



Helse- og omsorgsdepartementet

Vår referanse
20/00292-2

Dato
16. juni 2020

Høringsuttalelse - medbragt kompetanse - lisens til helsepersonell m.m. (forslag om endringer i helsepersonelloven m.m.)

1. INNLEDNING

Det vises til høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet av 9. mars 2020, med utsatt høringsfrist til 18. juni 2020. Den norske tannlegeforening (NTF) setter pris på muligheten til å avgi høringssvar.

NTF vil understreke at helsepersonell utdannet i andre land må ha kvalifikasjoner og kompetanse på samme nivå som helsepersonell utdannet i Norge, før de får autorisasjon i Norge. Dette er viktig av hensyn til pasientsikkerhet, befolkningens tillit til helsepersonell og kvalitet i helsetjenesten, og følger allerede av gjeldende rett. Som departementet påpeker er autorisasjon og lisens særlig viktig for leger og tannleger, fordi dette er yrker som er tillagt et særlig ansvar og beslutningsmyndighet i forbindelse med helsehjelpen.

Oppsummering av NTFs synspunkter:

NTF støtter målsetningen om at helsepersonell skal få utnyttet sin reelle kompetanse og kvalifikasjoner i Norge, men viser til at gjeldende rett er basert på dette prinsippet. NTF kan ikke se at forslaget til endret ordlyd i helsepersonelloven § 49 bidrar til å «forenkle og forbedre ordninger for godkjenning av medbrakt kompetanse». NTF støtter ikke forslaget om å oppheve helsepersonelloven § 49 andre ledd, som understreker Norges internasjonale forpliktelser.

Både høringsnotat av 27. februar 2020 og dette høringsnotatet gjelder tvistetemaer i en pågående sak for Høyesterett (19-143507SIV-HRET). Staten tapte på alle punkter i dom fra Agder lagmannsrett av 2. juli 2019 (LA-2018-179643), ble dømt for brudd på EØS-regelverket og dømt til å betale erstatning for uforsvarlig saksbehandling. NTF mener at det er sterkt kritikkverdig at departementet legger til grunn et faktum og en rettsanvendelse som ikke støttes av lagmannsretten, uten å avvente rettskraftig dom i Høyesterett. Vi etterspør en vurdering av hvordan man har tenkt å håndtere situasjonen for berørt helsepersonell, dersom Høyesterett slutter seg til lagmannsrettens dom.

Det vises til NTFs høringsuttalelse av 29. april 2020, med sterk kritikk av departementets forslag av 27. februar 2020, som i realiteten vil *forhindre og innskrenke* muligheten til å utnytte medbragt reell kompetanse og kvalifikasjoner.

Godkjenningsordningen må gi forutsigbarhet for helsepersonell som søker om godkjenning i Norge – og ikke minst riktige vedtak til riktig tid. Det synes i mange tilfeller å bero på rene tilfeldigheter om tannleger utdannet i andre land får autorisasjon eller lisens i Norge. Også manglende likebehandling og uforholdsmessig lang saksbehandlingstid er et rettssikkerhetsproblem som NTF har påpekt ved tidligere anledninger.

NTF mener det er behov for økt kompetanse i Helsedirektoratet uavhengig av dette forslaget. Det bør ikke gis styringssignaler som går ut på «mer fleksibel praksis» og mer «konkret skjøn»», uten at man først ivaretar grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. Det vises bl.a. til kritikk fra Riksrevisjonen i dokument 3:3 (2013–2014), 3:1 (2017-2018) og 3:12 (2018-2019) Riksrevisjonens undersøkelse om godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.

NTF mener høringsnotatet er selvmotsigende og ikke bidrar til rettslig avklaring eller forutsigbarhet for om helsepersonell rent faktisk vil få autorisasjon eller lisens i Norge, eller til avklaring av departementets syn på i hvilke tilfeller helsepersonell har rett til autorisasjon eller lisens etter helsepersonelloven eller EØS-regelverket.

Høringsnotatet punkt 1, siste avsnitt, fremstår som desinformasjon. Høringsnotatet av 27. februar 2020 er begrunnet med og griper inn i tvistetemaer Høyesterett vil ta stilling til (19-143507SIV-HRET). Saken gjelder tannleger med en fullført 5-årig utdanning i odontologi fra Danmark (300 ECTS - Cand. Odont. - Master of Science in Dental Surgery) som oppfyller de harmoniserte minstekravene til utdanning i yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 34, som har autorisasjon som tannlege og rett til å utøve tannlegeyrket et helt yrkesliv i Danmark, og som etter lagmannsrettens syn har rettskrav på autorisasjon i Norge, se <https://lovdata.no/avgjorelse/la-2018-179643>. Høyesterett sendte anmodning om rådgivende fortolkningsuttalelse til EFTA-domstolen 27. mars 2020. Se høringsuttalelsen punkt 5.

2. BAKGRUNN -GODKJENNING AV MEDBRAGT KOMPETANSE (HØRINGSNOTATET PUNKT 2)

NTF støtter tiltak som kan gi økt forutsigbarhet, større grad av likebehandling, enkel tilgang til informasjon og veiledning, og forvaltningspraksis basert på riktig faktum og riktig rettsanvendelse for helsepersonell som søker om godkjenning til lovregulerte yrker.

Tilfeldig forvaltningspraksis over lang tid, også i saker som aldri har vært til prøving i rettssystemet, vitner om svak rettssikkerhet for søkere med fullført helsefaglig utdanning fra utlandet, også fra EØS-området og andre europeiske land. Avslag på autorisasjon og lisens har svært store konsekvenser, både for enkeltmennesker og i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Høringsnotatet gir ikke en rettsvisende fremstilling av de sakene som er «*til behandling i domstolene*». Følgende punkter er basert på statens anførsler i saken som står for Høyesterett: Punkt 1 siste avsnitt, punkt 2 siste avsnitt, punkt 3.2 siste avsnitt, punkt 3.4.1 andre avsnitt, siste

setning, punkt 4.1 siste avsnitt, hele punkt 5.5.2, punkt 5.7 tredje avsnitt, punkt 5.8 fjerde avsnitt og punkt 5.11.1, side 36, tredje avsnitt. Se høringsuttalelsen punkt 5.

Det er videre en pågående sak i lagmannsretten om psykologer utdannet i Ungarn. Det vises for øvrig til grunnlagt uttalelse fra ESA av 29. april 2020.

3. GJELDENE RETT (HØRINGSNOTATET PUNKT 3)

3.1 GENERELT OM AUTORISASJON OG LISENS (HØRINGSNOTATET PUNKT 3.1)

NTF mener det er nødvendig, av hensyn til Stortinget som lovgiver, med en grundigere redegjørelse for helsepersonelloven § 48a og rettsgrunnlagene for autorisasjon, herunder EØS-regelverket og rettspraksis fra EU-/EFTA-domstolen, før man går videre til helsepersonelloven § 49 om lisens.

3.2 HELSEPERSONELLOVEN § 48A AUTORISASJON (HØRINGSNOTATET PUNKT 3.2)

Alle hjemmelsgrunnlagene i helsepersonelloven § 48a gjelder også for EØS-borgere (høringsnotatet punkt 5.8 tredje ledd). Statens Helsepersonellnemnd oppsummerer dette på en god måte i høringsuttalelse av 17. april 2020 til høringsnotat av 27. februar 2020:

«Nemnda har langvarig og fast praksis for å vurdere klager som ikke fyller vilkårene for godkjenning etter EØS-forskriften, jf. hpl. § 48 a første ledd bokstav b, etter de alminnelige reglene i bokstav c, d og § 49. Nemnda legger til grunn at hpl. § 48 a første ledd bokstav c (godkjenning av utdanning) må anses som en kodifisering av den plikten Norge har til å vurdere godkjenning etter EØS-avtalens hoveddel (primærretten), som er utviklet av EU-domstolen, jf. spesielt Vlassopoulou-saken (C-340/89). I en slik vurdering legger vi til grunn at norske godkjenningsmyndigheter står noe friere til å vurdere innholdet i utdanningen enn det som følger av direktivet.»

Søkere har rettskrav på autorisasjon i Norge etter helsepersonelloven § 48a (1) bokstav b, c og d dersom de har:

- bestått utenlandsk eksamen som er anerkjent etter avtale om gjensidig godkjenning etter § 52
- gjennomført utdanning og bestått utenlandsk eksamen som anerkjennes som jevn god med tilsvarende norsk utdanning og eksamen
- godtgjort å ha den nødvendige kyndighet ved bestått eksamen i helsefaglig utdanning, og tilleggsutdanning eller yrkeserfaring

Det vises videre til helsepersonelloven § 49 (2), om lisens (begrenset autorisasjon), i tilfeller hvor vilkårene for autorisasjon ikke er oppfylt, jf. bl.a. EØS-forskriften § 15:

Lisens kan også gis til helsepersonell med utenlandsk eksamen som er anerkjent etter avtale om gjensidig godkjenning etter § 52.

Avtale om gjensidig godkjenning etter § 52 er bl.a. EØS-avtalen og yrkeskvalifikasjonsdirektivet. FOR-2008-10-08-1130 (heretter **EØS-forskriften**) implementerer yrkeskvalifikasjonsdirektivet (direktiv

2005/36/EF, heretter **direktivet**) i norsk rett. EØS-forskriften må fortolkes i samsvar med direktivet og rettspraksis fra EFTA- og EU-domstolen, se høringsuttalelsen punkt 3.3.

Nedenstående redegjørelse tar utgangspunkt i tannlegers rettssituasjon. Det samme gjelder for andre helsepersonellgrupper med harmoniserte minstekrav til utdanning etter direktivet.

Høringsnotatet punkt 3.2 siste avsnitt, siste setning, er statens anførsel i saken som står for Høyesterett (19-143507SIV-HRET).

3.3 EØS-REGLENE (HØRINGSNOTATET PUNKT 3.4)

3.3.1 EUS YRKESKVALIFIKASJONSDIREKTIV - YRKER MED HARMONISERTE UTDANNINGER

Departementets redegjørelse for EØS-regelverket utelater forhold av vesentlig betydning. Høringsnotatet punkt 3.4.1 andre avsnitt, siste setning, er statens anførsel i saken som står for Høyesterett (19-143507SIV-HRET). Statens anførsel er formulert slik:

«Disse yrkesgruppene har rett til automatisk godkjenning dersom søkeren kan fremlegge dokumentene fra utdanningslandet som er nevnt i vedlegg V, jf. artikkel 21.»

Agder lagmannsrett har lagt til grunn en annen fortolkning av systemet med automatisk godkjenning på grunnlag av harmoniserte utdanninger i direktivet artikkel 21, jf. artikkel 4 nr. 1 (dommen side 28 og 33):

«Når både det danske vitnemålet og det norske vitnemålet dokumenterer en 5-årig tannlegeutdanning som oppfyller minstevilkårene i artikkel 34, skal hun likestilles med en norskutdannet tannlege, «med hensyn til adgang til og utøvelse av tannlegeyrket i Norge».

... utdanninger som oppfyller minstekravene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 34 har rett til autorisasjon i Norge som tannlege, siden dette er det en norsk utdannet tannlege med tilsvarende kvalifikasjoner får på norsk territorium.»

Hva som er riktig fortolkning av EØS-regelverket vil først bli avklart ved rettskraftig dom fra Høyesterett.

EØS-forskriften må under enhver omstendighet fortolkes i samsvar med EØS-avtalen og direktivets ordlyd, systematikk og formål.

Direktivet avdeling III, kapittel III «Godkjenning på grunnlag av samordning av minstekrav til utdanning», bidrar til å klargjøre hva som er harmonisert og hvilke kvalifikasjoner direktivets prinsipp om automatisk godkjenning skal baseres på.

Nedenstående oversikt tar utgangspunkt i direktivets regler for tannleger, men gjelder på samme måte for alle yrker med harmonisert utdanning. Formålet og det rettslige utgangspunktet fremgår av direktivets forale punkt 19, som lyder:

«Fri bevegelighet for og gjensidig godkjenning av kvalifikasjonsbeviser for ... tannleger ... bør være basert på det grunnleggende prinsippet om automatisk godkjenning av kvalifikasjonsbeviser på grunnlag av samordnede minstekrav til utdanning ...»

Også direktivet artikkel 21 nr. 1 første ledd viser til kvalifikasjonsbevis som oppfyller minstekravene til utdanning, jf. direktivet vedlegg V punkt 5.3.1 (EØS-forskriften vedlegg II punkt 5.3.1). De felles-europeiske minstekravene for tannlegeutdanning er fastsatt i direktivet artikkel 34 (2) og (3), og lyder:

«2. Grunnutdanning for tannleger skal omfatte i alt minst fem års teoretiske og praktiske studier på heltid, med minst det studieprogrammet som er beskrevet i nr. 5.3.1 i vedlegg V, ved et universitet, på en høyskole som er godkjent for å være på tilsvarende nivå eller under tilsyn av et universitet. ...

3. Grunnutdanning for tannleger skal være en garanti for at vedkommende har tilegnet seg følgende kunnskaper og ferdigheter: ...

d) tilstrekkelig kunnskap om kliniske disipliner og metoder som gir tannlegen et helhetlig bilde av misdannelser, skader og sykdommer i tennene, munnen, kjevene og det omkringliggende vev samt om forebyggende, diagnostisk og terapeutisk tannlegevirksomhet,

e) hensiktsmessig klinisk erfaring under passende tilsyn.

Denne utdanningen skal gi vedkommende de ferdigheter som er nødvendig for å utøve enhver virksomhet som innebærer forebygging, diagnose og behandling av misdannelser og sykdommer i tennene, munnen, kjevene og det omkringliggende vev.»

Ved direktiv 2013/55/EU ble det presisert i direktiv 2005/36/EF artikkel 34 (2) at utdanningen må utgjøre minst 5 000 timer og også kan være uttrykt i de tilsvarende ECTS (studiepoeng).

Det vises videre til direktivet artikkel 21 nr. 6, hvor det heter:

«Alle medlemsstater skal for adgang til og utøvelse av yrkesvirksomhet som ... tannlege ... kreve at utøveren er i besittelse av et kvalifikasjonsbevis nevnt i ... 5.3.2 ... i vedlegg V, som bekrefter at vedkommende i løpet av hele sin utdanning har ervervet de kunnskaper og ferdigheter som er nevnt i ... artikkel 34 nr. 3.»

Det vises til direktivet artikkel 35 Spesialistutdanning for tannleger, som lyder:

«1. Adgang til spesialistutdanning for tannleger forutsetter enten fullføring og godkjenning av fem års teoretisk og praktisk undervisning innenfor rammen av studieprogrammet nevnt i artikkel 34, eller at vedkommende innehar de dokumentene som er nevnt i artikkel 23 og 37.»

Det vises videre til direktivet artikkel 36 nr. 2, som også understreker at

«Yrkesvirksomheten som tannlege bygger på tannlegeutdanningen nevnt i artikkel 34 ...»

Betydningen av at en utdanning i odontologi oppfyller minstekravene i artikkel 34 følger også av direktivet artikkel 23 nr. 6, under det generelle systemet, hvor det i andre ledd heter:

«Av attesten nevnt i første ledd skal det framgå at disse kvalifikasjonsbevisene bekrefter at innehaveren har bestått en utdanning i samsvar med ... artikkel ... 34 ...»

Direktivet og EØS-forskriftens saksbehandlingsregler angir uttømmende hvilken dokumentasjon vertsstaten (Norge) kan innhente fra utdanningslandet. Direktivet artikkel 50 (2), jf. vedlegg VII nr. 2, lyder:

«I tilfelle av begrunnet tvil kan vertsstaten kreve at vedkommende myndigheter i en medlemsstat bekrefter ... at den begunstigede, for yrkene nevnt i kapittel III i denne avdeling, oppfyller minstekravene til utdanning fastsatt i henholdsvis artikkel 24, 25, 28, 31, 34, 35, 38, 40, 44 og 46.»

I EØS-forskriften § 26 (4) Dokumentasjon ved søknad, er dette oversatt slik:

«Ved begrunnet tvil kan Helsedirektoratet kreve en bekreftelse fra ansvarlig myndighet i en annen EØS-stat eller i Sveits på gyldigheten av utstedt kvalifikasjonsbevis og på at søkeren oppfyller de utdanningskrav som er fastsatt i EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv.»

Direktivet artikkel 4 nr. 1 angir de rettigheter en slik utdanning gir i vertsstaten, og lyder:

«Vertsstatens godkjenning av yrkeskvalifikasjoner tillater at den begunstigede i den berørte medlemsstaten får adgang til det samme yrket som vedkommende er kvalifisert til i hjemstaten og til å utøve det i vertsstaten på samme vilkår som medlemsstatens borgere.»

Direktivet artikkel 55a, er også relevant og lyder:

«Anerkendelse af praktikophold

1. Såfremt adgang til et lovreguleret erhverv i hjemlandet forudsætter gennemførelse af et praktikophold, skal hjemlandets kompetente myndighed, når den behandler en ansøgning om tilladelse til at udøve det lovregulerede erhverv, anerkende praktikophold gennemført i en anden medlemsstat, forudsat at praktikopholdet er i overensstemmelse med de offentliggjorte retningslinjer, jf. stk. 2, og tage praktikophold gennemført i et tredjeland i betragtning. Medlemsstaterne kan dog i deres nationale lovgivning sætte en rimelig grænse for varigheden af den del af praktikopholdet, som kan gennemføres i udlandet. ...»

Direktivet artikkel 55a er ikke implementert i norsk rett for tannleger, fordi Norge ikke har postgraduate vilkår for tannleger, jf. Prop. 3 S (2017-2018) og Prop. 139 L (2015-2016) vedlegg 1.

3.3.2 RETTSPRAKSIS FRA EFTA- OG EU-DOMSTOLEN

EØS-forskriften og direktivet må videre fortolkes i samsvar med rettspraksis fra EFTA- og EU-domstolen.

EFTA-domstolen uttaler i sak E-1/11 **Statens helsepersonellnemnd** avsnitt 62-65:

«62 Direktiv 2005/36/EF er en del av det juridiske rammeverk utformet for å tilrettelegge for faglig mobilitet av leger som er EØS-borgere og som har oppnådd medisinske kvalifikasjoner i en EØS-stat. Målet med direktivet er å etablere regler om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for å la innehaverne av disse kvalifikasjoner utøve et lovregulert yrke som selvstendig næringsdrivende eller som ansatt. Ifølge punkt 19 i fortalen til direktivet er legeyrket underlagt et spesielt system for automatisk godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, som også gjelder yrkene sykepleier, tannlege, veterinær, jordmor, arkitekt og farmasøyt.

63 Det følger av punkt 3 i fortalen at i relasjon til yrker som omfattes av dette system, beholder en EØS-stat retten til å fastsette ikke-diskriminerende vilkår for å sikre kvaliteten på tjenestene som tilbys på dens territorium. Imidlertid kan en EØS-stat ikke pålegge en borger i en medlemsstat å tilegne seg kvalifikasjoner som hovedsakelig fastsettes ved å henvise til diplomer utstedt i henhold til statens nasjonale utdanningssystem, dersom vedkommende person allerede helt eller delvis har tilegnet seg disse kvalifikasjoner i en annen medlemsstat. En EØS-stat der et yrke er regulert må derfor ta hensyn til kvalifikasjoner oppnådd i en annen EØS-stat og vurdere om de svarer til det som kreves.

65 Direktivet bygger på en forutsetning om at fri bevegelighet og gjensidig godkjenning av legers formelle kvalifikasjoner skal være basert på det grunnleggende prinsipp om automatisk godkjenning av de respektive kvalifikasjonsbevis på grunnlag av samordnede minstekrav for utdanning. Følgelig er tilgang i EØS-statene til legeyrket gjort betinget av besittelse av en gitt kvalifikasjon som bekrefter at vedkommende har gjennomgått utdanning som tilfredsstill minimumskravene fastsatt i direktivet.»

Det vises videre til EU-domstolen sak C-365/13 **Ordre des architects**, avsnitt 18, 20 og 21:

«18 Med sit spørsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt opplyst, om artikkel 21 og 49 i direktiv 2005/36, i den affattelse, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, skal fortolkes således, at de er til hinder for, at værtsmedlemsstaten kræver af indehaveren af en i hjemlandet opnået erhvervsmæssig kvalifikation, at denne gennemfører en praktisk uddannelse eller godtgør at have erhvervsmæssig erfaring svarende hertil, for at få tilladelse til at udøve arkitekterhvervet.

20 Hvad bl.a. angår arkitekterhvervet fastsætter direktivet, således som det fremgår af 19. betragtning hertil, en på harmoniseringen af minimumsuddannelseskravene baseret ordning for automatisk anerkendelse af uddannelsesbeviser.

21 Det fremgår af retspraksis vedrørende direktiv 85/384, der er blevet ophævet ved direktiv 2005/36, at en sådan ordning for automatisk anerkendelse af uddannelsesbeviser er til hinder for, at værtsmedlemsstaten gør anerkendelsen af de erhvervstitler, der opfylder de i EU-retten fastsatte kvalifikationsbetingelser, betinget af opfyldelsen af supplerende krav [...]»

Dom fra EU-domstolen 6. desember 2018 i sak C-675/17 **Preindl**, avsnitt 27, 31 og 38-40, slår fast:

«27. I denne henseende bemærkes, således som det fremgår af 19. betragtning til direktiv 2005/36, at dette, navnlig hvad angår erhvervene som læge og tandlæge, fastsætter en ordning for automatisk anerkendelse af uddannelsesbeviser baseret på en harmonisering af minimumsuddannelseskravene (jf. i denne retning dom af 30.4.2014, *Ordre des architectes*, C-365/13, EU:C:2014:280, præmis 20).

31. Følgelig er anerkendelsen af uddannelsesbeviser, herunder bl.a. uddannelsesbeviset for den medicinske grunduddannelse og uddannelsesbeviset som tandlæge, automatisk og ubetinget, for så vidt som den forpligter medlemsstaterne til at anerkende ligestillingen af de uddannelsesbeviser, der er omhandlet i direktiv 2005/36, uden at de kan kræve, at de berørte opfylder andre betingelser end dem, der er opstillet i dette direktiv. Denne anerkendelse er baseret på, at medlemsstaterne har gensidig tillid til at de eksamensbeviser, som udstedes af de øvrige medlemsstater, er tilstrækkelige, idet tilliden er baseret på en uddannelsesordning, hvor uddannelsesniveaet er blevet fastsat ved en fælles aftale ...

38. For alle tilfældes skyld skal det fremhæves, at artikel 50, stk. 2, i direktiv 2005/36 gør det muligt for værtsmedlemsstaten i tilfælde af begrundet tvivl af de kompetente myndigheder i en medlemsstat at kræve en bekræftelse af ..., at ansøgeren for så vidt angår de erhverv, der er omhandlet i dette direktiv, opfylder de mindstekrav til uddannelse, der er opstillet heri.

39. En sådan foranstaltning gør det i øvrigt muligt for værtsmedlemsstaten at sikre sig, at de certifikater og eksamensbevis, som den får forelagt, er omfattet af den automatiske og ubetingede anerkendelse ...

40. Når en uddannelse således opfylder de uddannelseskrav, der er fastsat i direktiv 2005/36, hvilket det tilkommer myndigheden i den medlemsstat, der har udstedt uddannelsesbeviset, at kontrollere, kan myndighederne i værtsmedlemsstaten ikke afvise at anerkende dette uddannelsesbevis. ...»

3.3.3 FORHOLDET MELLOM YRKESKVALIFIKASJONSDIREKTIVET OG EØS-AVTALEN

Formålet med direktivet er å fjerne hindringer for fri bevegelse og fri etablering (EØS-avtalen artikkel 28 og 31), jf. fortalen punkt 1. Direktivet må fortolkes i samsvar med EØS-avtalen og EFTA- og EU-domstolens retspraksis om forholdet mellom EØS-avtalens hoveddel (primærretten) og yrkeskvalifikasjonsdirektivet. EØS-loven § 1 gjør EØS-avtalens hoveddel til norsk rett.

EU-domstolen har flere ganger lagt til grunn at vertsstaten - uansett hva som måtte følge av direktivet – er pålagt å vurdere søkers reelle kvalifikasjoner opp mot de krav som gjelder i vertsstaten, jf. tilsvarende prinsipp i helsepersonelloven § 48a (1) c om jevn god utdanning.

Det vises til sak C-340/89 *Vlassoupoulo* avsnitt 16 og 19:

«16 Det følger heraf, at naar der til en medlemsstat indgives ansøgning om tilladelse til at udoeve et erhverv, hvortil adgangen ifølge national ret er betinget af, at vedkommende har et eksamensbevis eller erhvervsmaessige kvalifikationer, skal medlemsstaten tage hensyn til eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som vedkommende har erhvervet

med henblik paa at kunne udoeve dette erhverv i en anden medlemsstat, idet den skal foretage en sammenligning mellem den kompetence, der er dokumenteret ved beviserne, og de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i de nationale regler.

19 Hvis det paa grundlag af sammenligningen af eksamensbeviserne kan konstateres, at de kundskaber og kvalifikationer, der er dokumenteret ved det udenlandske eksamensbevis, svarer til de krav, der stilles i de nationale bestemmelser, er medlemsstaten forpligtet til at anerkende, at eksamensbeviset opfylder disse krav. ...»

EU-domstolen har slått fast at dette også gjelder på områder hvor det finnes direktiver om gjensidig godkjenning av eksamensbeviser, slik som yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Se sak C-238/98 **Hocsman** premiss 31, hvor det om tidligere retspraksis bl.a. Vlassoupoulo uttales:

«31 Selv om princippet riktig nok fant anvendelse i sager som angik erhverv, for hvilke deler der ikke var truffet foranstaltninger til harmonisering eller samordning, må det ikke desto mindre antages, at princippet ikke kan anses for at miste en del af sin retsgyldighet som følge af at der utstedes direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.»

Dette er fulgt opp også i sak C-31/00 **Dreessen** premiss 24-27:

«24 Herved bemærkes, at myndighederne i en medlemsstat, når de får forelagt en ansøgning fra en fællesskabsstatsborger om tilladelse til at udøve et erhverv, hvortil adgangen ifølge den nationale lovgivning er betinget af, at vedkommende har et eksamensbevis eller erhvervsmæssige kvalifikationer eller perioder med erhvervs erfaring, er forpligtet til at tage hensyn til samtlige eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, herunder den pågældendes relevante erfaring, idet de skal foretage en sammenligning mellem på den ene side den kompetence, der er dokumenteret ved disse kvalifikationsbeviser og denne erfaring, og på den anden side de krav om kundskaber og kvalifikationer, der stilles i national ret (jf. bl.a. Vlassopoulou-dommen, præmis 16, 19 og 20; dom af 9.2.1994, sag C-319/92, Haim, Sml. I, s. 425, præmis 27 og 28, og af 14.9.2000, sag C-238/98, Hocsman, Sml. I, s. 6623, præmis 23).

25 Domstolen har fremhævet, at denne praksis blot er udtryk for udmøntningen i retspraksis af et princip, som hører til de grundlæggende friheder i traktaten, og at dette princip ikke kan antages at miste en del af sin retsgyldighed som følge af, at der udstedes direktiver om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser (Hocsman-dommen, præmis 24 og 31).

26 Det fremgår jo af artikel 47, stk. 1, EF, at sådanne direktiver tilsigter at lette den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser gennem udstedelsen af fælles bestemmelser og kriterier, der i videst muligt omfang medfører automatisk anerkendelse af de nævnte eksamensbeviser, certifikater og kvalifikationsbeviser. De har derimod ikke til formål og kan ikke have til følge, at anerkendelsen af sådanne eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser vanskeliggøres i situationer, der ikke er omhandlet i direktiverne.

27 Medlemsstaterne skal således på områder for gensidig anerkendelse af faglige kundskaber overholde deres forpligtelser, således som disse er fastlagt i Domstolens fortolkning af artikel 43

EF og 47 EF (jf. navnlig Vlassopoulou-, Haim- og Hocsman-dommene), når de behandler en ansøgning om tilladelse til udøvelse af et erhverv, hvortil adgangen ifølge national ret er betinget af besiddelse af et eksamensbevis eller faglige kvalifikationer, eller perioder med erhvervs erfaring, når det eksamensbevis, som den ansøgende fællesskabsstatsborger er i besiddelse af, ikke i henhold til et direktiv om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, selv om der for det pågældende erhverv er vedtaget et sådant direktiv, anerkendes automatisk.»

Direktiv 2005/36/EF, fortalen avsnitt 9, gir uttrykk for at etableringsadgangen opprettholdes med de prinsipper og garantier som fulgte av tidligere direktiver.

3.3.4 DEPARTEMENTETS FORTOLKNING I 2016 -LEGER OG TANNLEGER UTDANNET I POLEN

Departementets fremstilling i høringsnotatet av 27. februar 2020 og i dette høringsnotatet er i strid med Helse- og omsorgsdepartementets tidligere fortolkning av direktivet, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/autorisasjon-til-leger-og-tannleger-utdannet-i-polen/id2513252/>. Fra departementets brev av 30. september 2016 hitsettes:

«Det polske helsedepartementet opplyser at utdanningen er i samsvar med minstekravene til grunnutdanningen som lege eller tannlege som følger av artikkel 24 eller artikkel 34 i EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv (2005/36/EF), og at polske helsemyndigheter vil utstede sertifikater som bekrefter dette. Dette gjelder både diplom som allerede er utstedt og diplom som utstedes senere.

Leger og tannleger med et slikt sertifikat vil ha rett til automatisk godkjenning av sine formelle yrkeskvalifikasjoner i Norge og i andre EU-/ EØS-land, i samsvar med direktivet artikkel 21, jf. artikkel 23 nr. 6.

Norsk autorisasjon vil bli gitt med hjemmel i forskrift om autorisasjon, lisens og spesialistgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits § 5 andre ledd.

Legene og tannlegene vil dermed kunne få autorisasjon uten først å ha gjennomført turnus eller annen veiledet praksis etter eksamen. Det polske helsedepartementet bekrefter at den polske lege- og tannlegeutdanningen gir tilstrekkelig praktisk opplæring, og oppfyller minimumskravene i direktivet på dette området. For de som ikke har til hensikt å praktisere yrket i Polen, vil det ikke være nødvendig å ta statseksamen i Polen.»

3.3.5 LAGMANSRETTENS DOM -TANNLEGER MED UTDANNING FRA DANMARK

Premissene i dom fra Agder lagmannsrett (LA-2018-179643) er i samsvar med departementets fortolkning av yrkeskvalifikasjonsdirektivet i 2016 (høringsuttalelsen punkt 3.3.4). I påvente av rettskraftig dom fra Høyesterett, gjengis sammendraget i lovdata om lagmannsrettens fortolkning av helsepersonelloven § 48a og § 49.

«Søker med dansk tannlegeutdanning ble av lagmannsretten gitt rett til autorisasjon som tannlege i Norge, jf. helsepersonelloven § 48a første ledd bokstav b jf. § 52. Ikke anledning for Norge til å kreve ytterligere veiledning eller praksis i Danmark eller Norge. Dansk

tannlegeutdanning samsvarte med den norske og oppfylte minstevilkårene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet [direktiv 2005/36/EF] artikkel 34. Artikkel 21 gjorde Norge forpliktet til å godkjenne yrkeskompetansen. Resultatet ville blitt det samme etter helsepersonelloven § 48a første ledd bokstav c om jevngrad utdanning. Staten v/Statens helsepersonellnemnd ble kjent erstatningsansvarlig for tannlegens økonomiske tap som følge av vedtak som avsto autorisasjon i Norge, jf. skadeserstatningsloven § 2-1. Norsk forvaltningspraksis 2007-2015 om å gi tannleger fra Danmark tidsbegrenset lisens med veiledningsplikt i et år ansett å være i strid med EØS-reglene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet og EØS-forskriften om helsepersonell. Tolkning av direktivets vedlegg og dansk rett, bl.a. hva som lå i «kvalifikasjonsbevis». ... Lagmannsretten kunne prøve alle sider av saken, anså seg ikke bundet av et faglig forvaltningsskjønn, og avgjorde saken med realitetsvedtak om autorisasjon»

3.3.6 YRKESKVALIFIKASJONSDIREKTIVET -DEN GENERELLE ORDNINGEN

Søkere har rett til lisens etter helsepersonelloven § 49 andre ledd, bl.a. på de forutsetninger som fremgår av EØS-forskriften § 15 (høringsnotatet side 13). Hvis vilkårene for utlikningstiltak ikke er oppfylt, vil søkere ha rettskrav på autorisasjon.

Det vises til direktivet artikkel 14, om vilkår for utlikningstiltak i vertsstaten (Norge):

«1. Artikkel 13 er ikke til hinder for at vertsstaten pålegger søkeren å fullføre en prøveperiode på inntil tre år eller avlegge en egnethetsprøve dersom

- a) varigheten av utdanningen søkeren framlegger kvalifikasjonsbevis for i henhold til artikkel 13 nr. 1 eller 2, er minst ett år kortere enn det som kreves i vertsstaten,*
- b) utdanningen som søkeren har gjennomgått, omfatter fagområder som er vesentlig forskjellige fra dem som omfattes av det kvalifikasjonsbeviset som kreves i vertsstaten,*
- c) det lovregulerte yrket i vertsstaten omfatter en eller flere former for lovregulert yrkesvirksomhet som ikke eksisterer i det tilsvarende yrket i søkerens hjemstat i henhold til artikkel 4 nr. 2, og at forskjellen består i særlig utdanning som kreves i vertsstaten og som omfatter fagområder som er vesentlig forskjellige fra dem som omfattes av søkerens kompetanseattest eller kvalifikasjonsbevis.*

2. Dersom vertsstaten gjør bruk av muligheten i nr. 1, skal den gi søkeren valget mellom en prøveperiode og en egnethetsprøve.»

I begrunnet uttalelse fra ESA av 29. april 2020, uttales det om dette:

«107...compensation measures may only be imposed where the different matters of the training are «substantial». In other words, the differences must be great or significant: there is no justification (or requirement) for compensation measures in the case of less significant or minor differences

193 When examining Articles 13 and 14 of the Directive in light of each other, it becomes clear that the use of compensation measures implies a conditional recognition. Article 13 sets out the obligation to recognise the qualification while Article 14 allows for the use of compensation measures, despite Article 13. This must lead to the conclusion that if applicants have fulfilled the

requirements of the compensation measure, recognition can no longer be refused for qualification reasons».

3.3.7 BEGRENSNINGER I FORVALTNINGENS SKJØNNSSUTØVELSE (HØRINGSNOTATET PUNKT 3.3)

Kravet til likebehandling er et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp nedfelt i grunnloven § 98. Ikke-diskriminering, forholdsmessighet (proporsjonalitet) og konsekvent rettsanvendelse er også grunnleggende EØS-rettslige prinsipper.

EFTA-domstolen sak E-1/11 **Statens helsepersonellnemnd**, er egnet til å belyse forholdet mellom helsepersonellovens bestemmelser om autorisasjon og lisens, og hvilke kriterier norske myndigheter må legge til grunn:

«74 Imidlertid må krav til utøvelsen av et yrke gjenspeile objektive kriterier kjent på forhånd. De må begrense nasjonale myndigheters skjønnsutøvelse, slik at den ikke benyttes på vilkårlig vis, for på den måten å eliminere skjønsmessig atferd som kan frata direktivet sin fulle effektivitet.

75 Videre må de krav som en EØS-stat kan stille være ikke-diskriminerende, egnet til å sikre oppnåelse av målet om å beskytte folkehelsen og ikke gå lenger enn det som er nødvendig for formålet. Dette er det opp til den aktuelle EØS-stat å godtgjøre»

Det vises også til Høyesteretts konklusjon i Rt-2007-302 «**Kværnerdommen**»:

«56 Staten har gjort gjeldende at læra om usakleg forskjellsbehandling gjeld avgjerder der forvaltninga skal utøve eit skjønn, og at det ikkje er plass for denne læra i saker der det er tale om rettsbruksskjønn. Eg er ikkje einig i dette. Etter mitt syn kan det ikkje vere tvil om at det gjeld eit krav om likebehandling også i andre saker enn dei som gjeld fritt skjønn. Som eg skal kome til, må også brot på dette under nærare føresetnader ha følgjer for vedtaka.

63 Det må ut frå dette kunne konstaterast at det også må kunne stillast opp krav om likebehandling, der det er tale om rettsbruksskjønn».

3.3.8 GENERELT OM JEVNGODHETSVURDERINGER

Det vises til Prop.99L (2014-2015) punkt 4.3 om helsepersonelloven § 48a (1) c:

«For å kunne vurdere om en søkers utdanning fra land utenfor EØS fyller vilkårene for norsk autorisasjon, må først det norske sammenligningsgrunnlaget etableres. Det er da viktig å ha tilstrekkelig informasjon om innholdet i de norske utdanningene som leder frem til autorisasjon som helsepersonell»

Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet til Helsedirektoratet av 13. august 2013 (ref. 13/3655) gjengis i sin helhet:

*«Sammenligning med norsk eksamen ved jevngodhetsvurdering av helsepersonell
Departementet er blitt gjort kjent med at det for enkelte helsepersonellgrupper har skjedd en endring i godkjenningsmyndighetenes oppfatning av hva som skal være*

sammenligningsgrunnlaget for vurderinger av om helsepersonell med utdanning fra land utenfor EØS-området tilfredsstillende vilkårene for autorisasjon i Norge.

Det har i medieoppslag de siste månedene blitt vist til at like utdanninger har ført til ulike vedtak til ulik tid. Etter at ny praksis har blitt lagt til grunn for vurderingen av jevngodhet med norsk utdanning, har helsepersonell med tilsvarende antall undervisningstimer og fagsammensetning som søkere som tidligere har fått autorisasjon, ikke lenger blitt ansett som jevngode med de norskutdannede. De har derfor fått avslag på sin autorisasjonssøknad.

Departementet har vært i kontakt med Helsedirektoratet, Statens autorisasjonskontor for helsepersonell og Statens Helsepersonellnemnd. På bakgrunn av denne kontakten, ser departementet behov for å presisere departementets lovforståelse på dette punktet. Helsepersonelloven § 48 tredje ledd bestemmer at «rett til autorisasjon etter søknad har den som: a) har utenlandsk eksamen som anerkjennes som jevngod med tilsvarende norsk eksamen [...]».*

Innholdet i utdanningene av helsepersonell i Norge varierer noe mellom de ulike norske høyskolene og universitetene. Tilbudet er ikke helt identiske, verken på fagsammensetning eller undervisningstimer. Spørsmålet er da hva som menes med «tilsvarende norsk eksamen». Bestemmelsens ordlyd gir ingen anvisning på at det skal skilles mellom de ulike utdanningsinstitusjonene i Norge. Etter ordlyden er det derfor slik at alle norske utdanninger fra land utenfor EØS-området skal sammenlignes med den minst omfattende norske utdanningen på området.

Skulle man legge et annet sammenligningsgrunnlag til grunn, for eksempel det studietilbudet som er mest omfattende eller som uteksaminerer flest helsepersonell, ville det innebære strengere krav til utenlandske utdanninger enn det vi stiller til våre egne utdanninger. Det vil ikke være i tråd med lovens intensjon og ordlyd.

På denne bakgrunn er det derfor departementets syn at helsepersonelloven § 48 tredje ledd bokstav a skal tolkes slik at norsk utdanning som leder frem til autorisasjon i Norge vil være et relevant sammenligningsgrunnlag ved den lovfestede jevngodhetsvurderingen for søkere med utdanning fra land utenfor EØS-området. Med andre ord, skal den minst omfattende norske utdanningen legges til grunn ved sammenligningen. Dette vil gjelde undervisningstimer og fagsammensetning (omfang, innhold og nivå). Vi ber Helsedirektoratet om å sørge for en ny vurdering av de søknadene som er behandlet med et annet utgangspunkt for jevngodhetsvurderingen enn det som følger ovenfor.»*

* Dagjeldende § 48 tredje ledd bokstav a er erstattet av gjeldende § 48a (1) bokstav c.

Videre fremheves avgjørelse fra Statens helsepersonellnemnd **HPN 2018-10956**:

«Den norske tannlegeutdanningen er en femårig masterutdanning på universitetsnivå som utgjør 300 studiepoeng. Utdanningen består av en grunnutdanning i medisin samt en spesialutdanning i odontologi som utgjør omtrent 180 studiepoeng. Formålet med tannlegeutdanningen er å gjøre

yrkesutøveren i stand til å utøve pasientrettet og tverrfaglig arbeid i helsetjenesten innen forebygging, diagnostisering og behandling av misdannelser og sykdom i tennene, munnen, kjeven og det omkringliggende vev. I tillegg skal en tannlege ha kompetanse innen undervisning, fagutvikling, forskning og formidlingsarbeid.

Det følger av forskrift av 8. oktober 2011 nr. 1130 om autorisasjon, lisens og spesialgodkjenning for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-land eller fra Sveits (EØS-forskriften) § 5, jf. direktiv 2005/36/EF artikkel 34, at minimumskravet til en tannlegeutdanning er minst fem års studier på universitetsnivå eller annet lærested av tilsvarende nivå. Nemnda anser at det som er angitt å være den nedre grense for hva som kan godkjennes i henhold til EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv, på bakgrunn av internasjonale forpliktelser, også vil være retningsgivende ved vurdering av utdanning fra et land utenfor EØS-området.»

Departementet har i Prop. 99L (2014-2015) 5.2.3 (side 16) redegjort for en to-trinns prosess hvor jevngodhetsvurderingen foretas før eventuelle utjevningstiltak og tilleggskrav. Om rett til autorisasjon etter fullført periode med utjevningstiltak, se høringsuttalelsen punkt 3.3.6.

4. NEMNDA OG DIREKTORATETS PRAKSIS (Høringsnotatet punkt 4 og 5.5.2)

NTF mener at en rettsanvendelse i samsvar med punkt 4.1 og 4.2.1 ikke kan begrunnes hverken ut fra hensynet til pasientsikkerhet, likebehandling eller proporsjonalitet, og at vilkårene for autorisasjon etter helsepersonelloven § 48a (1) c. og d. vil være oppfylt i flere av tilfellene. Redegjørelsen for den forvaltningspraksis som er «utviklet» er for øvrig ufullstendig, se høringsuttalelsen punkt 5.

En snever fortolkning av «skikkethet» etter helsepersonelloven § 49 vil uthule betydningen av lisensordningen, forhindre utnyttelse av medbragt kompetanse og kan være i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser og gjeldende rett, slik det er beskrevet i høringsuttalelsen punkt 3.

På generelt grunnlag er det behov for bedre styring og kontroll av Helsedirektoratets saksbehandling og rettsanvendelse, bl.a.:

- Like tilfeller må behandles likt.
- Forvaltningslovens krav til veiledning, utredning og begrunnelse må overholdes.
- Saksbehandlingsreglene i EØS-forskriften § 26 (4), jf. direktivet artikkel 50 (2), jf. vedlegg VII nr. 2 må følges. Dette er en uttømmende regulering av hvilken informasjon Norge kan innhente fra *utdanningslandet*. Helsedirektoratet synes ikke å ha tatt inn over seg at en utdanning som oppfyller direktivets harmoniserte minstekrav til utdanning, for tannleger nedfelt i artikkel 34, per definisjon både er fullført og jevngod med tilsvarende norsk utdanning. Se Riksrevisjonens dokument 3:12 (2018-2019) side 57.
- NTF mener at Helsedirektoratet endrer forvaltningspraksis i søkeres *disfavør* basert på en rettslig uholdbar fortolkning av konkrete enkeltvedtak fra Helsepersonellnemnda mv. bl.a.: HPN 15/211 (tannlege med utdanning fra Polen, se høringsuttalelsen punkt 5), HPN-2017-3403 (tannlege med utdanning fra Danmark, ref. saken for Høyesterett) og HPN 15-268 (tannlege med utdanning fra Serbia). Det vises til Riksrevisjonen dokument 3:12 (2018-2019) side 92. Se gjeldende rett, slik det er fremstilt i høringsuttalelsen punkt 3.

- NTF mener at jevngodhetsvurderinger baseres på feil faktum. Dette har medført omgjøringer fra Helsedirektoratet i klagers *favør* flere år etter avslag, «på bakgrunn av oppdatert informasjon om den norske tannlegeutdanningen». NTF støtter departementets prinsipielle vurderinger (høringsuttalelsen punkt 3.3.8), og mener jevngodhet må vurderes på grunnlag av ca. 1 800 timer (og ikke 2 500 timer) klinisk praksis i den «norske» utdanningen. Prekliniske øvelser kommer i tillegg på alle utdanningssteder. Det er ukjent hvor mange vedtak som er basert på feil faktum om den norske utdanningen.
- Det må ikke foretas «dobbel» jevngodhetsvurdering av søkers utdanning, med andre ord både før og etter gjennomført lisensperiode (med ulikt resultat). Dette har medført feilaktige avslag på autorisasjon *etter* gjennomført lisensperiode, selv om alle vilkår i et forutgående vedtak er oppfylt, og avslag på fornyet lisens ved behov for forlenget lisensperiode pga. foreldrepermisjon.
- Saksbehandlingsfristene i EØS-forskriften § 21 må overholdes.
- Plikten til å tilby egnethetsprøve i EØS-forskriften § 15 er ikke oppfylt.
- Det stilles krav til prøveperiode i tilfeller hvor det ikke er grunnlag for det, bl.a. fordi vilkårene i EØS-forskriften § 15 ikke er oppfylt.
- Helsepersonellnemnda må i langt større grad etterprøve både det faktiske og rettslige grunnlaget i klagesaker, slik at det blir en reell to-instansprøving. NTF mener det er grunnlag for omgjøring og medhold i flere klagesaker enn i dag.
- Høringsnotatet punkt 4.1 siste avsnitt er statens anførsel i saken for Høyesterett, se høringsuttalelsen punkt 5.

5. KVALIFIKASJONSKRAVENE - FULLFØRT UTDANNING (HØRINGSNOTATET PUNKT 5.5.2)

Høringsnotatet punkt 5.5.2 andre avsnitt siste setning er statens anførsel i saken for Høyesterett (19-143507SIV-HRET). Hele punkt 5.5.2 fremstår som et partsinnlegg i saken for Høyesterett, hvor staten tapte på alle punkter i dom fra Agder lagmannsrett 2. juli 2019.

NTF mener det er sterkt kritikkverdig at departementet legger til grunn en fortolkning som ikke støttes av lagmannsretten, uten å avvende rettskraftig dom i Høyesterett. Høringsnotatet griper direkte inn i tvistetemaer som Høyesterett vil ta stilling til.

«Fullført utdanning» har hele tiden vært et lovbestemt vilkår for både autorisasjon og lisens. Saken gjelder tannleger med en fullført 5-årig utdanning i odontologi fra Danmark (300 ECTS - Cand. Odont. - Master of Science in Dental Surgery) som oppfyller de harmoniserte minstekravene til utdanning i yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 34, som har autorisasjon som tannlege, rekvisisjonsrett og rett til å utøve tannlegeyrket et helt yrkesliv i Danmark, og som etter lagmannsrettens syn har rettskrav på autorisasjon i Norge. Høyesterett sendte anmodning om rådgivende fortolkningsuttalelse til EFTA-domstolen 27. mars 2020.

Det er uforståelig hvorfor staten med alle tenkelige og utenkelige midler forsøker å utestenge tannleger utdannet i Danmark fra det norske arbeidsmarkedet, etter minst 40 år med et felles nordisk arbeidsmarked for helsepersonell (TRA-1998-11-11-1, erstattet av TRA-11-12-2018-31 fra 1.2.2020). Norge har i en årrekke finansiert studieplasser i odontologi på universitetene i Århus og København, som er forbeholdt norske statsborgere.

Spørsmålet må uansett være om Norge har et faktisk eller rettslig grunnlag for å slutte å godkjenne disse tannlegene.

Departementet unnlater å nevne saksbehandlingsreglene i EØS-forskriften § 26 (4), jf. direktivet artikkel 50 (2), jf. vedlegg VII nr. 2, som uttømmende regulerer hvilken dokumentasjon vertslandet kan innhente fra utdanningslandet (høringsuttalelsen punkt 3).

Departementet unnlater å nevne forvaltningspraksis fra 2007-2016, hvor tannleger med fullført 5-årig utdanning og autorisasjon som tannlege i Danmark fikk lisens i Norge, jf. helsepersonelloven § 49 (lagmannsrettens dom punkt 7.7). Helsedirektoratet bekreftet 8. februar 2016 at også tannlegen i saken for Høyesterett ville få lisens som tannlege i Norge (lagmannsrettens dom side 2). Dette gjaldt også en annen tannlege i en identisk situasjon HPN 2017/3403 (nevnt i høringsnotatet side 16). Begge fikk likevel avslag på autorisasjon og lisens høsten 2016.

Hvorfor ble tannleger utdannet i Danmark etter 40 år plutselig utestengt fra det norske arbeidsmarkedet? Helsedirektoratet opplyste i e-post 5. desember 2017 at «endret forvaltningspraksis for disse sakene høsten 2016 ... følger av vedtak fattet av Helseklage 20.1 2016» (HPN 15/211 tannlege utdannet i Polen). Tannleger utdannet i Polen får imidlertid fra høsten 2016 autorisasjon i Norge (høringsuttalelsen punkt 3.3.4), og fikk frem til det lisens i Norge.

Staten har beskrevet saksbehandlingen slik: «*Statens helsepersonellnemnd har i foreliggende vedtak ikke vurdert om [den] gjennomførte utdanning er «jevngod» med norsk tannlegeutdanning. Nemnda har heller ikke gjort noen undersøkelse av om den gjennomførte utdanningen ... tilfredsstill minimumsvilkårene i direktivets artikkel 34*» (prosesskriv til Høyesterett av 25. februar 2020). Det ble likevel den gang lagt til grunn at den 5-årige tannlegeutdanningen i Danmark *ikke* var jevngod med den norske utdanningen (HPN 2017/2647).

Styrelsen for Patientsikkerhet i Danmark har flere ganger bekreftet overfor norske myndigheter at den 5-årige tannlegeutdanningen i Danmark oppfyller minstekravene i direktivet artikkel 34. Etter omfattende bevisførsel, erkjente staten omsider: «*Staten bestrider ikke at tannlegeutdannelsen ved Århus universitet oppfyller minstekravene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 34 ... Staten anfører ikke at utdannelsen ved Århus universitet er vesensforskjellig fra de norske universitetsutdannelsene ...*» (prosesskriv til Agder lagmannsrett av 23. april 2019).

Lagmannsretten konkluderer med at «*saksbehandlingen ikke har vært forsvarlig, særlig når det sviktende faktiske grunnlaget ses i sammenheng med manglende forståelse av regelverket*» (dommen side 34).

Staten har endret begrunnelse flere ganger. Fra 2007-2016 ble det lagt til grunn at utdanningen var fullført, men ikke jevngod, deretter at den hverken var fullført eller jevngod. Nå hevdes det at utdanningen er jevngod, men ikke fullført. Den 5-årige utdanningen i Danmark er uendret.

Departementet synes å mene at heller ikke helsepersonellnemndas «nyeste» vedtak om lisens av 11. desember 2019 i påvente av dom fra Høyesterett (HPN 2018/11080), bør danne presedens for identiske saker fremover. Departementet forutsettes å begrunne et slik standpunkt. Det vises til at

Helsepersonellnemnda nå konkluderer med at den danske 5-årige tannlegeutdanningen «*må anses som jevngod med tilsvarende norsk utdanning ... kandidatutdanning som cand. odont. må anerkjennes som jevngod med tilsvarende norsk utdanning.*»

Det vises ikke minst til at lagmannsretten mener norsk forvaltningspraksis med å gi tidsbegrenset lisens til danskutdannede tannleger har vært i strid med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen med tilhørende direktiver (høringsuttalelsen punkt 3.3.5 og lagmannsrettens dom punkt 8).

Også høringsnotatene av 27. februar og 9. mars 2020 ser bort fra *faktainformasjon* fra Danmark om at utdanningen i Danmark er 5 år, ikke 6 år slik departementet nå hevder. Se bl.a. «Håndbok over regulerte helsepersonellgrupper i Norden» NA2016:908 fra Nordisk Ministerråds arbeidsgruppe: <http://dx.doi.org/10.6027/NA2016-908>, publisert på Helsedirektoratets hjemmesider. Om tannlegeutdanningene i Norden, med henvisning til direktivet, se side 89.

Departementet har ikke begrunnet hvorfor de mener at en fullført utdanning som oppfyller minstekravene i direktivet artikkel 34, *ikke* er en «bestått utenlandsk eksamen som er anerkjent etter avtale om gjensidig godkjenning», jf. helsepersonelloven § 48a (1) b, jf. sak C-675/17 **Preindl**.

Departementet har heller ikke begrunnet hvorfor de mener at vilkårene i helsepersonelloven § 48a (1) c og d *ikke* er oppfylt, når de 5-årige utdanningene i Norge og Danmark gir like yrkeskvalifikasjoner, autorisasjon som tannlege og rett til å utøve tannlegeyrket hele yrkeslivet i begge land. Se også sak C-340/89 **Vlassoupoulo**, sak C-238/98 **Hocsman** og sak C-31/00 **Dressen**.

Når «Departementet mener at kravene som stilles i de øvrige nordiske landene for å få autorisasjon, vil ivareta pasientsikkerheten tilstrekkelig» (høringsnotatet punkt 6 siste setning), er det enn mer uforståelig at de samtidig utestenger tannleger med autorisasjon fra Danmark. Det understrekes for ordens skyld at pasientsikkerhet ikke er et tema i saken for Høyesterett.

Dersom tannleger utdannet i Danmark får autorisasjon som tannlege i Norge, vil det sørge for *likebehandling* av tannleger utdannet i Norge og Danmark.

Høringsnotatet punkt 5.5.2 er i strid med departementets rettsanvendelse for leger og tannleger utdannet i Polen (høringsuttalelsen punkt 3.3.4). Departementet bes om å begrunne en slik forskjellsbehandling av EØS-borgere. Både Danmark og Polen har en 5-årig tannlegeutdanning som oppfyller minstekravene i direktivet artikkel 34, og særnasjonale postgraduate attester som er strengere enn direktivet og strengere enn de krav som stilles til tannleger utdannet i Norge.

Norge har ikke postgraduate vilkår for tannleger, og har heller aldri krevd slike postgraduate attester av tannleger utdannet i andre EØS-land.

Danmark har en postgraduat særnasjonal attest kalt «tilladelse til selvstændigt virke» (TSV). *Utdanningslandet* Danmark har opplyst følgende i brev direkte til norske myndigheter 15. august 2019 (sitert av både Helseklage og Helsepersonellnemnda i høringsuttalelse til høringsnotat av 27. februar 2020):

«Styrelsen for Patientsikkerhed kan oplyse, at en tandlæge uden ret til selvstændigt virke godt kan arbejde selvstændigt, men ikke kan nedsætte sig selvstændigt i praksis. Det vil sige, at vedkommende ikke kan få et ydernummer og åbne sig egen klinik, men skal være ansat hos en anden tandlæge (med ret til selvstændigt virke). Vedkommende kan godt have sine egne patienter. En tandlæge uden ret til selvstændigt virke har det fulde behandlingsansvar over for sine patienter, og har ordinationsret. Der kan klages over og ydes erstatning på grund af arbejde udført af en tandlæge uden ret til selvstændigt virke. ...»

Departementet legger feilaktig til grunn at denne attesten er obligatorisk i utdanningslandet, eller et vilkår for yrkesutøvelse som tannlege i Danmark. Attesten er ikke forankret i direktivets system, jf. direktivet artikkel 21 nr. 6. Departementet har ikke vurdert betydningen av sak C-365/13 **Ordre des architectes** avsnitt 21, om adgangen til å stille supplerende krav i vertsstaten.

Den postgraduate attesten gis på grunnlag av yrkeserfaring som ansatt tannlege i en ordinær tannlegestilling i offentlig eller privat sektor, eller i utlandet. Det er ingen andre vilkår enn 1 440 arbeidstimer, fordelt med et visst antall timer på barn og voksne pasienter. Det er ingen tidsfrist, vurdering eller eksamen. Dette har ingen betydning for «rammene for godkjenningssystemet og kapasiteten på relevante praksisplasser i Norge». Departementets redegjørelse i høringsnotatet punkt 5.2.2. fremstår som direkte misvisende.

Departementet har ikke vurdert betydningen av direktivet artikkel 55a, som forplikter EØS-land til å godkjenne yrkeserfaring (praksisperiode) fra andre land. Danmark har alltid godkjent yrkeserfaring som tannlege fra Norge, som grunnlag for den postgraduate attesten i Danmark, og det følger også direkte av «utdanningslandets egne regler» at «ansættelser i utlandet etter opnåelse av dansk autorisation» medregnes i grunnlaget for TSV i Danmark (høringsnotatet side 28).

Departementet unnlater å drøfte betydningen av at slike postgraduate særnasjonale vilkår har ulikt innhold, formål og innretning, og at «postgraduat» nettopp betyr at dette ikke er en del av utdanningen.

Det vises til lagmannsrettens vurdering av dette (dommen side 22 og side 29), hvor det uttales: *«Det danske TSV er således ikke en del av den danske tannlegeutdanningen, men et postgraduat tilleggskrav til praksis før man som tannlege kan starte sin egen tannklinikk eller kjøpe en annen praksis og drive for seg selv ... en danskutdannet tannlege kan arbeide et fullt yrkesliv som tannlege i Danmark uten TSV. ... At danske myndigheter har valgt å stille et tilleggskrav for den som skal drive egen næringsvirksomhet som tannlege kan ikke få betydning for den grunnleggende adgang til tannlegeyrket i Norge».*

Lagmannsretten legger til grunn at *«Alle de fem tannlegeutdanningene ved universitetene i Norge og Danmark oppfyller minstekravene for tannlegeutdanning som er nevnt i yrkeskvalifikasjonsdirektivet artikkel 34 nr. 3. ... Søker med kvalifikasjonsbevis for dansk tannlegeutdanning ved dansk universitet, som uten tvil samsvarer med tilsvarende norsk utdanning i lengde, faglig innhold og omfang, skal gis samme rettigheter til utøvelse av tannlegeyrket i Norge som en norsk tannlegeutdanning gir»* (dommen side 25 og 30).

NTF mener det er graverende at departementet til tross for ovennevnte og dom fra Agder lagmannsrett av 2. juli 2019 fastholder at disse tannlegene er *tannlegestudenter* uten fullført utdanning, og fremmer forslag som tar sikte på å utestenge dem fra enhver yrkesaktivitet som tannlege i Norge, uten å avvende rettskraftig dom i Høyesterett.

Departementets forslag vil innebære at tannleger som oppfyller alle tannhelsefaglige kompetansekrav for å være tannlege i Norge, ikke skal ha rett til fri bevegelighet og rett til etablering som tannlege i Norge.

Direktivet er i utgangspunktet ikke til hinder for postgraduate særnasjonale tilleggsvilkår for ulike former for yrkesutøvelse i hjemstaten. I nasjonale interne tilfeller utøves det ikke «fri bevegelighet» i EØS-avtalens forstand. Andre eller strengere krav til egne borgere, såkalt «omvendt diskriminering», vil ikke være i strid med direktivet eller EØS-avtalen. Dette har først betydning når det er et grenseoverskridende element, f.eks. når tannlege utdannet i Danmark ønsker å utøve tannlegeyrket i Norge.

Departementet bes redegjøre for det rettslige grunnlaget for endret rettsanvendelse i søkeres disfavør, vurdert opp mot kravet til likebehandling, ikke-diskriminering og proporsjonalitet (høringsuttalelsen punkt 3.3.7).

For det tilfelle at Høyesterett skulle være enig med staten i at autorisasjon som tannlege i Danmark ikke gir rett til autorisasjon i Norge, er det ingen reelle grunner til at disse tannlegene ikke skal få varig lisens som tannlege i Norge med vilkår om at de ikke kan drive selvstendig næringsvirksomhet (egen tannklinikk) før de får attesten TSV fra Danmark.

Dette forutsetter imidlertid at departementet mener det *ikke* er i strid med EØS-avtalen artikkel 28 og 31 at Norge stiller *andre og strengere* krav til tannleger utdannet i Danmark enn til tannleger utdannet i Norge (og Polen).

Den endelige betydningen av postgraduate særnasjonale attester vil først bli avklart etter rettskraftig dom i Høyesterett.

6. ENDRINGER I REGLENE OM LISENS (HØRINGSNOTATET PUNKT 5)

Som departementet understreker er formålet med lisens å legge til rette for yrkesutøvelse også når vilkårene for autorisasjon ikke er oppfylt. Det vises til bakgrunnen for forslaget (høringsnotatet **punkt 5.1**).

NTF mener forslaget til endret ordlyd i helsepersonelloven § 49 ikke innebærer noe annet eller mer enn det som allerede følger av gjeldende rett. De foreslåtte endringene er ikke nødvendig for å ivareta behovet for «mer fleksibel praksis» (høringsnotatet **punkt 5.2**). Som departementet påpeker: «Handlingsrommet for direktoratet er uansett videre enn etter forskriften» om lisens til helsepersonell (høringsnotatet punkt 3.6). NTF støtter imidlertid forslaget om å bytte ut ordet «skikket» med kvalifisert (høringsnotatet **punkt 5.11**).

NTF mener primært at det er behov for en saksbehandling som oppfyller grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper og forvaltningspraksis basert på riktig faktum og riktig rettsanvendelse. Dette er en forutsetning for at Helsedirektoratet skal kunne vurdere hvilke arbeidsoppgaver helsepersonell «faktisk er kvalifisert til». De pågående sakene i rettssystemet gjelder helsepersonell som fikk lisens i Norge frem til 2016. NTF mener at søkere har rettskrav på både autorisasjon og lisens i flere tilfeller, basert på gjeldende rett (høringsuttalelsen punkt 3 og 5).

NTF er kritisk til at departementet tilsynelatende vil legge til rette for delvis adgang i *større utstrekning* enn det som følger av direktivet artikkel 4f, jf. EU-domstolen sak C-575/11 **Nasiopoulos** og sak C-330/03 **Colegio**, og er bekymret for at dette vil kunne få konsekvenser for pasientsikkerheten (høringsnotatet **punkt 5.3 og 5.5.4**).

NTF mener en ev. ordning med varig lisens til helsepersonell uten at språkkravene er oppfylt, bør praktiseres restriktivt og strengt avgrenset til arbeid uten pasientkontakt (høringsnotatet **punkt 5.4**).

NTF vil gjenta behovet for å innføre språkkontroller i tråd med direktivet artikkel 53. Det vises til felles høringsuttalelse fra NTF, Den norske legeforening og Norsk psykologforening av 16. september 2016 til forslag fra Helse- og omsorgsdepartementet om *endringer i EØS-forskriften om godkjenning av helsepersonell (gjennomføring av endringer i EUs yrkeskvalifikasjonsdirektiv)*.

Med hensyn til forslaget om varige lisenser bes det om en begrunnelse basert på gjeldende rett og Norges EØS-rettslige forpliktelser, slik det er beskrevet i høringsnotatet punkt 3. Det er uklart både hva departementet mener og hvorfor (høringsnotatet **punkt 5.7**).

Også punkt 5.7 tredje ledd er statens *anførse!* i saken for Høyesterett, se høringsuttalelsen punkt 5. Helsepersonell *har* en fullført utdanning dersom utdanningslandet bekrefter at de harmoniserte minstekravene i direktivet er oppfylt. «Å gi slike søkere varig godkjenning» vil være i samsvar med både EØS-avtalen og systemet etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet, jf. bl.a. sak C-675/17 **Preindl**.

Som påpekt i høringsuttalelse fra NTF 22. juni 2018 til «*Forslag til endringer i forskrift om lisens til helsepersonell*» er det også for leger med utdanning som oppfyller minstekravene i direktivet artikkel 24, grunn til å stille spørsmål ved om departementets syn er i overensstemmelse med EØS-avtalen og yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Det vises videre til høringsuttalelse fra Den norske legeforening i samme sak.

NTF mener departementets syn på når det skal gis «tidsbegrenset lisens for å gjennomføre kvalifiseringstiltak» (høringsnotatet **punkt 5.11.1** fjerde siste avsnitt) er i strid med gjeldende rett, se høringsuttalelsen punkt 3. Det vises til høringsnotatet **punkt 5.8 og 5.9** første avsnitt, jf. bl.a. EØS-forskriften § 15. Også punkt 5.8 fjerde avsnitt er statens *anførse!* i saken for Høyesterett, se høringsuttalelsen punkt 5.

NTF støtter ikke forslaget om å oppheve helsepersonelloven § 49 andre ledd, som presiserer Norges EØS-rettslige forpliktelser (høringsnotatet **punkt 5.11.2**). Som departementet påpeker vil bl.a. utjevningstiltak etter EØS-forskriften § 15 gi grunnlag for lisens i stedet for autorisasjon. Dette bidrar

til å understreke at det ikke er overlatt til forvaltningens frie skjønn om internasjonale forpliktelser skal overholdes.

NTF er skeptiske til grunnlaget for utvidelse av ordningen med «fagområdelisens» til tannleger og -spesialister fra utenfor EØS-området (høringsnotatet **punkt 4.2.7 og 5.7 andre avsnitt**).

NTF deler departementets bekymring i høringsnotatet **punkt 5.10**, og mener det vil være svært krevende både for Helsedirektoratet, arbeidsgiver og tilsynsmyndigheter å sikre at pasientsikkerheten opprettholdes for de forslagene som går lengre enn Norges EØS-rettslige forpliktelser.

NTF vil påpeke at noen yrker er tillagt et særlig ansvar og beslutningsmyndighet i forbindelse med helsehjelpen bl.a. tannleger. NTF er av den oppfatning at det da er helt avgjørende at det i disse yrkene stilles tilstrekkelige krav til kompetanse. NTF vil i den sammenheng understreke at tannleger i privat tannhelsetjeneste stort sett er selvstendig næringsdrivende og følgelig ikke har arbeidsgiver. Det er svært viktig at Helsedirektoratet har inngående kunnskap om tjenesten slik at det ikke fattes vedtak som bidrar til å svekke kvaliteten i tjenesten.

NTF vil understreke at det er viktig at begrensninger i lisens er offentlig tilgjengelig, og er kritiske til forslaget om at det ikke skal gjøres endringer i Helsepersonellregisteret (Høringsnotatet **punkt 7.1**).

7. ENDRINGER I TILLEGGSKRAVFORSKRIFTEN (KRAV TIL FAGPRØVE) OG ØVRIGE MERKNADER

NTF støtter departementets vurderinger og forslag i høringsnotatet **punkt 6**. NTF har tidligere spilt inn at departementet også burde se på muligheten for å tilby kurs i nasjonale fag, norsk regelverk og legemiddelhåndtering til helsepersonell med utdanning fra EØS-området.

NTF ber departementet vurdere om odontologistudenter skal tas inn i lisensforskriften (høringsnotatet punkt 3.6). «Forskrift om lisens til odontologiske studenter ved norske universiteter» (FOR-1983-06-06-4056) ble opphevet fra 1 januar 2001 da helsepersonelloven trådte i kraft, og er ikke erstattet. Odontologistudenter har etter dette jobbet på medhjelperansvar, jf. helsepersonelloven § 5, og ikke på studentlisens slik det fremgår av Ot.prp. nr. 13 (1998-1999), se høringsnotatet side 12 øverst.

Med vennlig hilsen

Den norske tannlegeforening

Camilla Hansen Steinum
President

Tone Galaasen
Advokat

Dokumentet er elektronisk signert av Camilla Hansen Steinum den 16.06.2020.