



SÖKANDE

Charlotte Gyllenram

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

MOTPART

Stockholm läns landsting

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

ÖVERKLAGAT BESLUT

Hälso- och sjukvårdsnämndens beslut 2017-12-07, se bilaga 1

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 Stockholm läns landsting (landstinget)

beslutade den 7 december 2017 att avregistrera Charlotte Gyllenram från förteckningen över läkare verksamma enligt lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning, LOL, och sätta ned rätten till ersättning till noll kronor. Skälen för besluten framgår av bilaga 1.

Charlotte Gyllenram yrkar att beslutet upphävs. Hon yrkar även att förvaltningsrätten upphäver ett formlöst beslut att stoppa utbetalningar för obestämmd tid. Till stöd för sin talan anför hon bl.a. följande. Besluten strider mot lag. Det formlösa beslutet att stoppa utbetalningar för obestämmd tid ska upphävas eftersom det inte tillkommit i rätt ordning och det strider mot lag. Ett beslut om avregistrering som medför att ersättning ska upphöra torde endast kunna grundas på frånvaro av läkarkompetens eller något av de krav som framgår av lagen om läkarvårdsersättning. Besluten, som fattats på felaktiga grunder, är varken rimliga eller proportionerliga. Rätten att uppbära ersättning från landstinget är en förutsättning för verksamheten och därför kan avregistreringen ses som ett ingrepp i äganderätten och en kränkning av det europarättsliga egendomsskyddet.

Landstinget yrkar att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Charlotte Gyllenram har väsentligen åsidosatt sina skyldigheter gentemot landstinget samt skyldigheter enligt LOL och förordningen (1994:1121) om läkarvårdsersättning. Detta har skett genom mycket omfattande och allvarliga feldebiteringar avseende den läkarvårdsersättning som Charlotte Gyllenram har debiterat och erhållit från landstinget. Åsidosättandet har skett systematiskt under en lång period och rört centrala delar av den aktuella lagstiftningen och det uppdragsförhållande Charlotte Gyllenram haft med landstinget. Åtgärden att tillfälligt utbetalningsstoppa Charlotte Gyllenrams utbetalning av läkarvårdsersättning är inte ett sådant beslut som kan över-

klagas enligt kommunallagen. Utbetalningsstoppet är ett så kallat beslut under handläggning som har fattats av en tjänsteman vid hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Beslutet har inte fattats av hälso- och sjukvårdsnämnden eller på hälso- och sjukvårdsnämndens vägnar, varken genom formell eller informell delegation.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Kommunallagen (1991:900), KL, har den 1 januari 2018 upphört att gälla. Enligt övergångsbestämmelserna till den nya kommunallagen (2017:725) gäller den upphävda kommunallagen fortfarande för överklagande av beslut som har tillkännagetts före ikraftträdandet. Det aktuella beslutet fattades av hälso- och sjukvårdsnämnden den 7 december 2017. 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.

Stoppade utbetalningar av läkarvårdsersättning

Av utredningen i målet framgår att Charlotte Gyllenram den 3 maj 2017, genom en handling benämnd ”anmodan om journaler”, meddelades att utbetalningen av läkarvårdsersättning för april 2017 tillfälligt stoppades under den tid som landstingets granskning pågick.

Charlotte Gyllenram har överklagat att landstinget stoppat utbetalningar av läkarvårdsersättning och anför att beslutet att stoppa utbetalningarna strider mot lag och att det inte tillkommit i rätt ordning.

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 Charlotte Gyllenrams 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 en-

ligt 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 Charlotte Gyllenram ur förteckningen över läkare verksamma enligt LOL och sätta ned hennes ersättning enligt samma lag till noll kronor framgår att grunden för beslutet är att Charlotte Gyllenram väsentligen har åsidosatt sina skyldigheter gentemot landstinget genom mycket allvarliga feldebiteringar avseende den läkarvårdsersättning som hon uppburit från landstinget. Förvaltningsrätten konstaterar att landstinget i yttranden till förvaltningsrätten uppgett ytterligare grunder för beslutet om avregistrering. Förvaltningsrättens 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 pröv-

ning sådana omständigheter som åberopats av Charlotte Gyllenram inom överklagandetiden.

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.

Av 5 § LOL anges att läkarvårdsersättning enligt lagen lämnas endast till läkare som har samverkansavtal med landstinget rörande sin verksamhet.

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 ersättningsystem 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 läkares 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).

Förvaltningsrättens bedömning

Landstinget har anfört att granskningen av Charlotte Gyllenrams verksamhet visar att Charlotte Gyllenrams verksamhet i stor utsträckning inte utgörs av medicinskt motiverad vård och att hon felaktigt och systematiskt har debiterat läkarvårdsersättning för åtgärder som är rena hälsoundersökningar

utan medicinsk indikation, rena administrativa åtgärder eller i vart fall åtgärder utan adekvat medicinsk indikation.

Det har inte framkommit annat än att Charlotte Gyllenram vid tidpunkten för landstingets beslut hade ett samverkansavtal med landstinget. Hon uppfyllde således kravet på samverkansavtal i 5 § LOL vid tidpunkten för beslutet.

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 förutsättningar för att begärd läkarvårdsersättning ska kunna lämnas. 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 läkarens rätt att begära och utfå läkarvårdsersättning. Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att landstingets beslut att sätta ned Charlotte Gyllenrams ersättning och avregistrera henne med omedelbar verkan ur förteckningen över läkare verksamma enligt LOL strider mot hennes i LOL lagstadgade 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 Charlotte Gyllenrams ersättning och avregistrera henne med omedelbar verkan ur förteckningen över läkare verksamma enligt LOL på den grunden strider därför mot hennes i LOL lagstadgade rätt att begära och utfå läkarvårdsersättning. Förvaltningsrätten anser därmed att Charlotte Gyllenram 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 Carl Pfeifer och Håkan Torngren har också deltagit i avgörandet. David Torenfält 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.