



KLAGANDE

Petter Jonsson, 19741003-1970

MOTPART

Region Östergötland

Ombud: Advokat Sebastian Katsinas
Advokatfirman Glimstedt Östergötland KB

ÖVERKLAGADE BESLUT

Hälso- och sjukvårdsnämndens beslut den 29 september 2020, dnr HSN
2020-524 § 98

Hälso- och sjukvårdsnämndens beslut den 29 september 2020, dnr HSN
2020-525 § 99

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avvisar överklagandena.

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Hälso- och sjukvårdsnämnden i Region Östergötland beslutade den 29 september 2020, § 98 och § 99, att godkänna förslagen till kravspecifikationer för upphandlingar av specialiserad vuxenpsykiatrisk öppenvård och specialpsykiatrisk samtalsbehandling.

Petter Jonsson yrkar att besluten ska upphävas och att beslutet avseende driftsformen av vuxenpsykiatrisk öppenvård i länet ska återförvisas till hälso- och sjukvårdsnämnden så att ett beslut fattas som inte står i strid med hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Regionen yrkar i första hand att Petter Jonssons talan ska avvisas och i andra hand att den ska avslås.

VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖR

Petter Jonsson

Det vårdval inom specialiserad vuxenpsykiatri som varit aktuellt i regionen sedan den 1 juli 2016 har lett till att de psykiatriska klinikerna i länet har fått ett ackumulerat underskott på över 400 miljoner. Det har även inneburit en konkurrens på helt olika villkor då patienter med mindre komplex problematik har behandlats av aktörer som har fortsatt att ersättas för flera besök per dag och tillfälle trots att det inte har varit tillåtet. Sammantaget har vårdvalet inneburit att de patienter som har störst behov av psykiatrisk vård fått allt mindre del av resurserna till förmån för patienter med lättare problematik och till förmån för företag som har letat sätt att utnyttja ersättningssystemet. En patientgrupps valfrihet har alltså skett på bekostnad av en annan patientgrupps behov av psykiatriska insatser. Detta strider mot hälso- och sjukvårdslagens portalparagraf i 3 kap. 1 § som bl.a. slår fast att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården. Detta var också grunden till att hälso- och sjukvårdsnämnden den 27 januari 2020 beslutade att vårdvalet skulle upphöra.

På samma sätt som vårdvalet strider mot hälsosjukvårdslagens portalparagraf strider de nu aktuella besluten avseende upphandling av hela vårdkedjan och upphandling av samtalsbehandlare mot samma lagstiftning. Upphandlingen avseende hela vårdkedjan är i princip ett vårdval med begränsningen att endast en aktör tillåts i östra respektive centrala länsdelen. Medborgarna i västra länsdelen hänvisas därmed till andra länsdelar för att kunna välja en privat aktör. Upphandlingen avseende samtalsbehandlingen ger valfriheten för patienter med vissa diagnoser men inte för andra. Således

är de aktuella förslagen avseende upphandlingar svårförenliga både med patientlagen (2014:821) och hälso- och sjukvårdslagen då vissa patienters valfrihet sker på bekostnad av andra patienter som inte ges samma valfrihet. Den administrativa kontroll som de föreslagna besluten skulle innebära skulle i sin tur strida mot 4 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen, att offentligt finansierad hälso- och sjukvårdsverksamhet ska vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet. De nu föreslagna upphandlingarna strider även mot 7 kap. 2 a § samma lag då erfarenheterna från vårdvalet visar att privata aktörer tenderar att etablera sig där det finns stora patientvolymmer. De överklagade besluten strider därmed mot hälso- och sjukvårdslagen och ska upphävas i enlighet med 13 kap. 8 § fjärde stycket kommunallagen. Han överklagar inte några upphandlingar utan de beslut som hälso- och sjukvårdsnämnden fattade gällande kravspecifikationer som ska ligga till grund för de upphandlingar som kan bli aktuella. LOU innehåller inga delar som gäller kravspecifikationer och avsikten med lagen är inte att användas som lagstiftning som ska användas vid prövning av beslut som fattas inför upphandlingar. LOU är alltså inte tillämplig i detta fall.

Regionen

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade den 27 januari 2020 att regionens vårdval för öppen specialiserad vuxenpsykiatri skulle upphöra och att vuxenpsykiatrisk öppenvård skulle upphandlas. I samma beslut gavs i uppdrag åt hälso- och sjukvårdsdirektören att återkomma med förslag på kravspecifikation. De beslut som nu har överklagats är dessa kravspecifikationer. Genom kravspecifikationerna får de aktuella upphandlingarna anses påbörjade och prövning genom laglighetsprövning får därmed inte ske då besluten skulle kunna angripas genom överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Överklagandena ska därför avvisas.

Kravspecifikationerna är utformade utifrån gällande rätt och regionens mål för hälso- och sjukvård. Bestämmelsen i hälso- och sjukvårdslagen

(2017:30) som säger att offentligt finansierad sjukvård ska vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet är en målsättningsregel och avsikten är inte att den ska ligga till grund för domstolsprövning kring denna fråga. Petter Jonsson har inte heller åberopat några konkreta omständigheter som styrker att de överklagade besluten skulle leda till att den vuxenpsykiatriska öppenvården i Östergötland inte kommer att organiseras så att den främjar kostnadseffektivitet. Petter Jonsson har till stöd för sin talan i huvudsak åberopat lämplighetsgrunder, som förvaltningsrätten inte ska pröva i sak. För det fall att rätten finner att den har att pröva de överklagade besluten enligt kommunallagen, har Petter Jonsson på intet sätt åberopat någon omständighet som styrker att besluten skulle strida mot lag. Det har inte heller i övrigt anförts någon omständighet som kan medföra att de överklagade besluten ska upphävas med stöd av 13 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandena ska därför avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Varje medlem av en region har rätt att få lagligheten av regionens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten (13 kap. 1 § kommunallagen).

Laglighetsprövning innebär att ett regionalt beslut som har överklagats endast ska upphävas om det inte har kommit till på lagligt sätt, rör något som inte är en angelägenhet för regionen, det beslutsfattande organet inte har haft beslutsrätt eller om det strider mot lag eller annan författning. Domstolen kan inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut (13 kap. 8 § kommunallagen). Rätten kan alltså inte ta ställning till lämpligheten i det överklagade beslutet, utan endast till frågan om beslutet är olagligt i något

av de hänseenden som anges ovan. Rättens prövning begränsas av de omständigheter klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång (13 kap. 7 § kommunallagen).

Bestämmelserna om laglighetsprövning gäller inte om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande (13 kap. 3 § kommunallagen). Enligt LOU får ett beslut som lagen är tillämplig på inte överklagas med stöd av 13 kap. kommunallagen (20 kap. 19 § LOU).

I förarbetena till LOU uttalas att en upphandling får anses påbörjad när den upphandlande myndigheten beslutat om vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas eller senast när myndigheten genom en annons eller på annat sätt beslutat att begära in anbud (prop. 2006/07:128 s. 477 och 568 samt prop. 2009/10:180 s. 374).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande om tidpunkten för när en upphandling ska anses ha påbörjats bl.a. uttalat följande. Den tidpunkt när en upphandling har påbörjats bör sammanfalla med tidpunkten för när en upphandlande myndighets beslut kan bli föremål för överprövning. Av EU-domstolens avgörande i mål C-26/03, Stadt Halle, framgår att denna tidpunkt inträffar när det stadium har passerats då rent interna överväganden och förberedelser görs inom en myndighet inför en upphandling. Ett upphandlingsförfarande får därmed anses ha påbörjats när den upphandlande myndigheten beslutat att inleda ett upphandlingsförfarande och detta beslut kommit till kännedom utåt genom att myndigheten tagit någon form av extern kontakt i syfte att anskaffa det som beslutet avser (HFD 2013 ref. 31).

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att enligt kommunallagen får vid prövningen av ett överklagande inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång. Detta innebär

att vad en klagande anför i skrivelser som efter klagotidens utgång inges i målet endast kan beaktas i de avseenden det innefattar förtydliganden och preciseringar av de omständigheter som åberopats innan klagotidens utgång. Vidare är förvaltningsrättens prövningsram begränsad till de överklagade besluten, som i aktuellt mål gäller beslut att godkänna förslagen till kravspecifikationer för upphandlingar av specialiserad vuxenpsykiatrisk öppenvård respektive specialpsykiatrisk samtalsbehandling. Domstolens befogenheter vid en laglighetsprövning inskränker sig till att pröva lagligheten i beslutet och enbart till att, om det finns fog för detta, upphäva beslutet. Mot bakgrund av detta bedömer förvaltningsrätten att det som domstolen har att pröva i målen är huruvida de överklagade besluten ska upphävas för att de strider mot hälso- och sjukvårdslagen på de grunder som uppgetts i överklagandet samt senare preciseringar, eller av andra skäl strider mot 13 kap. 8 § kommunallagen. De yrkanden och grunder som Petter Jonsson inkommit med och som rör annat än ett upphävande av de aktuella besluten, eller som inte innebär förtydliganden av sådant som åberopats före klagotidens utgång ingår således inte i förvaltningsrättens prövning i dessa mål.

De överklagade besluten rör förberedelser inför regionala upphandlingar. Som framgår av Högsta förvaltningsrättens avgörande kan rent förberedande åtgärder av en myndighet inte innebära att en upphandling anses påbörjad. Hälso- och sjukvårdsnämnden har dock genom besluten godkänt förslag till kravspecifikationer för upphandlingar av specialiserad vuxenpsykiatrisk öppenvård och specialpsykiatrisk samtalsbehandling. I kravspecifikationerna ingår bland annat villkor om avtalstidens längd, som är av vikt för en upphandling. Förvaltningsrätten konstaterar mot bakgrund av detta att nämnden genom de överklagade besluten får anses ha avgett en viljeyttring som får rättslig verkan och skulle kunna angripas genom överprövning enligt LOU. De upphandlingar som är aktuella i målet får därmed anses ha varit påbör-

jade. Besluten kan som en följd av detta endast överprövas enligt bestämmelserna i LOU och kan därmed inte överklagas genom laglighetsprövning. Överklagandena ska därför avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Annika Lowén
Lagman

Föredragande jurist har varit Martin Rudgård.



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 en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

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 rätts-tillämpningen.
- 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.