni 2020.

Uppdraget har sin grund i Socialstyrelsens rapport från 2016 om förutsättningarna för att ge utländsk hälso- och sjukvårdspersonal behörighet att verka i Sverige vid kriser.² Socialstyrelsen ska, enligt uppdraget, komplettera den ovan nämnda rapporten avseende implementeringen av yrkeskvalifikationsdirektivet och kommissionens genomförandeförordning.³

1.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget

Socialstyrelsens tolkning av uppdraget är att myndigheten ska komplettera den ovan nämnda rapporten avseende implementeringen av yrkeskvalifikationsdirektivet och kommissionens genomförandeförordning samt ta fram ett konkret förslag till hur behörighet för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal att verka i Sverige vid kris kan ges. Socialstyrelsen ska även föreslå hur behörighet kan ges redan på förhand, innan en kris har inträffat.

En kris kan definieras som en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner. En kris är oväntad och utöver det normala. Att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.⁴ Uppdraget som utmynnade i den ovan nämnda rapporten omfattade inte enbart krissituationer utan även allvarliga händelser. Mot bakgrund av att den tidigare rapporten utgör en utgångspunkt för detta uppdrag anser Socialstyrelsen att det är ändamålsenligt att inkludera allvarliga händelser⁵ även i föreliggande arbete. Därför omfattas även dessa händelser av rapporten och av begreppet kris.

¹ Uppdraget framgår av Socialstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 2019 (S2019/02959/FS, 2019-06-27).

² I enlighet med Socialstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 2015 (S2015/07980/FS, 2015-12-10). Att arbeta i Sverige vid kris – en utredning om förutsättningarna för att ge utländsk hälso- och sjukvårdspersonal behörighet att verka i Sverige vid kriser, 2016.

³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/983 av den 24 juni 2015 om förfarandet för utfärdande av det europeiska yrkeskortet och tillämpningen av varningsmekanismen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG

⁴ Regeringens skrivelse 2009/10:124 Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet, s. 8.

⁵ Med allvarlig händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver skyndsamma insatser. Begreppet extraordinära händelser i enlighet med lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap omfattar åtgärder av en kommun eller en region och omfattas av begreppet allvarlig händelse som även innefattar åtgärder som kan behöva vidtas av andra aktörer såsom centrala myndigheter enligt Regeringens skrivelse 2009/10:124. I 2 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2013:22) om fredstida katastrofmedicinsk beredskap, samt Socialstyrelsens termbank definieras en allvarlig händelse, vilken är synonymt till särskild händelse, som en händelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas och användas på ett särskilt sätt.

Socialstyrelsen bedömer att uppdraget även berör frågan om vem som är ansvarig vårdgivare för den utländska hälso- och sjukvårdspersonalen samt vilka regler som ska gälla när yrkesutövarna för patientjournal.

Vidare bedömer Socialstyrelsen att uppdraget inte omfattar frågor om arbetsrätt, migrationsrätt⁶, läkemedel samt de försäkringar som ska tecknas för patienter och hälso- och sjukvårdspersonal.

1.3 Disposition

Inledningsvis i rapporten behandlas och analyseras förslaget till hur behörighet att verka i Sverige vid en kris kan ges till utländsk hälso- och sjukvårdspersonal. Avsnittet innehåller även en kortfattad genomgång av de gällande reglerna om behörighet samt vissa kommentarer om Socialstyrelsens rapport från år 2016. Därefter följer en redogörelse för det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet och en analys av det i förhållande till Socialstyrelsens förslag. Sedan behandlas Socialstyrelsens förslag om behörighet som kan ges vid behov innan en kris inträffar. Därefter behandlas yrkeskvalifikationsdirektivets inverkan på detta förslag. Slutligen redogörs för förslagets konsekvenser.

1.4 Metod

Uppdraget har i huvudsak genomförts genom:

- Genomgång av gällande lagstiftning med beaktande av yrkeskvalifikationsdirektivet och genomförandeförordningen, tidigare utredningar och andra skriftliga källor.
- Möten med och inhämtande av skriftlig information från berörda externa aktörer, såsom företrädare för myndigheter, regioner och andra aktörer som är involverade i krisberedskap och behörighet för hälso- och sjukvårdspersonal. Centrala aktörer i detta sammanhang har bedömts vara Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).
- Identifiering och analys av de olika alternativ till att ge behörighet för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal vid kris som presenterades i Socialstyrelsens tidigare rapport från 2016.
- Upprättande av författningsförslag i denna rapport.

1.5 Ändringar som har skett sedan Socialstyrelsens rapport 2016

Utgångspunkten för denna rapport utgörs av den redogörelse för rättsläget som gjordes i rapporten från 2016. Här lyfts enbart upp sådant som har ändrats sedan dess och har relevans i förhållande till detta uppdrag.

⁶ En yrkesutövare som är anställd och medborgare i ett land utanför EU och vill arbeta i Sverige behöver i de flesta fall ha ett arbetstillstånd, <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstalld.html>

1.5.1 Det reviderade Arjeplogavtalet

Mot bakgrund av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet har Arjeplogavtalet⁷ på vissa områden mist sin självständiga betydelse och säkerställer i nuläget endast erkännande av yrkeskvalifikationer för sjuksköterskor, undersköterskor och skötare i psykiatrisk vård och omsorg som är utbildade i Färöarna och för sjuksköterskor och vårdbiträden som är utbildade i Grönland.⁸ Det reviderade avtalet gör det även möjligt för myndigheterna i Norden att dela tillsynsinformation om viss hälso- och sjukvårdspersonal i syfte att öka patientsäkerheten.⁹ Det reviderade avtalet trädde i kraft den 1 februari 2020.

⁷ Arjeplogavtalet, egentligen Överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad för viss hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärer, upprättades den 14 juni 1993 och ändrades i december 2018.

⁸ Artikel 1.

⁹ <https://www.regeringen.se/artiklar/2018/12/reviderat-avtal-starker-patientsakerheten-i-norden/>

2 Förslag vid kris

2.1 En kris

I januari 2020 klassade Världshälsoorganisationen (WHO) utbrottet av coronaviruset covid-19 som ett internationellt hot mot människors hälsa. Smittspridningen deklarerades vara en pandemi av WHO den 11 mars 2020. En pandemi innebär en omfattande spridning av en helt ny typ av smittsam sjukdom till alla världens kontinenter.¹⁰ Spridningen av covid-19 har orsakat en global hälsokris. Covid-19 klassas numera som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen.¹¹ När den svenska hälso- och sjukvården blir belastad är det angeläget att ha ett välfungerande regelverk om behörighet för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal.

En kris kan även utlösas av större naturolyckor och naturhändelser, omfattande utsläpp av biologiska eller kemiska ämnen och oljeutsläpp, kärnenergiolyckor eller andra händelser med radiologiska och nukleära ämnen samt terroristattacker eller cyberattacker.¹² Det är inte möjligt att på förhand med säkerhet identifiera vilka krissituationer som kan bli aktuella och därmed heller inte vilka behov det kan finnas av utländsk hälso- och sjukvårdspersonal i sådana situationer, med tanke på att en kris kan se olika ut och medföra varierande vårdbehov. Det är därför viktigt att ha ett regelverk som gör det möjligt att skyndsamt och på ett patientsäkert sätt kunna ge utländsk hälso- och sjukvårdspersonal behörighet att verka i Sverige, oavsett krisens karaktär. Yrkesutövare från alla yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården för vilka det ställs krav på legitimation anses kunna behövas från utlandet vid en kris när de nationella resurserna inte längre räcker till.

2.2 De nuvarande behörighetskraven inom hälso- och sjukvården

Av patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, framgår att för att kunna få en legitimation i Sverige, ska yrkesutövaren ha avlagt en viss högskoleexamen eller gått igenom en viss utbildning och, i förekommande fall, genomgått praktisk tjänstgöring. Vidare får inte legitimation meddelas, om förhållandena är sådana att legitimationen skulle ha återkallats enligt bestämmelserna i 8 kap. om sökanden hade varit legitimerad, en s.k. vandelsprövning.¹³ I samband med vandelsprövningen gör Socialstyrelsen, som prövar ansökningar om legitimation, en kontroll mot polisens belastningsregister.¹⁴

¹⁰ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/fragor-och-svar/>

¹¹ Smittskyddslagen (2004:168).

¹² Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid, betänkande av Utredningen om internationellt stöd vid kriser, SOU 2012:29, s. 47-48.

¹³ 4 kap. 1 § första och andra styckena PSL.

¹⁴ 16 c § första stycket 1 och 20 § andra stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Även den som på annat sätt har förvärvat motsvarande kompetens, får efter ansökan ges legitimation för yrket.¹⁵ Enligt förarbetena utgör denna bestämmelse en ventil som kan tillämpas i enstaka fall då en person har skaffat sig en fullgod kompetens på annat sätt än genom att avlägga föreskriven examen och där det skulle framstå som stötande om yrkesutövaren inte kunde beredas möjlighet att erhålla legitimation. Bestämmelsen får inte användas så att vissa utbildningar generellt anses likvärdiga med de i lagen angivna utbildningarna.¹⁶ Bestämmelsen äger tillämpning bl.a. vid ansökan om legitimation när yrkesutövaren innehar en examen från en äldre motsvarande utbildning¹⁷ eller när yrkeskvalifikationerna har förvärvats i en stat inom EES eller i Schweiz¹⁸ samt vid utbildning från tredjeland.¹⁹

Därutöver förutsätts bl.a. att vissa krav på språkkunskaper uppfylls²⁰ och att yrkesutövaren har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska författningar.²¹ En yrkesutövare som har förvärvat yrkeskvalifikationer utomlands ska få sina yrkeskvalifikationer erkända i Sverige om denne inte temporärt eller definitivt förbjudits att utöva yrket.²² Det görs en vandelsprövning även för sökande som har genomgått en utbildning utomlands.²³

Yrkesutövare som är utbildade i ett land utanför EES ska även ha genomgått den kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs för att kunskaperna och färdigheterna ska motsvara de svenska kraven.²⁴

2.3 Varför krävs det undantagsbestämmelser i en krissituation?

Vid en krissituation är det oftast knappt om tid för prövning av utbildningar, genomgången praktiktjänstgöring, språkkunskaper, god vandel och andra krav som förutsätts för att kunna få legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården i Sverige. Nuvarande regelverk för behörighetsprövning anses inte ändamålsenligt för krissituationer. En tillfällig legitimation för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal ska kunna utfärdas inom några minuter för att yrkesutövarna ska kunna verka i Sverige vid en kris så fort som möjligt. En svensk legitimation leder till att den utländska personalen har rätt att utöva

¹⁵ 4 kap. 2 § PSF.

¹⁶ Regeringens proposition 1997/98:109 Yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, s. 159.

¹⁷ 3 kap. patientsäkerhetsförordningen (2010:1369), PSF.

¹⁸ 5 kap. PSF. En mer utförlig beskrivning av regelverket finns i Socialstyrelsen rapport från 2016.

¹⁹ 6 kap. PSF.

²⁰ Se mer om de gällande språkraven i avsnitt 2.8 om språkkunskaper.

²¹ För utförligare genomgång av det som krävs för att en legitimation kan beviljas för en yrkesutövare som har förvärvat yrkeskvalifikationerna i ett EES-land se 5 kap. patientsäkerhetsförordning och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården. Gällande yrkesutövare som har genomgått någon annan utbildning än den som avses i 5 kap. patientsäkerhetsförordning se 6 kap. samma förordning och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland. Se även Socialstyrelsens rapport Att arbeta i Sverige vid kris – En utredning om förutsättningarna för att ge utländsk hälso- och sjukvårdspersonal behörighet att verka i Sverige vid kriser, 2016, s. 16-17.

²² 2 kap. och 6 kap. Socialstyrelsens föreskrifter HSLF-FS 2016:64.

²³ 6 kap. 1 § andra stycket PSF.

²⁴ 6 kap. 1 § PSF och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland.

även arbetsuppgifter vars utövande förutsätter en legitimation. Ett innehav av legitimation innebär således att den utländska personalen inte hindras i yrkesutövning utan kan utföra alla relevanta arbetsuppgifter.

Särskilda förordnanden bedöms inte vara en tillfredställande lösning i krissituationer eftersom sådana endast kan ges till vissa yrkesgrupper²⁵ och förfarandet är kopplat till en vårdgivare som ansöker om ett särskilt förordnande bl.a. att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare. Yrkesutövare som har givits särskilda förordnanden registreras inte i registret över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal (HOSP) vilket innebär att de inte får en personlig förskrivarkod.²⁶

Vid en krissituation bör således inte sedvanliga bestämmelser om legitimation gälla, utan det finns behov av särskilda bestämmelser som möjliggör att snabbt kunna få behörighet och förskrivningsrätt på plats för den utländska personalen.

2.4 Tidsbegränsad legitimation bör meddelas av Socialstyrelsen

Socialstyrelsen prövar ansökningar om legitimation, särskilt förordnande att utöva yrke, och bevis om specialistkompetens.²⁷ Socialstyrelsen har haft till uppgift att pröva frågor om meddelande av legitimation så länge det funnits bestämmelser om legitimation.²⁸ Av förarbetena framgår att till Socialstyrelsens uppgift hör att överväga vilka krav på legitimation som bör gälla för de olika yrkesgrupperna.²⁹ I Socialstyrelsens rapport från 2016 föreslås också att behörighetsprövningen görs på nationell nivå och av Socialstyrelsen.³⁰ Genom en nationell prövning kan nämligen Socialstyrelsen få, och följaktligen också förmedla vidare, en samlad bild av den hälso- och sjukvårdspersonal som har givits behörighet att verka i Sverige i en krissituation. Att Socialstyrelsen även prövar ansökningar om en tidsbegränsad legitimation vid en kris förutsätter inte införandet av en ny bestämmelse utan täcks av den nuvarande formuleringen i 4 kap. 10 § PSL.

²⁵ 4 kap. 4 § PSL.

²⁶ Att arbeta i Sverige vid kris – en utredning om förutsättningarna för att ge utländsk hälso- och sjukvårdspersonal behörighet att verka i Sverige vid kriser, 2016, s. 39.

²⁷ 4 kap. 10 § PSL.

²⁸ Regeringens proposition 1983/84:179 om lag om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården m.m., s. 36.

²⁹ Prop. 1983/84:179, s. 35.

³⁰ Att arbeta i Sverige vid kris – en utredning om förutsättningarna för att ge utländsk hälso- och sjukvårdspersonal behörighet att verka i Sverige vid kriser, 2016, s. 7.

2.5 Överväganden och förslag

Socialstyrelsens förslag: Behörighet att utöva ett reglerat yrke inom hälso- och sjukvården vid en krissituation får efter ansökan ges till den som innehar en gällande legitimation eller annars har laglig rätt att utöva yrket i fråga i sitt behörighetsland. En sådan tidsbegränsad legitimation får inte meddelas om yrkesutövaren inte har för yrket nödvändiga språkkunskaper.

Beslut om att en sådan krissituation föreligger fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

2.5.1 Kommentarer till förslaget

Socialstyrelsen föreslår införandet av ett generellt undantag från nuvarande behörighetsregler i krissituationer som omfattar alla 22 legitimationsyrken, oavsett vilket land yrkesutövaren i fråga kommer ifrån. Undantaget bör införas i 4 kap. PSL genom en ny paragraf, 2 a §.

Socialstyrelsen bedömer att det inte finns behov av att införa undantagsbestämmelser i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer. I lagen finns bestämmelser om etablering och tillfällig yrkesutövning i ett annat EU/EES-land och i Schweiz. Bestämmelserna om tillfällig yrkesutövning torde dock enbart äga tillämpning vid yrkesutövarens flytt.³¹

Tillfällig behörighet kan ges genom en tidsbegränsad legitimation vilket leder till att yrkesutövaren registreras i HOSP. På så vis möjliggörs en nationell kontroll av vilken hälso- och sjukvårdspersonal som är verksam i Sverige. Läkare, tandläkare och tandhygienist får även forskrivningsrätt.

Förutsättningarna som ska uppfyllas av den utländska hälso- och sjukvårdspersonalen för att kunna erhålla en tillfällig legitimation är att de ska inneha en gällande legitimation eller annars har laglig rätt att utöva yrket i fråga i behörighetslandet. Det land som sänder personal till Sverige intygar, skriftligt eller muntligt, att den enskilde har laglig rätt att utöva yrket, vilket godtas av Socialstyrelsen utan vidare utredning. Yrkesutövaren ska även ha för yrket nödvändiga språkkunskaper vilket intygas av det sändande landet.³² I fall det inte finns ett sändande land, är yrkesutövaren skyldig att visa att de uppställda kraven uppfylls.

Det kan anses vara naturligt att i första hand vända sig till andra nordiska länder för att be om stöd av utländsk hälso- och sjukvårdspersonal trots att det föreslagna kravet och förfarandesättet är detsamma för yrkesutövare oavsett behörighetsland. Ytterligare begäran bör därefter riktas till andra EES-länder och först därefter till länder utanför EES enligt vedertagen praxis.³³

³¹ Enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (2005/36/EG) av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

³² Vad som avses med nödvändiga språkkunskaper behandlas i avsnitt 2.8.

³³ Socialstyrelsens nämnda rapport från 2016, s. 41.

2.5.2 Att besluta om tillämpningen av undantagsbestämmelserna om behörighet vid kris

Med krisberedskap avses förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.³⁴ Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.³⁵

Även enligt ansvarsprincipen, som tillämpas vid krishantering, ska aktörerna stödja och samverka med varandra. Arbetet med att hantera samhällsstörningar bygger på samverkan och samordning mellan många aktörer. Tillvägagångssättet att hantera samhällsstörningar ska vara så likt hanteringen i vardagen som möjligt.

Socialstyrelsen samverkar med regionerna och kan därmed snabbt få in information om ändrade förhållanden i landet. Socialstyrelsen ska medverka i krisberedskap och samordna och övervaka planläggningen av den civila hälso- och sjukvårdens beredskap.³⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, (MSB), samverkar också bl.a. med Socialstyrelsen och andra myndigheter under normala förhållanden varje vecka samt även annars vid behov. MSB har till uppgift att upprätta samlade lägesbilder och rapportera dessa till Regeringskansliet. Till MSB:s uppdrag hör även att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. MSB ska vidare samordna, följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete.³⁷ MSB ska enligt dess instruktion arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara.³⁸ Det kan konstateras att MSB har ett tydligt ansvar att agera och samverka med andra myndigheter, såsom Socialstyrelsen, vid en kris.

På initiativ av MSB eller någon annan aktör kan MSB arrangera nationella samverkanskonferenser med aktörer som är berörda vid en händelse. Det anförda innebär att det redan i dagsläget finns en plattform där myndigheterna kan tillsammans komma fram till att en kris föreligger och att hjälp behöver begäras utomlands när egna resurser inte längre räcker till.

Socialstyrelsen föreslår att ett beslut om att en sådan situation som avses i 4 kap. 2 a § första stycket PSL föreligger fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Detta innebär att det krävs ett formellt beslut för att Socialstyrelsen ska kunna meddela tidsbegränsade legitimationer för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal enligt förslaget.

³⁴ 4 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap (krisberedskapsförordning).

³⁵ 5 § krisberedskapsförordning.

³⁶ Enligt krisberedskapsförordning och förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap.

³⁷ Enligt förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

³⁸ 1 § andra stycket 3 förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

2.6 Begäran om hjälppersonal inom hälso- och sjukvården vid kris

Det svenska krishanteringssystemet är organiserat i tre nivåer: I första hand bör kriser hanteras på lokal nivå av kommunerna, därefter på den regionala nivån av länsstyrelserna och först därefter med stöd av centrala myndigheter.³⁹ När internationella resurser behöver efterfrågas, gör MSB en formell begäran om resurser inom områden där MSB är Sveriges kontaktpunkt.⁴⁰ Dessa områden redogörs kortfattat härnäst.

2.6.1 Nordred

Nordredavtalet reglerar nordiskt samarbete över territorialgränserna mellan Danmark, Finland, Norge, Island och Sverige inom räddningstjänsten i syfte att vid olyckshändelse hindra eller begränsa skador på människor, egendom eller i miljön. Avtalet innehåller bestämmelser som reglerar en rad förhållanden i samband med bistånd över landsgränserna, t.ex. ledningsansvar, eliminering av import- och exporthinder och tillåtelse att använda räddningsmaterial. Flera kommuner som ligger vid gränstrakterna har egna underavtal till Nordred och samarbeten där hjälpinsatser över gränserna sker kontinuerligt. Det har tillsatts en kontaktgrupp med stöd av artikel 6 i avtalet, som fungerar som en gemensam instans inom samarbetsrelaterade nordiska räddningstjänstfrågor. MSB är Sveriges kontaktpunkt inom ramen för detta avtal på nationell nivå.⁴¹

2.6.2 Barentsavtalet

Barentsavtalet är ett avtal om gränsöverskridande samarbete i Barentsregionen för förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer mellan Finland, Norge, Ryssland och Sverige. Vid kontakter med andra länder inom ramen för Barentsavtalet är MSB utpekad som kontaktpunkt i Sverige.⁴²

2.6.3 EU:s civilskyddsmekanism

Inom EU finns ett civilskyddssamarbete där alla medlemsstater deltar.⁴³ Syftet med samarbetet är bl.a. att underlätta för deltagande stater att snabbt och effektivt kunna hjälpa varandra vid stora olyckor och kriser inom EU. Systemet kallas för civilskyddsmekanismen⁴⁴. Förfrågningar och erbjudanden om stöd mellan länderna koordineras av ett center som benämns ERCC.⁴⁵ Till civilskyddsmekanismen hör en frivilligpool som består av ett antal moduler, vilka är förutbestämda paket med personal och utrustning från en eller flera

³⁹ Regeringens skrivelse 2009/10:124, s. 5.

⁴⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – Vägledning i att ta emot internationellt stöd, 2015, s. 38.

⁴¹ <http://www.nordred.org/sv/kontaktgrupp/>. Se även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – Vägledning i att ta emot internationellt stöd, 2015, s. 27-28.

⁴² www.msb.se/varldsstod

⁴³ Samt Norge, Island, Makedonien, Montenegro och Serbien.

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1313/2013/EU av den 17 december 2013 om en civilskyddsmekanism för unionen.

⁴⁵ Emergency Response Coordination Centre, ERCC.

medlemsstater. En av modulerna, EMC⁴⁶, innefattar hälso- och sjukvårdsteam som ställts till förfogande av medlemsstaterna på frivillig basis. Dessa resurser ska vara tillgängliga för snabba insatser vid katastrofer som påverkar människors hälsa.⁴⁷ MSB är en nationell kontaktpunkt gentemot ERCC och civilskyddsmekanismen i Sverige.⁴⁸

2.6.4 Nordiskt hälsoberedskapsavtal - Nordhels

Det bör lyftas fram att Socialstyrelsen är en sammanhållande myndighet för Sveriges del för det nordiska hälsoberedskapsavtalet som utgör ett ramavtal. Avtalet är en formalisering av traditionen att de nordiska länderna, genom sina respektive myndigheter, som är ansvariga för hälso- och sjukvård, utbyter information om beredskapsarbete och innebär också en fördjupning av samarbetet. Syftet med avtalet är att förbereda och utveckla hälso- och sjukvårdsberedskapen för att bättre kunna hantera en kris samt vidta beredskapsåtgärder. Avtalet innebär också en möjlighet att begära assistans i de fall någon av de nordiska länderna har en kris att hantera om assistansen inte omfattas av andra nordiska bilaterala avtal.⁴⁹

2.7 God vandel

Att en utländsk yrkesutövare innehar en gällande legitimation eller annars har laglig rätt att utöva yrket i behörighetslandet tyder på att yrkesutövaren i fråga inte har inskränkningar i behörigheten. Det är inte sannolikt att det hjälpanande landet skulle skicka yrkesutövare som har förbjudits att utöva yrket när Sverige skickar förfrågan om utländsk hälso- och sjukvårdspersonal vid en kris. Med tanke på att behörighet att verka i Sverige ska kunna utfärdas snabbt i en sådan situation bedömer Socialstyrelsen att det inte är ändamålsenligt med en sedvanlig vandelsprövning av den utländska hälso- och sjukvårdspersonalen. Att inneha en gällande legitimation eller att ha en laglig rätt att utöva yrket i behörighetslandet anses i sig innebära att yrkesutövaren i fråga uppfyller en viss nivå av god vandel med tanke på att en sådan yrkesutövare är verksam i behörighetslandet. Sverige bör kunna lita på den bedömning som gjorts av det sändande landet angående yrkesutövarens lämplighet att utöva yrket. Har yrkesutövaren en gällande legitimation så anses denne vara lämplig att utöva yrket tillfälligt i Sverige.

För närvarande får vissa uppgifter ur polisens belastningsregister lämnas ut om det begärs av Socialstyrelsen i ärenden om legitimation enligt 4 kap. 1 § eller 2 § PSL eller särskilt förordnande enligt 4 kap. 4 § samma lag, i fråga om den som styrelsen överväger att meddela legitimation eller särskilt förordna att utöva yrke.⁵⁰ Socialstyrelsen bedömer att det inte är nödvändigt att vidga Socialstyrelsen möjlighet att hämta in uppgifter från belastningsregistret, så att detta även blir möjligt vid behörighetsprövningen vid kris.

⁴⁶ European Medical Corps.

⁴⁷ Kommissionens faktablad: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/European_Medical_Corps_en.pdf, 2016-03-14.

⁴⁸ För miljöräddningstjänst till sjöss är kontaktpunkten för Sverige kustbevakningen. Myndighet för samhällsskydd och beredskap – Vägledning i att ta emot internationellt stöd, 2015, s. 29.

⁴⁹ <http://www.nordhels.org/sv/om-nordhels/>

⁵⁰ 16 c § första stycket 1 förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

2.7.1 Återkallelse av en tidsbegränsad legitimation

Socialstyrelsen bedömer att det inte finns något behov av att särskilt reglera återkallelse av en tidsbegränsad legitimation. Detta på grund av att legitimationen enbart gäller en viss tid och eftersom de sedvanliga bestämmelserna om återkallelse m.m. i 8 kap. PSL kan tillämpas även på en tidsbegränsad legitimation som har beviljats vid en kris. Enligt det nämnda kapitlet återkallas legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården om den legitimerade

1. har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke,
2. i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för denne,
3. på annat sätt har visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket,
4. på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredställande,
5. har meddelats provotid enligt 1 § st. 1 och under provotiden på nytt visat sig olämplig att utöva sitt yrke,
6. har meddelats provotid med en provotidsplan och underlåtit att följa planen eller
7. begär att legitimationen ska återkallas och det inte finns hinder mot återkallelse från allmän synpunkt.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd prövar frågor enligt 8 kap. PSL.

2.8 Språkkunskaper – överväganden och förslag

Socialstyrelsens förslag: En tidsbegränsad legitimation enligt 4 kap. 2 a § patientsäkerhetslagen (2010:659) får inte meddelas om yrkesutövaren inte har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, norska, danska eller engelska språket.

2.8.1 Kommentarer till förslaget

Socialstyrelsen föreslår att det ska framgå av PSL att yrkesutövaren ska ha för yrket nödvändiga språkkunskaper, se avsnitt 2.5. Eftersom Socialstyrelsen föreslår införandet av ett språkrav, som gäller oavsett behörighetsland vid en kris, bör vad som avses med för yrket nödvändiga språkkunskaper framgå av 3 kap. PSF som innehåller bestämmelser om legitimation m.m. Det bör där införas en ny 14 § med rubriken tidsbegränsad legitimation för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal vid kris.

I gällande rätt regleras språkravet vid etablering när yrkesutövaren har förvärvat sina yrkeskvalifikationer i en stat inom EES eller i Schweiz i

PSF.⁵¹ Vid tillfällig yrkesutövning gäller också språkrav i svenska, danska eller norska språket enligt Socialstyrelsens föreskrifter.⁵² Det bör dock noteras att språkraven som följer av yrkeskvalifikationsdirektivet endast gäller när en yrkesutövare flyttar till Sverige.⁵³ Den som har genomgått en utbildning inom hälso- och sjukvård i tredjeland ska bl.a. ha för yrket nödvändiga språkkunskaper i svenska, danska eller norska för att kunna få en legitimation.⁵⁴ Vidare ska sökanden med yrkeskvalifikationerna förvärvat från tredjeland visa att denne har nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska enligt föreskrifterna.⁵⁵

Avsikten med förslaget om kravet på nödvändiga språkkunskaper är för det första att utvidga gruppen av utländsk hälso- och sjukvårdspersonal som kan få en tidsbegränsad legitimation vid kris och för det andra att garantera patientsäkerheten så att personal på ett tillfredställande sätt kan kommunicera med patienter. Engelska används i dag på samtliga kontinenter och i nästan alla världens länder. Engelska språket blev ett obligatoriskt ämne i det svenska skolsystemet år 1960, och det kan antas att majoriteten av svenska befolkningen och därmed patienterna har nödvändiga språkkunskaper i engelska. Språkkunskaper bör kunna presumeras när yrkesutövaren är från ett engelsktalande land.

Att personal alternativt ska ha språkkunskaper i ett av de nordiska språken innebär att svensktalande personal, som arbetar utomlands, kan få använda sig av svenska vid kris. Även övrig nordisk personal tillåts att kommunicera med patienter på danska eller norska.

Det kan dock uppstå en risk för att rättstillämparen inte har klart för sig vilket kapitel i PSF som äger tillämpning vid en kris om definitionen av nödvändiga språkkunskaper i en sådan situation inte framgår av lag utan av den nämnda förordningen. Detta för att det finns kap. 5 och 6 i PSF där det stadgas hur en yrkesutövare som har införskaffats sina yrkeskvalifikationer utomlands kan få en legitimation i Sverige. Förfarandesättet varierar beroende på varifrån yrkeskvalifikationerna har införskaffats i sedvanliga fall när yrkesutövaren vill erhålla en svensk legitimation. Avsikten vid en kris är som konstaterats ovan att behörighetsbedömningen görs på ett och samma sätt oavsett behörighetsland. Fördelen med att reglera vad som avses med nödvändiga språkkunskaper i PSF är dock att det är enklare och snabbare att ändra en förordning jämfört med en lag om det uppstår behov av att ändra innebörden av nödvändiga språkkunskaper i framtiden.

2.9 Kunskaper i svenska författningar

PSL ställer inte upp uttryckliga krav på kunskap i svenska författningar för beviljande av en legitimation. Däremot får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om legitimation och annan

⁵¹ 5 kap. 15 § andra stycket. PSF.

⁵² 6 kap. 2 § första stycket 4 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården.

⁵³ Se vidare avsnitt 3 om EU.

⁵⁴ 6 kap. 1 § första stycket 3 PSF.

⁵⁵ 8 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64)

behörighet för hälso- och sjukvårdspersonal.⁵⁶ I PSF finns bestämmelser om legitimation i 3 kapitlet, yrkeskvalifikationer förvärvade i en stat inom EES eller i Schweiz i 5 kapitlet och bestämmelser om utbildning från tredje land i 6 kapitlet.

Det finns således i gällande rätt regler om krav på kunskaper i svenska författningar. Nedan redogörs kort för dessa regler.

Gällande yrkesutövare som har förvärvat yrkeskvalifikationer inom EES ska Socialstyrelsen se till att sökande vid tillfällig yrkesutövning och etablering får de upplysningar om svenska författningar som är nödvändiga för att utöva yrket.⁵⁷

Meddelandet av en legitimation för övriga yrkesutövare förutsätter bl.a. för yrket nödvändiga kunskaper i svenska författningar.⁵⁸ Efter ett godkänt kunskapsprov ska yrkesutövaren gå kurs i svenska författningar i ett sådant fall.⁵⁹

Socialstyrelsen föreslår som tidigare nämnts särskilda regler om behörighet i händelse av kris. Det finns i dessa situationer inte tid för den utländska hälso- och sjukvårdspersonalen att gå en kurs i svenska författningar innan en tidsbegränsad legitimation meddelas. Däremot kan det bli aktuellt för Socialstyrelsen att ta fram kortfattad information på engelska, till personalen, som innehåller viktig information om det gällande regelverket. Socialstyrelsen bedömer att det inte bör införas något uttryckligt krav på kunskaper i svenska författningar för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal vid en kris.

2.10 Kommentarer om minimikraven som föreslogs av Socialstyrelsen år 2016

Socialstyrelsen föreslog år 2016 att det i lag skulle införas ett generellt undantag från nuvarande behörighetsregler i krissituationer och att det i förordning eller myndighetsföreskrifter anges vissa minimikrav som alltid måste vara uppfyllda för att kunna få behörighet. Minimikraven angavs vara en viss utbildningsnivå, för yrket nödvändiga språkkunskaper och viss nivå avseende god vandel.

Om utbildningsnivån ska prövas och bedömas vid en kris innebär detta att yrkeskvalifikationsdirektivets bestämmelser om erkännande av yrkeskvalifikationer ska iakttas. Detta skulle innebära att yrkeskvalifikationer skulle antingen bedömas enligt det automatiska förfarandet eller i enlighet med den generella ordningen.⁶⁰ Förfarandesättet skulle variera beroende på vilket yrke det var fråga om. Det anförda leder till att även ett beslut om erkännande av yrkeskvalifikationer borde fattas av Socialstyrelsen innan de andra kraven för att kunna erhålla en tillfällig legitimation beaktades. En väg till en tidsbegränsad legitimation skulle då omfatta för det första en bedömning av utbildningsnivån i enlighet med yrkeskvalifikationsdirektivet och sedan en bedömning av uppfyllande av de resterande behörighetskraven. Systemet för

⁵⁶ 4 kap. 11 § PSL.

⁵⁷ 5 kap. 18 § PSF.

⁵⁸ 6 kap. 1 § första stycket 1 PSF.

⁵⁹ 8 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:80) om legitimation för yrke inom hälso- och sjukvården vid utbildning från tredjeland.

⁶⁰ Se avsnittet som behandlar yrkeskvalifikationsdirektivet på sida 27.

prövning av samtliga yrkesgrupper bör vara enhetligt och snabbt vid en kris. Med beaktandet av det tidigare anförda föreslår Socialstyrelsen att det inte ska förutsättas en viss utbildning av den utländska personalen vid kriser utan en gällande legitimation eller en laglig rätt att utöva yrket i behörighetslandet för utfärdandet av en tidsbegränsad legitimation i Sverige anses vara en rimlig förutsättning.

En viss nivå avseende godandel skulle också enligt den nämnda rapporten behöva uppfyllas för att kunna erhålla en tillfällig legitimation vid kris. Vidare skulle det ställas krav på att yrkesutövaren inte har förbjudits att utöva yrket i det land där denne är verksam. Som bevis för detta skulle det sändande landet intyga att så är fallet eller att Socialstyrelsen skulle för vissa länder göra kontroller i offentliga register.

Socialstyrelsens förslag i denna rapport innefattar ett indirekt krav på godandel. Att ställa krav på att utländsk hälso- och sjukvårdspersonal ska ha en gällande legitimation eller en laglig rätt att utöva yrket i behörighetslandet innebär att det inte finns några begränsningar i rätten att utöva yrket i hemlandet. Det bedöms inte heller som sannolikt att det sändande landet skulle godkänna och skicka hit yrkesutövare med begränsningar i behörigheten att få utöva sitt yrke. Socialstyrelsen bedömer således att de yrkesutövare som anländer till Sverige och som har en laglig rätt att utöva yrket i behörighetslandet får anses vara lämpliga även utan ett uttryckligt krav på godandel.

2.11 Specialistkompetens vid kris

En legitimerad läkare, sjukhusfysiker eller tandläkare som har gått igenom en viss vidareutbildning ska efter ansökan få bevis om specialistkompetens.⁶¹ En utländsk läkare, sjukhusfysiker eller tandläkare ska först få en svensk legitimation varefter denne ska genomgå en viss vidareutbildning. Sedan kan bevis om specialistkompetens aktualiseras.

Det är enbart enstaka arbetsuppgifter som i Sverige förutsätter att yrkesutövaren har en specialistkompetens. Exempelvis förutsätter förordnande och utlämnande av narkotikaklassade läkemedel för opiatberoende eller förordnande av narkotikaklassade läkemedel för behandling av ADHD hos barn och unga i vissa fall att läkaren har ett bevis om specialistkompetens.⁶²

Socialstyrelsen bedömer att det inte är sannolikt att behovet av specialistkompetens skulle göra sig gällande vid en krissituation i sådan utsträckning att särskilda regler behöver införas. Inget hindrar dock att utländska yrkesutövare med specialistkompetens skickas tillfälligt till Sverige för att hjälpa till.

En svensk legitimation räcker nästan alltid för att en sådan utländsk personal ska kunna utföra arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården. Utgångspunkten är med andra ord att det inte finns hinder mot att en legitimerad läkare eller sjuksköterska utför arbetsuppgifter som i normala fall utförs av en

⁶¹ 4 kap. 8 § PSL.

⁶² Läkemedelsverkets föreskrifter (L VFS 2004:15) om förordnande och utlämnande av narkotikaklassade läkemedel för opiatberoende, Läkemedelsverkets föreskrifter (L VFS 2002:7) om förordnande av narkotikaklassade läkemedel för behandling av ADHD hos barn och unga samt 4 kap. 8 § PSL.

specialistläkare eller en specialistsjuksköterska så länge personen har kompetens för uppgiften. Det behöver därför inte införas någon särskild reglering om specialistkompetens för utländska yrkesutövare vid en kris.

2.12 Journalföring – överväganden och förslag

Socialstyrelsens förslag: den yrkesutövare som tillfälligt utövar ett yrke vid en kris och som har fått en tidsbegränsad legitimation, får föra patientjournal på engelska, danska eller norska.

2.12.1 Kommentarer till förslaget

Vid vård av en patient ska det föras patientjournal⁶³ i enlighet med 3 kap. 1 § patientdatalagen (2008:355) som kompletteras av patientdataförordning (2008:360) samt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:40) om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården. De journalhandlingar som upprättas inom hälso- och sjukvården ska vara skrivna på svenska språket.⁶⁴ Enligt de gällande undantagen från detta får en yrkesutövare som har fått ett behörighetsbevis för ett yrke i hälso- och sjukvården eller tandvården eller i detaljhandel med läkemedel enligt bestämmelserna om erkännande av utländsk utbildning i 6 kap. 1 § PSF föra patientjournal på danska eller norska. Vidare får den yrkesutövare, som i kraft av utomnordisk utbildning har fått ett förordnande av Socialstyrelsen att utöva yrke i hälso- och sjukvården, föra patientjournal på engelska, om det anges i förordnandet.⁶⁵

Att en utländsk yrkesutövare som kommer till Sverige för tillfällig yrkesutövning ska kunna kommunicera med patienter på engelska förutsätter att även patientjournalen bör kunna föras på engelska, alternativt på danska eller norska. Eftersom behörighet ska ges genom en tidsbegränsad legitimation, utan ett erkännande av yrkeskvalifikationer, kan inte de nuvarande undantagen i föreskrifterna tillämpas vid en kris. Socialstyrelsen föreslår därför att det införs ett ytterligare undantag från språkravet vid journalföring.

Det finns dock inget som hindrar att patientjournalen förs på svenska, i enlighet med patientdatalagens bestämmelser, vid en kris.

Det finns redan ett bemyndigande som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en sådan journalhandling får vara skriven på ett annat språk än svenska.⁶⁶ Vidare får Socialstyrelsen meddela föreskrifter om undantag från patientdatalagens

⁶³ Med patientjournal avses en eller flera journalhandlingar som rör samma patient enligt Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2016:40).

⁶⁴ 3 kap. 13 § patientdatalagen. Enligt andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att en sådan journalhandling får vara skriven på ett annat språk än svenska.

⁶⁵ 6 kap. 8 § Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2016:40) och allmänna råd om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården.

⁶⁶ 3 kap. 13 § andra stycket patientdatalagen.

språkrav.⁶⁷ Det är därför möjligt att i Socialstyrelsen föreskrifter föra in ytterligare ett undantag från kravet på att en patientjournal ska föras på svenska.

2.13 Vårdgivaransvaret

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, gäller bl.a. för vårdgivare. Med vårdgivare avses statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet.⁶⁸ Hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls, vilket bl.a. innebär att vården ska vara av god kvalitet.⁶⁹

Den som är vårdgivare har ett organisatoriskt ansvar inom hälso- och sjukvården. En del i en vårdgivares ansvar är en skyldighet att anmäla hälso- och sjukvårdsverksamhet som omfattas av Inspektionens för vård och omsorg (IVO) tillsyn, till den myndigheten.⁷⁰ Vårdgivaren ska även följa bestämmelser i patientdatalagen (2008:355) och offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), som reglerar bl.a. journalföring, sekretess och utlämnande av uppgifter. Vårdgivaren är ansvarig för bedrivande av ett systematiskt patientsäkerhetsarbete.⁷¹ Den ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på god vård i HSL och tandvårdslagen (1985:125) upprätthålls.⁷² Åtgärder ska vidtas som behövs för att förebygga att patienter drabbas av vårdskador och händelser i verksamhet ska utredas som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada.⁷³ Händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada ska anmälas till IVO av vårdgivaren.⁷⁴ Vårdgivaren ska även dokumentera hur det organisatoriska ansvaret för patientsäkerhetsarbetet är fördelat inom verksamheten.⁷⁵ Patientskadelagen (1996:799) förutsätter att en vårdgivare ska teckna en patientförsäkring.⁷⁶

Enligt Socialstyrelsens bedömning är det rimligt att den region, där den utländska hälso- och sjukvårdspersonalen ska arbeta, har ansvaret som vårdgivare. Regionerna är vårdgivare redan i dagsläget och därmed ansvariga för verksamheten. På så vis har de kännedom om de lokala förhållandena. Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället och talar för att regionen ska ha vårdgivaransvaret.

⁶⁷ 3 § första stycket förordningen (1985:796) med vissa bemyndiganden för Socialstyrelsen att meddela föreskrifter m.m.

⁶⁸ 2 kap. 3 § HSL. Med vårdgivare avses en statlig myndighet, region och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, regionen eller kommunen har ansvar för samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård enligt 1 kap. 3 § PSL.

⁶⁹ 5 kap. 1 § HSL.

⁷⁰ 2 kap. 1 § PSL.

⁷¹ 3 kap. PSL.

⁷² 3 kap. 1 § PSL.

⁷³ 3 kap. 3 § PSL.

⁷⁴ 3 kap. 5 § PSL.

⁷⁵ 3 kap. 9 § PSL.

⁷⁶ 12 § patientskadelagen (1996:799).

Det kan bli aktuellt för Socialstyrelsen att, i samverkan med regionerna, ta fram informationsmaterial om ansvar, skyldigheter och det gällande regelverket på engelska som kan vara till nytta för utländsk personal som anländer till Sverige för att verka tillfälligt.

MSB har även en särskild förstärkningsresurs, som kallas Vårdlandsstöd, som kan bistå vid mottagande av internationellt stöd. Vårdgivare kan genom mekanismen få hjälp med kunskap och resurser för att kunna ta emot den utländska personalen. Denna stödresurs kan bistå med mottagande och koordinering av de inkommande resurserna och stötta i kommunikationen mellan inkommande team och deras svenska kontakter. Personal som ingår i Vårdlandsstödet kan ta emot den utländska hälso- och sjukvårdspersonalen, registrera dem som kommer samt lämna information om läget i stort samt uppdraget. Stödresursen kan även följa varje internationellt team under hela insatsen. MSB kan förutom att på olika sätt stödja aktörer vid en händelse, vid behov stödja samordning av aktörernas åtgärder så att samhällets samlade insatser blir så effektiva som möjligt.⁷⁷

2.14 Bemyndiganden

Socialstyrelsen föreslår att införandet av undantagen från behörighetskraven i PSL vid en kris sker huvudsakligen genom lag. Socialstyrelsen föreslår vidare att det ska framgå av förordning vad som avses med nödvändiga språkkunskaper. Socialstyrelsen bedömer att detta inte föranleder något behov av att införa ett nytt bemyndigande i PSL eftersom regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer redan i nuläget får meddela föreskrifter om legitimation och annan behörighet för hälso- och sjukvårdspersonal.⁷⁸

En tidsbegränsad legitimation för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal meddelas av Socialstyrelsen med stöd av nuvarande 4 kap. 10 § PSL. Socialstyrelsen bedömer att det inte finns något behov av att meddela föreskrifter som reglerar denna tidsbegränsade legitimation.

2.15 Övrigt

2.15.1 Beteckningen legitimerad – förslag

Socialstyrelsens förslag: Beteckningen legitimerad får användas även av den som fått en tidsbegränsad legitimation enligt 4 kap. 2 a § eller 2 b § patientsäkerhetslagen.

Socialstyrelsen föreslår att även den som fått en tidsbegränsad legitimation vid en kris får betecknas legitimerad.

⁷⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – Vägledning i att ta emot internationellt stöd, 2015, s. 39-40.

⁷⁸ 4 kap. 11 § PSL.

2.15.2 Avgifter

Av 8 kap. 1 § PSF framgår att en avgift enbart tas ut för prövning av ansökan som inte är tidsbegränsad. Prövning av ansökan om tidsbegränsad legitimation är avgiftsfri.

3 Det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet⁷⁹

3.1 Bakgrund

Ett av Europeiska unionens mål är att avskaffa hindren för fri rörlighet för personer och tjänster mellan medlemsstaterna enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt fördraget ska direktiv utfärdas som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis för en yrkesutbildning för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare och underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare.⁸⁰ I enlighet med detta antogs det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet⁸¹ år 2005.

Yrkeskvalifikationsdirektivets rättsliga grund härstammar således från fördragets reglering om fri rörlighet för arbetskraft.⁸²

Implementeringen av det ursprungliga direktivet skedde sektorsvis genom införande av bestämmelser i de författningar som närmare reglerade yrkesutövning av en specifik verksamhet.⁸³ Direktivet moderniserades genom ändringsdirektivet⁸⁴ som trädde ikraft 2014 och skulle implementeras av medlemsländerna senast den 18 januari 2016.

Bestämmelserna i yrkeskvalifikationsdirektivet rör huvudsakligen erkännande av yrkeskvalifikationer, det vill säga utbildning, kompetens och yrkeserfarenhet som utgör en del av förutsättningarna för utövande av ett specifikt yrke.⁸⁵ Yrkeskvalifikationer definieras som kvalifikationer som intygas i ett bevis på formella kvalifikationer, ett kompetensbevis⁸⁶ eller yrkeserfarenhet⁸⁷ i det nämnda direktivet.⁸⁸ Med bevis på formella kvalifikationer avses examens-, utbildnings- eller annat behörighetsbevis för en yrkesutbildning som huvudsakligen ägt rum i gemenskapen och är utfärdat av en myndighet i en medlemsstat.⁸⁹ Syftet med direktivet är att säkerställa att egenföretagare och anställda i EU kan utnyttja de rättigheter som fördraget ger dem att såväl

⁷⁹ Med det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet avses Europaparlamentets och rådets direktiv (2005/36/EG) av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer som ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013.

⁸⁰ Artikel 45, 46 och 53.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

⁸¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (2005/36/EG) av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

⁸² Artikel 45-48 och kapitel 2 om etableringsrätten i EUF-fördraget. Se mer om detta på sida 44-46.

⁸³ Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande SOU 2014:19, s. 468.

⁸⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).

⁸⁵ Genom direktivet infördes dock även uttryckliga regler om ländernas möjlighet att göra språkkontroller m.m. SOU 2014:19, s. 324.

⁸⁶ Enligt artikel 11 a i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

⁸⁷ Med yrkeserfarenhet avses det faktiska och lagliga utövandet av det berörda yrket på heltid eller deltid under motsvarande tid i en medlemsstat enligt artikel 3.1. p.

⁸⁸ Artikel 3.1 p. b i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet och 5 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

⁸⁹ Artikel 3.1. p. c i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

etablera sig, tillfälligt erbjuda sina tjänster som att söka anställning i ett annat land, utan att behöva mötas av nationella yrkesregleringar som förbiser sådan erfarenhet och kompetens som förvärvats i en annan medlemsstat⁹⁰ Därmed är det fråga om erkännande av yrkeskvalifikationer som förvärvats i ett annat land inom EU, EES⁹¹ eller Schweiz.

3.2 Allmänt om genomförandet i Sverige

Delar av ändringsdirektivet implementerades genom införandet av den nya horisontella lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. Lagen gäller för den som vill utöva ett reglerat yrke i Sverige.⁹² I lagen föreskrivs de allmänna bestämmelserna av yrkeskvalifikationsdirektivet såsom bestämmelser om tillfällig yrkesutövning i Sverige⁹³, erkännande av yrkeskvalifikationer⁹⁴, etablering⁹⁵, olika erkännandeordningar av kvalifikationer⁹⁶ och europeiskt yrkeskort⁹⁷. Det stadgas i lagen att olika erkännandeordningar aktualiseras vid etablering. Däremot gäller dessa erkännandeordningar även vid tillfällig yrkesutövning i fråga om de hälso- och sjukvårdsyrken för vilka Socialstyrelsen är behörig myndighet vilket framgår av PSF⁹⁸.

Lagen kompletteras av förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården. Implementering av ändringsdirektivet föranledde även ändringar i PSL. Generellt sett kan konstateras att artiklarna som endast avser ett eller ett begränsat antal yrken genomfördes i de författningar som gäller just dessa yrken.⁹⁹

3.3 Syftet med det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet

Syftet med yrkeskvalifikationsdirektivet är att underlätta för dem som vill utöva ett reglerat yrke som egen företagare eller anställd i ett annat land än det land där de förvärvat sina yrkeskvalifikationer inom EU, EES¹⁰⁰ eller Schweiz. Med reglerat yrke¹⁰¹ avses en eller flera former av yrkesverksamhet

⁹⁰ SOU 2014:19, S. 17-18.

⁹¹ EES-länderna är Norge, Island och Liechtenstein.

⁹² 2 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

⁹³ 6-7 §§ lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

⁹⁴ 8 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

⁹⁵ 8-16 §§ lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

⁹⁶ 9-16 §§ lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

⁹⁷ 19 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

⁹⁸ 5 kap. 1 – 11 §§ PSF.

⁹⁹ Regeringens proposition 2015/16:44 Genomförande av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁰⁰ Artikel 2 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁰¹ Däremot för att ett yrke ska kunna kategoriseras som oregrerat, och följaktligen heller inte ska omfattas av bestämmelserna i yrkeskvalifikationsdirektivet, krävs att det inte uppställs några krav på bestämda yrkeskvalifikationer för att få utöva yrkesverksamheten eller någon form av denna. Det vill säga att vem som helst ska kunna utöva alla former av yrkesverksamheten, även de som saknar yrkeskvalifikationer, SOU 2014:19, s. 250.

där det genom lagar och andra författningar direkt¹⁰² eller indirekt¹⁰³ krävs bestämda yrkeskvalifikationer¹⁰⁴ för tillträde eller utövande av verksamheten.¹⁰⁵ Det finns 22 reglerade hälso- och sjukvårdsyrken per november 2019 i Sverige. För att kunna arbeta som apotekare, arbetsterapeut, audionom, barnmorska, biomedicinsk analytiker, dietist, fysioterapeut, hälso- och sjukvårdskurator, kiropraktor, logoped, läkare, naprapat, optiker, ortopedingenjör, psykolog, psykoterapeut, receptarie, röntgensjuksköterska, sjukhusfysiker, sjuksköterska, tandhygienist eller tandläkare krävs en legitimation.¹⁰⁶ Vilka yrken som reglerats i de olika medlemsstaterna skiljer sig åt och det finns även skillnader i regleringsteknik.¹⁰⁷

När medlemsstaterna ställer krav på viss kompetens för att få utföra viss verksamhet innebär det i praktiken ett hinder för den fria rörligheten inom EU. Yrkesregleringar ska utformas på ett väl avvägt sätt så att regleringen blir så lite ingripande som möjligt och inte ger upphov till diskriminering utifrån vilket land yrkeskvalifikationerna inhämtats.¹⁰⁸ Fri rörlighet på den inre marknaden är en av de grundläggande rättigheterna i EU. Medlemsländerna kan inskränka rättigheten endast om det finns uttryckligt stöd för det i EUF-fördraget, till skydd för allmän ordning, hälsa eller säkerhet¹⁰⁹, förutsatt att inskränkningen inte diskriminerar och att den är proportionerlig i förhållande till dess syfte. Det finns ingen uttömmande uträkning av vilka skyddsvärda intressen som kan berättiga inskränkningar i den fria rörlighet. EU-domstolen tolkar möjligheterna till undantag restriktivt.¹¹⁰ En målsättning inom EU är att minska det totala antalet reglerade yrken och säkerställa att regleringarna har tillkommit av ett legitimt syfte.¹¹¹

Direktivet syftar däremot inte till att begränsa medlemsstaternas möjlighet att ställa andra krav för tillträde eller utövande av ett yrke som inte rör yrkesutövarens yrkeskvalifikationer. Ett exempel på sådana andra krav är kravet rörande vandel som gäller för många av de reglerade hälso- och sjukvårdsyrkena i Sverige. Det nämnda innebär att det inte alltid är tillräckligt att sökandens yrkeskvalifikationer erkänns som likvärdiga, utan för att få utöva yrket i fråga kan även andra krav behöva vara uppfyllda.¹¹² Däremot är syftet med direktivet inte att generellt reglera rätten att utöva yrken. Medlemsstaterna har rätt att bestämma vilka yrken som ska regleras och huruvida det ska ställas krav på tillstånd, legitimation, auktorisation, god vandel etc. Bedömning av

¹⁰² Med direkt reglering avses lagar, förordningar och föreskrifter som uttryckligen ställer krav på vissa bestämda yrkeskvalifikationer för att få utöva en yrkesverksamhet eller någon form av denna, SOU 2014:19, s. 251.

¹⁰³ Även om det inte uttryckligen anges i en författning att det krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få utöva ett yrke kan tolkningen av författningen leda till att det i praktiken blir olagligt att utöva yrket för personer som saknar viss kompetens, t.ex. om en domstol eller myndighet i sin tillsyn tolkar en generell bestämmelse på ett sätt som innebär att personer som saknar kompetens bryter mot den generella regeln vid utövning av yrket, SOU 2014:19, s. 251.

¹⁰⁴ Med kvalifikationer avses såväl bevis över teoretiska eller faktiska kunskaper som yrkeserfarenhet, SOU 2014:19, s. 249.

¹⁰⁵ Artikel 3 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet. Ett yrke är alltid att anse som reglerat för det fall det finns en skyddad yrkestitel som endast får användas av yrkesutövare med en viss kvalifikation, SOU 2014:19, s. 249. En definition av vad som utgör ett reglerat yrke finns i artikel 3.1.a i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁰⁶ <https://legitimation.socialstyrelsen.se/sv/legitimation-och-specialistkompetens/utbildad-i-sverige>

¹⁰⁷ SOU 2014:19, s. 20.

¹⁰⁸ Artikel 59.3 i yrkeskvalifikationsdirektivet. Se även Prop. 2015/16:44, s. 37.

¹⁰⁹ SOU 2014:19, s. 167.

¹¹⁰ SOU 2014:19, s. 168.

¹¹¹ Prop. 2015/16:44, s. 34.

¹¹² SOU 2014:19, s. 324.

dessas övriga krav, förutom bedömning av yrkeskvalifikationerna, regleras inte av direktivet. Ett undantag utgörs dock av kontroller av språkkrav som omfattas av direktivet.¹¹³ Därmed är målsättningen med direktivet att, genom att reglera erkännandet av utländska yrkeskvalifikationer, jämställa yrkesutövare som har förvärvat sina kvalifikationer inom landet med de yrkesutövare som har likvärdiga utländska kvalifikationer.¹¹⁴

Yrkeskvalifikationsdirektivet hindrar inte att medlemsstaterna nationellt erkänner tredjelandsmedborgares kvalifikationer som är förvärvade utanför EES och Schweiz. Lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer omfattar dock inte tredjelandsmedborgare med kvalifikationer från tredjeland i andra fall än det som krävs enligt direktivet, dvs. när sådana kvalifikationer har erkänts i en annan medlemsstat.¹¹⁵

3.4 Om ändringsdirektivet inom hälso- och sjukvård

I det följande beskrivs kortfattat det som ändrades och tillkom genom ändringsdirektivet avseende hälso- och sjukvård. I nästa avsnitt beskrivs och definieras vissa av dessa begrepp ytterligare för att läsaren bättre ska förstå vad ändringarna handlar om.

Yrkeskvalifikationsdirektivet ger yrkesutövare med utländska yrkeskvalifikationer rätt att under vissa förutsättningar få sina kvalifikationer erkända och därmed möjlighet att arbeta och bedriva näringsverksamhet inom reglerade yrken. Direktivet reglerar däremot inte vilka kvalifikationer som krävs eller vilka andra krav som ska vara uppfyllda för att få utöva ett yrke i Sverige förutom att direktivet innehåller språkkrav. Dessa andra krav finns i de svenska författningar som rör respektive reglerat yrke. Vissa yrken som inte tidigare ansetts vara reglerade i direktivets bemärkelse utgör reglerade yrken till följd av ändringsdirektivet.¹¹⁶ Direktivet reglerar etablering och tillfällig yrkesutövning vid en flytt till en annan medlemsstat än den där en yrkesutövare har förvärvat sina yrkeskvalifikationer.

Genom det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet klargjordes närmare under vilka förutsättningar en förhandsunderrättelse får krävas vid tillfällig yrkesutövning.¹¹⁷ Ett yrkeskort ersätter dock en förhandsunderrättelse.¹¹⁸ Ett yrkeskort utgör ett bevis för antingen att yrkesutövaren uppfyller alla nödvändiga villkor för tillfällig yrkesutövning eller erkännandet av yrkeskvalifikationer för etablering¹¹⁹ i en mottagande medlemsstat.¹²⁰

Systemet med yrkeskort infördes genom det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet och syftar till att underlätta tillfällig rörlighet genom att förenkla erkännandesystemet samt införa kostnads- och driftseffektivisering

¹¹³ Artikel 53.2 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹¹⁴ SOU 2014:19, s. 325.

¹¹⁵ Prop. 2015/16:44, s. 48.

¹¹⁶ Prop. 2015/16:44, s. 45.

¹¹⁷ SOU 2014:19, s. 18.

¹¹⁸ SOU 2014:19, s. 188-189.

¹¹⁹ Reglering kring etablering behandlas inte närmare i denna framställning.

¹²⁰ Artikel 3.1k i yrkeskvalifikationsdirektivet.

som gynnar behöriga myndigheter och yrkesutövare.¹²¹ Yrkeskortet utfärdas på begäran av yrkesutövare efter inlämnande av de nödvändiga dokumenten och efter att de behöriga myndigheterna slutfört tillhörande verifikationsförfaranden.¹²² Informationssystemet för den inre marknaden (IMI)¹²³ stödjer det europeiska yrkeskortets funktion. Kortet och IMI undanröjer administrativt dubbelarbete och dubbla erkännandeförfaranden för de behöriga myndigheterna och skapar mer transparens samt rättssäkerhet för yrkesutövare.¹²⁴

Det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet klargör även hur en förhandskontroll av kvalifikationer ska genomföras vid tillfällig yrkesutövning. Detta är tillåtet under vissa omständigheter.¹²⁵

I direktivet delas yrken och utbildningar in i olika bilagor och kategorier. När en yrkesutövare söker anställning i ett annat land ska yrkeskvalifikationerna erkännas enligt ett visst förfarande, beroende på vilket yrke det är fråga om. Sedan tidigare finns den generella ordningen för erkännande och automatiskt erkännande. Dessutom har det genom ändringsdirektivet tillkommit nya ordningar för erkännande vid gemensamma utbildningsprinciper och gemensamma utbildningsprov. Införandet av gemensamma utbildningsprinciper främjar ett mer automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer för de yrken som inte tidigare har omfattats av automatiskt erkännande. Dessa bör vara utformade som gemensamma utbildningsramar på grundval av en gemensam uppsättning kunskap, färdigheter och kompetenser som behövs för att utöva ett specifikt yrke.¹²⁶ I nuläget har bestämmelserna kring de gemensamma utbildningsprinciperna förverkligats enbart för yrket skidinstruktör i form av ett gemensamt utbildningsprov.¹²⁷

Med gemensamt utbildningsprov avses ett standardiserat lämplighetsprov som finns tillgängligt i alla deltagande medlemsstater och är reserverat för innehavare av en särskild yrkeskvalifikation. Vid godkänt resultat av ett sådant prov i en medlemsstat ska yrkesutövaren ha rätt att utöva yrket på samma villkor som innehavarna av sådana yrkeskvalifikationer som erhållits i den medlemsstaten.¹²⁸

Genom ändringsdirektivet infördes ett antal möjligheter för kommissionen att, genom att anta genomförandeakter och delegerade akter, precisera för vilka yrken europeiskt yrkeskort respektive gemensamma utbildningsramar och utbildningsprov ska införas samt fastställa innehållet i ett gemensamt utbildningsprov.¹²⁹ Kommissionen gavs även befogenhet att fastställa villkoren för tillämpningen av gemensamma utbildningsramar och fastställa villkoren

¹²¹ Skäl 4 i ingressen och artikel 4.a-e i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹²² Skäl 4 i ingressen i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹²³ Inrättat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012.

¹²⁴ Skäl 5 i ingressen i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹²⁵ SOU 2014:19, s. 189.

¹²⁶ SOU 2014:19, s. 215.

¹²⁷ Enligt uppgifter från Universitets- och högskolerådet per 20 november 2019.

¹²⁸ Artikel 49.b i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹²⁹ Artikel 49.b 4 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

för tillämpning av gemensamma utbildningsprov.¹³⁰ Genom yrkeskvalifikationsdirektivet samordnas minimikrav för utbildning gällande utbildningarna till specialistläkare¹³¹ och specialisttandläkare¹³².

Gällande språkkunskaper, som oftast inte utgör en del av yrkeskvalifikation i direktivets mening, ska en yrkesutövare som får sina yrkeskvalifikationer erkända ha nödvändiga språkkunskaper för att kunna utöva yrkesverksamheten i den mottagande medlemsstaten.¹³³ Även medlemsländernas möjlighet att göra språkkontroller regleras genom ändringsdirektivet.¹³⁴

Vidare regleras erkännande av yrkespraktik som har förvärvats i en annan medlemsstat och partiellt tillträde¹³⁵ av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

Ändringsdirektivet har även ett syfte att säkerställa en ännu högre nivå på hälsoskydd genom att behöriga myndigheter ges befogenhet att aktivt informera myndigheter i andra medlemsländer om en yrkesutövare som inte längre har rätt att utöva sitt yrke med stöd av upprättandet av varningsmekanismen för hälso- och sjukvårdspersonal.¹³⁶

Ändringsdirektivet syftar även till ett förbättrat administrativt samarbete mellan medlemsstaterna. Kommunikation mellan behöriga myndigheter, t.ex. när det gäller utbyte av information om disciplinära åtgärder, ska ske via IMI.¹³⁷ Rådgivningscentrum ska bistå såväl medborgare som rådgivningscentrum i andra länder med information och hjälp att utnyttja yrkeskvalifikationsdirektivets rättigheter.¹³⁸

Direktivet begränsar även vilka typer av intyg som får begäras av landet där yrkesutövningen kommer att ske.¹³⁹ Den information som en behörig myndighet kan inhämta från etableringslandets behöriga myndighet vid tillfällig yrkesutövning kan enligt direktivet inte längre inhämtas vid varje tillhandahållande av tjänster utan enbart om det finns skälig grund för tvivel.¹⁴⁰ Nödvändiga intyg får dock begäras av en behörig myndighet för att kunna erkänna utländska yrkeskvalifikationer.

¹³⁰ Skäl 31 i ingressen i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹³¹ Artikel 25 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹³² Artikel 35 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹³³ Artikel 53.1 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹³⁴ Prop. 2015/16:44, s. 86.

¹³⁵ Artikel 55.a i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet. Partiellt inträde kan beviljas när det finns stora skillnader mellan verksamhetsområdena i medlemsstater och ett fullständigt utbildningsprogram skulle krävas för att yrkesutövare ska kunna kompensera för brister. Reglerna tillämpas inte för de yrken som omfattas av automatiskt erkännande. SOU 2014:19, s. 196.

¹³⁶ Skäl 29 i ingressen i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹³⁷ Artikel 50 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹³⁸ Artikel 57.b i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹³⁹ Enligt artikel 7 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet kan intyg som nämns i bestämmelsen krävas i samband med en förhandsunderrättelse för tillfällig tjänsteverksamhet, SOU 2014:19, s. 370.

¹⁴⁰ Artikel 8 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

3.5 Erkännande av yrkeskvalifikationer

Ett erkännande av utländska yrkeskvalifikationer enligt lagens¹⁴¹ olika ordningar för erkännande sker genom beslut om erkännande eller genom beslut om utfärdande av ett europeiskt yrkeskort.¹⁴²

Det som ska erkännas enligt direktivet är endast yrkeskvalifikationerna. Ett erkännande av utländska kvalifikationer, eller innehav av ett yrkeskort, ger inte automatiskt tillträde till och rätt att utöva yrket i Sverige. För att kunna utöva ett yrke i Sverige förutsätts, som konstaterats ovan, även att andra krav uppfylls, och prövning av detta ska ske enligt de förfaranden som gäller för yrkesutövare med svenska kvalifikationer.¹⁴³ Tillämpningen av bestämmelserna förutsätter att det handlar om jämförbara verksamheter. Rätten till tillträde avser således ett svenskt yrke som är jämförbart med det yrke som har utövats i behörighetslandet. Det är inte yrkestiteln som används i Sverige eller i behörighetslandet som är avgörande utan innehållet i den faktiska yrkesverksamheten som ska bedömas och jämföras.¹⁴⁴

Innan implementeringen av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet utgjorde erkännandet av yrkeskvalifikationer inte ett självständigt förfarande som avslutades med ett beslut avseende yrkeskvalifikationerna.

Ändringsdirektivet förutsätter dock en uppdelning av förfarandet i flera steg så att yrkeskvalifikationer ska erkännas eller att ett europeiskt yrkeskort har utfärdats först och att språkkontroll inte får göras förrän efter erkännande av yrkeskvalifikationerna.¹⁴⁵ Det nämnda innebär att bristande språkkunskaper inte befriar den behöriga myndigheten från att pröva yrkesutövarens ansökan och bedömning av yrkeskvalifikationerna i sig. Prövningen omfattar frågan om yrkesutövarens yrkeskvalifikationer är tillräckliga för att tillträde till yrket ska kunna beviljas. Detta innebär att de yrkeskvalifikationer som sökanden åberopar prövas mot de krav på sådana kvalifikationer som anges i den svenska yrkesregleringen. Myndigheten beslutar då om godkännande av yrkeskvalifikationer. Om prövningen sker enligt den generella ordningen och visar att det finns väsentliga avvikelser ska myndigheten istället besluta att sökanden ska vidta kompensationsåtgärder eller bevilja partiellt tillträde. Sökanden kan även anses sakna tillräckliga yrkeskvalifikationer.¹⁴⁶ Först därefter, i ett tredje steg, ska den behöriga myndigheten ta ställning till om det i förevarande fall föreligger övriga förutsättningar för beviljande av behörighet att utöva yrket.¹⁴⁷ Denna handläggning där vandel och eventuella andra krav prövas, regleras inte av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.¹⁴⁸

¹⁴¹ Lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

¹⁴² Prop. 2015/16:44, s. 70.

¹⁴³ SOU 2014:19, s. 326.

¹⁴⁴ Artikel 4.2 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet och SOU 2014:19, s. 326.

¹⁴⁵ SOU 2014:19, s. 323.

¹⁴⁶ SOU 2014:19, s. 365-366.

¹⁴⁷ SOU 2014:19, s. 323.

¹⁴⁸ SOU 2014:19, s. 369.

3.5.1 Krav gällande språk

Reglering av att en yrkesutövare, som får sina yrkeskvalifikationer erkända, ska ha nödvändiga språkkunskaper för att utöva yrkesverksamheten i den mottagande medlemsstaten utgör oftast inte en del av yrkeskvalifikationer.¹⁴⁹

Språkkontroller av om eventuella språkkrav är uppfyllda får endast ske efter att ett beslut om erkännande av yrkeskvalifikationer eller beslut om utfärdande av yrkeskort har fattats. Vid bedömningen av om en yrkesutövars yrkeskvalifikationer ska erkännas får yrkesutövarens kunskaper i svenska språket endast beaktas om kunskaperna utgör en del av yrkeskvalifikationerna.¹⁵⁰ Behöriga myndigheter får besluta att utföra en kontroll av språkkunskaperna endast om det av särskild anledning i det enskilda fallet kan antas att yrkesutövaren saknar för yrket nödvändiga kunskaper i det svenska språket. En sådan kontroll ska ske innan tillträde till yrket beviljas, dvs. innan ett beslut om legitimation fattas.¹⁵¹

3.6 Automatiskt erkännande

3.6.1 Allmänt

Yrkeskvalifikationer som ger rätt att i en annan stat inom EU, EES eller i Schweiz utöva yrkesverksamhet som apotekare, barnmorska, läkare, specialistläkare, sjuksköterska, tandläkare, specialisttandläkare ska erkännas automatiskt i de fall som anges i föreskrifter som har meddelats i anslutning till PSL. I ett sådant fall sker inte någon bedömning av kvalifikationernas innehåll eller jämförelse med svenska kvalifikationer utan examensbeviset erkänns automatiskt.

3.6.2 Samordnade utbildningskrav

Direktivets princip om automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer bygger på att vissa minimiregler för innehållet och längden på utbildningarna har harmoniserats inom EES och Schweiz, vilket inte är fallet i fråga om utbildningar från tredjeland. Vidare kräver direktivet att det finns en behörig myndighet för varje reglerat yrke i respektive medlemsstat. De behöriga myndigheterna ansvarar bl.a. för att erkänna yrkeskvalifikationer och är sammankopplade genom, och kommunicerar med varandra i, IMI. Utbildningskraven har samordnats genom direktivet i fråga om de ovan nämnda yrkena.¹⁵² Detta betyder att Socialstyrelsen inte jämför närmare de bakomliggande utbildningarna utan får godta att det finns nationella variationer. Det ömsesidiga erkännandet bygger på antagandet att varje land säkerställer att respektive utbildning lever upp till direktivets minimikrav.¹⁵³

Vissa krav ska vara uppfyllda för att en person ska få ett utbildningsbevis som omfattas av direktivet. Om kraven inte är uppfyllda får medlemsstaterna inte utfärda bevis om formella kvalifikationer. Detta beror på att innehållet i

¹⁴⁹ Artikel 53.1 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁵⁰ 17 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer

¹⁵¹ SOU 2014:19, s. 333.

¹⁵² SOU 2014:19, s. 235.

¹⁵³ SOU 2014:19, s. 235.

och kvaliteten på de formella kvalifikationer som ger rätt att utöva ett reglerat yrke ska vara likvärdiga mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna måste kunna lita på att utfärdade bevis på formella kvalifikationer faktiskt uppfyller de minimikrav som direktivet ställer. Detta är nödvändigt för att värna patientsäkerheten.

3.7 Den generella ordningen

3.7.1 Allmänt

Den generella ordningen innebär förenklat att de behöriga myndigheterna närmare granskar i vad mån de utländska kvalifikationerna motsvarar vad som krävs för att få utöva ett reglerat yrke i landet i fråga.¹⁵⁴ Minimikraven i fråga om utbildning har inte harmoniserats för tillträde till de yrken som regleras genom den generella ordningen. Denna generella ordning gäller för alla reglerade yrken som inte omfattas av någon annan ordning för erkännande och för de yrkesutövare som inte uppfyller villkoren för någon annan form av erkännande enligt lagen.¹⁵⁵ Om kvalifikationerna avviker väsentligt från vad som krävs, får myndigheten besluta att individen måste komplettera sin kompetens genom kompensationsåtgärder, antingen genom ett lämplighetsprov eller genom en anpassningsperiod.¹⁵⁶

3.8 Tillfällig yrkesutövning

Av 6 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer framgår att en yrkesutövare har rätt att tillfälligt utöva ett reglerat yrke i Sverige, om yrkesutövaren är lagligen etablerad i en annan stat inom EES eller i Schweiz för att där utöva samma yrke och yrket är reglerat i etableringsstaten. Om yrket inte är reglerat i etableringsstaten krävs att yrkesutövaren har utövat yrket under minst ett år i en eller flera stater inom EES eller i Schweiz under de tio år som föregår tillhandahållandet av tjänsten i Sverige.¹⁵⁷

Huruvida tillhandahållandet av tjänsten är temporärt, bedöms från fall till fall, i synnerhet på grundval av tjänstens varaktighet, frekvens, periodicitet och kontinuitet.¹⁵⁸ Tillfällig yrkesutövning förutsätter dock, i de fall det särskilt föreskrivs, en förhandsunderrättelse från yrkesutövaren och en förhandskontroll av dennes yrkeskvalifikationer. Det bör anföras att enligt det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet tillämpas regleringen kring förhandsunderrättelse och förhandskontroll enbart om yrkesutövaren flyttar till den mottagande medlemsstatens territorium för att tillfälligt utöva yrket i fråga där.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Artikel 13 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁵⁵ Prop. 2015/16:44, s. 73.

¹⁵⁶ SOU 2014:19, s. 18-19.

¹⁵⁷ I förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer anges att en yrkesutövare som tillfälligt utövar sitt yrke i Sverige ska tillhandahålla sina tjänster under etableringsstatens yrkestitel, om inte annat särskilt föreskrivs.¹⁵⁷ För de yrken som omfattas av bestämmelserna om samordning av minimikraven för utbildning ska dock tillhandahållandet ske under den yrkestitel som används i den mottagande staten, SOU 2014:19, s. 342.

¹⁵⁸ Enligt artikel 5.2 i yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁵⁹ Artikel 5.2 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

3.8.1 Förhandsunderrättelse

Förhandsunderrättelse och förhandskontroll vid tillfällig yrkesutövning regleras generellt i 7 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. För hälso- och sjukvårdspersonal gäller förhandskontroll samt förhandsunderrättelse i enlighet med 5 kap. PSF. Till en förhandsunderrättelse ska yrkesutövaren även foga ett intyg som visar att denne är lagligen etablerad i sitt etableringsland, att det inte finns något förbud för yrkesutövaren att utöva yrket, bevis på yrkeskvalifikationer, en handling som innehåller uppgifter om den tillfälliga yrkesutövningens varaktighet, ett intyg som visar att yrkesutövaren har för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket samt ett intyg som bekräftar att yrkesutövaren inte har dömts för något brott.¹⁶⁰ Om det vid en förhandskontroll framkommer att det föreligger en väsentlig skillnad mellan tjänsteleverantörens yrkeskvalifikationer och den utbildning som krävs i den mottagande medlemsstaten, ska den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten inom en viss tidsfrist ge tjänsteleverantören möjlighet att bevisa att han har förvärvat den kunskap eller kompetens som saknas, t.ex. genom ett lämplighetsprov.¹⁶¹

3.8.2 Förhandskontroll

Yrken som har konsekvenser för folkhälsa och som inte omfattas av ordningen för automatiskt erkännande, omfattas av kontroller av yrkeskvalifikationerna hos dem som avser att utnyttja rätten att tillfälligt tillhandahålla tjänster i en annan stat än den där yrkeskvalifikationerna har förvärvats; detta gäller även i Sverige.¹⁶²

3.9 Genomförandeförordning

Kommissionens genomförandeförordning¹⁶³ innehåller regler om förfarandet för utfärdande av ett europeiskt yrkeskort¹⁶⁴ och om tillämpningen av varningsmekanismen¹⁶⁵.

3.9.1 Yrkeskort

Genom genomförandeförordningen infördes ett europeiskt yrkeskort gällande hälso- och sjukvårdsyrken för sjuksköterskor, apotekare och sjukgymnaster. Yrkeskortet är ett elektroniskt bevis på att innehavaren antingen uppfyller alla villkor för att tillfälligt tillhandahålla tjänster i en mottagande medlemsstat, eller att innehavarens yrkeskvalifikationer erkänts för etablering i en mottagande medlemsstat. Möjligheten att ansöka om yrkeskort är ett alternativt sätt för enskilda att få sina yrkeskvalifikationer erkända i ett annat land.

¹⁶⁰ 6 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården.

¹⁶¹ SOU 2014:19, s. 339. Se även 6 kap. 4 § i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2016:64) om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården.

¹⁶² SOU 2014:19, s. 343 och 6 kap. 4 § nämnda föreskrifter.

¹⁶³ (EU) 2015/983 av den 24 juni 2015 om förfarandet för utfärdande av det europeiska yrkeskortet och tillämpningen av varningsmekanismen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG.

¹⁶⁴ I enlighet med artiklarna 4a-4e i direktiv 2005/36/EG.

¹⁶⁵ Artikel 56 a i direktivet.

Ett giltigt yrkeskort har samma verkan som ett erkännande av yrkeskvalifikationer enligt sedvanlig ordning. För etablering och tillfälligt tillhandahållande av tjänster ska beslut fattas om utfärdande av yrkeskortet eller att vägra att utfärda yrkeskortet.¹⁶⁶ Tanken är att yrkeskortet ersätter alla ansökningar om erkännande av yrkeskvalifikationer som krävs enligt den mottagande medlemsstatens nationella lagstiftning men innebär inte en automatisk rätt att utöva ett särskilt yrke i den mottagande medlemsstaten.¹⁶⁷

Yrkeskort för tillfällig verksamhet inom de hälso- och sjukvårdsyrken som omfattas av den automatiska ordningen för erkännande utifrån samordnade minimikrav på utbildningen prövas och utfärdas av yrkesutövarens ursprungsstat. En förutsättning är dock att kvalifikationer är sådana som enligt bilaga V till direktivet ska erkännas automatiskt.

När det gäller yrkeskort för etablering eller för tillfälliga tjänster inom hälso- och sjukvård och som inte omfattas av automatiskt erkännande lämnas ansökan till den behöriga myndigheten i ursprungsstaten, men det är det mottagande landets myndighet som prövar ansökan och utfärdar yrkeskortet.¹⁶⁸

Ansökan om yrkeskortet fylls i elektroniskt.¹⁶⁹ I samband med ansökan kan sökanden även överlämna dokument som styrker kunskaper i ett språk som kan krävas av värdmedlemsstaten. Den behöriga myndigheten får inte vägra att utfärda ett europeiskt yrkeskort på grund av avsaknad av bevis på språkkunskaper.¹⁷⁰

3.9.2 IMI

Genomförandeförordningen innehåller även regler om kontrollsystem för att kunna kontrollera äktheten och giltigheten hos ett europeiskt yrkeskort.¹⁷¹ Vidare finns det regler om tillämpning av varningsmekanismen avseende hantering av inkommande och utgående varningar samt ändring och återkallande av varningar.¹⁷² En varning – dvs. en underrättelse om att ett beslut har fattats om att helt eller delvis begränsa eller förbjuda en yrkesutövare att utöva viss yrkesverksamhet – ska skickas till alla stater som omfattas av ändringsdirektivet.¹⁷³ I PSL infördes bestämmelser om att Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd ska besluta att underrätta myndigheter i stater inom EES och Schweiz om beslut fattas som rör förbud eller begränsningar för en enskild att utöva viss yrkesverksamhet. En sådan underrättelse ska ske genom IMI.¹⁷⁴

Genomförandeförordningen är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

¹⁶⁶ Artikel 20 i genomförandeförordningen.

¹⁶⁷ SOU 2014:19, s. 201.

¹⁶⁸ SOU 2014:19, s. 378 och artikel 4d i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁶⁹ Artikel 3-5 i genomförandeförordningen.

¹⁷⁰ Artikel 13 i genomförandeförordningen.

¹⁷¹ Artikel 14 i genomförandeförordningen.

¹⁷² Kapitel II om förfaranden för hantering av varningar i genomförandeförordningen, i enlighet med artikel 56.a.1 och 56.a.3 i direktiv 2005/36/EG.

¹⁷³ Prop. 2015/16:44, s. 95 och artikel 4.e i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁷⁴ Prop. 2015/16:44, s. 94 och 9 kap. 18 § i patientsäkerhetslagen.

3.10 Sammanfattande kommentarer

3.10.1 Det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet i förhållande till Socialstyrelsens förslag vid en krissituation

I yrkeskvalifikationsdirektivet fastställs de regler enligt vilka en medlemsstat, som kräver bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av ett reglerat yrke inom sitt territorium, ska erkänna sådana yrkeskvalifikationer som förvärvats i en annan medlemsstat.¹⁷⁵ Om den mottagande medlemsstaten erkänner yrkeskvalifikationerna ska detta ge yrkesutövaren möjlighet att få tillträde i den medlemsstaten till samma yrke som denne är behörig för i ursprungslandet och att utöva det yrket i den mottagande medlemsstaten på samma villkor som dess medborgare.¹⁷⁶ Den behöriga myndigheten ska i ett första steg enbart bedöma om yrkesutövarens yrkeskvalifikationer är tillräckliga. Direktivet gäller för alla de medborgare i en medlemsstat som vill utöva ett reglerat yrke, antingen som egen företagare eller anställd, i en annan medlemsstat än den där de har förvärvat sina yrkeskvalifikationer och underlättar därmed den fria rörligheten för arbetstagare och egenföretagare inom EU.¹⁷⁷

Med yrkeskvalifikationer avses, såsom framgår ovan, framför allt ett examens-, utbildnings- eller annat behörighetsbevis för en yrkesutbildning som huvudsakligen ägt rum i gemenskapen och är utfärdat av en myndighet i en medlemsstat. Enligt Socialstyrelsens förslag ska en yrkesutövare kunna verka tillfälligt i Sverige i en krissituation. En förutsättning är att yrkesutövaren har en gällande legitimation i behörighetslandet eller annars en laglig rätt att utöva yrket i fråga. Det ställs därmed inga direkta krav på en viss utbildning. Socialstyrelsen anser att det varken är fråga om en bedömning eller erkännande av utländska yrkeskvalifikationer vid en krissituation eftersom det inte sker någon jämförelse med utbildningar och examensbevis i ett sådant fall. Därför blir inte yrkeskvalifikationsdirektivet och de bestämmelser som har implementerat detta tillämpliga vid en kris när undantagsbestämmelserna om behörighet aktiveras.

Socialstyrelsen bedömer även att bestämmelserna om förhandsunderrättelse och kontroll vid tillfällig yrkesutövning inte torde bli aktuella vid en kris eftersom dessa bestämmelser enbart tillämpas vid en yrkesutövarens flytt till Sverige enligt yrkeskvalifikationsdirektivet. Att bestämmelserna enbart tillämpas vid yrkesutövarens flytt framgår inte tydligt av de nationella bestämmelser som implementerar direktivet, men följer enligt Socialstyrelsens uppfattning av artikel 5.2 yrkeskvalifikationsdirektivet. Avsikten är att en yrkesutövare som har kommit till Sverige för att tillfälligt verka här vid en krissituation sedan ska återvända till behörighetslandet när hjälpen inte längre behövs. Det blir därmed inte fråga om en flytt vilket gör att de bestämmelser som bygger på yrkeskvalifikationsdirektivet inte blir tillämpliga. Med andra

¹⁷⁵ Artikel 1 i yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁷⁶ Artikel 4.1 i yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁷⁷ Artikel 2 i yrkeskvalifikationsdirektivet.

ord tillämpas varken yrkeskvalifikationsdirektivets bestämmelser om tillfällig yrkesutövning eller de nationella reglerna kopplade till detta i ett sådant fall.

Genom ändringsdirektivet tillkom kravet på att en yrkesutövare som får sina yrkeskvalifikationer erkända ska ha nödvändiga språkkunskaper för att utöva yrkesverksamheten i den mottagande medlemsstaten samt villkor för länderna kring när och hur språkkontroller får utföras.¹⁷⁸ Direktivets bestämmelser om språkkontroller tillämpas enbart vid erkännande av yrkeskvalifikationer. Att direktivet reglerar nödvändiga språkkunskaper medför inte att dessa utgör en del av yrkeskvalifikationerna för yrken inom hälso- och sjukvården. Språkravet enligt direktivet gäller dock endast vid erkännande av yrkeskvalifikationer av yrkesutövaren.

För att den utländska hälso- och sjukvårdspersonalen ska kunna beviljas en tidsbegränsad legitimation, förutsätts det, enligt Socialstyrelsens förslag, att yrkesutövaren har för yrket nödvändiga språkkunskaper. Härvid bedöms att språkkunskaper i engelska, svenska, danska eller norska är tillräckliga i en krissituation. Eftersom det inte sker något erkännande av yrkeskvalifikationer vid tillämpning av behörighetsbestämmelser vid kris, tillämpas inte direktivets språkrav. Det bör dock konstateras att även om direktivets språkrav inte äger tillämpning vid en kris så ligger Socialstyrelsen förslag beträffande krav på språkkunskaper i linje med direktivets språkrav.

Yrkeskvalifikationsdirektivet ställer inga direkta krav avseende god vandel. Däremot ska en yrkesutövare vara behörig att utöva yrket i ursprungsmedlemsstaten vilket indirekt innebär att det inte får finnas inskränkningar i behörigheten. Det anförda gäller återigen en situation där yrkeskvalifikationerna erkänns av en annan medlemsstat vilket inte är fallet vid kris.

3.10.2 Om förfarandesättet enligt yrkeskvalifikationsdirektivet

Som framgår i avsnittet ovan, bedömer Socialstyrelsen att varken yrkeskvalifikationsdirektivet eller rättsakter som implementerade direktivet gäller vid tillämpning av Socialstyrelsens förslag. En krissituation förutsätter ett enhetligt system för prövning av samtliga yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården. Behörighetsprövningen bör då vara skyndsam och flexibel. Det är av intresse att analysera huruvida direktivets regler skulle kunna tjäna som inspiration vid införande av undantagsbestämmelser vid kriser. I och med att kvalifikationerna bedöms olika beroende på om yrket omfattas av den automatiska ordningen för erkännande eller inte varierar förfarandesättet vid bedömning av yrkeskvalifikationerna för olika yrken inom hälso- och sjukvården enligt direktivet. Det finns därmed inget enhetligt sätt att pröva och erkänna utländska yrkeskvalifikationer för alla relevanta yrken som kan aktualiseras vid en krissituation. Det anförda innebär att förfarandet varierar beroende på vilket hälso- och sjukvårdsyrtke det är fråga om när yrkeskvalifikationer prövas och erkänns inom EES.

¹⁷⁸ Artikel 53 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

Det förutsätts att en yrkesutövare lämnar in olika dokument till Socialstyrelsen som styrker bl.a. etablering, god vandel, yrkeskvalifikationer, kunskaper i svenska författningar och språk, även vid tillämpning av den automatiska erkännandeordningen, i enlighet med PSF och tillhörande föreskrifter¹⁷⁹. Även om det inte i ett sådant fall sker någon bedömning av själva yrkeskvalifikationerna, behöver myndigheten ändå pröva huruvida de nationella kraven för utövande av yrket i fråga uppfylls, såsom språk och god vandel. De olika erkännandeordningarna enligt direktivet uppfyller därmed inte behovet av en tillräckligt flexibel och skyndsam behörighetsprövning om en kris inträffar.

Huruvida systemet med det europeiska yrkeskortet kan nyttjas vid kris kan konstateras, att det finns 32 giltiga tillfälliga legitimationer utfärdade för sjuksköterskor genom detta system i Sverige.¹⁸⁰ Vidare finns det 20 stycken yrkesutövare som fick en legitimation i etableringssyfte genom systemet varav 10 st. är apotekare, 8 st. är sjuksköterskor och 2 st. är fysioterapeuter.¹⁸¹ Systemet med yrkeskortet används således i mycket begränsad omfattning.

¹⁷⁹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om erkännande av yrkeskvalifikationer inom hälso- och sjukvården.

¹⁸⁰ Enligt Socialstyrelsens uppgifter per 20 november 2019.

¹⁸¹ Enligt Socialstyrelsens statistik per 20 november 2019.

4 Om EU:s och medlemsstaternas befogenheter enligt EUF-fördraget med beaktande av yrkeskvalifikationsdirektivet

4.1 Befogenhetsfördelning och yrkeskvalifikationsdirektivet

Europeiska unionens befogenhet att lagstifta på ett visst område kan vara exklusivt¹⁸² eller delat med medlemsstaterna. Det första innebär att det endast är unionen som får lagstifta och anta rättsligt bindande akter inom ett område. Medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter. När fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna på ett visst område, får både unionen och medlemsstaterna lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet.

Unionen har delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som avses i artiklarna 3 och 6 EUF-fördraget. Inre marknaden är ett av de huvudområden där Unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter.¹⁸³

Till ländernas kompetens hör bl.a. utbildning och yrkesutbildning samt civilskydd.¹⁸⁴ Till medlemsstaternas behörighet hör vidare att bestämma vilka yrkeskvalifikationer som erfordras för utövande av ett yrke på respektive territorium, fastställa hur deras utbildningssystem ska organiseras och vilket innehåll de ska ha.¹⁸⁵ På vissa områden och på de villkor som fastställs i fördragen har unionen dock befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, dock utan att ersätta ländernas befogenhet på dessa områden.¹⁸⁶ Vidare stadgas det att unionen kan vidta sådana åtgärder inom områden för utbildning, yrkesutbildning och civilskydd.¹⁸⁷ Beträffande civilskyddet stadgas det att unionen ska främja samarbetet mellan medlemsstaterna i syfte att förbättra effektiviteten hos systemen för förebyggande av och skydd mot naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor. Unionens insatser syftar till att stödja och komplettera medlemsstaternas insatser på nationell, regional och lokal nivå när det gäller förebyggande av risker, beredskapen hos medlemsstaternas aktörer

¹⁸² Unionen ska ha exklusiv befogenhet inom tullunionen, fastställandet av konkurrensregler, den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta, bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den gemensamma handelspolitiken enligt artikel 3 EUF-fördraget.

¹⁸³ Artikel 4 EUF-fördraget.

¹⁸⁴ E contrario artikel 6.e och 6.f EUF-fördraget.

¹⁸⁵ Skäl 25 i ingressen i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁸⁶ Artikel 2.5 EUF-fördraget.

¹⁸⁷ Enligt artikel 6.e och f EUF-fördraget.

inom området civilskydd samt insatser vid naturkatastrofer eller av människor orsakade katastrofer inom unionen, främja snabbt och effektivt operativt samarbete inom unionen mellan de nationella civilskyddsorganen och främja samstämmigheten mellan internationella åtgärder i frågor som rör civilskydd.¹⁸⁸

Unionen ska bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och genom att, vid behov, stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation samt medlemsstaternas kulturella och språkliga mångfald.¹⁸⁹ EU saknar kompetens att reglera medlemsstaternas nationella utbildningssystem¹⁹⁰ men har befogenhet att säkerställa rörlighet på den inre marknaden¹⁹¹ vilket leder till att det finns krav för medlemsstaterna att erkänna kompetens förvärvad i ett annat EU-land.¹⁹²

Den inre marknaden tillhör unionens och medlemsstaternas delade behörighet som anförts ovan.¹⁹³ Unionen ska besluta om åtgärder i syfte att upprätta den inre marknaden eller säkerställa dess funktion i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördragen.¹⁹⁴ Vidare ska den inre marknaden omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs.¹⁹⁵ Yrkeskvalifikationsdirektivet baserar sig på arbetstagarnas rätt till fri rörlighet enligt fördragen och omfattas därmed av unionens och medlemsstaternas delade befogenheter i den inre marknaden.¹⁹⁶ ¹⁹⁷ Det anförda innebär att medlemsstaterna får utöva sin befogenhet i den mån inom området som unionen inte har utövat sin befogenhet.

Europaparlamentet och rådet ska utfärda direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis för att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare.¹⁹⁸

Erkännande av behörighetsbevis i enlighet med den nämnda artikeln hamnar inom området för den inre marknaden vilket omfattas såsom konstaterats av den delade behörigheten. Med behörighetsbevis avses dock ett bevis för en yrkesutbildning som huvudsakligen ägt rum i gemenskapen och är utfärdat av en myndighet i en medlemsstat vilken utsetts i enlighet med denna stats lagar och andra författningar.¹⁹⁹ Det anförda innebär att ett krav på en gällande legitimation i behörighetslandet inte är samma sak som ett krav på ett behörighetsbevis i EU-rättens mening. Krav på en legitimation regleras inte av yrkeskvalifikationsdirektivet och hör till medlemsländernas kompe-

¹⁸⁸ Artikel 196 EUF-fördraget.

¹⁸⁹ Artikel 165.1 EUF-fördraget.

¹⁹⁰ Artikel 6 EUF-fördraget.

¹⁹¹ Artikel 4 EUF-fördraget.

¹⁹² SOU 2014:19, s. 171.

¹⁹³ Artikel 4.2 p. a EUF-fördraget.

¹⁹⁴ Artikel 26.1 EUF-fördraget.

¹⁹⁵ Artikel 26.2 EUF-fördraget.

¹⁹⁶ Enligt artikel 4 EUF-fördraget.

¹⁹⁷ Artikel 45-48 i EUF-fördraget.

¹⁹⁸ Enligt artikel 53 yrkeskvalifikationsdirektivet.

¹⁹⁹ Artikel 3.1.c det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

tens. Regleringen i yrkeskvalifikationsdirektivet utgör inte hinder för inhemska undantagsbestämmelser från de annars gällande behörighetskraven vid en krissituation. Kravet på en gällande legitimation i behörighetslandet är enligt Socialstyrelsens bedömning lämpligt och proportionerligt för att kunna uppnå det eftersträlvade målet, alltså att kunna få in hjälpen snabbt. Detta krav diskriminerar inte heller någon yrkesutövare på grund av nationalitet. Rörligheten för dessa tjänsteleverantörer försvåras inte av förslagen som presenteras i denna rapport. Socialstyrelsens förslag underlättar däremot rörlighet för yrkesutövare inom hälso- och sjukvården vid en kris eftersom det inte ställs upp några nya krav för tillträde till yrken. Alla som är verksamma i sina etableringsländer kan enligt förslaget erhålla en tidsbegränsad legitimation i Sverige.

Både behörighet för hälso- och sjukvårdspersonal, och krisberedskap hamnar utanför EU:s exklusiva befogenhet i enlighet med artikel 3 i EUF-fördraget. Dessa faller inte heller i sig under den delade befogenheten enligt artikel 4 i EUF-fördraget. Den inhemska regleringen vid kriser hör till ländernas kompetens eftersom området inte regleras av fördragen förutom gällande civilskyddet. Civilskyddet hör till ländernas kompetens enligt e contrario tolkning i enlighet med artikel 6 i EUF-fördraget. EU har dock inom området befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder enligt samma artikel.

Sammanfattningsvis anser Socialstyrelsen att befogenhetsfördelningen enligt fördragen inte utgör ett hinder för införande av undantag från behörighetskraven för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal vid en krissituation.

4.2 Kan en utländsk yrkesutövare vid kris omfattas av utstationeringsdirektivet istället för yrkeskvalifikationsdirektivet?

Arbetskraftens rörlighet regleras i artikel 45-48 EUF-fördraget och omfattar två delområden.²⁰⁰ Det första rör avskaffandet av all diskriminering som grundar sig på arbetstagarnas²⁰¹ nationalitet vad gäller anställning, lön och

²⁰⁰ Artikel 45 EUF-fördraget.

²⁰¹ I Sverige finns inte arbetstagarbegreppet definierat i den arbetsrättsliga lagstiftningen. Domstolen gör en helhetsbedömning av omständigheter som talar för respektive emot att en person i den aktuella situationen ska räknas som arbetstagar hos den för vars räkning arbetet utförs. Det är fråga om en objektiv bedömning som görs. Även bedömning av arbetstagarbegreppet i EU-rätten görs utifrån objektiva förutsättningar. Det finns inget enhetligt arbetstagarbegrepp för hela EU-arbetsrätten heller, Adlercreutz Axel & Mulder Bernard Johann, Svensk arbetsrätt, 14:e upplaga, Norstedts Juridik AB, 2013, s. 59. Men även vid tillämpning av EU-rätten görs en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. På primärrättens område avseende den fria rörligheten för arbetskraften är dock begreppet unionsrättsligt. Vid tillämpning av fördragets regler om fri rörlighet för arbetstagar, artikel 45-48 EUF-fördraget ska det tas i beaktande om en person, under en viss tid, mot ersättning utför arbetet av ekonomiskt värde under annans ledning. Vad gäller sekundärrätten har man för varje rättsakt att bestämma innebörden i arbetstagarbegreppet. Arbetstagarbegreppet ska sammanfattningsvis bestämmas efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter av betydelse i varje enskilt fall, Adlercreutz & Mulder, Svensk arbetsrätt, s. 59 och Källström & Malmberg, Anställningsförhållandet, s. 24.

övriga arbets- och anställningsvillkor. Det andra delområdet omfattar de rättigheter som EU-medborgare har då de söker arbete, arbetar eller har arbetat.²⁰²

Yrkeskvalifikationsdirektivet syftar till att ge garanti vid invandring för personer som har erhållit sina yrkeskvalifikationer i en medlemsstat att få tillträde till samma yrke och utöva det i en annan medlemsstat med lika villkor som landets medborgare. Yrkeskvalifikationsdirektivet gäller för alla de medborgare i en medlemsstat som vill utöva ett reglerat yrke antingen som egen företagare eller anställd i en annan medlemsstat än den där de har förvärvat sina yrkeskvalifikationer.²⁰³

När personal från utlandet kallas in att verka i Sverige vid en kris är det inte fråga om utnyttjande av den fria rörligheten för arbetstagare i det avseende att en yrkesutövare skulle ta sig till Sverige för att här söka och få en anställning.

Arbetstagare som i samband med tillhandahållandet av tjänster över gränserna utstationeras tillfälligt till en annan medlemsstats territorium är inte arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 EUF-fördraget.²⁰⁴ Av EU-domstolens rättspraxis framgår att sådana arbetstagare omfattas av reglerna för fri rörlighet av tjänster²⁰⁵ och inte av reglerna om fri rörlighet för arbetstagare.²⁰⁶ EU-regleringen av utstationerade arbetstagare syftar till att möjliggöra tillträde till arbete i värdlandet, men inte till en integrering av dessa arbetstagare på värdlandets arbetsmarknad. EU-regleringen syftar inte till en likabehandling av utstationerade arbetstagare utan erbjuder ett minimiskydd. Denna skillnad i reglering mellan personer som utövar den fria rörligheten för arbetstagare och utstationerade arbetstagare får stor betydelse. Hur gränsen dras dem emellan berörs i tillämpningsdirektivet²⁰⁷.

För att avgöra om en utstationerad arbetstagare tillfälligt utför sitt arbete i en annan medlemsstat än den där han eller hon vanligtvis arbetar ska alla faktiska omständigheter som kännetecknar arbetet och arbetstagarens situation beaktas. Exempel på sådana omständigheter är framför allt följande:

1. om arbetet utförs under en begränsad tidsperiod i en annan medlemsstat,
2. om utstationeringen sker till en annan medlemsstat än den i eller från vilken den utstationerade arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete i enlighet med Rom I-förordning,
3. om den utstationerade arbetstagaren återvänder till eller förväntas återuppta sitt arbete i den medlemsstat varifrån denne utstationerats efter att ha slutfört det arbete eller det tillhandahållande av tjänster som var syftet med utstationeringen,
4. verksamhetens karaktär,

²⁰² Nyström, Birgitta, EU och arbetsrätten, 5:e upplaga, Norstedts Juridik 2017, s. 105.

²⁰³ Artikel 2 i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet.

²⁰⁴ Nyström, Birgitta, s. 136.

²⁰⁵ Detta regleras av artikel 56-62 EUF-fördraget.

²⁰⁶ Rush Portuguesa, C-113/89, EU:C:1990:142, och Källström & Malmberg, anställningsförhållandet, s. 314.

²⁰⁷ Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).

5. om resa, kost och logi tillhandahålls eller ersätts av den arbetsgivare som utstationerar arbetstagaren, och i så fall hur detta tillhandahålls eller metoden för ersättningen.²⁰⁸

Om en eller flera av de faktiska omständigheter som anges ovan inte är för handen ska detta inte automatiskt förhindra att en situation betraktas som utstationering. Bedömningen av dessa omständigheter ska anpassas i varje enskilt fall och hänsyn ska tas till varje situations särdrag.

Eftersom utstationerade arbetstagare avser arbetstagare som under en begränsad tid utför arbete inom en annan medlemsstats territorium än där denna vanligtvis arbetar, kommer avsändarlandets lag regelmässigt att tillämpas på arbetstagaren.²⁰⁹

Avsikten med Socialstyrelsens förslag är inte att en yrkesutövare som kommer hit i ett sådant fall ska integreras med stöd av den fria rörligheten för arbetstagare. Yrkesutövaren blir inte anställd i Sverige eftersom personen i fråga har kvar sin anställning i behörighetslandet.

Det kan snarare handla om utstationering av arbetstagare²¹⁰ enligt utstationeringsdirektivet när utländsk personal verkar tillfälligt i landet vid en kris. Bedömning görs dock med beaktandet av alla omständigheter i varje enskilt fall. Av det anförda följer att utländsk hälso- och sjukvårdspersonal inte kan anses vara arbetstagare enligt yrkeskvalifikationsdirektivets och utstationeringsdirektivets mening samtidigt.

Även om civilskyddet hör till ländernas kompetens kan en arbetstagare ändå omfattas av utstationeringsdirektivets tillämpningsområde när denne har anlänt till Sverige för att tillfälligt verka inom hälso- och sjukvården vid en kris. Utstationeringsdirektivet styr bl.a. vilka rättigheter och skyldigheter utstationerade löntagare och deras arbetsgivare har.²¹¹

²⁰⁸ Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen), Källström & Malmberg, s. 315-316.

²⁰⁹ Källström, Kent & Malmberg, Jonas, Anställningsförhållandet, 5:e upplagan, inledning till den individuella arbetsrätten, Iustus 2019, s. 309. Frågan vilket lands lag som ska tillämpas på ett anställningsförhållande regleras i Rom I-förordningen (Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 593/2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser). Enligt artikel 8.2 ska i första hand tillämpas lagen i det land vilket den anställde vid fullgörande av avtalet vanligtvis utför sitt arbete. Det land där arbetet vanligen utförs ändras inte, även om arbetstagaren tillfälligt arbetar i ett annat land. Arbete i ett annat land anses tillfälligt om arbetstagaren förväntas återuppta sitt arbete i ursprungslandet efter att ha utfört sin uppgift i utlandet.

²¹⁰ Enligt artikel 2.1 utstationeringsdirektivet avses det med en utstationerad arbetstagare varje arbetstagare som under en begränsad tid utför arbete inom en annan medlemsstats territorium än där han vanligtvis arbetar.

²¹¹ <https://www.europa.portalen.se/teman/utstationering>

5 Förslag om att få behörighet innan en kris inträffar

5.1 Om hur behörighet skulle kunna erhållas

Nordred²¹² införlivades i svensk lagstiftning genom bestämmelser i 9 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Enligt 9 kap. 4 § tjänstgör biståndspersonal från Danmark, Finland, Island eller Norge i samband med en räddningsinsats i Sverige i enlighet med de tjänstgöringsbestämmelser som gäller i det egna landet.²¹³ Även fordon, räddningsmaterial och annan utrustning från något av de nämnda länderna får utan särskilt tillstånd användas i samband med räddningsinsatser i enlighet med de bestämmelser som gäller i det egna landet.

Det kan tänkas att denna lösningsmodell vid behov av nordiska räddningsinsatser även kunde tillämpas på frågan om behörighet för utländsk hälso- och sjukvårdspersonal inför en kris. För att hälso- och sjukvårdspersonal ska få utföra vissa arbetsuppgifter förutsätts dock en svensk legitimation. Att utföra sådana uppgifter utan legitimation kan utgöra brott. Även för ordination och förskrivning av läkemedel och vaccination krävs ordinations- och förskrivningsrätt som erhålls genom en svensk legitimation. Alla som har en legitimation i Sverige registreras i HOSP. Att den utländska personalen inte skulle registreras i HOSP innebär vidare att Socialstyrelsen inte skulle ha enkel och sammanhållen information om den hälso- och sjukvårdspersonal som verkar i Sverige. Därmed är inte lösningen i lagen om skydd mot olyckor lämplig att ta efter i detta sammanhang.

Det är, enligt Socialstyrelsens bedömning, inte heller ändamålsenligt att utse och organiserade helt nya pooler av utländsk hälso- och sjukvårdspersonal inom ramen för detta uppdrag. Det är bättre att använda den redan existerande EMC-modulen som tillhör frivilligpoolen inom EU:s civilskyddsmekanism. Om det skulle upprättas nya utländska pooler av hälso- och sjukvårdspersonal vore det svårt att hålla reda på vilka individer i andra länder som tillhör en viss pool till följd av personalomsättning. Detta skulle även förutsätta att andra länder och de behöriga myndigheterna i dessa länder är villiga att ingå ett sådant samarbete med Sverige.

²¹² Behandlas under avsnittet om Begäran om hjälppersonal inom hälso- och sjukvården vid kris.

²¹³ Med räddningstjänst avses enligt den definition som finns i 2 § i lagen om räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall svara för vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. För det första måste således en olyckshändelse föreligga. Med olyckshändelser avses plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Prop. 1985/86:170 s. 62 f..

5.2 Överväganden och förslag

Socialstyrelsens förslag: En tidsbegränsad legitimation kan ges på förhand inför en kris till den som är registrerad i en modul i frivilligpoolen inom EU:s civilskyddsmekanism och till den som har en motsvarande legitimation i ett annat nordiskt land. Beslut om att en sådan situation föreligger fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

5.2.1 Kommentarer till förslaget

Socialstyrelsen föreslår att den som hör till EMC-modulen²¹⁴ i frivilligpoolen inom EU:s civilskyddsmekanism²¹⁵ ska anses vara behörig att verka i Sverige och kunna ges en tidsbegränsad legitimation för yrket i fråga redan innan en kris inträffar. EMC innefattar bl.a. hälso- och sjukvårdsteam som ställts till förfogande av medlemsstaterna på frivillig basis. Dessa resurser ska vara tillgängliga för snabba insatser vid katastrofer som påverkar människors hälsa.²¹⁶

Yrkesutövare inom hälso- och sjukvården som tillhör EMC är inte bara behöriga och godkända för yrkesutövning i sina behörighetsländer utan de går även genom en certifieringsprocess inom civilskyddsmekanismen och ska uppfylla kraven i WHO:s standard för internationella utplaceringar. Dessa yrkesutövare är utbildade att verka i krissituationer och de åker tillbaka till hemländerna när deras insatser inte längre behövs. Det landet som gör en förfrågan om en insats via civilskyddsmekanismen ansvarar för kostnaderna som uppstår.²¹⁷

Socialstyrelsen föreslår att den tillfälliga behörigheten ges genom en tidsbegränsad legitimation. När yrkesutövare som tillhör EMC är på väg till Sverige, till följd av en begäran från MSB, kan Socialstyrelsen utfärda tillfälliga legitimationer eftersom det då finns kännedom om vilka yrkesutövare som är på väg till Sverige.

Förslaget förutsätter att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar att en sådan situation föreligger som gör det aktuellt att tillämpa 4 kap. 2 b § första stycket PSL. En bedömning görs i fråga om det kan uppstå ett tidsbegränsat behov av utländsk hälso- och sjukvårdspersonal i Sverige.

Socialstyrelsen bedömer att det inte ska ställas krav i författning på nödvändiga språkkunskaper i dessa situationer. Att yrkesutövarna är certifierade inom civilskyddsmekanismen innebär att de har kunskaper i engelska. Därmed sker ingen prövning av dessa yrkesutövare utan de anses behöriga till följd av att de tillhör EMC.

²¹⁴ European Medical Corps.

²¹⁵ Se mer om EU:s civilskyddsmekanism på sida 18.

²¹⁶ Kommissionens faktablad: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/European_Medical_Corps_en.pdf, 2016-03-14.

²¹⁷ https://ec.europa.eu/echo/what-we-do/civil-protection/european-medical-corps_en

Vidare föreslår Socialstyrelsen att en yrkesutövare inom hälso- och sjukvården som innehar en legitimation i ett annat nordiskt land anses vara behörig att verka i Sverige och kan ges en tidsbegränsad legitimation inför en kris. Dessa yrkesutövare bör undantas från språkravet eftersom det kan presumeras att de behärskar engelska eller ett annat nordiskt språk. Att yrkesutövaren har en gällande legitimation i ett annat nordiskt land innebär även att det inte finns begränsningar i behörigheten. Därmed förutsätts ingen egentlig vandelprövning. Socialstyrelsen kan dock vid behov kontrollera behörigheten i offentliga register över hälso- och sjukvårdspersonal som andra nordiska länder tillhandahåller för allmänheten.

Nordisk hälso- och sjukvårdspersonal har historiskt sett haft en särställning i fråga om behörighetskraven för legitimation i Sverige. Enligt 5 kap. 23 § PSF, som upphävdes genom förordningen (2020:23), ansågs den som hade den utbildning eller det behörighetsbevis, som framgick av den nämnda förordningen, uppfylla kraven för sådan legitimation eller annan behörighet i Sverige som angavs i det nämnda lagrummet. Detta har inneburit att en nordisk utbildning eller legitimation har ansetts uppfylla behörighetskraven i Sverige i vissa fall.

Socialstyrelsen anser att det går att utgå ifrån att personal som innehar en gällande legitimation i ett annat nordiskt land kan anses vara behörig även i Sverige om det uppstår ett behov av utländsk hälso- och sjukvårdspersonal inför en kris. Yrkesutövarna kan ges en tidsbegränsad legitimation i en sådan situation. Socialstyrelsen bedömer att det inte är en lämplig ordning att dessa yrkesutövare alltid ska anses vara behöriga att verka i Sverige även utan att en kris bedöms vara nära föreliggande. I en sådan situation tillämpas de sedvanliga behörighetsreglerna.

Det finns behörighetsreglering vid kriser även i andra länder. Det är möjligt att tillfälligt ge individer fullständig behörighet som läkare om en kris har inträffat, inträffar eller kommer att inträffa i Storbritannien. Individen ska vara lämplig och ha en viss yrkeserfarenhet i ett sådant fall. Behörighet kan även ges till grupper som består av yrkesutövare som kan antas vara lämpliga att ge fullständig behörighet som läkare. Behörigheten kan då ges till gruppen utan att på förhand identifiera varje individ.²¹⁸

Denna möjlighet har dock aldrig används.²¹⁹ Av den engelska lagen framgår att det inte sker någon prövning av yrkeskvalifikationerna med tanke på att det är lämplighet och yrkeserfarenhet som förutsätts för att den tillfälliga behörigheten ska kunna ges.

5.3 Förslaget i förhållande till yrkeskvalifikationsdirektivet

Rapporten innehåller en utförlig redogörelse för yrkeskvalifikationsdirektivet och dess inverkan på Socialstyrelsens förslag till behörighet vid en kris. Här beskrivs mer kortfattat hur förslaget om behörighet innan en kris inträffar förhåller sig till yrkeskvalifikationsdirektivet.

²¹⁸ Enligt 18 a § Medical Act 1983 i lydelsen den 8:e januari 2020.

²¹⁹ Socialstyrelsens rapport 2016, s. 33.

Socialstyrelsen anser att förslaget gällande behörighet innan en kris inträffar ligger utanför direktivets räckvidd. Initiativet kommer från Sverige när hälso- och sjukvårdspersonal från utlandet ger hjälp och det är därmed inte fråga om en arbetstagare som i syfte att utöva sin rätt till fria rörlighet för arbetstagare söker sig hit för att arbeta här. Yrkesutövarna har kvar sina anställningar i behörighetslandet dit de återvänder när uppdraget blir slutfört och de utländska insatserna inte längre behövs.

För det andra torde direktivets artiklar om tillfällig yrkesutövning enbart gälla vid flytt till en annan medlemsstat. I detta sammanhang är det inte fråga om att yrkesutövaren flyttar till Sverige, utan om en tillfällig insats.

Slutligen innefattar inte Socialstyrelsens förslag någon bedömning eller erkännande av utländska yrkeskvalifikationer. Det som ska uppfyllas för att en tidsbegränsad legitimation kan fås är antingen tillhörigheten till EU:s frivilligpool inom ramen för civilskyddsmekanismen eller ett innehav av en gällande legitimation i ett annat nordiskt land. Med beaktandet av att den tidsbegränsade legitimationen kan fås vid behov innan en kris har inträffat och utgör ett undantag från de annars gällande behörighetskraven ligger förslaget inom ramen för Sveriges lagstiftningskompetens i förhållande till befogenhetsdelningen enligt EUF-fördraget.

6 Konsekvenser

Genom Socialstyrelsens förslag kommer samtliga yrken inom hälso- och sjukvården, som det kan uppstå behov av vid en kris, att hanteras på ett enhetligt sätt. Att en tillfällig legitimation erhålls efter en förenklad prövning innebär att Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser förbättras. Tillfällig behörighet kan fås skyndsamt utan att en alltför omfattande dokumentation behöver ges in av yrkesutövaren.

Det föreslagna språkravet samt den enhetliga handläggningen av behörighet, oavsett vilket land yrkesutövaren skickas ifrån, gör att hjälp kan begäras även från länder utanför Europa vid mer omfattande kriser.

Förslagen förutsätter i viss utsträckning att Sverige kan känna tillit till det sändande landet och dess bedömning av hälso- och sjukvårdspersonalens kompetens. Denna utgångspunkt kan anses vara rimlig i en krissituation även ur ett patientsäkerhetsperspektiv.

Förslagen kan dock medföra vissa patientsäkerhetsrisker. Socialstyrelsen bedömer dock att patientsäkerheten upprätthålls genom den förenklade behörighetsprövningen. Även om inget direkt krav gällande utbildning uppställs, innebär kravet på en gällande legitimation eller en laglig rätt att utöva yrket i behörighetslandet att yrkesutövaren har den utbildning och erfarenhet som bedöms lämplig i behörighetslandet. Konsekvensen av att en utländsk yrkesutövare erhåller en tillfällig legitimation är även att denne registreras i registret över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal (HOSP). Att personal registreras i HOSP innebär även att Socialstyrelsen har tillgång till enkel och sammanhållen information om den personal som verkar i Sverige och kan förse andra aktörer med sådan information. Läkare, tandläkare och tandhygienist får förskrivningsrätt inklusive en personlig förskrivarkod. Att behörighet ges utan begränsningar leder till att den utländska personalen kan utföra arbetsuppgifter som enligt författningar enbart får utgöras av vissa legitimerade yrkesgrupper.

Behörigheten som ges begränsas till att gälla under den tid som det uppskattningsvis finns behov av den utländska hälso- och sjukvårdspersonalen. Denna tid kan vid behov förlängas av Socialstyrelsen. När krissituationen är över tillämpas de sedervanliga behörighetsreglerna igen.

Kommunikation och informationsöverföring mellan utländsk personal och patienter säkerställs genom att ställa krav på nödvändiga språkkunskaper såsom danska, norska eller engelska. Att kräva att yrkesutövaren ska ha kunskap i svenska språket skulle kraftigt begränsa möjlighet att få utländsk hjälp vid en kris.

Genom att behörigheten för utländska aktörer prövas på nationell nivå av Socialstyrelsen, får myndigheten en samlad bild av den hälso- och sjukvårdspersonal som har givits behörighet att verka i Sverige. Detta kan underlätta bedömningar som t.ex. regioner och nationella aktörer kan behöva göra när det övervägs huruvida det finns behov av ytterligare utländsk hälso- och sjukvårdspersonal.

En konsekvens av förslagen bedöms vara att förutsättningarna för ett mer effektivt internationellt samarbete ökar. Sverige kan i ökad utsträckning ta emot hjälp av hälso- och sjukvårdspersonal som ställs till förfogande genom bl.a. frivilligpoolen och European Medical Corps, som finns inom EU:s civilskyddsmekanism. Att ha ett fungerande behörighetssystem vid en kris ökar även möjligheterna att samarbeta med andra länder utanför EU.

6.1 Kostnadsmässiga konsekvenser

De författningsändringar som presenterats i rapporten kan leda till kostnadsmässiga konsekvenser för Sveriges regioner och myndigheter.

De konsekvenser som kan innebära besparingar, som kommer med förslagen i rapporten, är övergripande. Förfarandet vid prövningar av en tidsbegränsad legitimation blir enklare och kräver mindre dokumentation. Det kan innebära att mindre tidsåtgång krävs för Socialstyrelsen för att pröva legitimationer vid en kris, samt att sändande länders motsvarande myndigheter och den enskilda yrkesutövaren behöver sammanställa mindre dokumentation för prövning av legitimation.

Övergripande innebär förslagen i rapporten även möjligheter till ett effektivare internationellt samarbete som kan leda till kostnadsbesparingar, då Sverige enligt lagstiftning kommer kunna använda sig av frivilligpoolen eller European Medical Corps som finns inom EU:s civilskyddsmekanism.