

Utbildningsdepartementet
Universitets- och högskoleenheten
Lisa Midlert

Tydliggörande av yrkeskvalifikationsdirektivets minimikrav på antal studietimmar för läkar- och tandläkarexamen

Remissinstanser

Gotlands kommun

Goteborgs universitet

Karolinska institutet

Linköpings universitet

Lunds universitet

Malmö universitet

Region Blekinge

Region Dalarna

Region Gävleborg

Region Halland

Region Jämtland Härjedalen

Region Jönköpings län

Region Kalmar län

Region Kronoberg
Region Norrbotten
Region Skåne
Region Stockholm
Region Sörmland
Region Uppsala
Region Värmland
Region Västerbotten
Region Västernorrland
Region Västmanland
Region Örebro län
Region Östergötland
Socialstyrelsen
Svenska Läkaresällskapet
Sveriges Förenade Studentkårer
Sveriges Kommuner och Regioner
Sveriges läkarförbund
Sveriges Tandläkarförbund
Umeå universitet
Universitets- och högskolerådet
Universitetskanslersämbetet

Uppsala universitet

Vårdföretagarna

Västra Götalandsregionen

Örebro universitet

Överklagandenämnden för högskolan

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 28 januari 2021**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer U2020/05211 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

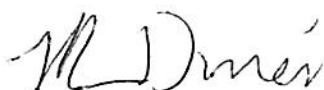
Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemoria.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se. Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Johanna Dunér
Ämnesråd

Kopia till

Riksdagens utredningstjänst
Norstedts juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm



Regeringskansliet

Promemoria

2020-10-15
U2020/05211

Utbildningsdepartementet
Universitets- och högskoleenheten

Tydliggörande av yrkeskvalifikationsdirektivets minimikrav på
antal studietimmar för läkar- och tandläkarexamen

Innehåll

1. Promemorians huvudsakliga innehåll.....	4
2. Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100).....	5
3. Yrkeskvalifikationsdirektivet ställer minimikrav på bl.a. läkar- och tandläkarutbildningarna	10
3.1 Läkare och tandläkare är reglerade yrken som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet	10
3.2 Automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer förutsätter gemensamma minimikrav på utbildningarna	11
3.3 Yrkeskvalifikationsdirektivet innehåller minimikrav på antal studietimmar för läkare och tandläkare.....	11
4. Högskolelagens och högskoleförordningens krav på högskoleutbildning och examina	12
4.1 Allmänna krav för examina och högskoleutbildning.....	12
4.2 Särskilt om läkarutbildningen.....	13
4.3 Särskilt om tandläkarutbildningen.....	14
5. Kommissionen anser att yrkeskvalifikationsdirektivets minimikrav på antal studietimmar måste tydliggöras i författning.....	14
5.1 Kommissionens formella underrättelse.....	14
5.2 Regeringens svar på den formella underrättelsen	14
5.3 Kommissionens motiverade yttrande.....	15
6. Antalet studietimmar för läkarexamen och tandläkarexamen tydliggörs i författning	16
7. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	20
8. Konsekvenser.....	21
8.1 Konsekvenser för universitet med tillstånd att utfärda läkarexamen	21
8.2 Konsekvenser för universitet med tillstånd att utfärda tandläkarexamen	22
8.3 Konsekvenser för studenterna.....	23
8.4 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män och integrationspolitiska konsekvenser	23
8.5 Konsekvenser för hälso- och sjukvårdens huvudmän	23
8.6 EU-rättsliga konsekvenser.....	24

8.7 Ekonomiska konsekvenser.....	24
8.8 Konsekvenser för företag.....	24

1. Promemorians huvudsakliga innehåll

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). I promemorian föreslås ändringar i examensbeskrivningarna för läkarexamen respektive tandläkarexamen i bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100). Ändringarna innebär att det anges i bilagan att studenten för respektive examen ska ha fullgjort minst ett visst antal timmars teoretisk och praktisk utbildning. De ändringar som föreslås i promemorian syftar till att i den svenska regleringen tydliggöra de minimikrav avseende studietimmar för läkarutbildning och tandläkarutbildning som finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU (yrkeskvalifikationsdirektivet). Ändringarna har utarbetats till följd av ett motiverat yttrande från Europeiska kommissionen (kommissionen (KOM:s referens SG-Greffe (2019) D/17461, ärendenummer 2018/2307). Det motiverade yttrandet avser även andra frågor som inte behandlas i denna promemoria.

Eftersom utbildningarna till läkarexamen och tandläkarexamen redan i dag bedöms uppfylla minimikraven för antal studietimmar som anges i yrkeskvalifikationsdirektivet innebär ändringarna endast ett tydliggörande av direktivets krav. Ändringarna bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser utöver vissa administrativa kostnader av mindre omfattning som uppstår vid justeringar av kursplaner etc. Dessa kostnader beräknas rymmas inom ramen för lärosätenas anslag.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 31 mars 2021 och tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter utgången av december 2021.

2. Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs att bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100)¹ ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 31 mars 2021.
 2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter utgången av december 2021.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för utbildning som har påbörjats före den 1 januari 2022.

¹ Förordningen omtryckt 1998:1003.

EXAMENSORDNING

4. Examensbeskrivningar

EXAMINA PÅ AVANCERAD NIVÅ

YRKESEXAMINA

Läkarexamen

Självständigt arbete (examensarbete)

För läkarexamen ska studenten inom ramen för kursfordringarna ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 30 högskolepoäng.

Övrigt

För läkarexamen ska också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

Psykologexamen

Omfattning

Psykologexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 300 högskolepoäng.

² Senaste lydelse 2019:161.

Tandläkarexamen

Självständigt arbete (examensarbete)

För tandläkarexamen ska studenten inom ramen för kursfordringarna ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 30 högskolepoäng.

Övrigt

För tandläkarexamen ska också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

EXAMINA PÅ GRUNDNIVÅ ELLER AVANCERAD NIVÅ

Föreslagen lydelse

EXAMENSORDNING

4. Examensbeskrivningar

EXAMINA PÅ AVANCERAD NIVÅ

YRKESEXAMINA

Läkarexamen

Självständigt arbete (examensarbete)

För läkarexamen ska studenten inom ramen för kursfordringarna ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 30 högskolepoäng.

Övrigt

För läkarexamen ska studenten ha fullgjort minst 5 500 timmars teoretisk och praktisk utbildning.

För läkarexamen ska också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

Psykologexamen

Omfattning

Psykologexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 300 högskolepoäng.

Tandläkarexamen

Självständigt arbete (examensarbete)

För tandläkarexamen ska studenten inom ramen för kursfordringarna ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 30 högskolepoäng.

Övrigt

För tandläkarexamen ska studenten ha fullgjort minst 5 000 timmars teoretisk och praktisk utbildning.

För tandläkarexamen ska också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

EXAMINA PÅ GRUNDNIVÅ ELLER AVANCERAD NIVÅ

3. Yrkeskvalifikationsdirektivet ställer minimikrav på bl.a. läkar- och tandläkarutbildningarna

Sedan 1960-talet har flera EU-direktiv reglerat erkännande av examina och yrkeskompetens med syftet att underlätta för personer som vill arbeta i medlemsländer där yrket är reglerat. Dessa direktiv ersattes år 2005 av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet). Direktivet reglerar erkännande av yrkeskvalifikationer som innehas av medborgare inom EU som vill utöva ett reglerat yrke som egenföretagare eller anställda i en annan medlemsstat. Direktivet är tillämpligt både på tillfällig yrkesutövning och på varaktig verksamhet (etablering). År 2013 moderniserades det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU om ändring av direktivet 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen), nedan kallat ändringsdirektivet. Det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet i dess lydelse enligt ändringsdirektivet benämns fortsättningsvis yrkeskvalifikationsdirektivet. Yrkeskvalifikationsdirektivet har genomförts i Sverige genom bl.a. lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Kommissionen har i ett motiverat yttrande anfört att Sverige, bl.a. genom att inte tydligt i den nationella lagstiftningen ange antalet studietimmar i utbildningarna som leder till läkar- och tandläkarexamen, inte har fullgjort sina skyldigheter enligt yrkeskvalifikationsdirektivet. Ärendet beskrivs utförligare i avsnitt 5 och förslag på åtgärder finns i avsnitt 6. Dessförinnan lämnas en kort beskrivning av direktivet, dess syfte och de minimikrav som anges i direktivet i fråga om vissa utbildningar i avsnitt 3.1–3.4. Därefter beskrivs högskolelagens och högskoleförordningens krav på högskoleutbildning och examina i avsnitt 4.

3.1 Läkare och tandläkare är reglerade yrken som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet

Med ett reglerat yrke avses i yrkeskvalifikationsdirektivet i korthet yrkesverksamhet där det genom lagar eller andra författningar direkt eller indirekt krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av verksamheten (artikel 3 i yrkeskvalifikationsdirektivet).

Varje medlemsstat som omfattas av direktivet har i princip rätt att själv bestämma vilka yrken som ska regleras och vilka krav på yrkeskvalifikationer som ska ställas. Det krävs dock att regleringen varken direkt eller indirekt diskriminerar på grund av nationalitet eller bosättningsort, att kraven är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset samt att kraven är lämpliga för att uppnå de eftersträlvade målen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen (artikel 59.3 i yrkeskvalifikationsdirektivet).

Behörig att utöva yrke som bl.a. läkare och tandläkare är enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) endast den som har legitimation för yrket eller som särskilt förordnats att utöva det (4 kap. 4 §). Yrkestitlarna läkare och tandläkare är skyddade yrkestitlar och får användas endast av den som har legitimation för yrket eller genomgår föreskriven praktisk tjänstgöring (4 kap. 5 §). Yrkena är således reglerade yrken och omfattas därmed av yrkeskvalifikationsdirektivet.

3.2 Automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer förutsätter gemensamma minimikrav på utbildningarna

Yrkeskvalifikationer för verksamhet som läkare respektive tandläkare i Sverige erkänns enligt ordningen med s.k. automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer (artikel 21 i yrkeskvalifikationsdirektivet och 13 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer). Ett automatiskt erkännande innebär att det inte sker någon bedömning av innehållet av en persons kvalifikationer eller jämförelse med det mottagande landets krav på kvalifikationer. Ett examensbevis i sig ger i stället rätt att utöva ett yrke i alla medlemsstater där yrket är reglerat på samma villkor som de som har förvärvat kvalifikationerna i den mottagande medlemsstaten. Examensbeviset ska vara anmält av medlemsstaten och återfinnas i bilaga V till yrkeskvalifikationsdirektivet. Automatiskt erkännande av formella yrkeskvalifikationer som bl.a. läkare och tandläkare bygger på en ordning med samordning mellan medlemsländerna av minimikraven för utbildning.

3.3 Yrkeskvalifikationsdirektivet innehåller minimikrav på antal studietimmar för läkare och tandläkare

För läkare gäller sedan 2013 enligt artikel 24.2 i yrkeskvalifikationsdirektivet att den medicinska grundutbildningen sammanlagt ska omfatta minst fem års studier, eller ett likvärdigt antal ECTS-poäng, och ska bestå av minst 5 500 timmars teoretisk och praktisk undervisning. I det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet från 2005 kunde minimikraven uppnås genom att den

medicinska grundutbildningen sammanlagt skulle omfatta minst sex års studier, eller 5 500 timmars teoretisk och praktisk undervisning.

För tandläkare gäller sedan 2013 enligt artikel 34.2 att den grundläggande tandläkarutbildningen ska omfatta minst fem års studier, eller ett likvärdigt antal ECTS-poäng, och ska bestå av minst 5 000 timmars teoretisk och praktisk utbildning. I det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet från 2005 uppfylldes kraven genom att den grundläggande tandläkarutbildningen skulle omfatta minst fem års studier på heltid med teoretisk och praktisk undervisning.

4. Högskolelagens och högskoleförordningens krav på högskoleutbildning och examina

4.1 Allmänna krav för examina och högskoleutbildning

Högskoleutbildning ska enligt högskolelagen (1992:1434) ges på tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. För var och en av nivåerna finns en beskrivning av övergripande krav på och målen med utbildningen (1 kap. 7–9 a §§ högskolelagen). Omfattningen av högskoleutbildning anges i högskolepoäng där heltidsstudier under ett normalstudieår om 40 veckor motsvarar 60 högskolepoäng (6 kap. 2 § högskoleförordningen [1993:100]).

Examina ska avläggas på en av de tre nivåerna grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå (1 kap. 10 a § högskolelagen). Examina på grundnivå och avancerad nivå utgörs av generella examina, konstnärliga examina och yrkes-examina. Utifrån beskrivningen av kraven på utbildningen på respektive nivå i 1 kap. högskolelagen anges i en examensbeskrivning för varje examen vilka krav som ska uppfyllas för examen. Examensbeskrivningarna är samlade i examensordningen i bilaga 2 till högskoleförordningen. Examina som får utfärdas av Försvarshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet regleras i särskilda förordningar.

I Sverige har en anpassning till det s.k. European Credit Transfer System (ECTS) genomförts. Detta innebär bland annat att innehållet i högre utbildning definieras genom förväntade studieresultat (learning outcomes) som därigenom blivit ett centralt begrepp för svensk högskoleutbildning. Lärosätenas ska därför planera utbildningar utifrån beskrivningar av de kunskaper som studenterna förväntas ha tillägnat sig vid slutet av utbildningen. I propositionen Ny värld - ny högskola (prop. 2004/05:162) gjorde regeringen

bedömningen att alla examensbeskrivningar bör följa en gemensam struktur. Det innebär bl.a. att examensbeskrivningarna bör vara kortfattade och koncentrerade till det väsentliga och att de bör vara långsiktigt hållbara i den meningen att de inte ska behöva ändras ofta. Mot denna bakgrund formuleras i bilaga 2 till högskoleförordningen kraven för varje examen genom att det anges en bestämd omfattning för examen uttryckt i högskolepoäng, ett övergripande mål och vissa mer specifika krav som redovisas under rubrikerna ”Kunskap och förståelse”, ”Färdighet och förmåga” och ”Värderingsförmåga och förhållningssätt”. Examensbeskrivningarna innehåller även rubrikerna ”Självständigt arbete (examensarbete)” och ”Övrigt”.

Även om examensbeskrivningarna följer en gemensam struktur finns det skillnader mellan olika examina. En sådan skillnad finns i fråga om verksamhetsförlagd utbildning. För yrkesexamina inom hälso- och sjukvårdsområdet regleras inte den verksamhetsförlagda utbildningen i examensbeskrivningen, med undantag för specialistsjuksköterskeexamen. Målen för yrkesexamina är i stället uttryckta på ett sådant sätt att de ska inkludera de kunskaper och kompetenser som studenterna tillägnar sig genom både teoretisk och klinisk/praktisk utbildning.

Ytterligare bestämmelser om utbildningen finns i 6 kap. högskoleförordningen. Bland annat anges att all utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser. Kurser får sammanföras till utbildningsprogram. För en kurs ska det finnas en kursplan. I kursplanen ska kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och övriga föreskrifter som behövs anges. För utbildningsprogram ska det finnas en utbildningsplan. I utbildningsplanen ska de kurser som programmet omfattar, kraven på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som behövs anges (6 kap. 13–17 §§ högskoleförordningen).

4.2 Särskilt om läkarutbildningen

Av examensordningen framgår att läkarexamen är en yrkesexamen på avancerad nivå och vilka krav som ska uppfyllas för examen. Regeringen beslutade den 21 mars 2019 om en förändrad examensbeskrivning för läkarexamen (förordningen [2019:161] om ändring i högskoleförordningen [1993:100]). Den ändrade examensbeskrivningen trädde i kraft den 1 juli 2019 och ska

tillämpas första gången i fråga om utbildning som bedrivs och läkarexamina som utfärdas efter utgången av juni 2021.

De nya kraven för läkarexamen innebär att läkarexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 360 (tidigare 330) högskolepoäng. Det övergripande målet för läkarexamen är att studenten ska visa sådan kunskap och förmåga som krävs för att få behörighet som läkare. De övriga kraven för examen har utformats för att detta mål ska kunna nås.

4.3 Särskilt om tandläkarutbildningen

Av examensordningen framgår att tandläkarexamen i dag är en yrkesexamen på avancerad nivå som uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 300 högskolepoäng. Det övergripande målet för tandläkarexamen är att studenten ska visa sådan kunskap och förmåga som krävs för behörighet som tandläkare. De övriga kraven för examen har utformats för att detta mål ska kunna nås.

5. Kommissionen anser att yrkeskvalifikationsdirektivets minimikrav på antal studietimmar måste tydliggöras i författning

5.1 Kommissionens formella underrättelse

Kommissionen inledde genom en formell underrättelse den 25 januari 2019 ett överträdelseförfarande mot Sverige avseende vissa bestämmelser i yrkeskvalifikationsdirektivet, nämligen artiklarna 7.1, 14, 24, 28, 31, 34, 36, 40, 42, 44.2, 45.2 och 51 och artikel 56 i EUF-fördraget, (UD2019/01616/HI). I denna promemoria behandlas endast frågor med anknytning till kommissionens påpekande att antal studietimmar för läkare och tandläkare inte tydligt har angetts i den nationella lagstiftningen.

5.2 Regeringens svar på den formella underrättelsen

Regeringen svarade på kommissionens formella underrättelse den 21 mars 2019. Svaret innehåller förtydliganden om hur den statliga styrningen av högskolesystemet fungerar i Sverige samt hur en anpassning av nationell författning har genomförts i enlighet med Bolognaprocessen vars syfte är att etablera det europeiska området för högre utbildning. I svaret tydliggörs att en anpassning genomförts till det s.k. European Credit Transfer System (ECTS) vilket innebär att innehållet i högre utbildning definieras genom förväntade studieresultat (learning outcomes) och att omfattningen av studier anges i högskolepoäng.

Sverige anförde att omfattningen av utbildningarna uttrycks i ett bestämt antal högskolepoäng där heltidsstudier under ett normalstudieår om 40 veckor motsvarar 60 högskolepoäng (6 kap. 2 § högskoleförordningen). Heltidsstudier i Sverige motsvarar en heltidssysselsättning där en veckas heltidsstudier motsvarar 40 studietimmar. Detta innebär således att ett svenskt normalstudieår omfattar 1 600 studietimmar. Sverige ansåg därmed att antalet timmar för respektive examen som listas i bilaga 2 till högskoleförordningen framgår av nämnda förordning.

5.3 Kommissionens motiverade yttrande

Sverige har trots ovannämnda svar den 28 november 2019 mottagit ett motiverat yttrande från kommissionen (SB2019/01546/EURÄTT). Av yttrandet framgår att kommissionen anser att Sverige genom att inte tydligt i den nationella lagstiftningen ange antalet studietimmar för läkare, sjuksköterskor, tandläkare och barnmorskor inte har fullgjort sina skyldigheter enligt artiklarna 24.2 (läkare), 31.3 (sjuksköterskor), 34.2 (tandläkare) och 41.1 (barnmorskor) i yrkeskvalifikationsdirektivet. De delar som rör sjuksköterskor och barnmorskor behandlas inte i denna promemoria, utan behandlas i ett annat sammanhang.

I yttrandet anges att kommissionen anser att det är viktigt att medlemsstaterna i första hand använder sig av år och timmar för att ange utbildningens omfattning och inte ECTS-poäng, eftersom dessa medger en rymligare studietidsberäkning, t.ex. räknas självstudieperioder, något som inte räknas, åtminstone inte i samma utsträckning, enligt yrkeskvalifikationsdirektivet. Enligt Kommissionen beskrivs i yrkeskvalifikationsdirektivet studietimmar som utbildningsinstitutionens schemalagda timmar, inte timmar som den studerande lägger på studierna. Kommissionen anför att detta betyder att självstudier endast får tas med i beräkningen om tiden åtminstone följs upp med något slags prov eller godkännande av något slags skriftligt arbete. Detta gäller inte nödvändigtvis för ECTS-poäng, enligt kommissionen. Det svenska regelverket, särskilt högskoleförordningen, hänvisar inte alls till studietimmar, utan bara till ECTS-poäng.

Kommissionen framför vidare att vad den svenska regeringen har angett i svaret på den formella underrättelsen om att ECTS-poäng, och inte utbildningstimmar, på grund av Bolognaprocessen är standard i det nationella utbildningssystemet, inte är i linje med bestämmelserna i yrkeskvalifikationsdirektivet om hur tillräckligt antal utbildningstimmar ska fastställas.

I yttrandet anförs slutligen att kommissionen måste insistera på att studietiden i första hand anges i timmar och inte bara i ECTS-poäng, för att direktivets minimikrav säkert ska vara uppfyllda. Detta är särskilt viktigt för läkaryrket och tandläkaryrket, eftersom åren och timmarna ändrades genom ändringsdirektivet.

Regeringen svarade på det motiverade yttrandet den 28 januari 2020. I svaret framgår att Sverige avser att tydliggöra genomförandet av yrkeskvalifikationsdirektivets krav genom att minimikravet på antal studietimmar som anges i artikel 24.2 och 34.2 förs in i författning.

6. Antalet studietimmar för läkarexamen och tandläkarexamen tydliggörs i författning

Förslag: I examensbeskrivningen för läkarexamen i bilaga 2 till högskoleförordningen ska det för läkarexamen anges att studenten ska ha fullgjort minst 5 500 timmars teoretisk och praktisk utbildning.

I examensbeskrivningen för tandläkarexamen i bilaga 2 till högskoleförordningen ska det för tandläkarexamen anges att studenten ska ha fullgjort minst 5 000 timmars teoretisk och praktisk utbildning.

Skälen för förslagen

Yrkeskvalifikationsdirektivets minimikrav i fråga om antal studietimmar behöver tydliggöras

Syftet med yrkeskvalifikationsdirektivet är att underlätta för dem som vill utöva ett s.k. reglerat yrke i ett annat land än sitt hemland inom EU. Direktivet ställer krav på medlemsstaterna att erkänna yrkeskvalifikationer från andra länder inom EU. Ett fungerande system för erkännande av yrkeskvalifikationer kan underlätta för arbetsgivare att rekrytera behörig och kompetent personal. Det är viktigt att svensk utbildning och sådan yrkeskompetens som inhämtas i Sverige står sig väl också i ett europeiskt perspektiv.

Av avsnitt 5.3. framgår att kommissionen insisterar på att studietiden i första hand ska anges i timmar och inte bara i ECTS-poäng, för att direktivets minimikrav säkert ska vara uppfyllda. Anledningen är att ECTS-poäng enligt kommissionen medger en rymligare studietidsberäkning. Kommissionen anför bl.a. att självstudier endast får tas med i beräkningen om tiden

åtminstone följs upp med något slags prov eller godkännande av något slags skriftligt arbete.

Regeringen har i propositionen Universitet och högskolor - Frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1) framhållit att de mål och övriga krav som formuleras i examensbeskrivningarna kan uppnås på olika sätt och med olika utbildningsupplägg och att universitet och högskolor bör ha både frihet till och ansvar för valet av olika vägar till dessa mål.

I 6 kap. 15 § högskoleförordningen anges att det i kursplanen för en kurs ska anges bl.a. antal högskolepoäng och formerna för bedömning av studenternas prestationer. En kurs kan innehålla många olika moment, t.ex. lärarledd undervisning, grupparbeten, laborationer, självstudier och övningar som sker inom ramen för en kurs. Bedömningen kan t.ex. ske genom en tentamen, inlämnande av skriftlig uppgift, deltagande i ett seminarium med opposition eller på annat sätt. Det reglerade kravet på bedömning av studenternas prestationer bedöms innebära att det svenska systemet är förenligt med vad kommissionen har anfört om att självstudier får tas med i beräkningen om tiden åtminstone följs upp med något slags prov eller godkännande av något slags skriftligt arbete. Detta innebär att den frihet som lärosätena har att lägga upp sin utbildning inom den ram som anges i högskoleförordningen kan kvarstå och är förenlig med yrkeskvalifikationsdirektivets krav på ett visst antal studietimmar. Utbildningarna till läkarexamen och tandläkar-examen bedöms uppfylla minimikraven på studietimmar redan i dag. Trots att utbildningarna bedöms uppfylla kravet på antal studietimmar är kraven i yrkeskvalifikationsdirektivet uppställda på ett sådant sätt att antalet studietimmar också måste framgå av den svenska regleringen.

Antalet studietimmar ska tydliggöras i examensbeskrivningarna för läkare och tandläkare under rubriken "Övrigt"

Det finns inte i yrkeskvalifikationsdirektivet några krav på i vilken nationell författning som minimikraven avseende studietimmar i läkarutbildningen och tandläkarutbildningen ska anges. Förtydligandet av minimikraven föreslås föras in i examensbeskrivningarna för läkarexamen respektive tandläkarexamen i bilaga 2 till högskoleförordningen, eftersom det är i dessa beskrivningar som krav specifika för respektive examen anges.

Av avsnitt 4.1 framgår att examensbeskrivningarna följer en gemensam struktur som bl.a. innebär att omfattningen av utbildningen uttrycks i hög-

skolepoäng och att den verksamhetsförlagda utbildningen inte regleras examensbeskrivningarna för yrkesexamina på hälso- och sjukvårdsområdet, med undantag för specialistsjuksköterskeexamen. Att i examensbeskrivningarna ange ett visst antal studietimmar för en utbildning innebär ett avsteg från denna ordning, men med anledning av bestämmelserna i yrkeskvalifikationsdirektivet behöver antalet timmar föras in någonstans i strukturen.

Att läkarexamen respektive tandläkarexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om ett visst antal högskolepoäng anges i examensbeskrivningarna under rubriken Omfattning. Bedömningen är att minimikraven avseende antalet studietimmar inte bör anges där utan i stället lämpligen bör anges under rubriken Övrigt i respektive examensbeskrivning. Detta överensstämmer med var kravet på sex månaders apotekspraktik har införts till följd av EU-rätten i examensbeskrivningen för apotekarexamen. Denna placering bedöms innebära minsta möjliga avsteg från den svenska ordningen.

Antalet timmar ska avse teoretisk och praktisk utbildning

Som framgår av avsnitt 3.3 används begreppen ”teoretisk och praktisk” undervisning/utbildning i yrkeskvalifikationsdirektivet för att beskriva den typ av undervisning som ingår i kravet på studietimmar för den medicinska grundutbildningen för läkare och för tandläkare. Dessa begrepp används inte i examensordningen i dag. För att säkerställa att tydliggörandet i svensk författning till fullo överensstämmer med de krav som fastställs i direktivet föreslås ändå begreppen ”teoretisk och praktisk” användas för att beskriva den typ av innehåll som kan räknas till de minimikrav som fastställs i direktivet.

Begreppet ”praktisk utbildning” bedöms också kunna innefatta fler moment på utbildningarna än begreppet verksamhetsförlagd utbildning, vilket redan i dag används i examensordningen för att beskriva särskilda innehållsliga krav på vissa utbildningar. Om begreppet ”verksamhetsförlagd utbildning” skulle användas i examensbeskrivningarna i stället för ”praktisk utbildning” är bedömningen att det skulle kunna innebära en begränsning av utbildningens innehåll som inte följer av direktivet.

När det gäller den medicinska grundutbildningen används i yrkeskvalifikationsdirektivet ordet ”undervisning” och för den grundläggande tandläkar-

utbildningen används ordet ”utbildning”. Begreppen används synonymt med samma innebörd vilket kan stödjas av att begreppen i den engelskspråkiga versionen av direktivet är likalydande (training). Givet att utbildning är ett vedertaget begrepp som redan förekommer i examensordningen och i 6 kap. 2 § högskoleförordningen som avser omfattningen på ”utbildningen” är bedömningen att begreppet ”utbildning” bör användas både för läkarexamen och tandläkarexamen.

Det föreslås därmed att de minimikrav avseende studietimmar som anges för läkarutbildningen och tandläkarutbildningen i yrkeskvalifikationsdirektivet förtydligas i nationell författning genom att det i examensbeskrivningarna för respektive examen anges att studenten ska ha fullgjort minst ett visst antal timmars teoretisk och praktisk utbildning.

Antalet studietimmar ska utgöra minimikrav

De föreslagna bestämmelserna anger det minsta antal timmars teoretisk och praktisk utbildning som studenten ska ha fullgjort för examen. Däremot finns inget hinder för att utbildningarna kan omfatta fler timmar än de som anges i examensbeskrivningen.

Antalet studietimmar bör inte anges i examensbeskrivningarna generellt

Med anledning av propositionerna Universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1) och Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169) infördes den modell för styrning av utbildningsutbudet som huvudsakligen gäller i dag. De mål som anges i lagar och förordningar för högskolan syftar till att verksamheten ska hålla hög kvalitet och effektivitet. Lärosätena har ansvaret att utforma utbildningarna för att nå målen. Den gemensamma struktur som gäller för examensbeskrivningar sedan examensreformen 2007 bygger på samma principer och dessa principer bör fortsatt gälla för att lärosätena ska ha goda förutsättningar att utforma utbildningar som håller hög kvalitet. De föreslagna bestämmelserna syftar till att tydliggöra yrkeskvalifikationsdirektivets krav genom att minimikraven på antal studietimmar som anges i artikel 24.2 och 34.2 förs in i examensordningen i bilaga 2 till högskoleförordningen. Ändringarna föranleds endast av bestämmelserna i yrkeskvalifikationsdirektivet och det bedöms inte vara lämpligt att i övriga examensbeskrivningar reglera att utbildningarna ska omfatta ett minsta antal timmars utbildning eller innehålla både teoretisk och praktisk utbildning. Ändringarna har utformats utifrån en bedömning att

minsta möjliga avvikelser ska göras från de principer som i övrigt gäller för den svenska examensstrukturen.

7. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 31 mars 2021.

De nya bestämmelserna ska tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter utgången av december 2021.

Äldre bestämmelser ska fortsatt gälla för utbildning som har påbörjats före den 1 januari 2022.

Skälen för förslagen

Med anledning av de påpekanden som kommissionen har gjort i det motiverade yttrandet om att Sverige inte har fullgjort sina skyldigheter enligt artiklarna 24.2 (läkare) och 34.2 (tandläkare), genom att inte tydligt i den nationella lagstiftningen ange antalet studietimmar för bl.a. läkare och tandläkare, bör de föreslagna förordningsändringarna träda i kraft så snart som möjligt.

De föreslagna ändringarna i förordningen medför inte att några utbildningsmoment måste tillföras. Innan de nya bestämmelserna kan börja tillämpas behöver dock de universitet som erbjuder utbildning till läkarexamen och tandläkarexamen få tid att fatta beslut om nödvändiga anpassningar i utbildningsplaner och kursplaner.

Mot denna bakgrund föreslås att ändringen i högskoleförordningen ska träda i kraft den 31 mars 2021, men att de nya bestämmelserna ska tillämpas första gången för utbildning som påbörjas efter utgången av december 2021.

Det bedöms vara administrativt betungande för berörda lärosäten att i efterhand räkna studietimmar för utbildningar som redan påbörjats. Eftersom utbildningarna bedöms uppfylla kraven i praktiken bedöms det därför inte finnas skäl för de nya bestämmelserna att tillämpas på utbildning som påbörjats före den 1 januari 2022. För läkarexamen gäller också att utbildningen enligt de äldre bestämmelserna kommer att fasas ut i samband med införandet av den nya utbildningen till läkarexamen. Äldre bestämmelser bör därför fortsätta att gälla för utbildning som påbörjas före den 1 januari 2022.

8. Konsekvenser

Statliga universitet med tillstånd att utfärda läkarexamen och tandläkar-examen, studenter och framtida studenter på utbildningarna som leder till läkarexamen och tandläkarexamen samt hälso- och sjukvårdens huvudmän berörs av förslagen.

8.1 Konsekvenser för universitet med tillstånd att utfärda läkarexamen

Utbildningen till läkarexamen bedöms i praktiken redan i dag uppfylla minimikraven för antal studietimmar som anges i yrkeskvalifikationsdirektivet. Ändringen i bilaga 2 bedöms därför inte påverka lärosätenas genomförande av utbildningen, även om den innebär ett tillägg till hur utbildningens omfattning regleras.

De universitet som har tillstånd att utfärda läkarexamen är Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet och Örebro universitet. Samtliga dessa universitet erbjuder också läkarutbildning. Läsåret 2018/19 påbörjade ca 1 800 studenter utbildningen, varav 59 procent var kvinnor och 41 procent var män. Antalet helårsstudenter på läkarutbildningen uppgick under samma läsår till ca 8 300.

I augusti 2014 ingicks avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om utbildning av läkare, klinisk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården (det s.k. ALF-avtalet) där parterna bl.a. har enats om statens ersättning för regionernas åtagande att medverka i utbildning av läkare och klinisk forskning. Medel för statens ersättning till berörda regioner för medverkan i verksamhetsintegrerad utbildning av läkare och för klinisk forskning finns avsatta på anslaget 2:66 *Ersättningar för klinisk utbildning och forskning inom utgiftsområde 16*. Regeringen fattade den 21 mars 2019 beslut om förändrade krav för läkarexamen. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2019. De nya bestämmelserna tillämpas första gången i fråga om utbildning som bedrivs och läkarexamina som utfärdas efter utgången av juni 2021. För de universitet som då har tillstånd att utfärda läkarexamen kommer förslaget i denna promemoria att innebära ett arbete med att anpassa utbildnings- och kursplanerna som tagits fram utifrån de nya kraven för läkarexamen till bestämmelserna om studietimmar. Det gäller även den del av utbildningen som regionerna medverkar i.

Förändringarna bedöms kunna genomföras inom ramen för den beslutade omfattningen av läkarexamen som uppgår till 360 högskolepoäng. Ändringarna bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser utöver vissa administrativa kostnader av mindre omfattning som uppstår vid justeringar av kursplaner etc. Dessa kostnader beräknas rymmas inom ramen för lärosätenas anslag.

8.2 Konsekvenser för universitet med tillstånd att utfärda tandläkarexamen

Utbildningen till tandläkarexamen bedöms i praktiken redan i dag uppfylla minimikraven för antal studietimmar som anges i yrkeskvalifikationsdirektivet. Ändringen i bilaga 2 bedöms därför inte påverka lärosätenas genomförande av utbildningen, även om den innebär ett tillägg till hur utbildningens omfattning regleras.

De universitet som har tillstånd att utfärda tandläkarexamen är Göteborgs universitet, Umeå universitet, Karolinska institutet och Malmö universitet. Samtliga dessa universitet erbjuder tandläkarutbildning. Läsåret 2018/19 påbörjade ca 400 studenter utbildningen, varav 63 procent var kvinnor och 37 procent var män. Antalet helårsstudenter uppgick under samma läsår till ca 1 500.

I augusti 2004 ingicks avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om grundutbildning av tandläkare, odontologisk forskning och utveckling av tandvården (det s.k. TUA-avtalet). Avtalsparterna är svenska staten och Västra Götalands läns landsting och Västerbottens läns landsting. I avtalet har parterna bl.a. enats om statens ersättning för regionernas åtagande att medverka i tandläkarutbildning och kliniskt inriktad odontologisk forskning, den s.k. TUA-ersättningen. Tandläkarutbildningen vid Göteborgs universitet och Umeå universitet omfattas av bestämmelserna i avtalet. Medel för statens ersättning till berörda regioner för medverkan i grundutbildning av tandläkare, basorganisation och för kliniskt inriktad odontologisk forskning finns avsatta på anslaget 2:66 *Ersättningar för klinisk utbildning och forskning* inom utgiftsområde 16.

För Karolinska institutet och Malmö universitet gäller i stället att universitetet har i uppdrag att i anslutning till tandläkarutbildningen driva en tandvårdscentral. Medel för dessa uppdrag finns avsatta på anslaget 2:65 *Särskilda medel till universitet och högskolor* inom utgiftsområde 16.

För de universitet som har tillstånd att utfärda tandläkarexamen kommer förslaget att innebära att utbildnings- och kursplaner för utbildningen till tandläkarexamen måste anpassas till de nya bestämmelserna. Det gäller även den del av utbildningen som regionerna medverkar i.

Förändringarna bedöms kunna genomföras inom ramen för nuvarande omfattning av tandläkarexamen som uppgår till 300 högskolepoäng. Ändringarna bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser utöver vissa administrativa kostnader av mindre omfattning som uppstår vid justeringar av kursplaner etc. Dessa kostnader beräknas rymmas inom ramen för lärosätenas anslag.

8.3 Konsekvenser för studenterna

Förslagen påverkar inte längden på utbildningarna som leder till läkarexamen respektive tandläkarexamen.

Bestämmelserna i yrkeskvalifikationsdirektivet underlättar för personer som har förvärvat sina kvalifikationer i Sverige att utöva ett s.k. reglerat yrke i ett annat land inom EU:s inre marknad. De ändringar som föreslås i högskoleförordningen (1993:100) innebär att minimikraven på antal studietimmar i yrkeskvalifikationsdirektivet tydliggörs i svensk författning och att rörligheten för läkare och tandläkare med en svensk examen därmed säkerställs.

8.4 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män och integrationspolitiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte få några jämställdhetspolitiska eller integrationspolitiska konsekvenser.

8.5 Konsekvenser för hälso- och sjukvårdens huvudmän

Staten och vissa regioner samarbetar i frågor som bl.a. rör läkarutbildning respektive tandläkarutbildning. Parterna har överenskommit om formerna för samarbetet i två avtal, det ovan nämnda ALF-avtalet och TUA-avtalet.

Förslaget om ändring i högskoleförordningen kan innebära att avtal och styrdokument som universitet och regioner har i fråga om utbildning av läkare respektive tandläkare kan behöva uppdateras.

8.6 EU-rättsliga konsekvenser

Ett tydliggörande av yrkeskvalifikationsdirektivets krav på antal studietimmar i svensk författning torde innebära att kommissionen saknar skäl att överlämna ärendet till EU-domstolen. Ett domstolsförfarande hade kunnat innebära att de nationella myndigheterna tvingas vidta åtgärder för att följa domstolens dom. Om detta inte sker kan domstolen utdöma sanktioner i form av standardbelopp och vite.

8.7 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär inte att omfattningen av läkarexamen eller tandläkarexamen ändras. Utbildningarna till läkarexamen och tandläkarexamen bedöms redan i dag uppfylla minimikraven för antal studietimmar som anges i direktivet. Förslagen bedöms därmed inte leda till kostnadsökningar för staten, kommuner eller regioner utan kan genomföras inom nuvarande ekonomiska ramar.

8.8 Konsekvenser för företag

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för företag.