



2017-7

Skærpede karakterkrav på hjemmeside til udenlandske tandlæger savnede hjemmel

Styrelsen for Patientsikkerhed og Sundheds- og Ældreministeriet afslog at godkende en udenlandsk tandlæges danskundskaber, i forbindelse med at han ønskede at opnå autorisation som tandlæge og tilladelse til selvstændigt virke i Danmark.

Det fremgik af bekendtgørelsen på området, at tandlægen skulle "bestå" en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest).

Styrelsen for Patientsikkerhed og ministeriet krævede, at tandlægen bestod sprogtesten med minimum karaktererne 7 og 10. Det fremgik af styrelsens hjemmeside.

Tandlægen havde bestået en dansk sprogtest, men ikke med minimum karaktererne 7 og 10.

Tandlægen klagede til ombudsmanden, som udtalte, at bekendtgørelsens ordlyd "bestået" må forstås som bestået med karakteren 02. Der var derfor ikke hjemmel i bekendtgørelsen til at indfortolke et højere karakterniveau end 02 over for tandlægen. Derudover fandt ombudsmanden anledning til at bemærke, at en myndighed ikke kan anvende sin hjemmeside til at fastsætte nye krav til (eller rettigheder for) borgerne.

Styrelsen for Patientsikkerhed har nu ændret den pågældende bekendtgørelse således, at kravene til karakter- og prøveniveau fremgår direkte af bekendtgørelsen.

(Sag nr. 15/04805)

8. februar 2017

Forvaltningsret
1.1 – 24.3

Statsforfatningsret
9

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til tandlægens repræsentant), efterfulgt af en sagsfremstilling. Tandlægen er anonymiseret med betegnelsen A.

Ombudsmandens udtalelse

1. Jeg modtog den 6. november 2015 en henvendelse fra dig, hvor du på vegne af A klagede over, at Styrelsen for Patientsikkerhed og Sundheds- og Ældreministeriet ikke ville godkende, at A opfyldte de dagældende krav til dansk kundskaber i § 2, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011 om autorisation af tandlæger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande uden for EU/EØS (herefter tandlægebekendtgørelsen).

Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

”§ 2. Sundhedsstyrelsen [nu Styrelsen for Patientsikkerhed; min tilføjelse] meddeler efter ansøgning fra en af § 1 omfattet tandlæge autorisation som tandlæge og tilladelse til selvstændigt virke, når følgende betingelser er opfyldt i nævnte rækkefølge:

- 1) (...)
- 2) Tandlægen har bestået en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest).
- 3) (...)
- 4) (...)

Tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, er en ud af fire betingelser, som bl.a. tandlæger, der er statsborgere i – og uddannet som tandlæger i – et andet land uden for EU/EØS, jf. bekendtgørelsens § 1, nr. 1, skal opfylde i en nærmere bestemt rækkefølge for at blive meddelt autorisation som tandlæge og tilladelse til selvstændigt virke (tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 1-4).

Tandlægebekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i § 2, stk. 2, jf. § 3, stk. 2, i lov om autorisation af sundhedspersoner og sundhedsfaglig virksomhed (nu lovbekendtgørelse nr. 1356 af 23. oktober 2016).

De pågældende bestemmelser i loven har følgende ordlyd:

”§ 2. (...)

Stk. 2. Ministeren for sundhed og forebyggelse [nu sundhedsministeren; min tilføjelse] kan fastsætte regler om meddelelse af autorisation, herunder om periodisk fornyelse af autorisation.”

”§ 3. (...)

Stk. 2. Styrelsen for Patientsikkerhed meddeler autorisation til personer, der i udlandet har gennemgået en uddannelse, som kan sidestilles med den tilsvarende danske uddannelse. I autorisationen kan fastsættes begrænsninger i den pågældendes udøvelse af virksomhed. Autorisationen kan tidsbegrænses.”

Ved et opslag på Styrelsen for Patientsikkerheds hjemmeside den 21. juni 2016 konstaterede jeg, at styrelsen under emnet ”autorisation som tandlæge” havde skrevet følgende:

”Prøve i dansk 3

Du skal bestå en prøve i det danske sprog: Prøve i dansk 3. Sprogprøven består af en mundtlig og skriftlig prøve i læseforståelse, skriftlig fremstilling og mundtlig kommunikation. Du skal bestå prøven i mundtlig kommunikation med karakteren 10 som minimum. Prøverne i læseforståelse og skriftlig fremstilling skal begge bestås med karakteren 7 som minimum. (...)

2. Det fremgår af sagens akter, at A har været oppe i Prøve i Dansk 3 fire gange. Første gang var i 2011, hvor han fik karaktererne 02 (i læseforståelse), 02 (i skriftlig fremstilling) og 02 (i mundtlig kommunikation).

I 2013 fik han karaktererne 02 (i læseforståelse), 02 (i skriftlig fremstilling) og 4 (i mundtlig kommunikation).

I 2014 fik han karaktererne 7 (i læseforståelse), 02 (i skriftlig fremstilling) og 10 (i mundtlig kommunikation), og senere samme år fik han karaktererne 7 (i læseforståelse), 4 (i skriftlig fremstilling) og 10 (i mundtlig kommunikation).

A gjorde flere gange over for Styrelsen for Patientsikkerhed og Sundheds- og Ældreministeriet gældende, at han opfyldte kravet i bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, om ”bestået prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest)”, idet han havde bestået Prøve i Dansk 3 med karakteren 02 (og derover).

A anførte i den forbindelse bl.a., at der ikke var hjemmel i bekendtgørelsen til at fastsætte et højere krav til karaktererne end ”bestået”, og henviste i den forbindelse til bestemmelsens ordlyd.

Styrelsen for Patientsikkerhed og Sundheds- og Ældreministeriet afslog henholdsvis den 26. marts 2014 og den 24. november 2014 at godkende A's danskkundskaber.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ministeriet konkluderede i afgørelsen af 24. november 2014 følgende vedrørende A's anbringende om manglende hjemmel:

"Karakterkravene har fremgået af Sundhedsstyrelsens [nu Styrelsen for Patientsikkerhed; min tilføjelse] hjemmeside, hvor du flere gange blev henvist til, blandt andet 16. oktober 2012 og 8. november 2012.

Ved en samlet fortolkning af ordlyd, den hidtidige forståelse af praksis, ønsket om at værne om patientsikkerheden, konsekvenserne af fortolkningen samt betragtninger over formålet med reglen, er ministeriet samlet set nået frem til, at Sundhedsstyrelsen har haft tilstrækkelig hjemmel til at indfortolke et krav til karakterniveau i § 2, stk. 1, nr. 2 i bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011."

3. Ved skrivelse af 4. juli 2016 anmodede jeg Sundheds- og Ældreministeriet om – efter at have indhentet en udtalelse fra Styrelsen for Patientsikkerhed – at afgive en udtalelse i sagen.

Jeg bad bl.a. styrelsen og ministeriet om at oplyse hjemlen til at fravige ordlyden i skærpende grad af tandlægebekendtgørelsen.

Da Styrelsen for Patientsikkerheds omtale af sprogkravene på styrelsens hjemmeside umiddelbart havde karakter af normerende retsregler og ikke en oplysning om styrelsens praksis, bad jeg endvidere styrelsen og ministeriet udtale sig om, hvorfor man havde valgt ikke at fastsætte kravene direkte i bekendtgørelsen, og om styrelsen og ministeriet mente, at dette kunne siges at leve op til de krav, der stilles til, at bindende regler kundgøres på en autoritativ og bevissikker måde.

Jeg henviste bl.a. til pkt. 4 i Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter samt § 2, stk. 2, og § 3, 1. pkt., i lov om udgivelsen af en Lovtidende (nu lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016).

4. Styrelsen for Patientsikkerhed skrev i udtalelse af 24. august 2016 bl.a. følgende:

"Som anført ovenfor er bestemmelsen om, at der skal bestås en dansk sprogtest (§ 2, stk. 1, nr. 2), det eneste fastsatte krav omkring sprogtest, og der er ikke i bekendtgørelsen hjemmel til at uddybe eller fastsætte yderligere krav i forbindelse med denne sprogtest.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Styrelsen for Patientsikkerhed må videre konstatere, at karakterkrav på Styrelsen for Patientsikkerheds hjemmeside ikke kan udgøre en bindende retsforordning, og at offentliggørelse på hjemmesiden således ikke opfylder de retssikkerhedsmæssige og ordensmæssige hensyn, der ligger bag ordningen med kundgørelse i Lovtidende. (...)

Ovenstående indebærer, at retstilstanden i dag er, at en tredjelands tandlæge skal 'bestå' – efter den gældende karakterskala med karakteren 02 – en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest)."

Sundheds- og Ældreministeriet har i sin udtalelse af 21. september 2016 henholdt sig til styrelsens udtalelse og herudover bl.a. anført følgende:

"Sundheds- og Ældreministeriet har genovervejet sin fortolkning af tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, og finder herefter ikke, at der var hjemmel til at stille andre krav til bekendtgørelsen end dem, der fremgår af bestemmelsens ordlyd."

5. A havde taget den prøve i sproglige og kommunikative kompetencer, som styrelsen krævede (Prøve i Dansk 3).

Jeg kommer derfor i det følgende kun ind på spørgsmålet om karakterkravet i bekendtgørelsen og ikke på den del af ordlyden i tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, der vedrører sprogtesten ("en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest)").

6. Spørgsmålet om, hvorvidt Prøve i Dansk 3 er bestået eller ikke bestået, må – som det også fremgår af Styrelsen for Patientsikkerheds udtalelse – i et tilfælde som det foreliggende fastsættes på grundlag af 7-trinsskalaen.

Herefter er en prøve bestået med karakteren 02, 4, 7, 10 eller 12. Derimod er prøven ikke bestået med karakteren 00 eller -3. Jeg henviser til bekendtgørelse nr. 262 af 20. marts 2007 om karakterskala og anden bedømmelse.

Det betyder, at betingelsen om "bestået" i tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, var opfyldt ved opnåelse af mindst karaktererne 02.

Jeg er på den baggrund enig med styrelsen og ministeriet i, at der ikke var hjemmel i tandlægebekendtgørelsen til at håndhæve et højere karakterkrav end 02 over for tandlæger, der er statsborgere i og/eller uddannet som tandlæger i et andet land uden for EU/EØS.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Eftersom A havde bestået Prøve i Dansk 3 med minimumskaraktøren 02 i alle tre delprøver, skulle styrelsen og ministeriet således have godkendt hans danskkundskaber.

7. I din klage til mig har du desuden bedt mig om at tage stilling til, om Styrelsen for Patientsikkerhed kan "lovgive via sin hjemmeside ved at offentliggøre karakterkrav med videre på sin hjemmeside (...)".

Det giver mig anledning til følgende bemærkninger:

Styrelsen for Patientsikkerhed havde i overensstemmelse med bemyndigelsen i lov om autorisation af sundhedspersoner og sundhedsfaglig virksomhed fastsat nærmere regler i bekendtgørelsesform om, hvilke betingelser der skulle være opfyldt, for at tandlæger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande uden for EU/EØS, kunne blive meddelt autorisation og tilladelse til selvstændigt virke i Danmark.

Ønskede Styrelsen for Patientsikkerhed og Sundheds- og Ældreministeriet at skærpe bekendtgørelsens krav, kunne det derfor ikke ske ved blot at lægge oplysninger om de nye krav på styrelsens hjemmeside. I stedet måtte der – inden for rammerne af lovens bemyndigelse – udstedes en ændringsbekendtgørelse eller en helt ny bekendtgørelse.

En myndighed kan således ikke anvende sin hjemmeside til at fastsætte nye krav til (eller rettigheder for) borgerne.

8. På baggrund af ovenstående mener jeg, at det er kritisabelt, at Styrelsen for Patientsikkerhed ved afgørelse af 26. marts 2014 ikke godkendte, at A opfyldte de dagældende krav til danskkundskaber i § 2, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011.

Jeg mener ligeledes, at det er kritisabelt, at Sundheds- og Ældreministeriet ved afgørelse af 24. november 2014 stadfæstede Styrelsen for Patientsikkerheds afgørelse af 26. marts 2014, med henvisning til at styrelsen havde hjemmel til at indfortolke et krav til karakterniveau i § 2, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011, og med henvisning til at karakterkravene fremgik af styrelsens hjemmeside.

Jeg har gjort Styrelsen for Patientsikkerhed og Sundheds- og Ældreministeriet bekendt med min opfattelse.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

9. Jeg har noteret mig, at Styrelsen for Patientsikkerhed ved udstedelse af bekendtgørelse nr. 1130 af 26. august 2016 har ændret § 2, stk. 1, nr. 2, i tandlægebekendtgørelsen, således at kravene til karakter- og prøveniveau nu fremgår direkte af bestemmelsen. Ændringsbekendtgørelsen trådte i kraft den 31. august 2016.

Tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, har herefter følgende ordlyd:

”2) Tandlægen har bestået ’Prøve i Dansk 3’ med minimum karaktererne 10 i mundtlig kommunikation, 7 i læseforståelse og 7 i skriftlig fremstilling. Karaktererne skal være opnået indenfor samme prøve.”

Jeg har konstateret, at kravene til karakter- og prøveniveau ligger inden for bemyndigelsen i § 2, stk. 2, jf. § 3, stk. 2, i lov om autorisation af sundhedspersoner og sundhedsfaglig virksomhed til at fastsætte sådanne krav i bekendtgørelsen.

Jeg har derudover konstateret, at A ved afgørelse af 20. januar 2015 fik godkendt sine danskundskaber, således at han derefter kunne påbegynde de odontologiske fagprøver, jf. tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 3.

Endelig har jeg noteret mig, at Sundheds- og Ældreministeriet har anmodet Styrelsen for Patientsikkerhed om at vurdere, hvorvidt der kan være grundlag for at genoptage andre tilsvarende sager, hvor styrelsen har givet afslag.

Jeg foretager mig på denne baggrund ikke mere i sagen.

...

Sagsfremstilling

I forbindelse med at A ønskede at opnå autorisation og tilladelse til selvstændigt virke som tandlæge i Danmark, henvendte han sig den 19. marts 2014 til Sundhedsstyrelsen (nu Styrelsen for Patientsikkerhed).

Han anmodede styrelsen om at godkende, at han opfyldte kravene til dansk-kundskaber i § 2, stk. 1, nr. 2, i den dagældende bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011 om autorisation af tandlæger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande uden for EU/EØS (herefter tandlægebekendtgørelsen), idet han havde bestået Prøve i Dansk 3.

Styrelsen for Patientsikkerhed gav ham den 26. marts 2014 afslag herpå og skrev bl.a. følgende:

”Det fremgår af § 2, stk. 1, nr. 2 i bekendtgørelsen, at tandlægen skal bestå: ’... en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest)’. Samtidig følger det af § 2, stk. 1, i samme bekendtgørelse, at sprogrprøven skal bestås, inden tandlægen kan få adgang til de øvrige krævede prøver.

I forbindelse med indførelse af krav om bestået Prøve i Dansk 3 fik Sundhedsstyrelsen rådgivning fra sprogskolerne om, hvilken sprogp prøve og niveau, en ansøger bør bestå en sprogp prøve med, for at der, efter sprogskolernes vurdering, er opnået tilstrækkelige kompetencer i det danske sprog, som er nødvendige for at kunne bestå de krævede faglige prøver m.fl.

Det er som nævnt ovenfor en forudsætning, at en ansøger har de fornødne sproglige færdigheder i dansk til at kunne kommunikere med patienterne og for at bestå den mundtlige og skriftlige prøve i odontologi og kurset i dansk sundhedslovgivning. Kravene til ansøgere, som ønsker dansk autorisation som tandlæge, adskiller sig ikke fra kravene til ansøgere inden for de øvrige sundhedsprofessioner. Det er Sundhedsstyrelsen, som fastsætter kravene til sprogkundskaber, idet Sundhedsstyrelsen i sidste ende er ansvarlig for, at sundhedspersoner, som meddeles dansk autorisation, har de fornødne kvalifikationer, både sprogligt og fagligt.

Idet du ikke har sendt dokumentation for, at der foreligger helt *særlige omstændigheder for at give dispensation for de krævede karakterer, jf. § 7, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011, giver Sundhedsstyrelsen dig hermed afslag på din anmodning om at godkende den beståede Prøve i Dansk 3 uden at have opnået minimumskaraktererne 7,

7 og 10 i fagene læseforståelse, skriftlig fremstilling og mundtlig kommunikation.

*'Ved helt særlige omstændigheder forstås, at der kort tid forud for eller i forbindelse med aflæggelse af prøven er indtruffet nogle forhold, som har betydet, at eksaminanden ikke har kunnet gennemføre prøven med et tilfredsstillende resultat, og som med rimelighed ikke kan anses for at være selvforskyldt. De særlige forhold skal dokumenteres'."

A klagede den 2. april 2014 over styrelsens afgørelse af 26. marts 2014 til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (nu Sundheds- og Ældreministeriet). Ministeriet stadfæstede den 24. november 2014 styrelsens afgørelse og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"I stedet er det ministeriets opfattelse, at det beror på en fortolkning af autorisationslovens bestemmelser og formål, sammenholdt med bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011, hvorvidt Sundhedsstyrelsen kan sætte nærmere bestemte krav til karakterniveau for danskprøven.

Det fremgår af den juridiske teori, at hvorvidt en myndighed har tilstrækkelig hjemmel til at træffe en afgørelse, hvor myndigheden støtter sig på en bestemt retsregel, almindeligvis beror på en fortolkning af reglen. Der indgår en række elementer i fortolkningen, herunder reglens ordlyd, forarbejderne, den hidtidige forståelse af praksis, ønsket om at koordinere reglen med andre dele af regelsystemet, konsekvenserne af fortolkningen samt betragtninger over formålet med reglen, eller det regelsæt den indgår i, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, side 314.

Selvom fortolkningen kan ske med udgangspunkt i bestemmelsens ordlyd, kan der være tilstrækkelige holdepunkter i andre fortolkningsfaktorer, hvor fortolkningen dermed ender med et andet resultat end den naturlige forståelse af teksten, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, side 315.

Kravene til autorisation som tandlæge for læger uddannet uden for EU/EØS fremgår af bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011 § 2, hvor kravene i stk. 1 skal være opfyldt, herunder § 2, stk. 1, nr. 2, hvorefter tandlægen skal bestå en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogttest).

Ministeriet kan oplyse, at det af bekendtgørelse nr. 1372 af 9. december 2010 om autorisation af læger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande udenfor EU/EØS fremgår, at 'Sundhedsstyrelsen fastsætter indhold og krav til de i § 2, stk. 1 nævnte prøver og kursus. Indholdet af kra-

vene offentliggøres på Sundhedsstyrelsens hjemmeside'. Det medfører, at Sundhedsstyrelsen for læger uddannet uden for EU fastsætter krav til sprogsprøven, de faglige prøver og til prøven i dansk sundhedslovgivning.

Det samme gælder for bekendtgørelsen nr. 478 af 10. maj 2013 om autorisation af visse sundhedspersoner, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande uden for EU/EØS. Af bekendtgørelsens § 3 fremgår, at 'Sundhedsstyrelsen fastsætter indhold og krav til de i §§ 2, stk. 1, nr. 2 og 3, nævnte prøver. Indholdet og kravene offentliggøres på Sundhedsstyrelsens hjemmeside'.

Karakterkravene for tandlæger er på tilsvarende vis som for læger og visse andre sundhedspersoner fastlagt i Sundhedsstyrelsen med udgangspunkt i vejledning fra sprogskolerne om hvilken sprogsprøve og niveau, en ansøger bør bestå med. Som oplyst i afgørelsen, er Sundhedsstyrelsen ansvarlig for, at sundhedspersoner, som meddeles dansk autorisation, har de fornødne kvalifikationer, både sprogligt og fagligt.

Sundhedsstyrelsen har i styrelsens redegørelse af 7. november 2014 oplyst, at styrelsen fortolker § 2, stk. 1, nr. 2 i bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011 i overensstemmelse med den tilsvarende bestemmelse i de to ovenfor nævnte bekendtgørelser om dels læger, dels visse sundhedspersoner.

I den forbindelse er det ministeriets vurdering, at retstilstanden for læger og visse andre sundhedspersoner uddannet uden for EU/EØS og for tandlæger uddannet uden for EU/EØS, bør være den samme.

Bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011 er fastsat i medfør af § 2, stk. 2, jf. § 3, stk. 2, i lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed i (autorisationsloven).

Efter autorisationslovens § 2, stk. 2 kan ministeren for sundhed og forebyggelse fastsætte regler om meddelelse af autorisation, herunder om periodisk fornyelse af autorisation. Det fremgår af lovbemærkningerne til bestemmelsen (Lovforslag 111 2005) at 'efter stk. 2 kan Sundhedsstyrelsen fastsætte nærmere regler for meddelelse af autorisation. Her tænkes blandt andet på regler om egnethedssprøve og prøvetid, som anvendes for visse grupper af sundhedspersoner fra andre lande.'

Selvom sprogkrav ikke er nævnt eksplicit i bemærkningerne til bestemmelsen, er der tale om en ikke udtømmende opremsning af eksempler på regler, der skal være opfyldt for at få meddelelse af autorisation.

Formuleringen 'visse grupper af sundhedspersoner' i bemærkningerne, skal forstås bredt til også at omfatte læger og tandlæger. Der er således ikke udelukkende tale om persongruppen omfattet af bekendtgørelsen nr. 478 af 10. maj 2013 om visse sundhedspersoner.

Sundhedsstyrelsen har i redegørelsen af 7. november 2014 oplyst, at styrelsen fortolker autorisationslovens § 2, stk. 2 således, at alle nødvendige krav kan stilles, herunder sprogkrav, til tredjelandsansøgere af hensyn til patientsikkerheden.

Det er ministeriets vurdering, at hensynet til patientsikkerheden er et lovligt hensyn i fortolkningen af autorisationslovens § 2, stk. 2 og § 2, stk. 1, nr. 2 i bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011.

Der kan i den forbindelse henvises til autorisationslovens formålsbestemmelse i § 1, hvoraf det fremgår, at lovens formål er at styrke patientsikkerheden.

Det overordnede formål med Sundhedsstyrelsens myndighedsudøvelse i forhold til autorisation af sundhedspersoner, er således at iagttage patientsikkerheden, hvor sikker og tydelig kommunikation mellem sundhedsperson og patient er i højsæde.

Det er ministeriets vurdering, at det er nødvendigt for Sundhedsstyrelsen i den forbindelse at kunne fastsætte krav til opnåede karakterer for tandlæger uddannet uden for EU/EØS, på samme måde som Sundhedsstyrelsen kan sætte karakterkrav for læger og visse andre sundhedspersoner uddannet uden for EU/EØS.

Til støtte for denne vurdering kan ministeriet endvidere oplyse, at Sundhedsstyrelsens mulighed for at sætte sprogkrav ligeledes følger af det reviderede anerkendelsesdirektiv artikel 53, hvorefter medlemsstaterne får mulighed for at fastsætte sprogkrav til borgere uddannet inden for EU.

Karakterkravene har fremgået af Sundhedsstyrelsens hjemmeside, hvor du flere gange er blevet henvist til, blandt andet 16. oktober 2012 og 8. november 2012.

Ved en samlet fortolkning af ordlyd, den hidtidige forståelse af praksis, ønsket om at værne om patientsikkerheden, konsekvenserne af fortolkningen samt betragtninger over formålet med reglen, er ministeriet samlet set nået frem til, at Sundhedsstyrelsen har haft tilstrækkelig hjemmel til at indfortolke et krav til karakterniveau i § 2, stk. 1, nr. 2 i bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011."

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 20. januar 2015 meddelte Sundhedsstyrelsen A, at han fik godkendt sine dansk kundskaber, fordi han udover at have bestået Prøve i Dansk 3 havde bestået FVU, trin 4.

Den 6. november 2015 klagede du på vegne af A til mig over ministeriets afgørelse af 24. november 2014.

Ved brev af 4. juli 2016 bad jeg Sundheds- og Ældreministeriet om en udtalelse. Jeg anførte bl.a. følgende:

”Jeg beder Sundheds- og Ældreministeriet om efter at have indhentet en udtalelse fra Styrelsen for Patientsikkerhed at afgive en udtalelse i sagen. Ud over det, som B har anført i klagen, beder jeg styrelsen og ministeriet om en udtalelse om følgende forhold:

1. Det fremgår af klagen med bilag, at Sundhedsstyrelsen ved brev af 16. oktober 2012 har meddelt A, at hans udenlandske tandlægeuddannelse er godkendt. A er ved samme brev oplyst om, hvilke betingelser han skal opfylde for at blive meddelt autorisation. Det er bl.a. anført i styrelsens brev, at han skal bestå Prøve i Dansk 3 med karakteren 10 som minimum i mundtlig kommunikation og karakteren 7 som minimum i prøverne læseforståelse og skriftlig fremstilling.

Det fremgår af bevis for Prøve i Dansk 3 af 12. december 2013, at A bestod prøverne med karaktererne 02 og 4.

Sundhedsstyrelsen har på den baggrund afslået at anerkende, at A opfylder betingelsen i § 2, stk. 1, nr. 2, i bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011 om autorisation af tandlæger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande uden for EU/EØS.

Ministeriet har i brev af 24. november 2014 meddelt A, at ministeriet er enig med Sundhedsstyrelsen i, at A ikke opfylder betingelsen i bestemmelsen.

Ministeriet har som begrundelse anført, at bestemmelsen i bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, skal fortolkes i overensstemmelse med bestemmelserne i bekendtgørelserne om læger og visse sundhedspersoner (henholdsvis bekendtgørelse nr. 1372 af 9. december 2010 og bekendtgørelse nr. 478 af 10. maj 2013).

2. De relevante bestemmelser i de tre bekendtgørelser har følgende indhold:

Bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011 om autorisation af tandlæger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande uden for EU/EØS (tandlægebekendtgørelsen):

'§ 2. (...)

1) (...)

2) Tandlægen har bestået en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest).'

'§ 3. Sundhedsstyrelsen fastsætter indhold og krav til de i § 2, stk. 1, nr. 3, nævnte odontologiske fagprøver samt kursus og prøve i dansk sundhedslovgivning (nationale fag). Indholdet og kravene offentliggøres på Sundhedsstyrelsens hjemmeside.'

Bekendtgørelse nr. 1372 af 9. december 2010 om autorisation af læger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande udenfor EU/EØS (lægebekendtgørelsen):

'§ 2. (...)

1) (...)

2) Lægen har bestået en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest).'

'§ 3. Sundhedsstyrelsen fastsætter indhold og krav til de i § 2, stk. 1, nævnte prøver og kursus. Indholdet og kravene offentliggøres på Sundhedsstyrelsens hjemmeside.'

Bekendtgørelse nr. 478 af 10. maj 2013 om autorisation af visse sundhedspersoner, der er statsborgere i/og eller uddannet i lande uden for EU/EØS (sundhedspersonsbekendtgørelsen):

'§ 2. (...)

1) (...)

2) Sundhedspersonen har bestået en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest).'

'§ 3. Sundhedsstyrelsen fastsætter indhold og krav til de i § 2, stk. 1, nr. 2 og 3, nævnte prøver. Indholdet og kravene offentliggøres på Sundhedsstyrelsens hjemmeside.'

3. Som det fremgår af ovenstående, henviser tandlægebekendtgørelsens § 3 kun til de odontologiske fagprøver, men ikke til spromprøven.

Derimod henviser § 3, stk. 1, i bekendtgørelserne om læger og visse sundhedspersoner til sprogrøven.

Ministeriet har anført, at retstilstanden for læger og visse andre sundhedspersoner og for tandlæger bør være den samme. Jeg forstår ministeriet sådan, at ministeriet på grund af hjemlen for Sundhedsstyrelsen i lægebekendtgørelsen og sundhedspersonsbekendtgørelsen til at fastsætte indhold og krav til sprogrøven mener, at den samme hjemmel ud fra en fortolkning kan indlægges i tandlægebekendtgørelsens § 3, stk. 1.

Jeg beder ministeriet om at oplyse, om min forståelse er korrekt. Jeg beder også styrelsen og ministeriet om nærmere at redegøre for sin opfattelse for fortolkningen af tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, og § 3, stk. 1.

4. De tre bekendtgørelser er alle udstedt med hjemmel i § 2, stk. 2, jf. § 3, stk. 2, i lov om autorisation af sundhedspersoner og sundhedsfaglig virksomhed, der har følgende ordlyd (lovbekendtgørelse nr. 877 af 4. august 2011):

’§ 2. (...)

Stk. 2. Ministeren for sundhed og forebyggelse kan fastsætte regler om meddelelse af autorisation, herunder om periodisk fornyelse af autorisation.’

’§ 3. (...)

Stk. 2. Sundhedsstyrelsen meddeler autorisation til personer, der i udlandet har gennemgået en uddannelse, som kan sidestilles med den tilsvarende danske uddannelse. I autorisationen kan fastsættes begrænsninger i den pågældendes udøvelse af virksomhed. Autorisationen kan tidsbegrænses.’

En sådan bemyndigelsesbestemmelse i loven til at fastsætte regler, der er bindende for borgerne må anses at indebære, at ministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, skal fastsætte reglerne i en bekendtgørelse. På den baggrund beder jeg styrelsen og ministeriet om at oplyse grundlaget for, at styrelsen har udnyttet hjemlen til at fastsætte regler andre steder.

Jeg beder i den forbindelse styrelsen og ministeriet om at forholde sig til følgende:

a. Sundhedsstyrelsens hjemmel til uden for bekendtgørelse at fravige ordlyden i skærpende grad af en bestemmelse i bekendtgørelsen, som umiddelbart må anses præcist formuleret med et klart afgrænset indhold.

Jeg henviser til, at spørgsmålet om, hvorvidt en prøve er bestået eller ikke bestået, må antages at skulle fastsættes på grundlag af den anvendte karakterskala for det pågældende fag (f.eks. 7-trinsskalaen eller bestået/ikke bestået).

b. Baggrunden for, at kravene til sprogtesten ikke fremgår direkte af bekendtgørelsen.

Jeg henviser i den forbindelse til, at bl.a. følgende fremgår af pkt. 4 i Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter:

'Anvendelse af bekendtgørelser

Efter lovtidendeloven fra 1870, jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1886, er kundtgørelse en absolut betingelse for, at en forskrift kan træde i kraft og dermed håndhæves over for borgerne. Det er derfor af afgørende betydning, at regler, der skal håndhæves over for borgerne, udformes som bekendtgørelser (eller kgl. anordninger), der kundgøres efter lovtidendeloven.

Bekendtgørelsesformen skal således anvendes, hvis reglerne skal normere retsstillingen mellem borgere indbyrdes eller pålægge borgere pligter over for det offentlige. Endvidere bør bekendtgørelse også anvendes, hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige.'

Jeg henviser også til, at § 2, stk. 2, og § 3, 1. pkt., i lov om udgivelsen af en Lovtidende (lovbekendtgørelse nr. 608 af 24. juni 2008 som ændret ved lov nr. 1245 af 18. december 2012) har følgende ordlyd:

'§ 2. (...)

Stk. 2. Endvidere indføres i Lovtidende alle ministerielle bekendtgørelser.

§ 3. Fra det nævnte tidspunkt bortfalder den hidtil foreskrevne tinglæsning af love og anordninger, hvorimod disses offentliggørelse igennem Lovtidende bliver den bindende bekendtgørelsesform. (...)'

Bestemmelsen i lovtidendelovens § 2, stk. 2, blev indføjet i loven med vedtagelsen af lov nr. 305 af 19. april 2006, der bygger på lovforslag nr. L 106 af 14. december 2005. I lovforslagets almindelige bemærkninger er bl.a. følgende anført:

'3.1.3.2. Retlig forudsætning om sikkerheden ved Lovtidende i elektronisk form

Udvalget har peget på, at optagelse i Lovtidende er afgørende for ikrafttrædelse af love og andre retsfor skrifter, der er bindende for borgerne. I den sammenhæng tjener Lovtidende det formål at give oplysning om bestemmelsernes autoritative tekst. Udgivelse af Lovtidende i elektronisk form forudsætter derfor, at det er forsvarligt og hensigtsmæssigt at knytte kundgørelsesvirkningen til optagelse af love og bekendtgørelser i Lovtidende i elektronisk form. Det indebærer, at kundgørelsen skal ske på en autoritativ og bevissikker måde.'

Ved loven blev adgangen til at undtage bekendtgørelser fra offentliggørelse i Lovtidende indskrænket. Lovforslagets almindelige bemærkninger indeholder bl.a. følgende herom:

'3.3.2. Udvalgets overvejelser og forslag

...

(...) Fravigelser fra den almindelige kundgørelsesordning må derfor kræve, at der er tungtvejende hensyn, der begrundet en sådan fravigelse. Hvis ikke sådanne tungtvejende hensyn gør sig gældende, bør kundgørelse af retssikkerheds- og ordensmæssige grunde ske efter den almindelige ordning, dvs. kundgørelse i Lovtidende.'

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at omtalen af sprogkravene på (nu) Styrelsen for Patientsikkerheds hjemmeside umiddelbart har karakter af normerende retsregler og ikke en oplysning om styrelsens praksis.

På den baggrund beder jeg styrelsen og ministeriet om at udtale sig om, hvorfor styrelsen har valgt ikke at fastsætte kravene direkte i bekendtgørelsen, og om styrelsen og ministeriet mener, at dette kan siges at leve op til de krav, der stilles til, at bindende regler kundgøres på en autoritativ og bevissikker måde. Styrelsen og ministeriet bedes samtidig udtale sig om, hvorvidt offentliggørelse på hjemmesiden efter styrelsens og ministeriets opfattelse opfylder de retssikkerhedsmæssige og ordensmæssige hensyn, der ligger bag ordningen med kundgørelse i Lovtidende.

c. Endelig henviser jeg til §§ 1 og 2 i cirkulære nr. 27 af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation, hvoraf bl.a. følger:

'§ 1. Alle love, lovbekendtgørelser, anordninger, bekendtgørelser, cirkulærer, cirkulæreskrivelser, vejledninger m.v. samt administrative afgørelser af principiel karakter skal indlægges i Retsinformation.

§ 2. Pligtafleveringen omfatter alle retligt normerende forskrifter, der udstedes af ministerier og styrelser m.v., medmindre de pågældende forskrifter er undtaget fra indlæggelse i Retsinformation, jf. §§ 3-4. En oversigt over eksempler på publikationer uden retligt normerende indhold er optaget som bilag.

Stk. 2. (...)

Stk. 3. Forskrifter skal indlægges i Retsinformation, selv om de ikke offentliggøres i Lov- eller Ministerialtidende. En forskrifts titel eller betegnelse er uden betydning for, om den pågældende forskrift skal indlægges i Retsinformation.'

Da kravet om at bestå Prøve i Dansk 3 med karaktererne 7 og 10 umiddelbart må anses for normerende, beder jeg styrelsen og ministeriet om at oplyse, hvorvidt styrelsen og ministeriet mener, at kravene – uanset at disse ikke er fastsat i en bekendtgørelse – er omfattet af pligtafleveringen til Retsinformation."

Styrelsen for Patientsikkerhed anførte bl.a. følgende i styrelsens udtalelse af 24. august 2016:

"Besvarelse af spørgsmål i Ombudsmandens henvendelse af 4. juli 2016

1. spørgsmål – '... Jeg beder også styrelsen og ministeriet om nærmere at redegøre for sin opfattelse for fortolkningen af tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, og § 3, stk. 1.'

Styrelsen for Patientsikkerhed skal oplyse, at § 2 i bekendtgørelse om autorisation af tandlæger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande uden for EU/EØS angiver de betingelser, der skal opfyldes for at opnå dansk autorisation. Den anden betingelse, der skal opfyldes er: 'Tandlægen har bestået en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest)', jf. § 2, stk. 1, nr. 2.

Bekendtgørelsens § 3 er en bemyndigelsesbestemmelse. Denne bemyndigelsesbestemmelse angår imidlertid kun de odontologiske fagprøver samt kursus i dansk sundhedslovgivning, der er anført i § 2, stk. 1, nr. 3.

Styrelsen for Patientsikkerhed skal på den baggrund konstatere, at der således ikke i de gældende regler er hjemmel til at fastsætte yderligere krav til sprogtesten end det, der fremgår af § 2, stk. 1, nr. 2.

2. spørgsmål – '... På den baggrund beder jeg styrelsen og ministeriet om at oplyse grundlaget for, at styrelsen har udnyttet hjemlen [autorisati-

onslovens § 2, stk. 2, jf. § 3, stk. 2] til at fastsætte regler andre steder [end i en bekendtgørelse].’

a. ’Sundhedsstyrelsens hjemmel til uden for bekendtgørelse at fravige ordlyden i skærpende grad af en bestemmelse i bekendtgørelsen, som umiddelbart må anses præcist formuleret med et klart afgrænset indhold.’

b. ’Baggrunden for, at kravene til sprogtesten ikke fremgår direkte af bekendtgørelsen. [...], og om styrelsen og ministeriet mener, at dette kan siges at leve op til de krav, der stilles til, at bindende regler kundgøres på en autoritativ og bevissikker måde. Styrelsen og ministeriet bedes samtidig udtale sig om, hvorvidt offentliggørelse på hjemmesiden efter styrelsens og ministeriets opfattelse opfylder de retssikkerhedsmæssige og ordensmæssige hensyn, der ligger bag ordningen med kundgørelse i Lovtidende.’

c. ’Da kravet om at bestå Prøve i Dansk 3 med karaktererne 7 og 10 umiddelbart må anses for normerende, beder jeg styrelsen og ministeriet om at oplyse, hvorvidt styrelsen og ministeriet mener, at kravene – uanset at disse ikke er fastsat i en bekendtgørelse – er omfattet af pligtafleveringen til retsinformation.’

Som anført ovenfor er bestemmelsen om, at der skal bestås en dansk sprogtest (§ 2, stk. 1, nr. 2), det eneste fastsatte krav omkring sprogtest, og der er ikke i bekendtgørelsen hjemmel til at uddybe eller fastsætte yderligere krav i forbindelse med denne sprogtest.

Styrelsen for Patientsikkerhed må videre konstatere, at karakterkrav på Styrelsen for Patientsikkerheds hjemmeside ikke kan udgøre en bindende retsforordning, og at offentliggørelse på hjemmesiden således ikke opfylder de retssikkerhedsmæssige og ordensmæssige hensyn, der ligger bag ordningen med kundgørelse i Lovtidende. Da de på hjemmesiden offentliggjorte karakterkrav har været normerende, er de således også omfattet af pligtafleveringen til retsinformation.

Ovenstående indebærer, at retstilstanden i dag er, at en tredjelands tandlæge skal ’bestå’ – efter den gældende karakterskala med karakteren 02 – en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest).

Hidtidig praksis

Styrelsen for Patientsikkerhed har tilrettelagt en autorisationsprocedure for sundhedspersoner uddannet uden for EU/EØS, der overordnet set består af 5 trin:

BILAG – SAGSFREMSTILLING

1. Vurdering af ansøgers uddannelsespapirer
2. Sprogprøve
3. Fagprøver (læger, tandlæger og jordemødre)
4. Kursus i dansk sundhedslovgivning (læger og tandlæger)
5. Evalueringsansættelse

Formålet med sprogprøven, fagprøver samt evalueringsansættelsen, der yderligere tester de kommunikative færdigheder, er, at tandlægen skal kunne udøve sit erhverv i Danmark på betryggende vis både i forhold til patienten, men også i forhold til pårørende og kolleger.

Styrelsen for Patientsikkerhed kan oplyse, at sprogkrav for tredjelandslæger blev indført ved bekendtgørelse nr. 1372 af 9. december 2010 om autorisation af læger uddannet uden for EU/EØS lande. Ved bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011 blev tilsvarende regler indført for tredje-landstandlæger og ved bekendtgørelse nr. 478 af 10. maj 2013 blev der ligeledes indført sprogkrav for de øvrige autoriserede sundhedsgrupper.

Det har fra bekendtgørelsernes ikrafttræden været gældende praksis, at sundhedspersoner fra tredjelande, som søger om autorisation i Danmark, skal bestå Prøve i Dansk 3 med karaktererne 10, 7, og 7. De fornødne sprogkunderskaber kan dog også være opnået på anden vis end Prøve i Dansk 3, f.eks. ved gennemført og bestået dansk studentereksamen.

Krav om Prøve i Dansk 3 med karaktererne 10, 7, 7 i henholdsvis mundtlig kommunikation, læseforståelse og skriftlig fremstilling blev fastlagt på baggrund af den dialog, som styrelsen havde med to sprogcentre ved udfærdigelsen af bekendtgørelsen for læger uddannet uden for EU/EØS. Sprogcentrene anbefalede karaktererne 10, 10, 10 samt kursusforløb i 'lægedansk' (3 måneder). Det nuværende sprogkrav er altså nedjusteret i forhold til sprogcentrenes oprindelige anbefalinger. Styrelsen nedjusterede sprogkravet ud fra en opfattelse af, at det ville blive for svært for ansøgerne at opfylde sprogkravet, hvis styrelsen havde fulgt sprogcentrenes anbefaling. Dette sammenholdt med, at der i den videre autorisationsproces også er en fortsat testning af ansøgers sproglige kompetencer.

Som udgangspunkt har ansøgerne skullet bestå alle tre prøver ved en og samme prøve (ét bevis). Styrelsen for Patientsikkerhed har dog i et begrænset antal sager accepteret, at de krævede karakterer blev opnået ved flere forskellige prøver. Denne praksis har imidlertid vist sig at være uhensigtsmæssig, da Styrelsen for Patientsikkerhed oplevede et stigende antal ansøgninger, hvor de krævede karakterer ikke var opnået ved samme prøve. Styrelsen kunne konstatere, at flere af ansøgerne ved den sidst aflagte Prøve i Dansk 3 ofte havde fået en betydelig lavere karakter

i et eller to af fagene end den, ansøgerne tidligere havde opnået. Dette gav anledning til tvivl om, hvorvidt ansøgeren behersker det danske sprog tilstrækkeligt til eksempelvis at kunne bestå en mundtlig og skriftlig fagprøve og til at kunne kommunikere forsvarligt med patienter, pårørende og kollegaer i det danske sundhedsvæsen.

Praksis efter bekendtgørelsens § 2, stk. 1, er, at den sproglige og kommunikative test skal bestås før tandlægen kan tilmelde sig de faglige odontologiske prøver, der foregår på dansk, jf. '... når følgende betingelser er opfyldt i nævnte rækkefølge:'.

Kravet om gennemførelse i denne rækkefølge er fastsat for i videst muligt omfang at sikre, at det ikke er de sproglige kompetencer, der hindrer beståelse af særligt den skriftlige fagprøve. Da fagprøverne alene udbydes 1-2 gange årligt er det for alle parter samtidig ønskværdigt, at disse bestås i første forsøg. Det er ligeledes Styrelsen for Patientsikkerheds vurdering, at de tandlæger, der kommunikerer godt på dansk, har bedre muligheder for efterfølgende at gennemføre den krævede evalueringssættelse med positiv evaluering.

Det er Styrelsen for Patientsikkerheds vurdering, at den tid det tager for tandlægen at bestå Prøve i Dansk 3 med karaktererne 10, 7, 7 kan være givet godt ud i forhold til, at tandlægen efterfølgende har bedre muligheder for dels at gennemføre prøver og kliniske evalueringssættelser uden hindringer, og dermed modtage dansk autorisation og tilladelse til selvstændigt virke som tandlæge, og dels efter modtagelse heraf at kunne kommunikere forsvarligt med patienter, pårørende og kollegaer i det danske sundhedsvæsen.

Således er sprogkravet, herunder karakterer og niveau for sprogprøve, indført under hensyntagen til patientsikkerheden, hvor kommunikationsproblemer kan have alvorlige konsekvenser for den enkelte patient. Men det er også for at sikre, at tandlægen har de sproglige forudsætninger, der er nødvendige for at kunne bestå de krævede fagprøver samt gennemføre kliniske evalueringssættelser med positiv evaluering og således gnidningsfrit kan få adgang til at arbejde i det danske sundhedsvæsen. Det er derfor Styrelsen for Patientsikkerheds vurdering, at baggrunden for at fastsætte højere karakterkrav (10, 7, 7) er saglig og velbegrunnet.

Styrelsen for Patientsikkerhed er dog – som anført ovenfor – blevet opmærksom på den manglende hjemmel til at stille disse karakterkrav, hvilket der er taget skridt til at rette op på, jf. afsnittet nedenfor om foreslåede regelændringer.

Styrelsen for Patientsikkerhed skal bemærke, at styrelsens afgørelser i de få klagesager, der har været, hvori karakterkravene har indgået, er blevet stadfæstet af Sundheds- og Ældreministeriet. Dette har – på samme måde som de få klagesager – været en medvirkende årsag til styrelsens manglende opmærksomhed på de beklagelige hjemmelsmangler.

Foreslåede regelændringer

Styrelsen for Patientsikkerhed har taget skridt til at ændre bekendtgørelse om autorisation og tilladelse til selvstændigt virke for tandlæger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande uden for EU/EØS (tredjelandstamlæger) samt indføre en ny kravbekendtgørelse gældende for både tredjelandslæger, -tandlæger og øvrige sundhedspersoner, hvoraf blandt andet de højere karakterkrav samt krav om opnåelse af karaktererne ved samme prøve vil fremgå.

Styrelsen for Patientsikkerhed foretager endvidere ændringer i bekendtgørelse om autorisation og tilladelse til selvstændigt virke for læger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande uden for EU/EØS (tredjelandslæger), herunder blandt andet en tidsfrist for gennemførelse af sprogprøverne.

Bekendtgørelsesudkastene har været sendt i offentlig høring med høringsfrist 7. juli 2016. Aktuelt er bekendtgørelserne oversendt til Sundheds- og Ældreministeriet med henblik på ministeriets endelige stillingtagen til bekendtgørelsernes indhold samt til, hvorvidt bekendtgørelserne skal udstedes af ministeriet, eller om Styrelsen for Patientsikkerhed skal bemyndiges hertil.

Ændringen af disse bekendtgørelser vil bevirke, at retstilstanden efter ikrafttrædelse vil stemme overens med den hidtidige autorisationspraksis.

Afgørelser sat i bero

Styrelsen for Patientsikkerhed har på baggrund af henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand den 11. august 2016 valgt at sætte nye afgørelser i bero indtil der er en endelig afklaring af, hvordan sprogetkravet bør håndteres.”

Sundheds- og Ældreministeriet anførte bl.a. følgende i udtalelse af 21. september 2016:

”Baggrund

Det fremgår af sagen, at A bestod Prøve i Dansk 3 med karaktererne 02 og 4, og at Sundhedsstyrelsen (nu Styrelsen for Patientsikkerhed) har af-

slået at anerkende, at A opfylder sprogkravet i § 2, stk. 1, nr. 2, i tandlægebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 97 af 9. februar 2011 om autorisation af tandlæger, der er statsborgere i og/eller er uddannet i lande uden for EU/EØS). Styrelsen har i den forbindelse bl.a. henvist til, at A skal bestå Prøve i Dansk 3 med karakteren 10 som minimum i mundtlig kommunikation og karakteren 7 som minimum i prøverne læseforståelse og skriftlig fremstilling. Det daværende Ministerium for Sundhed og Forebyggelse meddelte ved brev af 24. november 2014 A, at ministeriet var enig med Sundhedsstyrelsen i, at han ikke opfyldte sprogkravet i tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, og at der således var hjemmel til at indfortolke et krav til karakterniveau i bestemmelsen.

Tandlægebekendtgørelsen

Det følger af tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, at:

'§ 2. Sundhedsstyrelsen meddeler efter ansøgning fra en af § 1 omfattet tandlæge autorisation som tandlæge og tilladelse til selvstændigt virke, når følgende betingelser er opfyldt i nævnte rækkefølge:

1) ...

2) Tandlægen har bestået en prøve i sproglige/kommunikative kompetencer (dansk sprogtest).'

Endvidere fremgår det af bekendtgørelsens § 3, stk. 1, at:

'§ 3. Sundhedsstyrelsen fastsætter indhold og krav til de i § 2, stk. 1, nr. 3, nævnte odontologiske fagprøver samt kursus og prøve i dansk sundhedslovgivning (nationale fag). Indholdet og kravene offentliggøres på Sundhedsstyrelsens hjemmeside.'

Bekendtgørelsens § 3 er, som styrelsen også nævner i udtalelse af 24. august 2016, en bemyndigelsesbestemmelse. Bestemmelsen angår imidlertid kun de odontologiske fagprøver samt kursus i dansk sundhedslovgivning, der er reguleret i § 2, stk. 1, nr. 3.

Ministeriets bemærkninger

Sundheds- og Ældreministeriet har den 24. august 2016 modtaget Styrelsen for Patientsikkerheds udtalelse i sagen, der vedlægges i kopi.

Ministeriet kan henholde sig til styrelsens udtalelse og skal herudover bemærke følgende:

Sundheds- og Ældreministeriet har genovervejet sin fortolkning af tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2, og finder herefter ikke, at der var hjemmel til at stille andre krav til sprogtesten end dem, der fremgår af bestemmelsens ordlyd.

Som Styrelsen for Patientsikkerhed fremhæver i sin udtalelse af 24. august 2016, er det en forudsætning for at kunne opnå autorisation, at en tandlæge har de fornødne sproglige færdigheder i dansk til at kunne kommunikere med patienterne m.fl., føre en patientjournal på dansk og for at kunne bestå den mundtlige og skriftlige fagprøve i odontologi og kurset i dansk sundhedslovgivning. Kommunikative kompetencer er således centrale i det danske sundhedsvæsen, ikke mindst af hensyn til patientsikkerheden.

På denne baggrund – som også oplyst i Styrelsen for Patientsikkerheds udtalelse af 24. august 2016 – har styrelsen den 26. august 2016 udstedt bekendtgørelse nr. 1130 af 26. august 2016 om ændring af bekendtgørelse om autorisation af tandlæger, der er statsborgere i og/eller uddannet i lande uden for EU/EØS.

Bekendtgørelsen, der trådte i kraft den 31. august 2016, indeholder følgende ændrede affattelse af tandlægebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2:

'Tandlægen har bestået 'Prøve i Dansk 3' med minimum karaktererne 10 i mundtlig kommunikation, 7 i læseforståelse og 7 i skriftlig fremstilling. Karaktererne skal være opnået inden for samme prøve.'

Dette ændrer imidlertid ikke ved, at der ikke – før den 31. august 2016 – var den fornødne hjemmel til at stille andre sprogkrav end en bestået dansk sprogtest til en person, der som A, er statsborger i og/eller uddannet i et land uden for EU/EØS, og ansøger om autorisation som tandlæge her i landet.

Ministeriet har derfor d.d. ophævet sin afgørelse af 24. november 2014 og hjemvist sagen til fornyet behandling i Styrelsen for Patientsikkerhed.

Ministeriet har samtidig anmodet Styrelsen for Patientsikkerhed om at vurdere, hvorvidt der kan være grundlag for at genoptage andre tilsvarende sager, hvor styrelsen har givet afslag på dispensation for sprogkravet i ansøgninger som autorisation som tandlæge, indgivet før ændringsbekendtgørelsens ikrafttræden."