



**Socialdepartementet**

*Enheten för hälso- och sjukvård*

*Lars Grönwall*

*Telefon 08-405 2360*

*Telefax 08-4119 647*

## **Legitimation för cytodiagnostiker**

### **Promemorians huvudsakliga innehåll**

Riksdagen biföll den 8 februari 2006 (rskr. 2005/06:148) den dåvarande regeringens förslag i proposition Legitimation och skyddad yrkestitel (prop. 2005/06:43) om att från den 1 april 2006 införa en rätt till legitimation för vissa vårddyrken, däribland biomedicinska analytiker. I samband med beslutet tillkännagav riksdagen för regeringen att mycket talar för att även yrkesgruppen cytodiagnostiker uppfyller de krav som kan ställas för rätt till legitimation och att legitimationsfrågan för cytodiagnostiker bör utredas mycket skyndsamt.

Cytodiagnostikerna tillhör gruppen biomedicinska analytiker. I propositionen aviserades en utredning om hur behörighetsreglerna inom hälso- och sjukvården skall utformas i framtiden. En skyndsamt utredning av frågan om en särskild legitimation för cytodiagnostiker kan av tidsskäl inte göras inom ramen för en sådan större utredning. Den särskilda utredning av frågan som nu gjorts visar emellertid att det inte finns något hinder mot att cytodiagnostikerna får en särskild rätt till legitimation. I promemorian föreslås därför att en sådan rätt skall införas från den 1 januari 2008.

## Innehållsförteckning

1	Lagförslag.....	3
2	Bakgrund .....	6
3	Gällande behörighetsregler .....	6
4	Behörighetsreglernas innebörd.....	8
5	Närmare om förutsättningarna för legitimation.....	8
5.1	Patientsäkerheten .....	9
5.2	Yrkesrollens innehåll.....	9
5.3	Utbildningsnivå .....	9
5.4	Internationella förhållanden .....	10
5.5	Kriterierna skall vägas samman .....	10
6	Cytodiagnostikerna och förutsättningarna för legitimation .....	11
6.1	Om yrket och synen på legitimering .....	11
6.1.1	Yrket.....	11
6.1.2	Yrkesföreträdarnas syn .....	12
6.2	Bedömning.....	16
6.3	Undantag från mervärdesskatt .....	18
6.4	Slutsatser .....	19

# 1 Lagförslag

## Förslag till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

#### **3 kap.**

#### 2 §<sup>1</sup>

Den som i enlighet med vad som anges i nedanstående tabell har avlagt högskoleexamen eller har gått igenom utbildning och som, i förekommande fall, fullgjort praktisk tjänstgöring skall efter ansökan få legitimation för yrket.

Legitimation får inte meddelas om förhållandena är sådana att legitimationen skulle ha återkallats enligt bestämmelserna i 5 kap. om sökanden hade varit legitimerad.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall i de fall som anges i tabellen besluta om närmare föreskrifter om vilken utbildning och praktisk tjänstgöring som skall krävas för att få legitimation.

Yrke/Yrkestitel	Utbildning	Praktisk tjänstgöring
1. apotekare	apotekarexamen	
2. arbetsterapeut	arbetsterapeutexamen	
3. audionom	audionomexamen	
4. barnmorska	barnmorskeexamen	
5. biomedicinsk analytiker	biomedicinsk analytikerexamen	
6. dietist	dietistexamen	
7. kiropraktor	enligt föreskrifter	enligt föreskrifter
8. logoped	logopedexamen	
9. läkare	läkarexamen	enligt föreskrifter
10. naprapat	enligt föreskrifter	enligt föreskrifter
11. optiker	optikerexamen	
12. ortopedingenjör	ortopedingenjörsexamen	
13. psykolog	psykologexamen	enligt föreskrifter
14. psykoterapeut	psykoterapeutexamen	
15. receptarie	receptarieexamen	
16. röntgensjuksköterska	röntgensjuksköterskeexamen	
17. sjukgymnast	sjukgymnastexamen	
18. sjukhusfysiker	sjukhusfysikerexamen	

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2006:50

19. sjuksköterska	sjuksköterskeexamen
20. tandhygienist	tandhygienistexamen
21. tandläkare	tandläkarexamen

En legitimerad psykoterapeut skall i samband med sin yrkesutövning ange sin grundutbildning.

Bestämmelser om legitimation av yrkesutövare med utländsk utbildning finns i 12 §.

#### *Föreslagen lydelse*

### **3 kap.**

#### **2 §**

Den som i enlighet med vad som anges i nedanstående tabell har avlagt högskoleexamen eller har gått igenom utbildning och som, i förekommande fall, fullgjort praktisk tjänstgöring skall efter ansökan få legitimation för yrket.

Legitimation får inte meddelas om förhållandena är sådana att legitimationen skulle ha återkallats enligt bestämmelserna i 5 kap. om sökanden hade varit legitimerad.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall i de fall som anges i tabellen besluta om närmare föreskrifter om vilken utbildning och praktisk tjänstgöring som skall krävas för att få legitimation.

Yrke/Yrkestitel	Utbildning	Praktisk tjänstgöring
1. apotekare	apotekarexamen	
2. arbetsterapeut	arbetsterapeutexamen	
3. audionom	audionomexamen	
4. barnmorska	barnmorskeexamen	
5. biomedicinsk analytiker	biomedicinsk analytikerexamen	
6. <i>cytodiagnostiker</i>	<i>enligt föreskrifter</i>	<i>enligt föreskrifter</i>
7. dietist	dietistexamen	
8. kiropraktor	enligt föreskrifter	enligt föreskrifter
9. logoped	logopedexamen	
10. läkare	läkarexamen	enligt föreskrifter
11. naprapat	enligt föreskrifter	enligt föreskrifter
12. optiker	optikerexamen	
13. ortopedingenjör	ortopedingenjörsexamen	
14. psykolog	psykologexamen	enligt föreskrifter
15. psykoterapeut	psykoterapeutexamen	
16. receptarie	receptarieexamen	
17. röntgensjuksköterska	röntgensjuksköterskeexamen	
18. sjukgymnast	sjukgymnastexamen	
19. sjukhusfysiker	sjukhusfysikerexamen	

20. sjuksköterska	sjuksköterskeexamen
21. tandhygienist	tandhygienistexamen
22. tandläkare	tandläkareexamen

En legitimerad psykoterapeut skall i samband med sin yrkesutövning ange sin grundutbildning.

Bestämmelser om legitimation av yrkesutövare med utländsk utbildning finns i 12 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

2. Den som enligt föreskrifter har avlagt examen och fullgjort praktisk tjänstgöring får, utan att ha erhållit legitimation för yrket, till den 1 januari 2009 använda yrkestiteln cytodiagnostiker.

## 2 Bakgrund

Riksdagen antog den 8 februari 2006 (rskr. 2005/06:148) den dåvarande regeringens förslag i proposition Legitimation och skyddad yrkestitel (prop. 2005/06:43) till ändringar i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS).

Ändringarna innebar bl.a. att en rätt till legitimation införs för yrkesgrupperna audionomer, biomedicinska analytiker, dietister och ortopedingenjörer. Dessa yrken hade tidigare endast skyddad yrkestitel.

I propositionen (s. 25) meddelade regeringen att den hade för avsikt att sätta till en utredning om behörighetsreglerna i framtiden. Till det som utredningen borde överväga hörde önskemål om legitimation eller skyddad yrkestitel för cytodiagnostiker, fysioterapeuter, kuratorer verksamma inom hälso- och sjukvården och perfusionister.

Riksdagen beslöt samtidigt med beslutet om ändringar i LYHS att tillkännage för regeringen vad Socialutskottet hade anfört i sitt betänkande (2005/06:SoU10) om frågan att införa legitimation för cytodiagnostiker. I betänkandet anförde utskottet följande:

”Yrkesgruppen cytodiagnostiker har enligt utskottet en utbildning – grundutbildning till biomedicinsk analytiker och specialistutbildning inom klinisk cytologi – som väl borde kvalificera för legitimation. De utför ett självständigt icke-delegerat diagnostiskt analysarbete. Cytodiagnostikerna signerar själva besvarade prover. De har således ett direkt ansvar för patientsäkerheten. Sammanfattningsvis anser utskottet att mycket talar för att cytodiagnostikerna uppfyller de krav som kan ställas på en yrkesgrupp för rätt till legitimation. Frågan om legitimation kräver emellertid ytterligare överväganden när det gäller sådant som t.ex. avgränsningsfrågor och övergångsbestämmelser. Enligt utskottet bör legitimationsfrågan för cytodiagnostiker utredas mycket skyndsamt. Detta kan ske inom ramen för den aviserade utredningen eller på annat lämpligt sätt. Regeringen bör därefter snarast återkomma till riksdagen. - - - Frågan om legitimation och skyddad yrkestitel för yrkesgrupperna kuratorer inom hälso- och sjukvården och fysioterapeuter bör enligt regeringen övervägas av den aviserade utredningen, vilket utskottet ser positivt på.”

Den av riksdagen begärda utredningen om legitimation för cytodiagnostiker görs i föreliggande promemoria.

## 3 Gällande behörighetsregler

Efter de regeländringar som beslöts av riksdagen den 8 februari 2006 och som trädde i kraft den 1 april samma år gäller följande. Enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS) finns det nu 21 yrken som är legitimationsgrundande: audionom, apotekare, arbetsterapeut, barnmorska, biomedicinsk analytiker, dietist, kiropraktor, logoped, läkare, naprapat, optiker, ortopedingenjör psykolog, psykoterapeut, receptarie, röntgensjuksköterska, sjukgymnast, sjukhusfysiker, sjuksköterska, tandhygienist och tandläkare. Cytodiagnostikerna hör till vårdyrket biomedicinsk analytiker och kan alltså få legitimation som sådana.

Legitimationsyrkena har skyddad yrkestitel. Däremot finns det efter de beslutade lagändringarna inte längre några yrken inom hälso- och sjukvården som utan att vara legitimationsgrundande har skyddad yrkestitel. Inte heller finns det som tidigare legitimationsyrken som saknar skyddad yrkestitel. För några legitimationsyrken gäller en ensamrätt till yrket.

Alla de nämnda utövarna av legitimationsyrken står under tillsyn av Socialstyrelsen – antingen de är offentligt anställda eller privat verksamma. Det är också Socialstyrelsen som efter ansökan meddelar legitimation. Styrelsen beslutar även om närmare föreskrifter om vilken utbildning och praktisk tjänstgöring som skall krävas för att få legitimation.

Legitimation är en personlig behörighet. Den ges efter en prövning av att sökanden uppfyller de fastlagda kraven på utbildning (och att det inte finns förhållanden som kan leda till återkallelse av legitimation). I övrigt görs ingen kvalitets- eller lämplighetsprövning. Legitimationen kan återkallas för den som visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket.

Den skyddade yrkestiteln är däremot inte personlig och kan därför inte återkallas.

Den som har legitimation för ett yrke är skyldig att föra journal enligt patientjournalagen (1985:562), men det är inte den som utan att ha legitimation arbetar i ett vårdyrke. Den som har legitimation är i sin enskilda verksamhet befriad från att betala mervärdesskatt under förutsättning att den aktuella tjänsten kan anses utgöra sjukvård.

Före regeländringarna den 1 april 2006 fanns det fyra olika nivåer inom hälso- och sjukvårdens behörighetssystem. De nya legitimationsreglerna i kombination med övriga behörighetsregler i LYHS innebär att det numera i praktiken bara finns två olika nivåer:

– *Skyddad yrkestitel och skyddad yrkesbeteckning i kraft av legitimation.* Legitimationen ger en ensamrätt för yrkesutövaren att ange för allmänheten att han eller hon är legitimerad. Den som bryter mot ensamrätten kan straffas. Till legitimationsyrkena är kopplade ett skydd för yrkesbeteckningen, dvs. yrkestiteln i kombination med uttrycket legitimerad, alltså legitimerad apotekare, legitimerad läkare etc.

– *Ensamrätt till yrke.* Behörig att utöva vissa yrken, nämligen som apotekare, barnmorska, läkare, receptarie och tandläkare, är enligt lagen endast den som har legitimation för yrket eller särskilt har förordnats att utöva det.

Det kan tilläggas att det i LYHS också finns bestämmelser om att läkare och tandläkare samt sjuksköterskor efter viss vidareutbildning respektive examen kan få använda en skyddad specialistbeteckning.

## 4 Behörighetsreglernas innebörd

I prop. 2005/06:43 anförde dåvarande regeringen att legitimationen sedan länge har ansetts vara det mest framträdande beviset på en yrkesutövares kompetens inom hälso- och sjukvården. Legitimationen är ett uttryck för att en yrkesutövare står under samhällets tillsyn och har godkänts för yrkesverksamhet inom det område som legitimationen avser. Regeringen erinrade om att det i förarbetena till den tidigare behörighetslagen, lagen (1984:542) om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården m.m., angavs att legitimationens huvudfunktion var att vara en garanti för att personalen har en viss kunskapsnivå och vissa personliga egenskaper samt att utgöra en varudeklaration för personalens kvalifikationer.

Enligt den dåvarande regeringen har det en central betydelse att legitimationen – till skillnad från ett examens- eller utbildningsbevis – kan dras in om en yrkesutövare missköter sig i yrket eller drabbas av en sjukdom som omöjliggör en fullgod yrkesutövning. I propositionen hänvisade regeringen till 1994 års behörighetskommitté som, i sitt betänkande Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. (SOU 1996:38 s. 270), betonade att en indragning av legitimationen i praktiken ofta innebär ett yrkesförbud, en i svensk rättstradition mycket ingripande sanktion. Detta utgjorde enligt kommittén ett skäl att vara restriktiv vid bedömningen av vilka yrkesgrupper som skall omfattas av reglerna.

Men legitimationen kan enligt prop. 2005/06:43 s. 23 knappast ensam sägas vara ett bevis på kompetens för det yrke som legitimationen avser. Det Socialstyrelsen prövar vid utfärdande av legitimation är om sökanden har avlagt den yrkesexamen som anges i den examensordning som finns fogad till högskoleförordningen (1993:100). Den lämplighet för yrket som i övrigt ligger i begreppet kompetens kan i och för sig i någon utsträckning ha visat sig under de praktiska moment som ingår i de föreskrivna utbildningarna, men i övrigt är det inom den offentliga vården verksamhetschefen som prövar sökandens förmåga och vilja att utföra vissa arbetsuppgifter. Regeringen anförde i prop. 2005/06:43 vidare att lämpligheten således ytterst prövas när en yrkesutövare t.ex. missköter sig i yrket och det blir fråga om indragning av legitimationen.

## 5 Närmare om förutsättningarna för legitimation

I förarbetena till LYHS (prop. 1997/98:109) framhölls att rätten till legitimation skall förbehållas sådana grupper av yrkesutövare som har en självständig yrkesfunktion med kvalificerade arbetsuppgifter och ett särskilt ansvar för patienternas säkerhet i vården och som i inte oväsentlig utsträckning vänder sig direkt till allmänheten, t.ex. i egenskap av fria yrkesutövare. I propositionen behandlades härefter tämligen utförligt kriterierna för legitimation (a. prop. s 81 f.). Dessa återges här – liksom i prop. 2005/06:43 s. 15 f. – i sammanfattning och samlade under olika rubriker.



## 5.1 Patientsäkerheten

Patientsäkerheten måste vara överordnad övriga kriterier när det gäller bedömningen av om ett yrke skall omfattas av bestämmelserna om legitimation. Övriga bestämmelser som bör tillmätas stor betydelse kan inordnas under begreppen yrkesrollens innehåll, utbildningsnivå och internationella förhållanden.

## 5.2 Yrkesrollens innehåll

När det gäller yrkesrollens innehåll bör det krävas en viss bredd i yrkesrollen, och denna måste också innefatta ett visst mått av självständighet. Det kan vara frågan om att ställa diagnos och föranstalta om olika typer av behandlingar. Yrkesrollen bör också innefatta ett direkt patientansvar med ansvar för diagnostiska och terapeutiska förfaranden. Även om yrkesutövaren inte har någon direkt patientkontakt kan emellertid hans eller hennes bedömning i vissa fall ändå ha stor betydelse för patientens säkerhet, t.ex. genom att den som har direkta patientkontakter inte kan göra motsvarande bedömning eller endast med svårighet kan göra den. Vidare bör beaktas hur riskfyllt yrkesutövandet kan vara för den enskilde patienten/klienten, dvs. hur stor risknivån vid felbehandling är. Vid bedömningen bör också tas hänsyn till om yrkesrollen innefattar egen forskrivnings-, remiss- och intygsrätt.

Behovet av legitimation kan vara mindre om yrkesrollen enbart utövas i offentlig anställning än om det finns möjligheter att bedriva verksamhet i privat regi. I allt större utsträckning sker dock vården i olika blandningar av offentligt och privat. Bl.a. därför bör yrkesgrupper som har särskild betydelse för patientsäkerheten kunna omfattas av en reglering genom t.ex. legitimation, även om tjänstgöringen för närvarande enbart sker i offentlig regi.

## 5.3 Utbildningsnivå

Utbildningens nivå, längd och innehåll samt den vetenskapliga förankringen är ytterligare omständigheter som framstår som betydelsefulla vid bedömningen av om ett yrke skall vara legitimationsgrundande. Yrkesrollens innehåll avspeglas oftast i utbildningens nivå och längd, men utbildningsaspekten måste ändå vägas in i bedömningen. Utbildningen bör vara väl definierad och leda till ett särskilt yrke. Det bör vara frågan om en förhållandevis kvalificerad utbildning. Ett rimligt krav kan vara att utbildningen är av högskolekaraktär och att den har en viss omfattning, således inte enbart en kortare kurs. En omständighet som kan vara av betydelse är om utbildningen avslutas med en särskilt reglerad/godkänd yrkesexamen.

I propositionen (prop. 1997/98:109) betonas vidare att den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen skall utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Detta medför att ett legitimationsyrke måste ha en väsentlig förankring i en vetenskaplig grund för yrkesutövningen i fråga.

## 5.4 Internationella förhållanden

Internationella förhållanden kan medföra att en yrkesverksamhet som i Sverige traditionellt sett inte har omfattats av särskilda behörighetsregler ändå bör omfattas av en reglering. Genom medlemskapet i EU har Sverige åtagit sig att tillämpa regler om ömsesidigt erkännande av kompetensbevis för verksamhet inom bl.a. hälso- och sjukvården. I vissa fall kan det vara en fördel för svenska medborgare med svensk utbildning som vill utöva sitt yrke i ett annat medlemsland att yrket är reglerat i Sverige. En sådan omständighet bör emellertid inte utgöra ett exklusivt skäl för t.ex. legitimering. Även det förhållandet att ett yrke omfattas av den nordiska överenskommelsen om en gemensam arbetsmarknad för viss hälso- och sjukvårdspersonal eller är legitimerat i andra nordiska länder kan vara ett argument för legitimation.

Om ett yrke är oreglerat i Sverige kan medborgare i ett annat EU-land i princip fritt etablera sig och ge vård och behandling. För att Sverige skall kunna uppställa krav på kompetens etc. på andra EU-medborgare krävs, enligt de generella EG-direktiven om ömsesidigt erkännande av kompetensbevis, att yrket är reglerat här i landet. Det är i det sammanhanget inte tillräckligt att utbildningen är reglerad. Det krävs att yrket omfattas av en reglering.

## 5.5 Kriterierna skall vägas samman

Vissa av de kriterier som ställts upp är utformade på ett sådant sätt att en yrkesgrupp antingen omfattas av kriteriet eller inte omfattas av det. Beträffande några kriterier gäller att en yrkesgrupp kan uppfylla dem i högre eller mindre grad. Något krav på att samtliga kriterier skall vara uppfyllda kan inte ställas. Hur mycket som ska krävas för att en yrkesgrupp skall komma i fråga för legitimation måste avgöras genom en sammanvägning av samtliga omständigheter, varvid de redovisade kriterierna får utgöra grunden för bedömningen.

## 6 Cytodiagnostikerna och förutsättningarna för legitimation

**Förslag:** Rätt till legitimation för yrket skall införas för yrkesgruppen cytodiagnostiker.

**Bedömning:** För legitimation bör krävas den utbildning som i dag leder fram till yrket tillsammans med praktisk tjänstgöring. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utreda om det finns äldre utbildningar som också bör komma i fråga för legitimation.

Cytodiagnostikerna kommer efter legitimation att omfattas av undantag från skatteplikt i samma utsträckning som övriga biomedicinska analytiker.

### 6.1 Om yrket och synen på legitimering

#### 6.1.1 Yrket

Det finns ca 280 cytodiagnostiker i landet. Av dessa är uppskattningsvis drygt 90 procent kvinnor. Medelåldern inom yrket är hög. Många är födda på 1940-talet. Riksföreningen för klinisk cytologi är ett yrkesförbund/en specialistförening, till vilken 80-90 procent av cytodiagnostikerna är anslutna. Fackligt tillhör numera drygt hälften Naturvetareförbundet. 120 cytodiagnostiker tillhör Vårdförbundet. Institutet för biomedicinsk laboratorievetenskap är en yrkesorganisation för biomedicinska analytiker. I denna är ca 8 000 av landets närmare 12 000 biomedicinska analytiker medlemmar. Av medlemmarna är 200-240 cytodiagnostiker.

Utbildningen till cytodiagnostiker infördes i samband med att det byggdes upp en populationsbaserad screening av livmoderhalscancer på 1960-talet. Utbildningen består i dag av dels en grundutbildning till biomedicinsk analytiker på 120 poäng och dels en specialistutbildning inom klinisk cytologi. Den senare ges i form av en magisterkurs som omfattar 50 poäng men kan också läsas i form av enstaka kurser, som totalt omfattar 40 poäng. Utbildningen inom klinisk cytologi bedrevs tidigare på flera orter i Sverige. I dag ges utbildningen endast på Karolinska Institutet i Stockholm vid Institutionen för laboratoriemedicin. Varje kurs har 20 utbildningsplatser. Sedan utbildningen startade år 2003 har enligt uppgift i genomsnitt 8 cytodiagnostiker examinerats per år. I ämnet cytologi finns en professur, och det finns cytodiagnostiker som doktorerar. Det finns emellertid för närvarande inte någon reglering av hur omfattande utbildning som krävs för att få arbeta som cytodiagnostiker.

Enligt de kriterier som ligger till grund för SWEDACs ackreditering av patolog/cytologlaboratorier tillåts inte den nyutbildade cytodiagnostikern att självständigt diagnostisera cellprov. Under minst de första 6 månaderna, men i normalfallet under 12 månader eftergranskas alla prov av en erfaren cytodiagnostiker.

I dag diagnostiseras årligen ca 800 000 gynekologiska cellprover självständigt av cytodiagnostiker med syfte att hitta tidiga cellförändringar som kan utvecklas till livmoderhalscancer. Av all vaginaldiagnostik utförs

95 procent av cytodiagnostiker. I arbetsuppgifterna ingår även att undersöka cellförändringar som kan tyda på lungcancer eller andra cancrar i bukhålan eller till exempelvis blodcancer.

Vid sidan av landstingens patolog- och cytologlaboratorier analyseras cellprover även vid privata laboratorier. Cytodiagnostiker har ett självständigt icke-delegerat diagnostiskt ansvar. De besvarar självständigt prover då cellmaterialet bedöms som benigt ( normalt eller inflammatoriskt förändrat). Efter delegering har cytodiagnostiker även ansvar för diagnos av atypier (det som är avvikande). Sådana fall bedöms antingen av cytodiagnostiker med delegerad behörighet eller av cytologiläkare. Svårtolkade prov granskas av två cytodiagnostiker. Vid prov med diagnosförslag sätts den slutliga diagnosen i granskning i dubbelmikroskop av en cytologiläkare alternativt cytodiagnostiker med motsvarande befogenhet samt en cytodiagnostiker.

### 6.1.2 Yrkesföreträdarnas syn

Meningarna går starkt isär bland olika yrkesföreträdare om huruvida cytodiagnostikerna bör ges möjlighet till en särskild legitimation utöver den som de redan kan få som biomedicinska analytiker. Deras syn i legitimationsfrågan återges här. Rubrikerna i det följande är satta av utredaren.

Riksföreningen för klinisk cytologi och Naturvetareförbundet har bland annat anfört följande för utredaren: Riksföreningen är den organisation som företräder cytodiagnostikerna i professionsfrågor, bl.a. i frågan om legitimation. Riksföreningen är medlem i den europeiska yrkesorganisationen EACC.

#### *Patientsäkerheten*

Det saknas formell kontroll över den cytologiska diagnostiken då denna inte kräver särskild legitimation. Om bristen på cytodiagnostiker tilltar är det troligt att privata laboratorier kommer att stå för en tilltagande andel av de analyser som utförs. Det är sannolikt att analyserna i ökad utsträckning kommer att utföras av personal som saknar den specialistkompetens som krävs för att utföra analyserna med god kvalitet. Kvaliteten i analyserna kommer därmed att försämrats och sjukligheten i livmoderhalscancer att öka. Bristen på cytodiagnostiker leder redan i dag till att laboratorierna rekryterar okvalificerad personal för uppgiften.

#### *Yrkesrollens innehåll*

Cytodiagnostikerns huvudkompetens är att ställa diagnos på alla exfoliativa cytologiska prover, dvs. de cancertumörer som går att spåra genom cellprover som skrapas, aspireras eller sköljes loss och som sedan studeras i mikroskop. Det handlar bland annat om livmoderhalscancer, lungcancer och blåscancer.

Cytodiagnostikerns huvuduppgifter är att ställa diagnos på om det föreligger cellförändringar i cellprover. Cancer och förstadier till cancer dia-

gnostiseras liksom inflammationer och infektioner. Diagnosansvaret innebär att cytodiagnostiker ställer diagnos och själva signerar ställd diagnos (dvs. de skriver under remisserna). Diagnosen ligger i sin tur till grund för behandling.

Cytodiagnostiker är, tillsammans med cytologiläkarna, den enda grupp som har utbildning inom den exfoliativa cancerdiagnostiken. Cytodiagnostikernas diagnostiska kompetens inom området föranleder dem att ofta instruera och utbilda cytologiläkarna inom denna del av cancerdiagnostiken. Som jämförelse kan också nämnas att biomedicinska analytiker inte ställer diagnos inom några områden (enstaka undantag förekommer dock). Däremot förbereder de prover för diagnos inom en rad områden, men inte inom den kliniska cytologin.

Varje cytodiagnostiker ställer självständigt (utan inblandning från någon annan) diagnos på alla prover som bedöms som normala. Dessutom har cytodiagnostikerna, efter ett antal års yrkeserfarenhet och via delegering från cytologiläkare, ett självständigt ansvar för att även ställa diagnos på prover med cellförändringar som utgör cancer eller förstadier till cancer.

Eftersom en riktigt ställd diagnos kräver både en hög kompetens inom cancerdiagnostiken och en gedigen erfarenhet av tolkning av cellförändringar, säkerställs samsyn av diagnos vid svårtolkade prover. Två erfarna cytodiagnostiker eller en cytodiagnostiker och en cytologiläkare med motsvarande diagnostisk kompetens, ställer i dessa fall den slutgiltiga diagnosen genom granskning i dubbelmikroskop.

Denna säkerhetskontroll är väsentlig eftersom en felaktigt ställd diagnos leder till felaktig behandling. Samtidigt är en tidigt och korrekt ställd diagnos en förutsättning för en framgångsrik behandling. Även om Sverige är framgångsrikt inom diagnostik av livmoderhalscancer, vilket är cytodiagnostikernas främsta arbetsområde, dör varje år 200 personer i denna sjukdom i Sverige. Det är därför en viktig hälsopolitisk fråga att den vaginalcytologiska diagnostiken genomförs med hög kvalitet och stor säkerhet i bedömningarna.

#### *Utbildningsnivå*

Även om genomgången utbildning till biomedicinsk analytiker är ett behörighetskrav för vidareutbildning till cytodiagnostiker, är utbildningen inom klinisk cytologi mycket olik utbildningen till biomedicinsk analytiker. I utbildningen till biomedicinsk analytiker ingår inte cytodiagnostiken. Denna kunskap ges enbart i utbildningen inom klinisk cytologi. Många i dag verkssamma cytodiagnostiker har heller aldrig varit yrkesverksamma som biomedicinska analytiker.

Det kan finnas ett pedagogiskt problem i förtydligandet av att utbildningen inom klinisk cytologi skiljer sig från andra specialiseringar inom vård- och omsorgssektorn. Det handlar alltså inte om en specialisering inom den biomedicinska laboratorievetenskapen, utan om en specialisering inom klinisk cytologi, vilket inte ingår i de biomedicinska analytikernas kompetensområde.

Problematiken kan lösas genom att den kliniska cytologin blir ett eget utbildningsområde, med en egen magisterutbildning på exempelvis 160 poäng. På detta sätt skulle samtidigt kvaliteten på cytodiagnostikernas

utbildning förstärkas genom att den, för diagnostiken avgörande, praktiska erfarenheten, kan integreras i utbildningens samtliga fyra år.

För legitimation som cytodiagnostiker bör krävas examen från magisterutbildning i klinisk cytologi samt ett års erfarenhet av cytologisk diagnostik på laboratorium. Via legitimationen kan även rätten att signera prover med cellförändringar som utgör cancer regleras, exempelvis genom fastställda krav på lämplighet och erfarenhet i yrket (visst antal år). I dag måste denna uppgift delegeras från en yrkesgrupp med formell behörighet i form av legitimation, dvs. från cytologiläkarna.

#### *Jämförelse med andra yrkesgrupper*

Cytodiagnostikernas roll i förhållande till den breda gruppen biomedicinska analytiker har av vissa jämförts med relationen mellan sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor. Jämförelsen har dock en hel del brister. Utbildningen till sjuksköterska omfattar 120 poäng inom omvårdnad och grundläggande medicin. Specialistinriktningarna för sjuksköterskor, med utbildningar omfattande 40 – 50 poäng, ingår med grundläggande kunskaper som delmoment i den utbildning alla sjuksköterskor får. Specialiseringen innebär alltså just en specialisering i ett av de grundläggande omvårdnads-/medicinska områden som samtliga sjuksköterskor studerar. Det innebär samtidigt att sjuksköterskans roll inte förändras p.g.a. utbildningen till specialistsjuksköterska. En specialistsjuksköterska förblir sjuksköterska, med sitt primära ansvar inom omvårdnadsarbetet, medan en cytodiagnostiker inte förblir en biomedicinsk analytiker utan byter ansvarsområde till den kliniska cytologin.

Inom sjuksköterskeområdet finns det två grupper som särskiljer sig och därigenom erhållit egen, särskild, legitimation. Det är röntgensjuksköterskor och barnmorskor. Röntgensjuksköterskorna har en egen utbildning samt egen legitimation. Utbildningen till barnmorska kräver fortfarande genomgången sjuksköterskeutbildning, kompletterad med påbyggnadsutbildning till barnmorska, omfattande 60 poäng. Barnmorskornas uppdrag skiljer sig dock från sjuksköterskornas, då barnmorskorna har eget ansvar för såväl den gravida kvinnan som barnet vid normala förlossningar, dvs. då komplikationer inte uppstår. Det finns en tydlig likhet till cytodiagnostikernas eget och självständiga ansvar för all diagnos av normala cellprover. Men cytodiagnostiker har också, efter delegering, ansvar för att ställa diagnos av cancer.

En yrkesgrupp som liknar cytodiagnostikerna i det faktum att de byter inriktning och därmed får ”ny” legitimation är psykoterapeuter. Psykoterapiutbildningen omfattar 60 poäng och förutsätter tidigare utbildning till exempelvis psykolog, socionom eller sjuksköterska, med kompletterande basutbildning inom psykoterapi. För psykoterapeuter krävs erfarenhet från psykoterapeutiskt arbete under handledning. Precis som för cytodiagnostiker övergår psykoterapeuten efter fullgjort utbildning från sitt tidigare yrkesområde (som kan variera) till sitt nya yrke som psykoterapeut.

Flertalet av de grundutbildningar som krävs för behörighet till psykoterapeututbildningen är legitimationsyrken. För flertalet psykoterapeuter gäller därför att de har en tidigare legitimation inom ett annat kompetensområde när de blir legitimerade psykoterapeuter. Det räcker således inte med legitimation som exempelvis psykolog eller sjuksköterska för att arbeta som psykoterapeut.

Det finns exempel också bland cytodiagnostikerna på att en sjuksköterska har specialistutbildning till cytodiagnostiker men saknar utbildning till biomedicinsk analytiker. Den stora skillnaden mellan cytodiagnostiker och biomedicinska analytiker är återigen att cytodiagnostikern utför ett diagnostiskt arbete, medan den biomedicinska analytikern utför ett tekniskt arbete.

### *Internationella förhållanden*

Den svenska utbildningen inom klinisk cytologi har ett gott rykte internationellt. Många cytodiagnostiker arbetar under delar av sitt yrkesliv utomlands. I Sverige är det också vanligt med cytodiagnostiker från andra EU-länder, men även från länder utanför EU. I andra länder förekommer legitimation för cytodiagnostiker, exempel är USA och Kanada samt inom EU, Holland och Ungern. I dessa länder samt i exempelvis Tyskland och Schweiz har cytodiagnostiker en egen utbildning.

Cytodiagnostiker i flera andra länder har således egen utbildning och därmed inte någon grundutbildning som biomedicinska analytiker. Det kan därför uppstå problem för cytodiagnostiker från andra EU-länder att få rätt att arbeta som cytodiagnostiker i Sverige om cytodiagnostiker omfattas av legitimation för biomedicinska analytiker men inte som just cytodiagnostiker. Enligt regelverket kring erkännande av yrkeskompetens får en person från ett annat EU-land inte rätt att arbeta inom yrket i exempelvis Sverige om yrket tillhör en annan profession som är reglerad. Detta innebär att cytodiagnostiker från ett annat EU-land, där cytodiagnostiker har en "egen" utbildning inom klinisk cytologi och i vissa fall även legitimation, inte får arbeta som cytodiagnostiker i Sverige eftersom de inte uppfyller kvalifikationskraven för biomedicinska analytiker.

### Vårdförbundet och Institutet för biomedicinsk laboratorievetenskap

Företrädare för *Vårdförbundet* har för utredaren anfört bl.a. följande. Det är grundyrket som bör ge legitimation. För dem som gått särskild specialistutbildning bör det finnas en skyddad specialistbeteckning. Denna grundläggande inställning har Vårdförbundet intagit sedan länge när det gäller olika specialistutbildningar. Från förbundet har man upprepade gånger krävt att specialistutbildningen till cytodiagnostiker skall regleras i högskoleförordningen. Utbildningen till cytodiagnostiker innebär en fördjupning av laboratoriemetodiken. Den grundar sig på biomedicinsk analytikerexamen. Motsvarande gäller olika slag av specialistutbildningar för sjuksköterskor.

En annan invändning mot en särskild legitimation för cytodiagnostiker är att man riskerar att hejda en framtida utveckling av yrket till att omfatta också andra ämnen, t.ex. immunologi.

Den tekniska utvecklingen går i dag snabbt. Granskningen i mikroskop av cellförändringar kan komma att efterträdas av andra metoder som bygger på nya mätinstrument.

Från *Institutet för biomedicinsk laboratorievetenskap* har man anfört följande.

Skulle cytodiagnostikerna få möjlighet till dubbel legitimation, kan man räkna med att andra specialistutbildade sjuksköterskor (anestesi-, onkologi-, distrikts- med flera) kommer att kräva en dubbel legitimering på samma grunder. Detsamma kommer sannolikt de olika kategorierna av specialistutbildade läkare att göra – de är i dag 62 till antalet.

Syftet med legitimering är på sätt och vis att man skall kunna bli av med en yrkesutövare som är uppenbart olämplig att utöva yrket. En cytodiagnostiker som upprepade gånger begår allvarliga misstag skulle kunna förlora sin legitimation som cytodiagnostiker men skulle inte heller få behålla legitimationen som biomedicinsk analytiker. Därmed faller syftet med en dubbel legitimering.

Enda rimliga vägen om man vill ge cytodiagnostikerna en möjlighet till särskild legitimation är att inrätta en direktutbildning till cytodiagnostiker på samma sätt som man gjort med röntgensjuksköterskorna. Dessa är för övrigt i dag ca 3 000 att jämföra med de ca 280 cytodiagnostikerna.

## 6.2 Bedömning

De nuvarande behörighetsreglerna i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS) grundar sig på en utredning av en parlamentariskt sammansatt kommitté, 1994 års behörighetskommitté. Denna kommitté prövade önskemål från ett flertal olika yrkesorganisationer om att det yrke de representerade skulle göras legitimationsgrundande. Bland dessa fanns också Riksföreningen för klinisk cytologi.

Kommittén tog ställning till önskemålen om legitimation efter en noggrann genomgång av utbildningarna till de olika yrkena och av övriga förutsättningar. Som ett resultat av kommitténs betänkande år 1996 blev fem nya yrken legitimationsgrundande år 1999 – arbetsterapeuter, apotekare och receptarier, sjukhusfysiker och kiropraktorer med svensk utbildning. Fyra yrken – audionomer, biomedicinska analytiker, dietister och ortopedingenjörer – fick särskild skyddad yrkestitel. Detta innebar att endast den som hade avlagt en angiven högskoleexamen hade rätt att använda yrkestiteln. Cytodiagnostikerna, som då kallades cytologassistenter, liksom utövare av en rad andra yrken lämnades utanför behörighetsregleringen.

Sedan den 1 april 2006 har de nämnda fyra yrkena med skyddad yrkestitel blivit legitimationsgrundande efter en särskild utredning som visat att de, numera, uppfyller kraven för legitimation. I den proposition Legitimation och skyddad yrkestitel (2005/06:43) där detta föreslogs meddelade den dåvarande regeringen (s. 25) att den hade för avsikt att sätta till en utredning om behörighetsreglerna i framtiden. Till det som utredningen bör överväga hörde enligt propositionen önskemål om legitimation eller skyddad yrkestitel för bland andra cytodiagnostiker.

Riksdagen har på förslag av Socialutskottet i dess betänkande (2005/06:SoU10 s. 14) över propositionen tillkännagivit för regeringen att mycket talar för att cytodiagnostikerna uppfyller de krav som kan ställas på en yrkesgrupp för rätt till legitimation, att frågan om legitimation emellertid kräver ytterligare överväganden när det gäller sådant som t.ex. avgränsningsfrågor och övergångsbestämmelser och att legitimationsfrågan för cytodiagnostiker bör utredas mycket skyndsamt.

Den nu gjorda utredningen bekräftar det utskottet uttalat att yrkesgruppen cytodiagnostiker har en utbildning – grundutbildning till biomedicinsk analytiker och specialistutbildning inom klinisk cytologi – som väl borde kvalificera för legitimation. De utför ett självständigt icke-delegerat diagnostiskt



analysarbete. Cytodiagnostikerna signerar själva besvarade prover. De har således ett direkt ansvar för patientsäkerheten.

En fråga som återstår att besvara är emellertid om det finns grund för att ge cytodiagnostikerna, som alltså sedan den 1 april 2006 kan få legitimation som biomedicinska analytiker, även en möjlighet till särskild legitimation som just cytodiagnostiker.

Av de 21 yrken som nu är legitimationsgrundande har barnmorskor möjlighet till dubbel legitimation, nämligen som sjuksköterska och som barnmorska. Bakgrunden till detta är dock speciell. Den dubbla legitimationen var en konsekvens av att utbildningen tidigare var en direktutbildning och inte som senare kommit att bli fallet en påbyggnadsutbildning för sjuksköterskor. Tillträdet till yrket är reglerat och endast den som innehar legitimation som barnmorska eller som erhållit särskilt förordnande får utöva barnmorskeyrket. Till detta kan läggas att inom EU är innehav av kompetensbevis som barnmorska i samtliga länder en förutsättning för att få utöva yrket.

En annan grupp som i vissa fall har möjlighet till dubbla legitimationer är psykoterapeuterna. När dessa fick rätt till legitimation som psykoterapeuter antecknades i propositionen (prop. 1983/84:179 s. 17) att utbildningen i psykoterapi förutsätter att den studerande har en grundutbildning för något yrke med människovårdande uppgifter, såsom läkare, psykolog eller socio-nom. Den som avlagt psykoterapiexamen – eller har därmed jämförbar utbildning – har genomgående en lång gemensam utbildning i psykoterapi men i andra avseenden olika kompetens. I propositionen anfördes vidare (s. 18) att den legitimerade psykoterapeuten alltid skall vara skyldig att ange sin grundutbildning. På detta sätt markeras för allmänheten att psykoterapiutbildningen är en påbyggnadsutbildning för flera olika yrkesgrupper och inte en grundutbildning som leder fram till en enhetlig yrkeskompetens.

I övrigt öppnar de nuvarande behörighetsreglerna ingen möjlighet till dubbla legitimationer. För alla läkare gäller t.ex. en och samma legitimation oavsett senare specialistutbildning och inriktning, bortsett då från dem som vidareutbildar sig till psykoterapeuter. Detsamma gäller sjuksköterskor, bortsett alltså från barnmorskor.

En annan sak är att läkare och tandläkare som har gått igenom av regeringen föreskriven vidareutbildning efter ansökan skall få specialistkompetens. Den som har specialistkompetens inom specialiteten i sitt yrke får ange att han eller hon har sådan specialistkompetens (skyddad specialistbeteckning). En sjuksköterska får använda en titel som motsvaras av en specialist-sjuksköterskeexamen i högskoleförordningen (1993:100) endast om han eller hon avlagt en sådan examen (skyddad specialistbeteckning). Bestämmelser om skyddad specialistbeteckning har getts i 3 kap. 9 § LYHS.

Cytodiagnostikernas representanter i Riksföreningen för klinisk cytologi har bl.a. uppgivit att cytodiagnostikernas yrke är ett bristyrke. Socialutskottet har i sitt nämnda betänkande (s. 13) visserligen anfört att det är ytterst tveksamt om behovet av att rekrytera personer till ett yrke skall ges betydelse vid bedömningen av rätten till legitimation. Men cytodiagnostikernas arbetsuppgifter är enligt uppfattningen hos deras representanter så speciella att det kan allvarligt äventyra patienternas liv om man överlämnar deras arbetsuppgifter till någon utan specialistutbildning och efterföljande praktiktjänstgöring. Det finns exempel på att en sjukvårdshuvudman till avdelningen för patologi och cytologi sökt en cytodiagnostiker men också i

annonsen uttalat att även en biomedicinsk analytiker kan komma i fråga om ingen cytodiagnostiker söker tjänsten.

Även om detta inte skulle vara det enda exemplet på att en sjukvårdshuvudman i en bristsituation kan tänka sig att låta cytodiagnostikernas arbete utföras av andra än utbildade cytodiagnostiker, kan frågan ställas om det räcker som motiv för att införa en möjlighet till dubbla legitimationer. Det får förutsättas att detta hör till de vårdpolitiska frågor som den aviserade större utredningen om behörighetsreglerna i framtiden kommer att utreda närmare. Legitimationsfrågan för cytodiagnostiker skall emellertid enligt riksdagens beslut utredas mycket skyndsamt. Den nu verkställda utredningen visar att det inte finns något hinder mot att införa en särskild rätt till legitimation för yrkesgruppen cytodiagnostiker.

### 6.3 Undantag från mervärdesskatt

I 3 kap. 4 – 5 §§ mervärdesskattelagen (1994:200, ML) finns bestämmelser om undantag från skatteplikt för sjukvård. Dessa innebär i koncentrat följande. Från skatteplikt undantas omsättning av tjänster som utgör sjukvård samt tjänster av annat slag och varor som den som tillhandahåller vården omsätter som ett led i denna. Undantaget omfattar även kontroller och analyser av prov som tagits som ett led i sjukvården.

Med sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda eller behandla sjukdomar, kroppsfel och skador samt vård vid barnsbörd, om åtgärderna vidtas vid sjukhus eller någon annan inrättning som drivs av det allmänna eller, inom enskild verksamhet, vid inrättningar för slutenvård, eller om åtgärderna annars vidtas av någon med särskild legitimation att utöva yrke inom sjukvården.

Den sjukvård som är undantagen från skatteplikt omfattar dels institutionell sjukvård, dels sjukvård utanför den institutionella sjukvården av någon med särskild legitimation att utöva sjukvårdsyrke. För att undantaget från skatteplikt skall vara tillämpligt krävs att sjukvården omfattar sådana åtgärder som definitionsmässigt är sjukvård enligt mervärdesskattelagen och att sjukvården tillhandahålls på det sätt som anges i lagen.

I propositionen Legitimation och skyddad yrkestitel (prop. 2005/06:43) har lämnats en utförlig redogörelse för reglerna på mervärdesskatteområdet och konsekvenserna av nuvarande mervärdesskatteregler för de då nya legitimationsgrundande yrkena. När det gäller yrkesgruppen biomedicinska analytiker, till vilken alltså cytodiagnostikerna hör, görs bl.a. följande bedömning (a.a. s. 54 f).

”Enligt nuvarande regelverk undantas genom en särskild bestämmelse (3 kap. 4 § andra stycket första strecksatsen ML) kontroller och analyser av prov som tas som ett led i sjukvården. Det innebär att yrkesgruppens beskattningssituation, såvitt avser de nu nämnda tjänsterna, inte förändras av förslaget avseende legitimation eftersom tjänsterna genom en särskild reglering omfattas av undantaget från skatteplikt för sjukvård. För att de kontroller och analyser av prover som de biomedicinska analytikerna tillhandahåller skall omfattas av undantaget krävs dock att vissa förutsättningar är uppfyllda. Således skall proverna tagits som ett led i sjukvården och på uppdrag av någon som ger sjukvård, t.ex. läkare eller sjukhus. Det medför att i sådana fall kontroller och analyser av prover utförs på uppdrag av någon som inte ger sjukvård, är tjänsten skattepliktig. Tjänster i form av att

kontrollera metoder och apparatur torde normalt inte anses utgöra sjukvård i mervärdesskatterättsligt hänseende (jfr RÅ 1997 not. 71).”

#### 6.4 Slutsatser

På de tidigare anförda skälen förslås att legitimation för yrket skall införas för yrkesgruppen cytodiagnostiker. För legitimation bör krävas den utbildning som i dag leder fram till yrket tillsammans med praktisk tjänstgöring. Regler om detta bör tas in i LYHS. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utreda om det finns äldre utbildningar som också bör kunna komma i fråga för legitimation. Några avgränsningsfrågor i övrigt lär inte behöva utredas. För det återstående utredningsarbetet och prövningen av de nya legitimationsansökningarna kan Socialstyrelsen behöva en övergångstid på förslagsvis ett år från lagens ikraftträdande.

En särskild rätt till legitimation för cytodiagnostikerna innebär skattemässigt ingen förändring i förhållande till vad som gäller för biomedicinska analytiker i allmänhet. Cytodiagnostikerna kommer att omfattas av undantag från skatteplikt i fråga om mervärdesskatt i samma utsträckning som övriga biomedicinska analytiker.