

Høringsnotat

Forslag til endringer i forskrift om lisens til helsepersonell

Høringsfrist: 22. juni 2018

Innhold

1	Innledning	3
2	Gjeldende rett	3
2.1	EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv	3
2.2	Forskrift om lisens til helsepersonell	3
3	Bakgrunn	4
3.1	Endring i reglene om turnus.....	4
3.2	Avvikling av turnus i ny spesialistutdanning.....	4
3.3	Behov for en mulighet for å kunne gjennomføre turnus e.l.	4
3.4	Kun én overgangsordning	5
3.5	Ny vurdering i 2016	5
4	Departementets vurderinger og forslag	5
4.1	Søkere som hadde påbegynt utdanningen i 2012.....	5
4.2	Søkere som påbegynte utdanningen senere enn 2012.....	6
4.3	Forslag til endring i lisensforskriften	7
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
6	Forslag til endring i lisensforskriften.....	8

1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet å forlenge overgangsordningen som gir noen medisinske kandidater mulighet til å få en lisens som lege i Norge for å kunne gjennomføre første del av den norske spesialistutdanningen. Overgangsordningen er fra 2012, og gjelder for medisinske kandidater som har bestått eksamen i et annet EØS-land, men som mangler praktisk tjeneste for å bli godkjent som lege i utdanningslandet og derfor ikke har rett til autorisasjon i Norge. Ordningen skal etter forslaget forlenges, men skal fortsatt bare omfatte dem som den omfattet da den ble vedtatt. Forlengelsen gjennomføres ved endringer i forskrift 21. desember 2000 nr. 1379 om lisens til helsepersonell (lisensforskriften).

2 Gjeldende rett

2.1 EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv

Anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner, inkludert den medisinske grunnutdanningen (legeutdanningen), er i EØS-området regulert av yrkeskvalifikasjonsdirektivet (direktiv 2005/36).

Leger med fullført medisinsk grunnutdanning fra andre EØS-land har rett til godkjenning som lege (autorisasjon) i Norge i samsvar med EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv og helsepersonelloven § 48 a første ledd bokstav b. Grunnutdanningen i medisin er harmonisert i EØS-området. I samsvar med reglene i direktivet, vurderer Helsedirektoratet ikke innhold og omfang av utdanningen når leger med utdanning fra andre EØS-land søker om autorisasjon i Norge. Direktoratet sjekker kun om den medisinske grunnutdanningen er fullført i utdanningslandet.

Direktivet oppstiller minstekrav til den medisinske grunnutdanningens innhold, lengde og praktisk tjeneste (artikkel 24). Det er opp til hver enkelt stat å fastsette kravene utover dette. Noen land stiller krav om fullføring av tidsdefinerte praksisperioder og/eller statseksamen etter bestått eksamen.

Direktivet regulerer også spesialistutdanningen (artikkel 25). Adgang til spesialistutdanningen forutsetter ifølge direktivet at den medisinske grunnutdanningen er godkjent og gjennomført, dvs at spesialistutdanningen skal gjennomføres etter grunnutdanningen.

EØS-avtalen generelt og direktivet spesielt, pålegger staten å likebehandle søkere med utdanning fra ulike EØS-stater.

2.2 Forskrift om lisens til helsepersonell

Lisens kan tildeles medisinske kandidater som har bestått medisinsk eksamen i et annet EØS-land, men som mangler praktisk tjeneste for å bli godkjent som lege i utdanningslandet, slik at de kan ta spesialistutdanningens første del i Norge. Dette følger av forskrift 21. desember 2000 nr. 1379 om lisens til helsepersonell § 1a-1 andre ledd. Det fremgår av forskriften at

ordningen er midlertidig, jf. § 11 andre ledd der det står at § 1a-1 oppheves 1. januar 2019. Reglene er en videreføring av tilsvarende regler om turnuslisens.

En søknad om lisens skal sendes Helsedirektoratet, jf. § 1a-4. Søknaden må vedlegges dokumentasjon på at avsluttet eksamen i utdanningslandet er bestått, og at det er inngått arbeidsavtale om tilsetning i stilling i spesialistutdanningens første del.

Stillinger i spesialistutdanningens første del skal lyskes ut i Helsedirektoratets stillingsportal, jf. forskrift 8. desember 2016 nr. 1482 om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for leger og tannleger (spesialistforskriften) § 10. Ansettelser skjer på bakgrunn av søknader via portalen.

3 Bakgrunn

3.1 Endring i reglene om turnus

Den aktuelle overgangsordningen ble innført som en særskilt tidsavgrenset ordning da turnustjenesten for leger ble endret i 2012. Autorisasjonstidspunktet for norskutdannede leger ble da flyttet til etter fullført cand.med.-grad.

Flere EØS-land stiller krav om en praksisperiode som del av den medisinske grunnutdanningen (legeutdanningen). Det var i 2012 mange studenter i de aktuelle landene som ikke hadde fullført eller startet på praksisperioden, og som ønsket å gjennomføre norsk turnustjeneste i stedet for praksisperiode, men få norsk autorisasjon som lege på bakgrunn av fullført eksamen fra annet EØS-land og gjennomført turnustjeneste i Norge.

Endringene fra 2012 i reglene om turnus, førte til at det ikke lenger ville være mulig for disse studentene å gjennomføre turnustjenesten på samme vilkår som tidligere uten at de ble særskilt ivarettatt. Årsaken var at det ble nødvendig med autorisasjon som lege for å kunne gjennomføre turnustjenesten.

3.2 Avvikling av turnus i ny spesialistutdanning

Det ble samtidig besluttet å avvikle turnustjenesten som del av den norske grunnutdanningen for leger. Som et ledd i omleggingen av legenes spesialistutdanning, ble elementer fra turnustjenesten flyttet inn i spesialistutdanningens første del. Fra høsten 2017 er det derfor ikke flere som kan starte i turnus. Leger som vil spesialisere seg skal i stedet ta spesialistutdanningens første del. Foreløpig (fra 2013 og frem til 2019) er det et vilkår for norskutdannede leger at de har gjennomført turnustjenesten for å kunne starte spesialistutdanningen for leger. Dette følger av den gamle spesialistgodkjenningsforskriften, som skal gjelde frem til spesialistutdanningens andre og tredje del starter opp 1. mars 2019.

3.3 Behov for en mulighet for å kunne gjennomføre turnus e.l.

Departementet vurderte i 2012 at noen studenter hadde en berettiget forventning om å kunne gjennomføre norsk turnustjeneste som en del av grunnutdanningen, i stedet for praktisk

tjeneste i utdanningslandet. Studenter som enten allerede hadde startet eller som var i ferd med å starte på studiene, fikk derfor en mulighet til å ta turnus på lisens (turnuslisens).

Denne særskilte ordningen tok først og fremst sikte på studenter i land der språket var en hindring for å gjennomføre den praktiske tjenesten i utdanningslandet. Departementet ønsket imidlertid ikke å forskjellsbehandle mellom kandidater fra ulike utdanningsland, blant annet fordi en slik forskjellsbehandling ville være i strid med EØS-avtalen. Ordningen ble derfor gjort gjeldende for alle kandidater utdannet i EØS-land der det kreves praktisk tjeneste etter bestått eksamen for å få rett til autorisasjon på grunnlag av gjennomført grunnutdanning.

I 2017 utstedte Helsedirektoratet 72 lisenser for å gjennomføre enten turnustjeneste eller første del av legenes spesialistutdanning. Flesteparten av de utstedte lisensene ble gitt til kandidater med utdanning fra Danmark (59 stykker i 2017).

3.4 Kun én overgangsordning

Det var en klar forutsetning at den aktuelle ordningen ikke skulle være permanent, og at det bare var tale om en overgangsordning. Sluttdatoen 1. januar 2019 for retten til å få en lisens til å gjennomføre turnus, ble satt på bakgrunn av et forventet maksimalt studieforløp på seks år.

Overgangsordningen kom på plass etter dialog med blant annet ANSA og Legeforeningen, og fikk støtte i høringsrunden.

3.5 Ny vurdering i 2016

I forbindelse med forberedelsene av omlegging av spesialistutdanningen for leger i 2016, ble overgangsordningen vurdert på nytt. Reglene om turnuslisens, ble da erstattet av tilsvarende regler om lisens for å ta spesialistutdanningens første del. Departementets vurdering var at overgangsordningen skulle videreføres frem til den opprinnelige opphørsdatoen 1. januar 2019. Dette innebar at de kandidatene som var blitt ivaretatt i overgangsordningen fra 2012 fortsatt skulle bli ivaretatt ved å få en lisens for å gjennomføre første del av spesialistutdanningen, jf. høringsnotat 23. juni 2016 om forskrift om spesialistutdanning og spesialistgodkjenning for leger og tannleger (spesialistforskriften) og forskrift 8. desember 2016 nr. 1482.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 Søkere som hadde påbegynt utdanningen i 2012

Departementet har vurdert om overgangsordningen som ble fastsatt i 2012 fortsatt skal gjelde for de aktuelle kandidatene som den gjaldt for, da den ble innført. I vurderingen er det sett hen til at overgangsordningen var ment å omfatte studenter som på endringstidspunktet hadde påbegynt studiene, eller mottatt tilbud om studieplass, og derfor hadde en berettiget forventning om å få norsk lisens som lege for å kunne gjennomføre norsk turnustjeneste i stedet for praktisk tjeneste i utdanningslandet.

Vår vurdering er at ordningen bør forlenges for de kandidatene den opprinnelig var ment å omfatte. Dette var de studentene som i 2012 hadde påbegynt studiene eller som som hadde fått tilbud om studieplass. Det er departementets vurdering at disse studentene må ivaretas på en egnet vis uavhengig av om de ikke har kommet så langt i studiene, eller fått tilbud om en stilling, som det som ble lagt til grunn da overgangsordningen ble fastsatt å vare til 1. januar 2019. Vi foreslår derfor at overgangsordningen skal fortsette for disse studentene.

Departementet er kjent med at noen av disse studentene ikke vil ha bestått eksamen, gjennomført turnus eller fått tilbud om stilling i spesialistutdanningens første del, innen fristen for å få lisens 1. januar 2019. Denne fristen ble satt ut ifra beregninger om at de aktuelle studentene departementet i 2012 mente å ivareta, ville kunne gjøre seg ferdig med studiene i de aktuelle landene og ha fått tilbud om stilling i turnus (senere spesialistutdanningens første del) innen dette tidspunktet. Det har imidlertid vist seg at dette ikke er tilfellet for alle de aktuelle studentene. Dette kan ha ulike grunner som fødsel, sykdom, at de har strøket på eksamen, at de har tatt pause fra studiene mv. Noen studenter kan også ha søkt om stillinger uten å ha fått tilbud om ansettelse.

Departementet vil imidlertid bemerke at mange av de aktuelle kandidatene har anledning til å ta praksisperioden i utdanningslandet, og på den måten fullføre grunnutdanningen og ha rett til norsk autorisasjon etter det. Noen av søkerne har imidlertid studert i land der de ikke behersker språket, slik at det ikke er en reell mulighet å ta praksisen i utdanningslandet. EØS-avtalen krever at våre ordninger likebehandler søkere uavhengig av utdanningsland.

Departementets vurdering er at en forlengelse av overgangsordningen ikke vil ha særlige konsekvenser for antall søknader til stillinger i spesialistutdanningens første del. Det må antas at flertallet av leger i Norge med medisinsk grunnutdanning fra andre EØS-land uansett vil ønske å ta norsk spesialistutdanning og derfor vil søke stilling i spesialistutdanningens første del etter å ha fått norsk autorisasjon. Med andre ord vil de enten søke om lisens til å gjennomføre den første delen (da slipper de å søke på og gjennomføre denne første delen på nytt), eller søke første del etter at de har fått norsk autorisasjon på bakgrunn av fullført grunnutdanning i utdanningslandet.

4.2 Søkere som påbegynte utdanningen senere enn 2012

Departementet har vurdert om en forlengelse av overgangsordningen også bør gjelde for flere studenter enn den opprinnelig var ment å omfatte. Aktuelle er da studenter fra de samme landene som overgangsordningen var ment å omfatte, men som ikke i 2012 hadde startet studiene eller fått tilbud om studieplass.

Departementet viser til at søkere som påbegynte utdanningen *etter* at turnusordningen ble lagt om og overgangsordningen var fastsatt, ikke kan sies å ha noen berettiget forventning om å bli ivaretatt av ordningen. Ordningen kom som nevnt på plass etter dialog med blant annet ANSA og Legeforeningen. Den ble fastsatt i forskrift etter på ha fått støtte i den åpne høringen. Helsedirektoratet informerte om de nye reglene på vanlig måte. Det ble med andre ord gitt god informasjon om at overgangsordningen bare skulle gjelde for de studentene som da hadde påbegynt studiene. Ut over god informasjon utad er det departementets vurdering at det må

legges til grunn at alle som påbegynner studier i utlandet har et eget ansvar for å sette seg inn i de reglene som gjelder for studiene i det aktuelle landet.

En eventuell utvidelse av ordningen til også å gjelde disse studentene, ville bety åpning for at enda flere vil kunne få lisens for å ta første del av spesialistutdanningen i Norge under grunnutdanningen. Departementet viser til at disse stillingene inngår som en del av spesialistutdanningen som i utgangspunktet skal gjennomføres etter fullført medisinske grunnutdanning og norsk autorisasjon. En utvidelse til en mer generell og eventuelt permanent ordning, der deler av spesialistutdanningen kan tas før den medisinske grunnutdanningen er fullført, vil bryte med dette.

4.3 Forslag til endring i lisensforskriften

Departementet foreslår at overgangsordningen utvides slik at den omfatter alle søkere som i 2012 hadde påbegynt studiene eller fått tilbud om studieplass, jf. pkt. 4.1.

Departementet har vurdert om det også bør settes en ny sluttdato for overgangsordningen. Etter nøye vurderinger av hva ordningen i 2012 var ment å ivareta, og vi fortsatt mener skal ivareta, kan vi ikke se at det har noen hensikt å fastsette en ny dato for opphør av ordningen. En ny opphørsdato vil kunne innebære at noen studenter fortsatt ikke er ferdige med eksamen eller har fått tilbud om stilling når datoen inntreffer. Dette er etter departementets vurdering ikke ønskelig, så lenge vi mener at overgangsordningen skal ivareta alle dem den var ment å ivareta da den ble innført i 2012.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å forlenge overgangsordningen slik at kandidatene som i 2012 hadde påbegynt studiene eller mottatt tilbud om studieplass da turnus ble lagt om i 2012, skal få mulighet til å ta spesialisutdanningens første del på lisens, jf. konklusjonene i punkt 4.1 og 4.2.

Departementet forslår en endring i lisensforskriften § 1a-1 andre ledd og å oppheve forskriftens § 11 andre ledd. I andre ledd vil vi foreslå en presisering av hvem ordningen skal gjelde for.

Kandidatene som ønsker lisens må sende egen søknad til Helsedirektoratet. Søkeren må fremlegge dokumentasjon fra utdanningsinstitusjonen på at avsluttet eksamen er bestått, og tidspunkt for oppstart på studiet/når tilbud om studieplass ble gitt. Det må også vedlegges dokumentasjon på at de har fått tilbud og inngått arbeidsavtale om stilling i spesialistutdanningens første del.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

En forlengelsen av overgangsordningen er ikke ventet å føre til flere søknader om godkjenning eller nye oppgaver for Helsedirektoratet. Forlengelsen vil kunne tas innen gjeldende budsjettammer.

6 Forslag til endring i lisensforskriften

I forskrift 21. desember 2000 nr. 1379 om lisens til helsepersonell foreslås følgende endring:

Nytt andre ledd i § 1a-1 skal lyde:

Lisens etter denne bestemmelsen kan tildeles medisinske kandidater som mangler obligatorisk praktisk tjeneste for å bli godkjent som lege i utdanningslandet og oppfyller følgende vilkår:

- a) har bestått medisinsk eksamen i et annet EØS-land og
- b) i 2012 hadde startet studiene eller mottatt tilbud om studieplass.

§ 11 andre ledd oppheves.