

s.remissvar@regeringskansliet.se
s.fs@regeringskansliet.se

Yttrande över Ds 2018:21 Åtgärder för en stärkt patientsäkerhet och en effektivare hantering av behörighetsärenden inom hälso- och sjukvården (S2018/03579/FS)

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN, noterar som mycket positivt att Regeringskansliet, trots tidigare omfattande lagstiftningsarbete på området, funnit utrymme för ytterligare överväganden i syfte att förbättra handläggningen av behörighetsärenden inom hälso- och sjukvården och därmed ytterligare stärka patientsäkerheten. De förslag som framläggs i den nu remitterade promemorian synes dock i vissa delar otillräckligt analyserade, särskilt i vad avser de processuella delarna. Ett fortsatt beredningsarbete är därför nödvändigt.

Ansvarsnämnden behandlar i det följande de olika förslagen i den ordning som följer av de föreslagna ändringarna i patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL.

Prövotidens längd (8 kap. 1 §)

Enligt gällande bestämmelser är prövotiden alltid tre år. I promemorian föreslås att prövotid ska vara *längst* tre år, dvs. prövotidens längd lämnas öppen inom ramen för en tidsgräns av tre år. Syftet är att möjliggöra en individuell bedömning där hänsyn kan tas till t.ex. om den enskilde redan på eget initiativ inlett provtagningar och liknande.

Från rent principiell synpunkt kan detta förslag te sig tilltalande. Det måste emellertid beaktas att många yrkesutövare önskar så kort prövotid som möjligt, oavsett om de själva redan tagit itu med sina problem eller inte. En helt öppen reglering kan leda till mycket diskussion och skriftväxling om prövotiden bör vara t.ex. 18 månader eller om 14 månader kan vara tillräckligt. Särskilt betänkligt är att beslut om prövotidens längd kommer att kunna överklagas till förvaltningsdomstol och föranleda motsvarande processande där. Det finns en klar risk att en kortare prövotid ibland kan komma att gå till ända innan ett lagkraftvunnet beslut i denna fråga föreligger.

Ansvarsnämnden anser därför att, om en mera flexibel reglering övervägs, denna bör ge tydligt uttryck för att prøvotiden liksom nu normalt ska vara tre år, men att ansvarsnämnden (och domstol) i undantagsfall – t.ex. om särskilda skäl föreligger – ska kunna besluta om en kortare tid än tre år.

Ansvarsnämnden noterar vidare att promemorian inte berör problemet med att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) yrkar på en enligt ansvarsnämndens bedömning alltför kort prøvotid, vilket då begränsar nämndens möjligheter att besluta om en adekvat åtgärd. Denna fråga diskuteras nedan i anslutning till förslaget till ny 9 kap. 15 a § PSL.

Obligatorisk prøvotidsplan (8 kap. 2 §)

Enligt gällande bestämmelser görs en bedömning av behovet av prøvotidsplan. I promemorian anføres att en ordning där prøvotidsplan alltid beslutas både kan säkerställa och underlätta en mer strukturerad uppföljning från IVO:s sida. Ansvarsnämnden delar denna åsikt och anser således, liksom promemorian, att prøvotidsplan bör vara obligatorisk.

Ansvarsnämnden vill tillägga att den föreslagna ordningen emellertid förutsätter att IVO ges en generell skyldighet att på begäran av ansvarsnämnden eller domstol upprätta ett förslag till prøvotidsplan även om myndigheten själv bara yrkat på t.ex. återkallelse av legitimation (jfr förslaget till 12 § tredje stycket). Annars kommer kravet på obligatorisk plan att hindra ett beslut om prøvotid. Nämnden utgår från att detta beaktas i det fortsatta beredningsarbetet.

Prövotid i samband med att ny legitimation/behörighet meddelas (8 kap. 4 §, 10 § och 12 § andra stycket)

Enligt nuvarande regler kan, om legitimation återkallats, ny legitimation meddelas efter ansökan om kraven i 4 kap. är uppfyllda. Motsvarande gäller för behörighet att förskriva bl.a. narkotiska läkemedel. Det ankommer på den sökande att visa att förutsättningarna är uppfyllda. Om den presenterade utredningen är otillräcklig för att visa att den sökande kan betros med ny legitimation/behörighet kommer ansökan att avslås. I promemorian föreslås en möjlighet att i vissa mera svårbedömda fall kunna förena ett beslut om ny legitimation/behörighet med ett beslut om prøvotid.

Ansvarsnämnden bedömer att den föreslagna bestämmelsen, som begränsar sig till fall då den sökande kan befaras sakna tillräckliga medicinska kunskaper eller i övrigt inte vara lämplig, knappast skulle kunna tillämpas. Om det sålunda kan befaras att en sökande inte är lämplig att inneha legitimation bör ansökan avslås. Detsamma gäller om sökanden inte kan antas ha tillräckliga medicinska kunskaper för att arbeta på ett patientsäkert sätt.

Det nu sagda hindrar dock inte att det undantagsvis kan finnas fall då underlaget inte medger en säker bedömning samtidigt som sökanden knappast har möjlighet att komplettera utredningen ytterligare, t.ex. i fråga om risk för återfall i psykisk sjukdom eller missbruk.

Ansvarsnämnden instämmer i att det för vissa sådana fall skulle vara önskvärt med en möjlighet att förena beslut om ny legitimation med en provotid. Ansvarsnämnden anser emellertid att bestämmelsen bör avgränsas på annat sätt, t.ex. till fall då den sökande inte förmår visa att han/hon har tillräckliga medicinska kunskaper eller i övrigt uppfyller de krav som ställs från patientsäkerhetssynpunkt. Detta bör beaktas i det fortsatta beredningsarbetet.

Precisering av krav för ny behörighet att förskriva narkotiska läkemedel m.m. (8 kap. 12 § första stycket)

Ansvarsnämnden har ingen erinran mot förslaget.

Omfattningen av ansvarsnämndens prövning (9 kap. 15 a §)

HSAN arbetar under domstolsliknande former. Detta innebär dock inte att samma processuella regler gäller som för domstolar. Förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller således uttryckligen endast rättskipning i de allmänna förvaltningsdomstolarna. För ansvarsnämndens verksamhet gäller i stället förvaltningslagen (2017:900) i den utsträckning inte särskilda regler har givits i 9 kap. PSL.

Förvaltningslagen och även PSL saknar motsvarighet till regeln i 29 § förvaltningsprocesslagen enligt vilken rättsens avgörande inte får gå utöver vad som yrkas i målet. Inte desto mindre har HSAN åtminstone i senare praxis anammats denna princip och således ansett sig förhindrad att besluta om en åtgärd som inte yrkats av IVO även om de åberopade och styrkta omständigheterna givit tillräcklig grund för detta. Nämnden har således sett sig bunden av IVO:s yrkanden angående rättsföljden och inte endast av vilka omständigheter som åberopas till stöd för anmälan. Som framgår av promemorian har detta i vissa fall lett till otillfredsställande resultat, såsom att ingripande helt uteblivit då den av IVO yrkade åtgärden inte ansetts adekvat.

Ett bidragande skäl till den inledda mycket restriktiva tillämpningen kan vara den nya avfattningen av 9 kap. 7 § PSL, vari bl.a. anges att det i en anmälan till ansvarsnämnden ska finnas uppgift om ”vad som yrkas i ärendet”. I den tidigare gällande lagstiftningen (7 kap. 8 § lagen/1998:531/om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område) angavs i stället att en anmälan skulle innehålla uppgift om ”vilken anmärkning som riktas mot en anmäld”. Någon förklaring till den ändrade formuleringen, som uppenbarligen främst setts som en modernisering av bestämmelserna, har inte stått att finna. Inte heller finns i förarbetena till PSL någon redovisning eller analys av processen i HSAN eller något som tyder på att en strikt bundenhet till IVO:s yrkanden angående val av åtgärd därmed skulle vara åsyftad.

Det kan tilläggas att det inte heller är någon naturlig ordning att en anmälan – till skillnad från en ansökan – förenas med ett yrkande som därmed begränsar beslutsmyndighetens prövning (jfr von Essen m.fl.: Förvaltningsrättens grunder, 3 uppl. 2018, s. 133-134). Jämförelse bör även, som anförs i promemorian, göras med förfarandet i brottmål, där rätten är bunden av åklagarens gärningsbeskrivning men inte av yrkanden om rättslig rubricering eller om påföljden.

En absolut bundenhet till IVO:s yrkanden är olycklig av flera skäl. Som ovan nämnts kan olyckligt utformade yrkanden från IVO:s sida leda till att ansvars-nämnden inte kan besluta om den åtgärd som är motiverad och behövlig utifrån de omständigheter som redovisats. Det kan även noteras att IVO:s olika avdelningar och handläggare, trots internt samordningsarbete, inte alltid är konsekventa i vilken åtgärd som yrkas. Detta kan leda till en inkonsekvent tillämpning på så sätt att likartade omständigheter inte bedöms på ett enhetligt sätt. Endast ansvarsnämnden har den överblick som krävs för att utveckla en konsekvent praxis för hela landet med hänsyn tagen till legalitet, objektivitet och proportionalitet (jfr 5 § förvaltningslagen). Här bör också erinras om ansvarsnämndens kvalificerade sammansättning och expertis, vilken i hög grad bör garantera välgrundade avgöranden.

I promemorian föreslås en ny paragraf, 9 kap. 15 a § PSL, för att råda bot på vissa av de ovannämnda olägenheterna. Ansvarsnämnden ställer sig dock mycket tveksam till denna lösning, som – förutom att den inte täcker alla situationer där yrkandena i ärendet begränsar nämndens prövning – framstår som lösryckt och inte grundad på någon närmare analys av processen i HSAN. Är det verkligen korrekt att tolka den nya avfattningen av 9 kap. 7 § PSL på det sätt som skett? Och är det önskvärt? Här ger promemorian inga svar.

Ansvarsnämnden anser att processordningen i HSAN är oklar och bör göras till föremål för en ingående rättslig analys i det fortsatta beredningsarbetet. Det behövs svar på vad nämnden kan och bör besluta om inom ramen för ett anmält ärende. Särskilt angeläget är att klargöra den formella prövningsramen, dvs. när och i vilken utsträckning nämnden är bunden av de yrkanden om viss åtgärd som framställts i ärendet.

Som framgått anser nämnden att den bör ha en större frihet att utifrån av IVO åberopade och utredda omständigheter och med beaktande av allas likhet inför lagen besluta om den åtgärd som i varje enskilt fall framstår som mest adekvat. Med hänsyn till den fasta praxis som för närvarande finns om bundenhet till formellt framställda yrkanden är vissa lagändringar i 9 kap. PSL nödvändiga för att åstadkomma detta. Den begränsade lagändring som föreslås i promemorian är enligt nämndens mening otillräcklig och kan snarare skapa ytterligare tolkningsproblem i närliggande situationer, t.ex. vid yrkanden om prövotidens längd (jfr ovan).

Åldersgräns för innehav av legitimation/förskrivningsrätt

I promemorian avvisas tanken på en generell åldersgräns för innehav av legitimation. Ansvarsnämnden kan visserligen instämma i att det inte synes föreligga något större behov av en sådan begränsning. Däremot anser nämnden att promemorian alltför lättvindigt avfärdar problemet med att inte yrkesverksamma läkare behåller sin rätt att utan några begränsningar förskriva narkotiska och andra potenta läkemedel. Att benämna detta ”hobbyförskrivning” är att bagatellisera frågan.

I nämndens praxis finns inte så få exempel på åldriga och/eller sjukliga läkare (och även tandläkare) som använt sin förskrivningsrätt på ett omdömeslöst sätt och fått denna återkallad efter anmälan från IVO. Detta är emellertid en tidskrävande process. Det kan ta lång tid innan sådana förskrivningar uppmärksammas av apotek

och därmed kommer till IVO:s kännedom. På detta följer IVO:s utredning och sedan processen i HSAN.

Ansvarsnämnden anser att beslutsamma och snabbt verkande åtgärder måste övervägas för att förhindra att narkotiska läkemedel m.m. förskrivs på ett patientfarligt sätt av tidigare yrkesutövare som inte längre har aktuella eller relevanta medicinska kunskaper. Det är tveksamt om systemet med elektroniska recept är tillräckligt för att komma till rätta med detta problem. En generell verkande regel är onekligen en effektivare åtgärd än en långdragen beslutsprocess. Frågan bör utredas vidare.

Sammanfattning

Ansvarsnämnden tillstyrker förslagen avseende obligatorisk provotidsplan och precisering av krav för ny behörighet att förskriva narkotiska läkemedel m.m.

Ansvarsnämnden ställer sig i princip positiv till förslagen om provotidsplan i samband med meddelande av ny legitimation/behörighet, men föreslår en annan och mera ändamålsenlig avgränsning av bestämmelsen.

Ansvarsnämnden vill inte motsätta sig en mera flexibel reglering av provotidens längd, men anser att denna i så fall måste ges karaktär av tydlig undantagsbestämmelse.

Ansvarsnämnden anser inte att förslaget angående omfattningen av ansvarsnämndens prövning är lämpligt och avstyrker detta. En annan och mer heltäckande lösning bör övervägas inom ramen för en fördjupad analys av processordningen i HSAN.

Ansvarsnämnden anser att fortsatta överväganden behövs i fråga om icke yrkesverksamma läkare/tandläkares behörighet att förskriva narkotiska läkemedel m.m.

Vad som i övrigt anförs i promemorian föranleder inget yttrande av nämnden.

Beslut om detta yttrande har fattats av Susanne Billum, ordförande, medicinska revisorn Gerd Fridh, gruppchefen Emma Ölmebäck, leg. tandläkaren Henrik Toremalm, leg. sjuksköterskan Lena Burström, f.d. riksdagsledamoten Susanna Haby, distriktssköterskan Kerstin Sjöström, landstingsrådet Johan Edstav och f.d. landstingsrådet Monica Ekström. Juristen Ursula Carlgren har föredragit ärendet.

Susanne Billum

Ursula Carlgren