

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-11-21

Närvarande: Regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Statligt tandvårdsstöd

Enligt en lagrådsremiss den 8 november 2007 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om statligt tandvårdsstöd (2008:00),
2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
5. lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125),
6. lag om ändring i lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor,
7. lag om ändring i lagen (1993:332) om avgiftsfria sjukvårdsförmåner m.m. för vissa hiv-smittade,
8. lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799),
9. lag om ändring i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorerna Eva Willman, biträdd av kanslirådet Helena Santesson Kurti.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Huvudförslaget utgörs av en lag om statligt tandvårdsstöd. I remissen (s. 53) uttalas att de föreslagna föreskrifterna i lagen är av sådan karaktär att de *i sin helhet* torde falla inom ramen för regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen. Detta skulle förutsätta att lagens bestämmelser vore för enskild gynnande eller neutrala föreskrifter, interna förvaltningsföreskrifter, föreskrifter om offentlig anställning eller förfaranderegler. (Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 u. 1999, s. 153–168.) Den som blir berättigad till det statliga tandvårdsstödet är patienten, och det är naturligtvis för honom eller henne som föreskrifterna framstår som gynnande. I vissa föreslagna bestämmelser anges att den som får ersättningen är vårdgivaren. I praktiken innebär detta att vårdgivaren får betalt för sitt utförda arbete från två håll, nämligen dels Försäkringskassan, dels patienten. Vårdgivaren utnyttjas som en viktig ”komponent” i det förfarande som syftar till att förmånen skall komma patienten till del. Den föreslagna lagen innehåller därför vissa åligganden för vårdgivaren i denna funktion.

En lag kan innehålla föreskrifter av olika karaktär. En särskild fråga är om föreskrifterna i lagförslaget, såsom sägs i remissen, torde vara av enbart det slag att de kan hänföras till regeringens restkompetens.

Regeringsformens 8 kap. bygger på en indelning av föreskrifterna efter de ämnen som regleras däri. Sålunda gäller olika regler i kapitlet beroende på om det skulle vara fråga om t.ex. privaträttsliga föreskrifter (2 §), betungande offentligrättsliga föreskrifter (3 §), kommunalrättsliga föreskrifter (5 §) eller, som ovan nämnts, gynnande förvaltningsrättsliga föreskrifter (13 § första stycket 2). Lagrådet finner anledning att nedan beakta dels om vårdgivarens åligganden kan anses vara sådana att de hör hemma i 8 kap. 3 § (privattandläkare) eller i 8 kap. 5 § (landsting), dels om den reglering

mellan vårdgivare och patient som är tänkt att införas i själva verket innefattar sådant privaträttsligt förhållande som avses i 8 kap. 2 §.

Förslag till lag om statligt tandvårdsstöd

1 kap. 4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att patienten måste ha uppnått viss ålder för att omfattas av statligt tandvårdsstöd. Åldersangivelserna i paragrafen bör lämpligen utformas på ett likartat sätt. Paragrafen skulle då få följande lydelse:

Statligt tandvårdsstöd får lämnas för tandvårdsåtgärder som slutförs från och med det år då patienten fyller 20 år. Bestämmelser om avgiftsfri tandvård för barn och ungdomar till och med det år då de fyller 19 år finns i 7 § 1 och 15 a § första stycket tandvårdslagen (1985:125).

3 kap. 1 §

Rubriken, liksom föreskrifterna i första stycket, har formulerats på ett sätt som kan ge intrycket att det statliga tandvårdsstödet skulle utgöra en ekonomisk förmån för vårdgivaren. I själva verket innebär föreskriften i första stycket ett åliggande för vårdgivaren, vilket kan vara förenat med investeringar till en inte oväsentlig kostnad, åtminstone för privata vårdgivare. Enligt en uppgift i remissen (s. 92) lämnas för närvarande tandvårdsräkningar och samlingsräkningar till Försäkringskassan i cirka 40 procent elektroniskt och i 60 procent i pappersform. Åliggandet, som innefattar ett absolut krav för att vårdgivarens patienter skall komma i åtnjutande av statligt tandvårdsstöd, är av det slag som åsyftas i 8 kap. 3 § och, vad gäller landsting, 8 kap. 5 §. Lagrådet vill i sammanhanget betona att vårdgivaren inte är den som gynnas av lagstiftningen och att någon individuell bedömning inte heller medges (jfr NJA 1984 s. 648 om karaktären hos återbetalningsregler).

Av det anförda följer att om inte enbart verkställighetsföreskrifter skall komplettera föreskriften i första stycket en regel om delegation av föreskriftsmakt för regeringen är erforderlig enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen. Detta kan enklast genomföras på det sättet att föreskriften i andra stycket i den föreslagna paragrafen ändras genom att ordet "meddelar" byts ut mot uttrycket "får meddela".

3 kap. 3 §

I föreskriften i första stycket åläggs vårdgivaren en långtgående uppgiftsskyldighet. Denna är till yttermera visso försedd med olika sanktioner i lagen. Av 4 kap. 8 § andra stycket framgår att Försäkringskassan får hålla inne ersättningen i avvaktan på att vårdgivaren fullgör uppgiftsskyldigheten. Vidare kan Försäkringskassan med stöd av de föreslagna reglerna i 4 kap. 6 § besluta att en vårdgivare, som åsidosätter lagens bestämmelser, fortsättningsvis (upp till ett år) i varje enskilt fall måste begära förhandsprövning. Härav följer att det i 3 kap. 3 § är fråga om sådana åligganden som avses i 8 kap. 3 § och 5 § regeringsformen. Utan något formligt bemyndigande har regeringen endast rätt att besluta verkställighetsföreskrifter. Informationsbestämmelsen i sista stycket av 3 kap. 3 § kan mycket lätt ändras till ett bemyndigande genom att ordet "meddelar" byts ut mot orden "får meddela".

Vårdgivare är enligt första stycket punkt 3 skyldig att till Försäkringskassan lämna uppgifter om avtal om abonnemangsvård enligt 2 kap. 2 §, när ett sådant har ingåtts eller upphört att gälla i förtid. Av lagrådsremissen (s. 103) framgår att uppgiftsskyldigheten avses omfatta uppgifter om avtalets innehåll, såsom abonnemangsperiod, vilken tandvård som omfattas av avtalet och avgiften för abonne-

manget, och uppgift om ett avtal upphört att gälla i förtid. För att sådana uppgifter skall omfattas av den föreskrivna uppgiftsskyldigheten bör punkten ges följande innehåll:

3. innehållet i ingångna avtal om abonnemangstandvård enligt 2 kap. 2 § och om ett sådant avtal upphört att gälla i förtid.

4 kap. 4 §

Vårdgivaren avses inte ha möjlighet att i efterhand kräva patienten om tandvårdsersättning uteblir på grund av att vårdgivaren skickar in ansökan för sent eller om det vid en efterhandskontroll visar sig att en åtgärd som vårdgivaren fått ersättning för inte varit ersättningsberättigande (lagrådsremissen s. 115). Av paragrafen framgår att det är vårdgivaren som i normalfallet står den ekonomiska risken om ersättningen från Försäkringskassan blir lägre än den begärda. Vad som blir följderna av att Försäkringskassan beslutar att inte lämna någon ersättning alls framgår inte av bestämmelsen. Avsikten torde dock vara att vårdgivaren får stå för beloppet om inte den uteblivna ersättningen beror på att patienten lämnat ofullständiga eller oriktiga uppgifter. Detta bör framgå av paragrafen vilken förslagsvis kan ges följande lydelse:

Om patienten har lämnat ofullständiga eller oriktiga uppgifter som medfört att vårdgivaren inte har fått begärd ersättning från Försäkringskassan, får vårdgivaren kräva patienten på det belopp som utgör skillnaden mellan begärd och erhållen ersättning.

4 kap. 10 §

Av den föreslagna paragrafen framgår att såväl patient som vårdgivare får överklaga Försäkringskassans beslut om ersättning enligt lagen. Patienten får också överklaga beslut i ärenden om förhandsprövning, medan vårdgivaren får överklaga beslut om anslutning till det elektroniska systemet för statligt tandvårdsstöd och krav på förhandsprövning enligt 6 §. Vidare får den vårdgivare som utfört den

första protetiska behandlingen överklaga beslut i ärenden om förhandsprövning enligt 5 §. Av remissen (s. 119) framgår att vårdgivare inte bör ges någon rätt att överklaga beslut i ärenden om förhandsprövning, eftersom några kostnader inte hunnit uppstå.

Såvitt framgår avser paragrafen att uttömmande reglera såväl överklagbarhet som klagorätt. Detta ger upphov till frågor om vad som innefattas i uttrycket "beslut om ersättning enligt denna lag" och om det finns andra typer av beslut som bör vara överklagbara och vem som i så fall har klagorätt. Är t.ex. Försäkringskassans beslut om kvittning överklagbart?

Det kan ifrågasättas om det inte är mer ändamålsenligt att begränsa regleringen i lagen om statligt tandvårdsstöd till att ange vilka beslut som *inte* får överklagas och i övrigt låta den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen (1986:223) om vem som har rätt att överklaga gälla.

4 kap. 11 §

Av punkten 4 framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om vårdgivarens ansvar gentemot patienten. I remissen (s. 121–126) anges noggrant vilka slags ämnen det är fråga om. Lagrådet har också haft tillgång till ett förslag om förordning om statligt tandvårdsstöd, i vilket 8–13 §§ bär rubriken Vårdgivarens ansvar gentemot patienten. Förhållandet mellan vårdgivaren och patienten är i princip avtalsrättsligt; syftet med bestämmelserna torde vara att stärka patientens ställning. Vårdgivaren är enligt bestämmelserna skyldig att tillhandahålla patienten en prislista med vissa slags uppgifter, lämna patienten en preliminär skriftlig prisuppgift, upprätta en skriftlig behandlingsplan åt patienten, utfärda ett kvitto med vissa slags uppgifter och erbjuda

patienten kallelse till nytt tandvårdsbesök. Bestämmelserna har inte något direkt samband med det statliga tandvårdsstödet utan innehåller en reglering i allmänhet av förhållandet mellan vårdgivare och patient. Föreskrifterna är med andra ord av det slag som avses i 8 kap. 2 § regeringsformen.

Av 8 kap. 2 § regeringsformen framgår att privaträttsliga föreskrifter, dit ovan behandlade bestämmelser hör, meddelas genom lag. Möjligheten till delegation inom det privaträttsliga området är i stort sett obefintlig. I den föreslagna lagen finns inte heller några sådana bestämmelser om förhållandet mellan vårdgivaren och patienten, till vilka de tilltänkta föreskrifterna skulle kunna knyta an såsom verkställighetsföreskrifter. Det kan diskuteras i vilken lag dylika föreskrifter bör placeras. Tandvårdslagen (1985:125) förefaller dock vara ett bättre alternativ än lagen om statligt tandvårdsstöd.

Lagrådet lämnar förslagen i övrigt utan erinran.