

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
4095-16

meddelat i Stockholm den 20 februari 2017

KLAGANDE

1. Försäkringskassan
103 51 Stockholm

2. Blekinge läns landsting

Ombud: Regionjurist Bengt Guldager
Koncernkontoret
291 89 Kristianstad

MOTPART

AA

Ombud: Advokat Helén Waxberg
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 1 juli 2016 i mål nr 637-15

SAKEN

Ersättning för vårdkostnader

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar Blekinge läns landstings talan.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar inte prövningstillstånd i målet i övrigt.
Kammarrättens avgörande står därmed fast.

Dok.Id 178841

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

Genom lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ersättningslagen, genomförs det s.k. patientrörlighetsdirektivet (2011/24/EU) i svensk rätt. Enligt direktivet har en försäkrad person under vissa förutsättningar rätt till ersättning för kostnader för hälso- och sjukvård som personen har mottagit i en annan stat inom EES.

Av ersättningslagen framgår att ersättning lämnas med högst det belopp som motsvarar patientens faktiska kostnader för vården, dock aldrig högre än ett belopp som motsvarar den vårdkostnad som skulle ha uppkommit om patientens vård hade tillhandahållits i Sverige.

Försäkringskassan prövar efter ansökan från en patient frågor om ersättning enligt ersättningslagen och ansvarar även för utbetalning av beslutade ersättningar. Det landsting där patienten är bosatt ska ersätta Försäkringskassan för utbetalda ersättningar.

AA har fått sjukvård i Danmark. Hon yrkade ersättning i dansk valuta med ett belopp motsvarande ca 25 000 kr men beviljades ersättning med ca 8 000 kr.

Efter att förvaltningsrätten avslagit AAs överklagande fullföljde hon sin talan till kammarrätten. Kammarrätten beviljade henne ytterligare ersättning upp till yrkat belopp.

Blekinge läns landsting uppträdde inte som part, vare sig hos förvaltningsrätten eller hos kammarrätten.

YRKANDEN M.M.

Försäkringskassan har överklagat kammarrättens dom.

Även Blekinge läns landsting har överklagat kammarrättens dom.

Mål nr
4095-16

Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd såvitt avser frågan om ett landsting har talerätt i mål rörande ersättning för vårdkostnader enligt ersättningslagen. Frågan om prövningstillstånd i målet i övrigt har förklarats vilande.

Vad parterna anför i frågan om talerätt

Blekinge läns landsting

Kammarrättens dom har gått landstinget emot eftersom patienten har tillerkänts ersättning som motsvarar hennes faktiska kostnader för vården i Danmark. Det innebär att ersättningen är avsevärt mycket högre än landstingets verkliga kostnad för att tillhandahålla motsvarande vård. I mål enligt ersättningslagen har landstingen flera vitala intressen i saken, vilket också har erkänts av rättsordningen.

AA

Frågan om landstingens talerätt måste bedömas med utgångspunkt i syftet med patientrörlighetsdirektivet och ersättningslagen. Talerätt för landsting skulle försvåra för patienter att få tillgång till gränsöverskridande vård. Det skulle försvaga rätten att i rimlig tid få beslut och utbetalning av ersättning för sådan vård, vilket är oförenligt med direktivet och därmed oacceptabelt med hänvisning till gemenskapsrättens överordnade ställning. Ett landsting kan inte anses ha ett beaktansvärt intresse av att kunna överklaga beslut enligt ersättningslagen.

Försäkringskassan anser att landstinget har talerätt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att en kammarrätts beslut får överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen av den som det angår, om det har

Mål nr
4095-16

gått honom eller henne emot. En motsvarande bestämmelse finns i 22 § förvaltningslagen (1986:223).

För att någon som inte haft ställning som part ska tillerkännas rätt att överklaga brukar uppställas ett krav på att beslutets verkningar inte är begränsade till den det direkt riktar sig till utan också påverkar den som överklagar. Som huvudregel krävs därutöver att den klagande företräder ett intresse i saken som är möjligt att beakta vid sakens prövning. Sådant s.k. skyddssyfte kan komma till uttryck t.ex. genom bestämmelser om att vederbörande ska beredas tillfälle att yttra sig innan beslut fattas, eller genom att det på annat sätt framgår att beslutsmyndigheten ska ta hänsyn också till av denne företrädde intressen (se SOU 2010:29 s. 645 ff. med där anmärkta rättsfall). Klagorätt kan emellertid motiveras också av andra skäl, t.ex. med att klaganden haft ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för ett beslut överprövade (se HFD 2013 ref. 74 med där anmärkta rättsfall).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

I ersättningslagen har det inte tagits in någon bestämmelse om vem som får överklaga ett beslut enligt lagen. Således är den allmänna bestämmelsen i 33 § förvaltningsprocesslagen tillämplig i målet.

I den promemoria som låg till grund för ersättningslagen (Ds 2012:6) berördes inte frågan om landstingens talerätt. Sedan en remissinstans ville få förtydligat vilken roll landstingen förväntades ha då Försäkringskassans beslut går emot berört landsting, gjorde regeringen i den efterföljande propositionen den tolkningen av 22 § förvaltningslagen, att ett landsting som har kostnadsansvar för viss vård ”torde” ha talerätt i fråga om ersättning. Däremot gjorde regeringen inte någon bedömning av om en sådan talerätt skulle vara önskvärd eller ens lämplig (prop. 2012/13:150 s. 80 och 122).

För talerätt brukar som regel krävas att klaganden har ett intresse i saken som på något sätt erkänts av rättsordningen. Omständigheter som i praxis haft stor

Mål nr
4095-16

betydelse vid denna bedömning är om klaganden haft en formell rätt att yttra sig innan beslut fattas och om denne kan åberopa ett intresse som det är möjligt att beakta vid sakens prövning.

Enligt 5 § ersättningslagen har en patient rätt till ersättning för kostnader som har uppkommit till följd av att han eller hon har tagit emot vård i ett annat land inom EES, under förutsättning bl.a. att patienten skulle ha haft rätt att få vården bekostad av det allmänna om den tillhandahållits i Sverige. Av 6 § framgår att ersättning lämnas med högst det belopp som motsvarar de faktiska kostnader för vården som har uppkommit för patienten. Av 7 § första stycket framgår att ersättningen ska bestämmas till ett belopp som motsvarar den vårdkostnad som skulle ha uppkommit om patientens vård hade tillhandahållits i Sverige.

Av 2 § lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet framgår att det landsting där patienten är bosatt har ett kostnadsansvar för ersättningar för hälso- och sjukvård som har bestämts enligt ersättningslagen. I 3 § anges att landstinget ska ersätta Försäkringskassan för utbetalda ersättningar.

Det framgår av 12 § ersättningslagen att Försäkringskassan, om det inte är uppenbart obehövt, i ett ärende om ersättning eller förhandsbesked ska inhämta yttrande från det landsting som enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har ansvar för patientens vård i Sverige. Detta motiveras i förarbetena av att landstingen, till följd av att de övertar kostnadsansvaret för en del av den gränsöverskridande vården, har behov av inflytande i beslutsprocessen. Det anges även att landstingen har tillgång till bl.a. sådan medicinsk kompetens och kunskap om vårdkostnader som Försäkringskassan behöver få del av vid handläggning av ersättningsärenden (prop. 2012/13:150 s. 74).

Mot denna bakgrund uppkommer frågorna om vilken betydelse landstingens ersättningsskyldighet och roll i beslutsprocessen har för talerätten. När det först

Mål nr
4095-16

gäller betydelsen av landstingens ersättningskyldighet gör Högsta förvaltningsdomstolen följande överväganden.

Av förarbetena framgår att staten tidigare hade kostnadsansvaret för den gränsöverskridande vården men att detta ansvar flyttades över till landstingen eftersom det annars kunde ske en försvagning av landstingens ekonomiska incitament att tillhandahålla högkvalitativ vård och att minska eventuella vårdköer i Sverige. Det framhölls dock att landstingen skulle kompenseras för detta nya kostnadsansvar i enlighet med den s.k. kommunala finansieringsprincipen. Mot bakgrund av att utvecklingen av ärendevolymen till viss del var svårbedömd ansåg regeringen att en s.k. kontrollstation skulle införas fem år efter ikraftträdandet av lagen för att säkerställa en korrekt utgiftsbild för både landstingen och staten (prop. 2012/13:150 s. 81 ff.).

Till följd av det förändrade kostnadsansvaret överfördes, med anledning av förslag i budgetpropositionen för 2014, till anslaget Kommunalekonomisk utjämning 93 miljoner kr för 2014 samt beräknades 162 miljoner kr att överföras 2015, 222 miljoner kr 2016 och 262 miljoner kr från och med 2017 (prop. 2013/14:1 utg. omr. 25 s. 59 f.). Av budgetpropositionen för 2017 framgår att de beräknade beloppen har överförts (prop. 2016/17:1 utg. omr. 25 s. 43).

Det förhållandet att Blekinge läns landsting, till följd av regleringen i lagen om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet, ska ersätta Försäkringskassan för den i målet utbetalda ersättningen kan inte anses innebära att det är landstinget som ytterst bär kostnaderna för vården. Landstingen har kompenseras för denna skyldighet i förhållande till Försäkringskassan och avsikten är att det är staten som ska bära kostnaden. Det kan i och för sig hävdas att denna kompensation till landstingen över statsbudgeten – i likhet med alla sådana regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen – inte utgör någon exakt kompensation i förhållande till ett enskilt landstings utbetalda ersättningar. Beroende på folkmängden i landstinget i förhållande till enskildas utnyttjande av den gränsöverskridande vården, kan regleringen leda till att

Mål nr
4095-16

enskilda landsting blir antingen över- eller underkompenserade. Till bilden hör emellertid att om patienten i stället väljer icke gränsöverskridande vård får ansvarigt landsting stå för hela kostnaden.

Att landstingen är ersättningsskyldiga gentemot Försäkringskassan kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte tillmätas avgörande betydelse vid bedömningen av om landstingen berörs av kassans beslut på sådant sätt att de ska anses ha talerätt. Denna fråga måste bedömas mot bakgrund av att det i huvudsak är staten som ska stå för kostnaderna för den gränsöverskridande vården.

Nästa fråga är vilken betydelse landstingens roll i beslutsprocessen har.

Regleringen i 12 § ersättningslagen är en följd av att lagstiftaren har valt en ordning där Försäkringskassan – inte landstingen – ska vara den beslutande myndigheten. Ett yttrande från det berörda landstinget ska, om detta inte är uppenbart obehövligt, inhämtas och utgör en nödvändig del av Försäkringskassans beslutsunderlag när kassan har att avgöra om vården är sådan som ges och bekostas av det allmänna i Sverige och i så fall vad den hade kostat här. Landstingen får därmed anses närmast ingå som en integrerad del i beslutsfattandet.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening framstår regleringen i 12 § som i första hand motiverad av Försäkringskassans behov. Syftet är att Försäkringskassan, för att över huvud taget kunna fatta beslut, måste få tillgång till landstingens medicinska kompetens och kunskap om vårdkostnaderna. Landstingens roll i beslutsprocessen innebär inte att de därigenom ska anses representera ett sådant intresse som motiverar talerätt.

I sammanhanget bör vidare följande beaktas.

Patientrörlighetsdirektivet syftar enligt artikel 1 bl.a. till att göra det lättare att få tillgång till säker och högkvalitativ gränsöverskridande hälso- och sjukvård i unionen. Av ingressen till direktivet framgår att patienterna ska garanteras

Mål nr
4095-16

rörlighet i överensstämmelse med de principer som har slagits fast av EU-domstolen och att de bör garanteras ersättning för kostnader för gränsöverskridande vård på minst den nivå som de skulle ha fått om samma vård hade getts i försäkringsmedlemsstaten (beaktandesatserna 10 och 29).

Såvitt gäller beslutsförfarandet framgår av direktivet att medlemsstaterna ska fastställa rimliga tidsfrister inom vilka ansökningar om gränsöverskridande hälso- och sjukvård ska handläggas (artikel 9.3). Beslut om ersättning ska enligt 15 § ersättningslagen fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl, får denna tid överskridas.

I 11 § ersättningslagen finns regler om s.k. bindande förhandsbesked. Har Försäkringskassan lämnat sådant besked är kassan skyldig att vid senare prövning av frågan om ersättning till patienten för den angivna vården betala ut minst det belopp som angetts i förhandsbeskedet. Denna bestämmelse har motiverats utifrån behovet av att skapa större möjlighet till trygghet och förutsebarhet för den enskilde patienten vad avser de ekonomiska konsekvenserna av vården (prop. 2012/13:150 s. 68). Även för beslut om förhandsbesked gäller de tidsfrister som anges i 15 § ersättningslagen.

Ett tillerkännande av talerätt för landstingen skulle enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening försvaga det syfte som ligger bakom patientrörlighetsdirektivet och ersättningslagen eftersom detta skulle innebära att patienten riskerar att få två motparter i ärenden enligt ersättningslagen. En ordning där ett landsting kan överklaga Försäkringskassans beslut försämrar patientens möjligheter att inom rimlig tid få ett beslut om ersättning som han eller hon kan förlita sig på. En sådan ordning låter sig vidare svårligen förenas med systemet med förhandsbesked.

Vid en samlad bedömning kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening regleringen på området och de syften som motiverat denna inte leda till att landstingen tillerkänns talerätt. Landstingets talan ska således avvisas.

BESLUT

Mål nr
4095-16

Det saknas skäl att meddela prövningstillstånd i målet i övrigt.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson,
Erik Nymansson, Christer Silfverberg och Leif Gäverth.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emma Holm.

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 12 december 2014 i mål nr 18008-14
Försäkringskassans beslut 2014-07-08