



KLAGANDE

Bertil Sven-Erik Thelander, 19590502-5754

Ombud: Mia Wallgren
c/o Sveriges Läkareförbund
Vendevägen 89
182 32 Danderyd

MOTPART

Stockholms läns landsting

Ombud: Advokat Pamela Lannerheim Angergård och Eva Danielson
Ramberg Advokater KB
Box 3137
103 62 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Hälso- och sjukvårdsnämndens beslut 2017-11-13

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avvisar överklagandet i den del det avser beslut om att stoppa utbetalningen av läkarvårdsersättning.

Förvaltningsrätten upphäver beslutet om avregistrering.

YRKANDEN M.M.

Hälso- och sjukvårdsnämnden i Stockholms läns landsting (landstinget) beslutade den 13 november 2017 att avregistrera Sven-Erik Thelander med omedelbar verkan ur förteckningen över läkare verksamma enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, LOL, och sätta ned hans ersättning enligt samma lag till noll kronor. Landstinget har från och med april 2017 stoppat utbetalning av läkarvårdsersättning till Sven-Erik Thelander. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Sven-Erik Thelander yrkar att landstingets beslut att stoppa utbetalningarna av läkarvårdsersättning för obestämd tid samt beslut om avregistrering ska upphävas. Till stöd för sin talan anför han bl.a. följande. Ett beslut om avregistrering som medför att ersättning ska upphöra torde endast kunna grundas på frånvaron av läkarkompetens eller på något av de krav som ställs upp i 7-8 §§ LOL. I ärendet är inget av dessa krav i fråga. Landstinget har istället grundat beslutet på förmodade feldebiteringar. Det är ett mycket begränsat underlag som föranlett landstingets tolkningar och som lagts till grund för ett oerhört ingripande beslut. Beslutet har fattats utan att han har givits möjlighet att bemöta de fel som påstås eller i förekommande fall vidta rättelse. Rättigheten att uppbära ersättning från landstinget är en förutsättning för verksamheten och därför kan avregistrering ses som ett ingrepp i äganderätten och en kränkning av det europarättsliga egendomsskyddet. Beslutet om avregistrering ska upphävas då det strider mot lag.

I samband med att landstinget begärde in journaler för april 2017 stoppades utbetalningarna av läkarvårdsersättning redan innan granskningen ägt rum. Enligt landstinget har detta beslut fattats formlöst under handläggningen och uppgett att 19 § tredje stycket LOL ger stöd för åtgärden. För användande av den bestämmelsen räcker det inte med ett löst antagande om felaktigheter. Tvärtom krävs konstaterade felaktigheter och att dessa ska vara väsentliga.

Så som bestämmelsen är formulerad torde det endast vara möjligt att sätta ned ersättningen för en bestämd och avgränsad tidsrymd och inte tills vidare. Landstinget har heller inte redovisat varför noll kronor är ett skäligt belopp och detta vid en tidpunkt då inget granskningsresultat fanns. Beslutet ska upphävas eftersom det inte tillkommit i rätt ordning, innebär befogenhetsöverskridande och strider mot lag.

Landstinget anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Sven-Erik Thelanders verksamhet utgörs endast av vård som erhålls genom tecknande av ett privat hälso- och sjukvårdsabonnemang, det vill säga en form av privat sjukförsäkring som uppenbart inte uppfyller kraven för berättigande till läkarvårdsersättning enligt LOL. Landstingets granskning för april 2017 utvisade att felaktig registrering och debitering skett i 85 fall av totalt 114. Landstinget utökade därefter granskningen till att omfatta även andra perioder. Dessa utvisade ett liknande mönster och att Sven-Erik Thelanders feldebiteringar av läkarvårdsersättning var systematiska och väldigt omfattande.

Sven-Erik Thelanders verksamhet riktar sig till anställda vid företag och enskilda individer som mot erläggande av särskild anslutningsavgift tecknat ett privat hälso- och sjukvårdsabonnemang eller avtal. Verksamheten är därmed i direkt strid med 9 § 2 st. LOL, 18 § LOL och 23 § 1 st. LOL, samt den grundläggande principen om att all offentligt finansierad hälso- och sjukvårdsverksamhet ska ges på lika villkor och efter behov och inte efter enskilda individers betalningsförmåga. Enligt landstingets uppfattning står det redan därav klart att verksamheten inte uppfyller villkoren för rätt till läkarvårdsersättning enligt LOL och att det föreligger laglig grund att avregistrera Sven-Erik Thelanders ur förteckningen över vårdgivare verksamma enligt LOL.

1 3 § 1 st. LOL stadgas vidare att endast medicinskt motiverad vård, behandling eller undersökning omfattas av LOL. Granskningen av Sven-Erik Thelanders patientjournaler har utvisat att verksamheten i omfattande utsträckning har utgjorts av hälsoundersökningar utan medicinsk indikation, rena läkemedelsförskrivningar, samt andra administrativa åtgärder, vilka inte utgör medicinskt motiverad vård och därmed inte heller omfattas av LOL.

Landstinget har således kunnat konstatera att Sven-Erik Thelander systematiskt och i omfattande utsträckning har registrerat, debiterat och uppburit läkarvårdsersättning från landstinget felaktigt genom att vilseleda landstinget att ersätta hälsoundersökningar, företagshälsovård och andra åtgärder som inte är ersättningsgilla enligt LOL och som dessutom redan har betalats av med ett initialt högt arvode erlagt av patientens arbetsgivare, eller av patienten själv, mot att få företräde till verksamheten i förhållande till resten av länets invånare.

Enligt 8 § 1 st. LOL krävs att läkaren bedriver verksamheten enligt LOL på heltid. Av Sven-Erik Thelanders egna registreringar i landstingets ARV-system framgår att han under perioden den 1 januari 2015 – den 31 mars 2017 inte varit i närheten av att uppfylla sin del av heltidskravet ens om han givits möjlighet att tillgodoräkna sig alla de åtgärder som han felaktigt registrerat och debiterat landstinget läkarvårdsersättning enligt LOL för under den aktuella perioden.

Därutöver måste de grundläggande allmänna avtalsrättsliga principerna om hävningsrätt vid motpartens väsentliga avtalsbrott och stoppningsrätt vid motpartens bristande prestationsuppfyllelse anses vara tillämpliga på såväl uppdragsförhållandet mellan landstinget och läkaren som ersättningsrätten enligt LOL. Det saknas vidare stöd för att Sven-Erik Thelanders påstående om att en avregistrering ur förteckningen över läkare verksamma enligt LOL

skulle vara i strid med det europarättsliga egendomsskyddet, eller att ett beslut om att läkarvårdsersättning ska upphöra endast skulle kunna grundas på frånvaron av läkarkompetens eller på att läkaren inte uppfyller de krav som ställs upp i 7-8 §§ LOL.

Angående åtgärden att tillfälligt utbetalningsstoppa läkarvårdsersättningen anser landstinget att det inte är ett överklagbart beslut. Det har inte skett någon formell delegation från hälso- och sjukvårdsnämnden till tjänstemannen. Detta framgår av landstingets delegationsordning. Det finns inte heller någon befattningsbeskrivning eller liknande dokumentation där det framgår att hälso- och sjukvårdsförvaltningen har överlämnat rätten att fatta beslut till tjänstemannen. Nämnden har inte heller på annat sätt gett uttryck för att tjänstemannen haft befogenhet att fatta beslut av det aktuella slaget på nämndens vägnar, någon informell delegation har således inte skett. Beslutet är därmed inte ett sådant beslut som är överklagbart enligt kommunallagen.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för bedömningen

De överklagade besluten kan endast prövas i den för laglighetsprövning bestämda ordningen. Kommunallagen (1991:900), KL, har den 1 januari 2018 upphört att gälla. Enligt övergångsbestämmelserna till den nya kommunallagen (2017:725) gäller dock den upphävda kommunallagen fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet. I nu aktuellt mål ska följaktligen den numera upphävda kommunallagen tillämpas.

I 10 kap. 8 § KL anges att ett överklagat beslut ska upphävas om det inte har tillkommit i laga ordning, beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller beslutet strider mot lag eller annan författning. Något

annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Vid prövningen av överklagandet får enligt 10 kap. 10 § KL inte andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång beaktas.

Stoppad utbetalning av läkarvårdsersättning

Sven-Erik Thelander har överklagat att landstinget från och med april 2017 har stoppat utbetalningen av läkarvårdsersättning och gör gällande att beslutet ska upphävas eftersom det inte tillkommit i rätt ordning, innebär befogenhetsöverskridande och strider mot lag.

Beslutets överklagbarhet

Enligt 10 kap. 2 § KL följer att beslut av en nämnd får överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art.

Enligt 6 kap. 33 § första stycket samma lag får en nämnd uppdra åt en anställd hos landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Av förarbetena framgår att om en anställd fattar ett beslut på nämndens vägnar på grundval av delegering är det rättsligt sett fråga om ett nämndbeslut och det är därmed överklagbart (prop. 1990/91:117 s. 223 f.). Huvudregeln är att delegation av beslutanderätt ska ske formellt, t.ex. genom en delegationsordning. Det finns i princip inget hinder mot att delegation kan ske genom t.ex. en befattningsbeskrivning eller chefsinstruktion. Detta förutsätter emellertid att det av dokumentet går att utläsa att det rör rätten att fatta beslut, vilken befattningshavare som har beslutanderätten och vilken typ av beslut denna befogenhet omfattar eller vilka frågor den avser (se HFD 2016 ref. 28).

Det aktuella beslutet har fattats under den tid då hälso- och sjukvårdsförvaltningen har granskat Sven-Erik Thelanders läkarvårdsverksamhet och förvaltningsrätten finner att det inte framkommit annat än att beslutet är fattat av en tjänsteman vid samma förvaltning. En förutsättning för att beslutet ska kunna överklagas är således att rätten att fatta beslut i frågan kan anses ha delegerats till denne från hälso- och sjukvårdsnämnden.

För hälso- och sjukvårdsförvaltningen gäller en delegationsordning som beslutats av hälso- och sjukvårdsnämnden. Av delegationsordning framgår att vissa beslut enligt LOL kan delegeras till anställda vid förvaltningen. Det framgår dock inte att delegation kan ske av beslut av det nu aktuella slaget. Det har heller inte framkommit eller i målet gjorts gällande att det finns någon befattningsbeskrivning eller liknande dokumentation som visar att hälso- och sjukvårdsnämnden har överlämnat rätten att fatta beslut av det aktuella slaget. Mot denna bakgrund anser förvaltningsrätten att omständigheterna inte är sådana och att det inte framkommit annat än att beslutet inte kan anses ha fattats på delegation från hälso- och sjukvårdsnämnden. Det utgör således inte något sådant beslut som kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen. Överklagandet ska därför avvisas i denna del.

Beslut om avregistrering

Ramen för prövningen

Av hälso- och sjukvårdsnämndens beslut om att avregistrera Sven-Erik Thelander ur förteckningen över läkare verksamma enligt LOL och sätta ned hans ersättning enligt samma lag till noll kronor framgår att grunden för beslutet är att Sven-Erik Thelander väsentligen har åsidosatt sina skyldigheter gentemot landstinget genom mycket allvarliga feldebiteringar avseende den läkarvårdsersättning som han uppburit från landstinget. Förvaltningsrätten konstaterar att landstinget i yttranden till Förvaltningsrätten uppgett ytterligare grunder för beslutet om avregistrering. Förvaltningsrät-

tens prövningsram utgörs dock av det överklagade beslutet och begränsas därför till den grund som anges i beslutet.

Enligt 10 kap. 10 § KL får vid prövningen av överklagandet heller inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden hänvisat till före klagotidens utgång. Vid laglighetsprövning går klagotiden ut inom tre veckor från den dag då det tillkännages på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Förvaltningsrätten tar således endast upp till prövning sådana omständigheter som åberopats av Sven-Erik Thelander fram till den 11 januari 2018.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

I 3 § första stycket LOL anges att med vård avses i lagen medicinskt motiverad vård, behandling eller undersökning som ges av en läkare eller under läkarens överinseende samt rådgivning som lämnas av läkare i födelsekontrollerande syfte eller i fråga om abort eller sterilisering.

Enligt 7 § första stycket LOL krävs att läkaren har specialistkompetens och bedriver mottagningsverksamhet inom sin specialitet i öppenvård för enskilda patienter för att läkarvårdsersättning ska lämnas.

I 8 § LOL första stycket anges att läkarvårdsersättning lämnas endast till en läkare som senast ett år efter det att verksamheten påbörjades bedriver verksamhet enligt 7 § på heltid, om inte annat följer av andra stycket eller 10 §. En läkare anses som heltidsverksam om läkaren arbetar minst 35 timmar per vecka i genomsnitt eller har arbetat minst denna tid någon tolv månadersperiod under de senaste två åren.

I 9 § andra stycket LOL anges att läkarvårdsersättning inte lämnas till en

läkare för verksamhet inom företagshälsovård eller elevhälsa som avser medicinska insatser enligt 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).

I 19 § LOL anges att om en läkare har fått läkarvårdsersättning med för högt belopp, får landstinget återkräva det belopp som felaktigt har utbetalats. Landstinget får i sådant fall i stället avräkna beloppet från annan fordran från läkaren på läkarvårdsersättning. Om en läkare trots påminnelser vid upprepade tillfällen eller annars i väsentlig utsträckning begär läkarvårdsersättning med för höga belopp eller på annat felaktigt sätt, får landstinget sätta ned den samlade läkarvårdsersättning som begärs för viss tid till skäligt belopp.

Av förarbetena till LOL framgår bl.a. att en läkare, för att vara berättigad till läkarvårdsersättning, har att uppfylla vissa krav på sin verksamhet, t.ex. att verksamheten ska bedrivas på heltid, och att ett landsting kan upphöra med att betala läkarvårdsersättning när en läkare som är ansluten till landstingets ersättningssystem i något avseende inte längre uppfyller villkoren för rätt till läkarvårdsersättning. För rätt till ersättning måste läkaren självfallet ha utfört den eller de åtgärder som det begärs ersättning för. Det är i princip läkarens sak att visa att det finns grund för ersättningsanspråket. Om det visar sig att en läkare inte har utfört en åtgärd som läkaren begär ersättning för, får landstinget naturligtvis vägra att betala. För detta behövs inte någon särskild bestämmelse i lagen. Landstinget får sätta ned den samlade läkarvårdsersättning som begärs för viss tid till skäligt belopp om en läkare trots påminnelser vid upprepade tillfällen eller annars i väsentlig utsträckning begär läkarvårdsersättning med för höga belopp eller på annat felaktigt sätt. Detta är en konsekvens av att läkaren har att visa att en påstådd åtgärd har utförts och att tillhandahålla det underlag som behövs för bedömningen (prop. 1993/94:75 s. 51 och 89).

Rätten till läkarvårdsersättning ska enligt 5 § LOL vara grundat på ett samverkansavtal. Av övergångsbestämmelser, (SFS 1993:1651 p. 2–3) följer dock att äldre bestämmelser fortfarande gäller i fråga om ersättning till privatpraktiserande läkare som anslutit sig till systemet tidigare.

Förvaltningsrättens bedömning

Landstinget har efter granskning av Sven-Erik Thelander verksamhet bedömt att han systematiskt och i omfattande utsträckning har registrerat, debiterat och uppburit läkarvårdsersättning från landstinget felaktigt genom att vilseleda landstinget att ersätta hälsoundersökningar, företagshälsovård och andra åtgärder som inte är ersättningsgilla enligt LOL. Landstinget har på grund av det anförda beslutat att sätta ned Sven-Erik Thelanders ersättning till noll kronor och avregistrera honom med omedelbar verkan ur förteckningen över läkare verksamma enligt LOL.

Sven-Erik Thelander gör gällande att landstingets beslut ska upphävas eftersom det strider mot lag.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att Sven-Erik Thelanders rätt till ersättning inte grundar sig på ett samverkansavtal. Hans rätt till ersättning enligt LOL följer istället direkt av de aktuella övergångsbestämmelserna. Hans rätt till ersättning enligt LOL kan därför enligt förvaltningsrättens mening inte heller upphöra på annat sätt än genom LOL. Hans rätt till ersättning kan därmed inte upphöra med hänvisning till allmänna avtalsrättsliga principer.

Av 7-9 §§ LOL framgår de krav som ställs på en läkare och dennes verksamhet för att läkarvårdsersättning ska kunna lämnas. Kraven avser i huvudsak läkarens kompetens samt verksamhetens omfattning och inriktning.

Av LOL framgår även vilken vård som ger rätt till läkarvårdsersättning. Det handlar bl.a. om att vård, behandling och undersökning ska vara medicinskt motiverad (se 3 § LOL). Förvaltningsrätten anser dock att denna bestämmelse emellertid inte utgör ett sådant specifikt krav som ställs på en verksamhet för att läkaren ska ha rätt att begära och utfå läkarvårdsersättning som avses i 7-9 §§ LOL. Bestämmelsen i 3 § får i stället anses utgöra en förutsättning som varje enskild begäran om läkarvårdsersättning måste uppfylla.

De åtgärder som ett landsting kan vidta mot en läkare som inom ramen för sin verksamhet har rätt att begära och utfå läkarvårdsersättning, men som begär sådan ersättning med för höga belopp eller på annat felaktigt sätt framgår av 19 § LOL. Ett landsting får t.ex. återkräva eller kvitta det belopp som felaktigt har utbetalats eller sätta ned den samlade läkarvårdsersättningen som begärs för viss tid till skäligt belopp. Bestämmelsen tar sikte på sådana situationer när en läkares kostnadsräkning t.ex. inte framstår som tillförlitlig och landstinget tvingas göra en skälighetsbedömning av begärt belopp. Förvaltningsrätten finner att bestämmelsen däremot inte innebär att ett landsting kan sätta ned en läkares ersättning även för framtida medicinska åtgärder som en läkare ännu inte har begärt läkarvårdsersättning för och som är ersättningsgilla enligt LOL. Inte heller innebär bestämmelsen att ett landsting kan avregistrera en läkare ur förteckningen över läkare verksamma enligt LOL och därigenom helt frånta läkares rätt att begära och utfå läkarvårdsersättning.

Förvaltningsrätten konstaterar att den omständigheten att en läkare registrerat åtgärder och debiterat landstinget för åtgärder som enligt LOL inte är ersättningsgilla inte är sådana förhållanden som enligt 7-9 §§ LOL kan medföra rätten att begära och utfå läkarvårdsersättning upphör. Landstingets beslut att sätta ned Sven-Erik Thelanders ersättning och avregistrera honom med omedelbar verkan ur förteckningen över läkare verksamma enligt LOL

på den grunden strider därför mot hans i LOL lagstadgade rätt att begära och utfå läkarvårdsersättning. Förvaltningsrätten anser därmed att Sven-Erik Thelander har visat att det överklagade beslutet strider mot LOL och att det därmed finns grund för att upphäva det överklagade beslutet med stöd av 10 kap. 8 § 1 st. 4 kommunallagen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

Johan Höök
Rådman

De särskilda ledamöterna Karl Pfeifer och Håkan Torngren har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsnotarien Sara Lagergren har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.