

Målnummer:	4902-08	Avdelning:	2
Avgörandedatum:	2010-06-30		
Rubrik:	Ett brevsvar från Försäkringskassan angående ersättning för kostnader för rehabiliteringsutredning har inte ansetts innefatta ett överklagbart beslut.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 7 kap. 3 b §, 16 kap. 1 § och 2 § lagen om allmän försäkring (1962:381)• 22 § förvaltningslagen (1986:223)		
Rättsfall:	RÅ 2007 ref. 7		

REFERAT

L.A., som uppburit sjukpenning t.o.m. april 2003, ansökte den 30 maj 2003 hos Försäkringskassan om hel tidsbegränsad sjukersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL. L.A. kompletterade den 17 juli 2003 ansökan med en rehabiliteringsutredning från Sophiahemmet Rehab Center AB som hon genomgått på eget initiativ under perioden den 10 juni - 30 juni 2003. Kostnaden för utredningen uppgick till 27 500 kr och hon yrkade ersättning för denna kostnad. - Försäkringskassan beviljade L.A. hel tidsbegränsad sjukersättning för perioden maj 2003 - april 2005. Sedermera erhöll hon hel sjukersättning även för perioderna maj 2005 - april 2006 och maj 2006 - oktober 2007. I anslutning till beslutet avseende sistnämnda period påminde L.A. Försäkringskassan om sitt anspråk på ersättning för kostnaden för den år 2003 genomgångna utredningen. I svarsskrivelse den 20 juli 2006 anförde Försäkringskassan bl.a. att det inte åvilade Försäkringskassan att ersätta L.A. för utredningskostnader och att det åligger den enskilde att vid ansökan bifoga ett läkarutlåtande för prövning av ärendet i socialförsäkringsnämnd. I skrivelsen upplyste Försäkringskassan att det var kassan som gjorde bedömningen om befintligt underlag gav tillräcklig grund för att fatta beslut i ärendet och att om komplettering behövde göras det ålåg Försäkringskassan att remittera till medbedömning eller utredning.

L.A. överklagade Försäkringskassans svarsskrivelse. Hon framhöll att utredningen hade initierats av henne eftersom Försäkringskassan hade vägrat att fullgöra sitt utredningsansvar enligt bl.a. 22 kap. och 7 kap. 3 b § AFL. Försäkringskassan hade en skyldighet att utreda allt som kunde bli nödvändigt för bedömningen av den enskildes rätt till sjukersättning, vilket även framgick av officialprincipen. Utredningen hade legat till grund för och använts av Försäkringskassan i flera beslut. Vad hon förstod behövde den försäkrade normalt inte betala för de läkarutlåtanden som låg till grund för t.ex. sjukersättning. Det framgick inte av Försäkringskassans svar vilket lagstöd som använts och det saknades anvisning om hur man kunde överklaga. Hon önskade därför ett motiverat beslut med besvärshänvisning.

Försäkringskassan antecknade i journal att överklagandet inkommit den 24 juli 2006 och att några skäl att ändra beslutet inte förelåg. Kassan besvarade den 11 september 2006 vad L.A. anförde med att kassans inställning framgick av skrivelsen den 20 juli 2006. Kassan överlämnade handlingarna i ärendet till länsrätten.

Länsrätten i Stockholms län (2007-10-17, ordförande Ericius) yttrade, efter att ha redogjort för tillämpliga bestämmelser, följande: Länsrättens bedömning - Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande

varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Ett beslut som är ägnat att negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation är överklagbart eftersom det har en faktisk effekt. Trots att Försäkringskassans beslut är utformat på ett sådant sätt att det möter svårigheter att klassificera det rättsligt får det ändå anses utgöra ett sådant beslut som den enskilde, med hänsyn till behovet av rättsskydd, måste kunna överklaga. Försäkringskassan har dessutom efter besvär från L.A. behandlat ärendet som ett överklagande av Försäkringskassans beslut. L.A:s överklagande skall därmed prövas av länsrätten. - Enligt 16 kap. 1 § fjärde stycket AFL skall för kostnader för läkarundersökning och läkarutlåtande vid ansökan om sjukersättning eller aktivitetsersättning ersättning lämnas i enlighet med vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I 1 § förordningen (1975:1157) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m. anges i nu aktuellt avseende att i denna förordning meddelas föreskrifter om ersättning från den allmänna försäkringen för sådan kostnader för läkarundersökningar och läkarutlåtanden m.m. som avses i 7 kap. 3 b § femte stycket och 16 kap. 1 och 2 §§ AFL. Någon föreskrift avseende 16 kap. 1 § återfinns emellertid inte senare i förordningen. Av detta förhållande följer att ersättning för kostnader för läkarutlåtande vid ansökan om sjukersättning enligt 16 kap. 1 § fjärde stycket AFL inte kan lämnas. Enligt 7 kap. 3 b § femte stycket AFL läst tillsammans med första stycket samma lag skall ersättning lämnas i enlighet med vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för kostnader som den enskilde har med anledning av sådan utredning som Försäkringskassan begär att den försäkrade genomgår när det kan anses nödvändigt för bedömningen av om rätt till sjukersättning föreligger. Av 2 § första stycket förordningen om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m. framgår att beträffande läkarundersökningar och läkarutlåtanden m.m. som avses i 7 kap. 3 b § femte stycket AFL gäller att ersättning betalas 1. för patientavgift enligt förordningen (1984:908) om vissa statsbidrag och försäkringsersättningar för sjukvård m.m., 2. med belopp motsvarande den enskildes egenavgift vid resor som ersätts enligt lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor, 3. med skäligt belopp för andra resor och övriga kostnader. Enligt 2 § tredje stycket förordningen om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m. får Försäkringskassan meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av första stycket 3. Sådana föreskrifter om kostnadsersättning finns i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1977:27) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m., senast ändrad genom FKFS 2005:5. I 1 § RFFS 1977:27 finns en tabell över arvoden för olika typer av läkarutlåtanden. - L.A. har i länsrätten anfört att den kostnad som utredningen vid Sophiahemmet belöper till är en sådan kostnad som Försäkringskassan själv skulle ha stått för om Försäkringskassan skött sin utredningsskyldighet. Enligt länsrättens mening har resonemanget relevans i just detta fall. Vid ansökan om sjukersättning hade L.A. två pågående mål i länsrätten gällande Försäkringskassans beslut att neka henne sjukpenning. Försäkringskassan har sedermera tillerkänt L.A. hel tidsbegränsad sjukersättning och till grund för denna prövning har legat utredningen från Sophiahemmet Rehab Center AB. Länsrätten anser därför att utredningen varit nödvändig för att bedöma rätten till sjukersättning. Även om utredningen från Sophiahemmet aldrig företagits hade det således enligt länsrättens mening åvilat Försäkringskassan att ombesörja en liknande utredning. L.A. ska därför, med stöd av 7 kap. 3 b § femte stycket AFL och 2 § första stycket 3 förordningen om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m., anses ha rätt till ersättning för kostnader för läkarutlåtande och utredning från Sophiahemmet Rehab Center AB till den del dessa kostnader motsvarar kostnad för den utredning Försäkringskassan haft att föranstalta om. Överklagandet ska således bifallas i enlighet härmed. - Länsrätten upphäver det överklagade beslutet och förklarar L.A. berättigad till ersättning för kostnader för läkarutlåtande och utredning från Sophiahemmet Rehab Center AB till den del dessa kostnader motsvarar kostnaden för den utredning Försäkringskassan enligt 7 kap. 3 b § AFL har haft att föranstalta om.

Försäkringskassan överklagade länsrättens dom och yrkade i första hand att kammarrätten skulle undanröja domen och i andra hand att målet skulle återförvisas till kassan för omprövning. För det fall att kammarrätten fann att länsrätten haft fog för att pröva L.A:s överklagande yrkade kassan att kammarrätten med upphävande av länsrättens dom skulle förklara att hon saknade rätt till begärd ersättning. Till stöd för sin talan anförde kassan bl.a. följande. Skrivelsen den 20 juli 2006 utgör inte något överklagbart beslut. Länsrätten borde således ha avvisat L.A:s överklagande. För det fall att skrivelsen ansågs utgöra ett överklagbart beslut borde länsrätten ha återförvisat målet till kassan för obligatorisk omprövning. Den försäkrade torde inte ha möjlighet att överklaga ett beslut om att ytterligare utredning inte behöver inhämtas. Av detta följer att det även saknas möjlighet att överklaga en skrivelse med innebörd att den försäkrade nekades ersättning för utredning som denne genomgått på eget initiativ. För det fall att kammarrätten fann att skrivelsen den 20 juli 2006 utgjorde ett överklagbart beslut borde målet återförvisas till kassan, eftersom beslutet vid sådant förhållande måste omprövas av kassan innan det prövas av domstol. Kassans skrivelse den 11 september 2006 kan inte anses utgöra en sådan omprövning. - Rätt till ersättning för utredningskostnader föreligger endast för sådan utredning som kassan bedömt varit nödvändig att den försäkrade genomgår för att rätten till sjukersättning ska kunna bedömas.

Även L.A. överklagade länsrättens dom och yrkade att hon skulle beviljas ersättning för hela den kostnad hon haft för att genomgå utredning vid Sophiahemmet. Hon anförde bl.a. följande. Hon delar länsrättens bedömning att kassan fattat ett överklagbart beslut genom skrivelsen den 20 juli 2006. Kassan har även, genom att i skrivelse den 11 september samma år ange att man inte har möjlighet att fatta något nytt beslut i frågan, omprövat beslutet. - Kassan har inte fullgjort sitt utredningsansvar. Den kostnad som hon haft för utredning vid Sophiahemmet ska ersättas av kassan oavsett vilken part som tagit initiativ till den.

Vardera parten bestred motpartens yrkanden.

Kammarrätten i Stockholm (2008-05-08, Ekman, Jonson, Brege Gefvert, referent, samt nämndemännen Båvner och Lagerkvist Tranströmer) yttrade: Försäkringskassans skrivelse den 20 juli 2006 innebar att L.A. nekades begärd ekonomisk ersättning. Därigenom har skrivelsen enligt kammarrättens mening haft en sådan påvisbar effekt för henne att den utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut (jfr bl.a. RÅ 2007 ref. 7, 2004 ref. 8 och 1996 ref. 43.) Kassan får även, genom den skrivelse den 11 september 2006 som upprättades i samband med att L.A:s överklagande vidarebefordrades till länsrätten, anses ha omprövat beslutet den 20 juli samma år. - Vid angivna förhållanden har kammarrätten att ta ställning till huruvida kassan haft fog för sitt beslut att inte bevilja L.A. ersättning för den utredning hon på eget initiativ genomgått vid Sophiahemmet. Kammarrätten instämmer i länsrättens bedömning avseende möjligheten att erhålla ersättning med stöd av 16 kap. 1 § AFL. Enligt kammarrättens mening föreligger, enligt 7 kap. 3 b § AFL, inte någon rätt till ersättning för kostnader hänförliga till utredning som den försäkrade genomgått på eget initiativ. Att L.A. sedermera beviljats sjukersättning och vad som i övrigt anförts i målet föranleder inte någon annan bedömning. - Kammarrätten avslår L.A:s överklagande. - Kammarrätten bifaller Försäkringskassans överklagande och fastställer, med upphävande av länsrättens dom, Försäkringskassans beslut att inte utge ersättning för utredningskostnader.

L.A. överklagade kammarrättens dom hos Regeringsrätten. Hon anförde bl.a. följande. Av 7 kap. 3 b § och 16 kap. 1 och 2 §§ AFL framgår att kostnader för läkarundersökning och läkarutlåtande vid ansökan om sjukersättning ska ersättas med vad regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har föreskrivit. Underinstanserna har tolkat bristen på närmare föreskrifter från regeringen som att ersättning inte kan lämnas. En underlåtenhet att utfärda

föreskrifter innebär sålunda att ett stadgande i ett lagrum inte får någon innebörd eller i praktiken upphävs. - Det aktuella brevsvaret rör frågan om hennes utredningskostnader kan ersättas eller inte enligt AFL. Svaret är därmed ett beslut om försäkring enligt 20 kap. AFL. Även om man skulle anse att hennes framställning om ersättning inte är författningsreglerad, är effekten sådan att beskedet bör konstituera överklagbarhet. Frågan om ansökan materiellt är berättigad bör inte avgöra om ett avslagsbeslut är överklagbart. Brevsvaret att ersättning inte kan lämnas påverkar hennes ekonomiska situation i en inte obetydlig mån och det medför en för henne påvisbar effekt. Brevsvaret har därmed ett sådant innehåll att ett behov av rättsskydd föreligger och det utgör därmed ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Försäkringskassan bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Det saknas möjlighet att enligt bestämmelserna i AFL bevilja ersättning för nu aktuella kostnader. I första hand görs gällande att skrivelsen den 20 juli 2006 är att bedöma som ett klagande besked hur Försäkringskassan ser på ett framställt anspråk på ersättning och således närmast att jämställa med ett s.k. partsbesked. Den tvist som uppkommer, om beskedet inte godtas, kan endast lösas av allmän domstol. Av det skälet utgör skrivelsen inte ett överklagbart beslut. För det fall Regeringsrätten finner att skrivelsen utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut kan dock ersättning inte utges med stöd av bestämmelserna i AFL.

Regeringsrätten (2010-06-30, Billum, Almgren, Kindlund, Knutsson, Jermsten) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. L.A. gör gällande att hon har rätt till ersättning för kostnad för en rehabiliteringsutredning vid Sophiahemmet Rehab Center AB. Hon genomgick utredningen under perioden den 10 juni - 30 juni 2003 och kostnaden uppgick till 27 500 kr. I samband med ansökan om sjukersättning begärde hon ersättning för denna kostnad. Försäkringskassan har med anledning av L.A:s ersättningsanspråk i ett brevsvar informerat henne om att det inte åligger Försäkringskassan att ersätta kostnaden utan att hon får stå för denna själv. L.A. menar att Försäkringskassans brevsvar daterat den 20 juli 2006 utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Överklagandeinstitutets funktion är vidare att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt eller, med andra ord, få de av honom eller henne önskade verkningarna eliminerade. Härav följer att i princip endast beslut som har - eller är ägnade att få - en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är sålunda beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av det. Se bl.a. RÅ 2007 ref. 7 och där angivna rättsfall.

Att ersättning inte kan utgå enligt 7 kap. 3 b § AFL följer av att det inte är Försäkringskassan som har initierat utredningen. Inte heller 16 kap. 2 § AFL är aktuell i målet. Enligt 16 kap. 1 § fjärde stycket AFL ska ersättning lämnas för kostnader för läkarundersökning och läkarutlåtande vid ansökan om bl.a. sjukersättning i enlighet med vad som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Några sådana föreskrifter finns inte. Den typ av bemyndigande som intagits i paragrafen är närmast att betrakta som en upplysning om att regeringen med stöd av restkompetensen får meddela föreskrifter i det ämne som beskrivs i bemyndigandet (se prop. 2008/09:200 med förslag till socialförsäkringsbalk, s. 377 ff. och 563). Någon rätt till ersättning för läkarundersökning m.m. kan alltså inte grundas direkt på 16 kap. 1 § AFL.

I det aktuella brevsvaret redovisar Försäkringskassan som sin uppfattning att en enskild försäkrad inte kan få ersättning för kostnader avseende en utredning som initierats av den försäkrade själv. Svaret kan synas ha en ekonomisk

effekt för L.A. så tillvida att hon nekas begärd ersättning, men någon faktisk effekt har det inte eftersom Försäkringskassan saknat möjlighet att bevilja en sådan. Försäkringskassans brevsvår daterat den 20 juli 2006 kan därmed inte anses utgöra ett överklagbart beslut och L.A:s överklagande borde ha avvisats av länsrätten.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten upphäver underinstansernas avgöranden och avvisar L.A:s överklagande av Försäkringskassans brevsvår daterat den 20 juli 2006.

Föredraget 2010-05-25, föredragande Törnered, målnummer 4902-08

Sökord: Allmän försäkring

Litteratur: Prop. 2008/09:200 s. 377 ff. och 563
