

## **HFD 2019 ref. 10**

### **Fråga om ett beslut att inte bevilja ersättning för resekostnader i samband med sjukhusvård avser en civil rättighet enligt artikel 6.1 EKMR och därför ska kunna bli föremål för domstolsprövning.**

Artikel 6.1 europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 15 mars 2019 följande dom (mål nr 17-18).

#### **Bakgrund**

1. Ett landsting ska under vissa förutsättningar lämna ersättning för resekostnader som uppkommit i samband med sjukhusvård. Ett beslut om reseersättning som är av rent verkställande karaktär får inte överklagas om det inte behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Ett beslut anses vara av rent verkställande karaktär när beslutsfattaren saknat utrymme för självständiga bedömningar.

2. En grundläggande förutsättning för att artikel 6.1 EKMR ska vara tillämplig är bl.a. att det är fråga om en tvist som rör en rättighet eller skyldighet som har sin grund i nationell rätt.

3. R.A., som var bosatt i Kalmar län, fick under en tid behandling på ett sjukhus i det länet. På R.A:s eget initiativ flyttades dock vården till ett sjukhus i Kronobergs län. Han begärde därefter ersättning för de resekostnader som uppkommit med anledning av behandlingen i Kronobergs län. Enligt det regelverk som landstinget i Kalmar län beslutat ersattes dock resor till sjukhus utanför länet bara om det valda sjukhuset också var det sjukhus som låg närmast patientens bostad. Sjukreseenheten vid Kalmar läns landsting informerade därför R.A. om att han inte kunde få någon ersättning för resorna.

4. R.A. överklagade sjukreseenhetens ställningstagande till förvaltningsrätten och anförde bl.a. följande. Enligt patientlagen (2014:821) hade han rätt att söka vård hos en vårdgivare utanför länet utan extra kostnad. Han hade därför rätt att få ersättning för resorna mellan bostaden i Kalmar län och sjukhuset i Kronobergs län. Beskedet från sjukreseenheten var ett beslut som rörde hans civila rättigheter enligt artikel 6.1 EKMR och han hade därför rätt att överklaga det till domstol.

5. Förvaltningsrätten avvisade överklagandet och anförde att det besked som lämnats var ett tjänstemannabeslut av rent verkställande karaktär som inte gick att överklaga enligt kommunallagens (1991:900) bestämmelser. Enligt förvaltningsrätten innebar inte detta att R.A. fråntagits någon rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 EKMR.

6. Kammarrätten – som upphävde förvaltningsrättens beslut och återförvisade målet dit för ny handläggning – delade förvaltningsrättens bedömning att det aktuella beslutet var av rent verkställande karaktär och därmed inte kunde överklagas med stöd av kommunallagen. Kammarrätten fann dock att det inte fanns klart stöd för annan bedömning än att rätten till resekostnadsersättning vid sjukresor utgjorde en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR. R.A:s överklagande skulle därmed tas upp till prövning.

#### **Yrkanden m.m.**

7. Landstinget i Kalmar län yrkar att kammarrättens dom ska undanröjas och att förvaltningsrättens beslut ska fastställas.

#### **Skälen för avgörandet**

##### *Frågan i målet*

8. Frågan i målet gäller om ett beslut om att inte bevilja ersättning för resekostnader i samband med sjukhusvård avser en civil rättighet enligt artikel 6.1 EKMR och därför ska kunna bli föremål för domstolsprövning.

##### *Rättslig reglering m.m.*

9. Av 1 § lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor framgår att sjukvårdshuvudmännen, dvs. landsting och kommuner som inte tillhör något landsting, ska lämna ersättning för resekostnader i vissa fall. Det gäller bl.a. resor som företas i samband med öppen hälso- och sjukvård som anordnas av ett landsting. Enligt 2 § ska ersättningen beräknas enligt de grunder som sjukvårdshuvudmannen bestämmer. Av 3 § framgår att frågor om resekostnadsersättning enligt lagen prövas av den sjukvårdshuvudman inom vars område sökanden är bosatt.

10. Landstinget i Kalmar län har i egenskap av sjukvårdshuvudman antagit regler avseende ersättning för resekostnader vid sjukresor. Enligt dessa regler ersätts kostnader för resor till valfritt sjukhus inom länet. Resor till sjukhus utanför länet ersätts bara om det valda sjukhuset är det sjukhus som ligger närmast patientens bostad.

11. I patientlagen finns regler om det s.k. fria vårdvalet. Genom lagen ges patienter rätt att i vissa fall få sin behandling på ett sjukhus utanför det egna länet. I förarbetena till lagen diskuterades om patienter skulle ges rätt till ersättning för de resekostnader som de kunde komma att få med anledning av att de valt ett sjukhus utanför det egna länet. Enligt regeringen skulle en ordning med innebörd att landstingen skulle stå för merkostnader i form av resor och uppehålle kunna medföra orimliga konsekvenser. Exempelvis skulle kostnaderna för resor och uppehålle i många fall kunna överstiga kostnaden för själva vårdinsatsen och det skulle innebära negativa konsekvenser för den sjukvårdande verksamheten. Regeringen bedömde därför att någon sådan ersättning inte skulle lämnas. Landstingen skulle alltså inte stå för patienternas merkostnader (prop. 2013/14:106 s. 89).

12. Enligt artikel 6.1 EKMR ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

##### Överklagbarhet enligt kommunallagen

13. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det aktuella beslutet är ett verkställighetsbeslut som inte kan överklagas enligt kommunallagens bestämmelser. Frågan är om R.A. i stället kunnat grunda en rätt till domstolsprövning på artikel 6.1 EKMR.

##### Tillämpningen av artikel 6.1 EKMR

14. Av Europadomstolens praxis följer att artikel 6.1 EKMR är tillämplig under förutsättning bl.a. att det föreligger en reell och seriös tvist, att tvisten gäller en rättighet eller skyldighet som – på åtminstone rimliga grunder – kan hävdas ha sin grund i nationell rätt och att denna rättighet eller skyldighet, vid en på konventionen grundad tolkning kan karaktäriseras som civil (se t.ex. Europadomstolens dom den 14 september 2017 i målet Károly Nagy mot Ungern, p. 60). Det är således en prövning i flera steg som ska göras.

15. Bedömningen av om en tvist är reell och seriös ska göras mot bakgrund av de regler som enligt nationell rätt gäller för den rättighet eller skyldighet som tvisten avser. Europadomstolen har framhållit att en tvist kan antas vara reell och seriös om det inte finns klara indikationer på att så inte är fallet. Det finns alltså en presumtion för att uppkomna tvister är reella och seriösa (se t.ex. Europadomstolens dom den 1 juli 1997 i målet Rolf Gustafson mot Sverige, p. 39). Detta innebär att en domstol bara i klara fall

kan dra slutsatsen att en tvist inte är reell och seriös och att artikel 6.1 EKMR därför inte är tillämplig (jfr NJA 2013 s. 813).

16. Som har framgått ovan räcker det inte med att en tvist är reell och seriös, den måste också avse en rättighet eller skyldighet som följer av nationell rätt. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om den rättighet eller skyldighet som en enskild gör gällande följer av de bestämmelser som är tillämpliga i det enskilda fallet (se t.ex. Europadomstolens dom den 27 augusti 1997 i målet Anne-Marie Andersson mot Sverige, p. 33–37). Rättigheter eller skyldigheter som inte finns enligt den nationella rätten kan alltså inte skapas genom ett åberopande av artikel 6.1 EKMR (se t.ex. Károly Nagy mot Ungern, p. 60–63 och där angivna rättsfall). Följaktligen kan det inte ställas upp en presumtion för att det föreligger en viss rättighet eller skyldighet enligt inhemsk rätt.

17. Av detta följer att om en materiell rättighet eller skyldighet uttryckligen utesluts i den nationella rätten kan en enskild inte med framgång hävda att en sådan finns (se t.ex. Europadomstolens dom den 19 oktober 2005 i målet Roche mot Storbritannien, p. 116–125). Detsamma gäller om det av lagens syften följer att en sådan rättighet eller skyldighet inte varit avsedd att finnas.

18. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett antal avgöranden rörande rättsprövning uttalat att en reglering som ger regeringen en diskretionär rätt att avgöra en viss fråga inte kan anses vara en rättighet enligt nationell, dvs. svensk, rätt för den enskilde (se t.ex. HFD 2013 not. 28, HFD 2016 ref. 38 och HFD 2017 ref. 2).

19. Först när det har konstaterats att en tvist avser en rättighet eller skyldighet enligt nationell rätt uppkommer frågan om denna till sin karaktär är civil. Avseende denna prövning har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att så bör anses vara fallet om det inte finns klart stöd för en annan bedömning (HFD 2011 ref. 22, HFD 2016 ref. 49 och HFD 2018 ref. 46). Det finns således en presumtion för att en konstaterad rättighet eller skyldighet är av civil karaktär.

Bedömningen i detta fall

20. Det aktuella beslutet rör R.A:s rätt till resekostnadsersättning. Med hänsyn till den presumtion som finns får den uppkomna tvisten anses vara reell och seriös.

21. Frågan är då om han på rimliga grunder kunnat hävda en sådan rätt till ersättning enligt nationell rätt.

22. I patientlagen regleras situationen att en patient väljer att utnyttja det fria vårdvalet och därmed får sin behandling på ett sjukhus utanför det egna länet. Av 9 kap. 1 § framgår att en patient som omfattas av ett landstings ansvar för hälso- och sjukvård, inom eller utom detta landsting ska få möjlighet att välja utförare av offentligt finansierad öppen vård. Någon bestämmelse om att patienter dessutom har rätt till ersättning för resekostnader finns

däremot inte i lagen. Som framgått anges i förarbetena tvärtom att någon sådan ersättning inte lämnas. Det är alltså tydligt att patientlagen inte ger någon rätt till ersättning i ett fall som detta.

23. Lagen om kostnadsersättning vid sjukresor medför inte heller någon skyldighet för landstingen att ersätta resekostnader vid behandling på ett sjukhus inom ett annat landsting än det där patienten är folkbokförd.

24. Det återstår då att bedöma om det på rimliga grunder kan hävdas att landstinget i Kalmar läns regelverk ger rätt till ersättning för de sjukresor som R.A. har företagit. Av dessa regler framgår uttryckligen att ersättning för sjukresor till sjukhus utanför Kalmar län bara ersätts i ett specifikt fall; när det valda sjukhuset är det sjukhus som ligger närmast patientens bostad. I målet har inte påståtts att det villkoret är uppfyllt.

25. R.A. har därmed inte på rimliga grunder kunnat hävda en rätt till ersättning enligt svensk rätt. Artikel 6.1 EKMR är således inte tillämplig.

26. Kammarrättens avgörande ska därför upphävas och förvaltningsrättens avvisningsbeslut fastställas.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens avvisningsbeslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Saldén Enérus, Svahn Starrsjö, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitisekreteraren Daniel Wållander.

---

### ***Förvaltningsrätten i Växjö (2015-07-29, Hultin):***

Lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor innehåller inga särskilda föreskrifter om överklagande av ett sådant besked som nu är i fråga. Inte heller i annan författning finns några sådana föreskrifter. Laglighetsprövning kan endast avse beslut som anges i 10 kap. 2 § kommunallagen. Det besked som lämnats av trafik- och produktionschefen vid Kalmar Länstrafik har utfärdats i enlighet med ett av landstinget antaget reglemente och utan utrymme för någon självständig bedömning. Det får således anses vara fråga om ett tjänstemannabeslut av rent verkställande art som fattats utan delegation. Beslutet kan därmed inte bli föremål för laglighetsprövning. Enligt förvaltningsrättens mening innebär denna slutsats inte att R.A. fräntas någon rätt till domstolsprövning av sina civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 Europakonventionen (jfr Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 23 juni 2008, mål nr 1755-08). Rätt till prövning i förvaltningsrätten föreligger inte heller på annan

grund. Överklagandet ska således avvisas. – Förvaltningsrätten avvisar överklagandet.

***Kammarrätten i Jönköping (2017-12-18, Green och Poulsen):***

Beslut av rent verkställande art har i äldre praxis givits en restriktiv innebörd. Som rent verkställande beslut har ansetts sådana där beslutsfattaren saknat möjlighet att göra en självständig bedömning såsom vid debitering av en avgift som kommunfullmäktige antagit eller vid en mekanisk tillämpning av en turordningsprincip (jfr HFD 2011 ref. 7 och där angivna rättsfall).

R.A. har av en tjänsteman på Kalmar Länstrafik lämnats besked om att han inte har rätt till resekostnadsersättning vid sjukresor.

Av utredningen framgår att i den aktuella tjänstemannens arbetsuppgifter har ingått förberedelse av betalningsuppdrag till bank gällande sjukreseersättning. Karaktären av det aktuella beslutet är inte sådan att det, med hänvisning till att tjänstemannen saknat befogenhet att meddela beslut på landstingets vägnar, kan anses sakna rättslig verkan och därmed betraktas som en nullitet. Kammarrätten finner, i likhet med förvaltningsrätten, att utrymmet för självständiga bedömningar får anses så begränsat att sådana beslut är att betraktas som rent verkställande. Mot bakgrund härav kan det beslut som meddelats R.A. inte anses vara ett sådant beslut som kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen.

En oinskränkt rätt till domstolsprövning föreligger genom 3 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) varigenom följande framgår. Bestämmelserna om överklagande i denna lag tillämpas dock alltid om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 EKMR.

Sedan EKMR införlivades i den svenska rättsordningen, kan överklagandeförbud, i den mån ett beslut rör civila rättigheter eller skyldigheter, åsidosättas med stöd av konventionen (se prop. 2005/06:56 s. 10–11, 24 och där angivna rättsfall).

Förutsättningar för att artikel 6.1 EKMR, ska vara tillämplig är att det föreligger en reell och seriös tvist mellan t.ex. en enskild och en myndighet, att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten, och att denna rättighet är en civil rättighet (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015 s. 161 f.).

Kammarrätten konstaterar att det föreligger en reell och seriös tvist mellan R.A. och Kalmar Länstrafik samt att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i lagen om resekostnadsersättning vid sjukresor. Det återstår därmed att bedöma om rättigheten är en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR. Begreppet civil rättighet ska ges en autonom tolkning och ska tolkas enhetligt för alla konventionsstater (se Danelius, a.a. s. 166). Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2016 ref. 41, där frågan var om rätten till parkeringstillstånd för rörelsehindrade utgjort en civil rättighet, uttalat att ett beslut bör anses röra civila rättigheter eller skyldigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning. Högsta förvaltningsdomstolen fann att det saknades klart stöd för att anse att sådant tillstånd inte utgjort en civil rättighet enligt artikel 6.1 EKMR. Socialförsäkringsförmåner har ansetts utgöra civila rättigheter som givits rätt till domstolsprövning (se t.ex.

Feldbrugge ./, Nederländerna). I prop. 1990/91:135 föreslogs att huvudmannaskapet för administrationen av resekostnadsersättning vid sjukresor flyttades från de allmänna försäkringskassorna till sjukvårdshuvudmännen. Avsikten med att resekostnadsersättningen var, också efter huvudmannaförändringen, att ersättningen ska anses utgöra en socialförsäkringsförmån, se prop. 1990/91:135 s. 14. Stöd för att resekostnadsersättning vid sjukresa inte ska anses vara en socialförsäkringsförmån har därefter inte presenterats. Med hänvisning till vad Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat gällande civila rättigheter anser kammarrätten att det inte finns klart stöd för annan bedömning än att rätten till resekostnadsersättning vid sjukresor också utgör en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR. Förvaltningsrätten hade därför inte fog för att avvisa R.A:s överklagande. Kammarrätten kan som första instans inte pröva R.A:s rätt till resekostnadsersättning för sjukresor. Förvaltningsrättens beslut ska därmed upphävas och målet återförvisas till förvaltningsrätten för ny handläggning. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens beslut och återförvisar målet till förvaltningsrätten för ny handläggning.

*Lundgren* var skiljaktig och anförde:

Jag ansluter mig till förvaltningsrättens bedömning och anser därför att överklagandet ska avslås.