

Ref 55

Socialförsäkringsbalkens bestämmelser om omprövning är tillämpliga på ett beslut av Försäkringskassan att avvisa en ansökan om sjukpenning med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

113 kap. 2 § första stycket, 7 § första och andra styckena och 10 § andra stycket socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 21 november 2023 följande dom (mål nr 489-22 och 490-22).

Bakgrund

1. Försäkringskassan avvisade i två beslut H.F:s ansökningar om sjukpenning med hänvisning till att det sedan tidigare fanns lagakraftvunna beslut avseende samma tidsperioder. H.F. överklagade besluten, och Försäkringskassan lämnade över överklagandena till Förvaltningsrätten i Umeå.

2. Förvaltningsrätten avvisade överklagandena och beslutade att lämna över handlingarna i målen till Försäkringskassan för omprövning av besluten. Enligt förvaltningsrätten var det fel av Försäkringskassan att lämna över överklagandena till förvaltningsrätten; i stället skulle Försäkringskassan ha omprövat besluten i enlighet med bestämmelserna i socialförsäkringsbalken.

3. Försäkringskassan överklagade till Kammarrätten i Sundsvall, som gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslog överklagandet.

Yrkanden m.m.

4. *Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och visa målen åter till förvaltningsrätten. Myndigheten anför följande. Eftersom avvisningsbesluten har fattats med stöd av en allmän förvaltningsrättslig princip och alltså inte rör socialförsäkringsförmånen som sådan, blir socialförsäkringsbalkens bestämmelser om omprövning inte tillämpliga. Överklagbarheten ska avgöras utifrån allmänna regler om överklagbarhet.

5. *H.F.* vidhåller sina ansökningar.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

6. Frågan är om socialförsäkringsbalkens bestämmelser om omprövning är tillämpliga på ett beslut av Försäkringskassan att avvisa en ansökan om sjukpenning med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Rättslig reglering m.m.

7. Enligt 113 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken får beslut i ärenden om förmåner enligt balken ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av bestämmelserna i 3–21 §§, om inget annat följer av bestämmelserna i 22–40 §§.

8. Av 7 § första stycket framgår att Försäkringskassan ska ompröva ett beslut som har fattats av myndigheten om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår och det inte är fråga om ett ändringsbeslut enligt 3 §. Enligt andra stycket får ett avvísingsbeslut som grundas på att en begäran om omprövning eller ett överklagande kommit in för sent inte omprövas. Enligt samma stycke får inte heller omprövning avse en fråga som har avgjorts efter omprövning eller av domstol.

9. Av 10 § andra stycket framgår att ett beslut inte får överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 7 §. Vidare framgår att en enskilds överklagande av ett sådant beslut innan beslutet har omprövats ska anses som en begäran om omprövning.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

10. Bestämmelserna om omprövning och överklagande i 113 kap. socialförsäkringsbalken ska tillämpas vid beslut i ärenden om förmåner enligt balken.

11. H.F. har ansökt om sjukpenning. Försäkringskassan har avvisat ansökningarna med hänvisning till att frågan om rätten till sjukpenning för de aktuella perioderna var rättskraftigt avgjord. Att Försäkringskassan sålunda har avvisat ansökningarna med stöd av en allmän förvaltningsrättslig princip medför inte att det inte är fråga om beslut i ärenden om förmåner enligt balken. Det avgörande för den frågan är nämligen inte vilka författningsbestämmelser eller principer som omedelbart har legat till grund för beslutet utan vad ärendena handlar om.

12. Bestämmelserna i 113 kap. socialförsäkringsbalken är alltså tillämpliga. Eftersom det inte, vare sig i 7 § eller i någon annan bestämmelse i det kapitlet, finns något undantag från skyldigheten att ompröva sådana avvísingsbeslut som det handlar om i de nu aktuella fallen skulle Försäkringskassan ha omprövat besluten.

13. Försäkringskassans överklagande ska alltså avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Baran, Jönsson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Ekman.

Förvaltningsrätten i Umeå (2021-11-03, Södergren):

Enligt 113 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken ska Försäkringskassan ompröva ett beslut som har fattats av myndigheten om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 113 kap. 3 §. Enligt andra stycket i bestämmelsen får ett avvisningsbeslut som grundas på att en begäran om omprövning eller ett överklagande kommit in för sent inte omprövas. Inte heller får omprövning avse en fråga som har avgjorts efter omprövning eller av domstol.

Enligt 113 kap. 10 § socialförsäkringsbalken får Försäkringskassans beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 113 kap. 7 §. En enskilds överklagande av ett sådant beslut ska anses som en begäran om omprövning enligt nämnda paragraf.

Försäkringskassans handläggning bygger på uppfattningen att de avvisningsbeslut som myndigheten har fattat inte omfattas av omprövningsskyldigheten, utan kan överklagas direkt till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten har att ta ställning till om den uppfattningen är riktig.

Avvisningsbeslut i allmänhet är inte undantagna från kraven på omprövning (se bl.a. RÅ 2001 ref. 40 och prop. 2008/09:200 s. 579 samt jfr t.ex. HFD 2020 ref. 11). I det här fallet rör det sig inte heller om sådana avvisningsbeslut på grund av att en tidsfrist har försuttits som i 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken uttryckligen har undantagits från omprövningskravet.

Försäkringskassans avvisningsbeslut grundas på att frågan om sjukpenning för de aktuella perioderna har prövats i domstol eller har omprövats av Försäkringskassan samt i ett fall att frågan har prövats i ett grundbeslut som H.F. inte har begärt omprövning av. I besluten anges att de är grundade på ”allmänna förvaltningsprocessuella bestämmelser om ett besluts negativa rättskraft” samt på 113 kap. 19 och 20 §§ socialförsäkringsbalken, som föreskriver tidsfrister för en begäran om omprövning respektive ett överklagande.

Bestämmelsen i 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken innebär enligt sin ordalydelse endast ett förbud mot omprövning i vissa situationer. Om Försäkringskassan med stöd av den bestämmelsen avvisar en begäran om omprövning av ett beslut som redan har omprövats eller blivit prövat av

domstol står det klart att Försäkringskassans avvisningsbeslut måste bli föremål för omprövning innan det kan överklagas till förvaltningsrätten.

113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken ger dock inget uttryckligt stöd för att avvisa en ny ansökan om samma förmån som redan blivit föremål för omprövning respektive domstolsprövning. Försäkringskassans inställning synes vara att ett sådant avvisningsbeslut inte har fattats med tillämpning av socialförsäkringsbalken utan med stöd av "allmänna förvaltningsprocessuella bestämmelser om ett besluts negativa rättskraft". Förvaltningsrätten konstaterar dock att det inte finns några sådana bestämmelser som kan ha tillämpning på den här situationen. I Försäkringskassans vägledning 2001:7 Omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut (version 17) talas det istället om "allmänna principer om negativ rättskraft". Enligt vägledningen (s. 43) är ett avvisningsbeslut som har fattats med stöd av sådana principer inte beslut enligt socialförsäkringsbalken. 113 kap. socialförsäkringsbalken ska därför inte vara tillämpligt, och besluten ska prövas i den ordning som gäller enligt förvaltningslagen.

Av skäl som framgår nedan finns det inte anledning att nu gå närmare in på frågan i vilken mån det numera kan anses finnas några allmänna principer om negativ rättskraft i socialförsäkringsmål och vad dessa principers innebörd i så fall är. Förvaltningsrätten konstaterar bara att det kan finnas utrymme för delade meningar i frågan, liksom i frågan i vilka situationer ett avvisningsbeslut kan grundas på en – låt vara extensiv – tolkning av 113 kap. 7 § andra stycket socialförsäkringsbalken. Frågan är vilka slutsatser som kan dras av bl.a. rättsfallen RÅ 2002 ref. 61, RÅ 2005 ref. 16, RÅ 2010 ref. 1, HFD 2013 ref. 68, HFD 2016 ref. 83 och HFD 2019 ref. 61 (se även RÅ 2005 ref. 42 och HFD 2013 ref. 36).

Den nyss skisserade frågeställningen är dock inte avgörande för den fråga som förvaltningsrätten nu har att pröva, nämligen om Försäkringskassan borde ha omprövat sina beslut med anledning av H.F:s överklagande. Förvaltningsrätten anser nämligen att så är fallet oavsett hur frågan besvaras, av följande skäl.

De ärenden som H.F. anhängiggjorde hos Försäkringskassan genom sina ansökningar avsåg sjukpenning, en förmån som omfattas av socialförsäkringsbalken. Socialförsäkringsbalken innehåller, liksom de flesta författningar inom förvaltningsrätten, både materiella bestämmelser och handläggningsregler. Det är inte något ovanligt att handläggningsreglerna inte täcker alla situationer utan att man i vissa fall måste använda sig av de allmänna förfaranderegler i förvaltningslagen eller av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Om en viss förfaranderegler återfinns i den tillämpliga specialförfattningen eller i förvaltningslagen (eller i en allmän princip) kan mer eller mindre bero på slumpen. Lagstiftaren har ju ingen anledning att särskilt reglera förfarandet på ett visst område om hon anser att förvaltningslagen (eller en allmän princip) redan erbjuder en tillfredsställande lösning.

I det här fallet har Försäkringskassan inte ansett att bestämmelsen i 113 kap. 7 § andra stycket socialförsäkringsbalken ger stöd för att avvisa H.F:s ansökningar utan i stället tillämpat en allmän princip om negativ rättskraft. Enligt Försäkringskassan ska därmed en annan ordning för omprövning och överklagande tillämpas än om avvisningsbesluten hade fattats med stöd av socialförsäkringsbalken. Enligt förvaltningsrättens mening får ett

sådant synsätt märkliga, och ibland absurda, resultat. Så snart en myndighet får ett behov av att supplerera handläggningsreglerna i den tillämpliga specialförfattningen med allmänt tillämpliga regler eller principer (vilket just är avsikten med dessa regler och principer) skulle alltså övriga handläggningsregler i specialförfattningen upphöra att vara tillämpliga, och myndighetens ärende bli ”frikopplat” från specialförfattningen och enbart hänvisat till allmänna bestämmelser och principer. I det här fallet innebär synsättet endast att Försäkringskassan har ”hoppat över” en omprövning enligt socialförsäkringsbalken 113:7 och förkortat överklagandetiden, men i andra fall kan det ha konsekvenser för bl.a. överklagbarhet eller klagoinstans (jfr, beträffande en närliggande fråga, Bejstam i Förvaltningsrättslig Tidskrift 2021 s. 253 ff.). Även i det här fallet kan synsättet leda till onödiga omgångar, genom att olika tolkningar av innebörden i 113 kap. socialförsäkringsbalken och eventuella allmänna principer inte enbart skulle leda till en annan utgång i sak utan även till att en annan handläggningsordning blir tillämplig, vilket i sin tur skulle leda till att målet måste tas om från början i Försäkringskassan, kanske sedan det har passerat flera domstolsinstanser.

Som sagt ovan gäller Försäkringskassans ärenden en förmån enligt socialförsäkringsbalken. De upphör inte att omfattas av socialförsäkringsbalken för att Försäkringskassan fattar ett avvisningsbeslut med stöd av allmänna principer. Det innebär att bestämmelserna i 113 kap. socialförsäkringsbalken om omprövning och överklagande fortsätter att vara tillämpliga på Försäkringskassans beslut och Försäkringskassan borde med anledning av H.F:s överklaganden ha omprövat besluten enligt 113 kap. 7 och 10 §§ socialförsäkringsbalken. H.F:s överklaganden ska därför avvisas och målen överlämnas till Försäkringskassan för omprövning.

– Förvaltningsrätten avvisar H.F:s överklaganden och överlämnar målen till Försäkringskassan för omprövning.

Kammarrätten i Sundsvall (2021-12-03, Törnered, Åhlin och Hugosson):

Förvaltningsrätten har bedömt att Försäkringskassans beslut att avvisa H.F:s ansökningar om sjukpenning ska omprövas eftersom bestämmelserna om omprövning och överklagande i 113 kap. socialförsäkringsbalken ska tillämpas. Förvaltningsrätten har därför avvisat H.F:s överklaganden och överlämnat handlingarna i målen till Försäkringskassan för omprövning. Förvaltningsrättens beslut innebär att avvisningsbesluten ska omprövas av Försäkringskassan. Förvaltningsrättens beslut innebär inte att Försäkringskassan åläggs att pröva H.F:s ersättningsanspråk i sak.

Försäkringskassans inställning är att avvisningsbesluten har fattats med stöd av allmänna principer om negativ rättskraft (*res judicata*) och att bestämmelserna i 113 kap. socialförsäkringsbalken om omprövning och överklagande därmed inte är tillämpliga. Försäkringskassan anser istället att förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas, vilket innebär en överklagandetid om tre veckor och att en enskild får överklaga ett beslut utan att det har omprövats.

Frågan är därmed om det är socialförsäkringsbalkens eller förvaltningslagens handläggningsbestämmelser som ska tillämpas på de i målen aktuella avvisningsbesluten.

Av 113 kap. 2 § socialförsäkringsbalken framgår att beslut i ärenden om förmåner enligt denna balk får ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av bestämmelserna i 3–21 §§. Enligt 113 kap. 21 § socialförsäkringsbalken ska beslut om att avvisa en begäran om omprövning eller ett överklagande, med de undantag som anges i 11 §, överklagas i samma ordning som beslutet i huvudsaken.

Av förarbetena till dessa bestämmelser framgår bl.a. följande. Avvisningsbeslut enligt balken är att se som beslut i ärenden som rör förmåner enligt denna balk. Förfarandereglerna bör i görligaste mån vara lika för de förmåner som arbetas in i balken. Det är viktigt att undvika att olika bestämmelser gäller för överklagande av olika beslut i samma ärende. Det finns inte några bärande skäl bakom tillämpningen av en särskild frist vid överklagande av avvisningsbeslut utan intresset av enhetlighet väger mycket tungt. Därtill kommer att det följer av den allmänna utgångspunkten att det är ärendeslaget som bör bestämma hur handläggningen ska ske, dvs. att avvisningsbeslut ska överklagas på samma sätt som beslutet i huvudsaken (prop. 2008/09:200 s. 577 och 580 f.).

Även om 113 kap. 21 § socialförsäkringsbalken och dess förarbetsuttalanden inte tar särskilt sikte på den i målen aktuella situationen ger de uttryck för att ärendeslaget styr hur handläggningen ska ske och att även ett avvisningsbeslut ska handläggas och överklagas i den ordning som gäller för beslut i huvudsaken.

H.F. har ansökt om sjukpenning. Oavsett om Försäkringskassans beslut fattas med stöd av en bestämmelse i socialförsäkringsbalken, i annan författning eller med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer, så utmynnar hans ansökningar i att Försäkringskassan fattar beslut i ärenden om förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

Kammarrätten instämmer således i förvaltningsrättens bedömning att bestämmelserna i 113 kap. socialförsäkringsbalken om omprövning och överklagande ska tillämpas på de överklagade avvisningsbesluten. Då det varken i 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken eller någon annan bestämmelse finns något undantag från skyldigheten att ompröva sådana avvisningsbeslut skulle Försäkringskassan ha omprövat besluten istället för att lämna över H.F:s skrivelser till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten har därför gjort rätt som avvisade hans överklaganden och överlämnade dem till Försäkringskassan för omprövning. H.F:s och Försäkringskassans överklaganden ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandena.