

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2020 4

HFD 2020 ref. 11. Rätt till
omprövning i
socialförsäkringsbalken

Av Lena Enqvist

HFD 2020 REF. 11. RÄTT TILL OMRÖVNING I SOCIALFÖRSÄKRINGSBALKEN

av Lena Enqvist

1. Inledning och allmän bakgrund

I HFD 2020 ref. 11, har Högsta förvaltningsdomstolen prövat om Försäkringskassan – sedan den ändrat ett avvisningsbeslut genom omprövning och prövat en ansökan i sak – är skyldig att ompröva det sistnämnda beslutet. Domstolen fastslog att 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken, SFB, föreskriver en omprövningskyldighet i dessa fall, och har tagit avgörande hänsyn till att bestämmelsen enligt motiven ska innebära att den enskilde har rätt att få samma fråga prövad *två* gånger. Domstolen har därmed också markerat att tyngdpunkten i ärendehandläggningen ska ligga hos förvaltningen.

Som bekant innebär omprövning att den myndighet eller instans som först fattat ett beslut granskar underlaget igen för att bedöma om det finns anledning att göra någon ändring. Eftersom syftet är att beslut, utan inblandning av domstol, ska kunna ändras när de blivit felaktiga, eller anpassas till ändrade omständigheter på ett enkelt och effektivt sätt, får omprövningsinstitutet anses tillhöra förvaltningsrättens rättssäkerhetsgarantier.¹ Under vilka förutsättningar som omprövning ska ske varierar dock mellan rättsområden. I SFB hittas en särskild reglering samlad i 113 kap., och där föreskrivs, förutom en omprövningskyldighet, även en ändringsskyldighet som ska skiljas från den förra.² Ändringsskyldigheten regleras i 3 § och uppstår när ett beslut innehåller vissa kvalificerade felaktigheter. En sådan ändring kan ske till både för- och nackdel för den enskilde, och ska göras *ex officio* (även om impulser till ändringen kan komma utifrån).³ Den i sammanhanget intressanta omprövningskyldigheten regleras istället i 7 § och förutsätter inte att någon felaktighet uppmärksammas, utan avser en ny fullständig prövning. Enligt bestämmelsen ska Försäkringskassan ompröva beslut om förmåner som fat-

¹ Warnling-Nerep, Wiweka, Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut 2015, s. 53 f.

² Regleringen i 113 kap. gäller istället för de allmänna förutsättningar för att ändra beslut som regleras i 37–39 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL. Se även prop. 1985/86:73, s. 32 f.

³ De kvalificerade felaktigheterna omfattar när beslutet innehåller uppenbara oriktigheter på grund av skrivfel, räknefel eller liknande, när beslutet är oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, samt om det grundats på uppenbart felaktig rätts-tillämpning eller annan liknande orsak. Ändring behöver inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse, 113 kap. 3 § 2 st. SFB.

tats i enlighet med balken, om den som berörs av beslutet begär det skriftligen.⁴ En sådan begäran ska inkomma inom två månader från delgivning, och omprövningen får inte leda till att beslutet ändras till nackdel för den enskilde.⁵ Ett beslut får inte heller överklagas innan det har omprövats. Ett överklagande ska därför ses som en begäran om omprövning om det inkommer innan beslutet omprövats.⁶ Den som är missnöjd med ett beslut som Försäkringskassan fattat har således som huvudregel rätt att begära att beslutet omprövas, men saknar möjlighet att begära överprövning förrän en sådan omprövning skett.

Omprövningsskyldigheten gäller alltså i princip för alla beslut som fattats med stöd av SFB. Skyldigheten har dock vissa undantag som framgår direkt av 113 kap. 7 § SFB. För det första får omprövning inte ske av ett sådant ändringsbeslut som fattats med stöd av 113 kap. 3 § SFB (och som berördes inledningsvis). Detsamma gäller, för det andra, avvisningsbeslut som grundats på att en begäran om omprövning eller ett överklagande kommit in för sent. För det tredje, och av särskilt intresse för avgörandet i HFD 2020 ref. 11, får omprövning slutligen inte heller ske av sådana *frågor som avgjorts efter omprövning* eller av domstol. Någon rätt till omprövning av ett omprövningsbeslut föreligger alltså inte, och detta uttryckliga ”omprövningstak” (som det framöver kommer att kallas av framställningstekniska skäl) tillfördes lagstiftningen i samband med införandet av SFB.⁷ I propositionen motiverades taket med att en omprövning ska innebära att beslutsmyndigheten ska göra en fullständig prövning av sakfrågan två gånger, men inte möjliggöra en obegränsad rätt till omprövning.

En begäran om omprövning innebär att Försäkringskassan ska göra en ny fullständig prövning av sakfrågan. Detta medför att Försäkringskassan, när den fattar beslut efter omprövningen, prövat sakfrågan två gånger. Det framstår därför som olämpligt att den som beslutet angår ska kunna begära omprövning av samma sakfråga ytterligare en gång.⁸

Omprövning är vanligtvis inte det enda medel som står till buds för den som vill få sin rätt till samma förmån prövad flera gånger av en myndighet. En grundläggande princip och huvudregel inom förvaltningsrätten är att beslut

⁴ Kommentarens inriktning är Försäkringskassans omprövningsskyldighet, men skyldigheten gäller enligt samma bestämmelse även för Pensionsmyndigheten. För båda myndigheterna gäller enligt 113 kap. 2 § SFB att vissa beslut är undantagna från omprövningsskyldigheten. För Försäkringskassans del rör det sig dock endast om ett fåtal beslut, som lämnas utanför framställningen.

⁵ 113 kap. 8 och 19 §§ SFB.

⁶ 113 kap. 10 § SFB. I vissa särskilt reglerade undantagsfall ska dock en enskilds begäran om omprövning ses som ett överklagande, 113 kap. 9 och 11 §§ SFB.

⁷ Prop. 2008/09:200, s. 350. Jfr dock prop. 1981/82:88 s. 33.

⁸ Prop. 2008/09:200, s. 578.

om avslag på en ansökan om förmån inte vinner negativ rättskraft (trots laga kraft), vilket innebär att det saknas något hinder att ansöka om samma förmån på nytt för att få saken prövad igen.⁹ Som en följd av utformningen av reglerna om omprövning i 113 kap. SFB gäller dock inte (längre) denna princip på socialförsäkringsområdet. I HFD 2013 ref. 68 ansågs nämligen det berörda omprövningstaket utgöra en nyhet i förhållande till vad som tidigare gällt i omprövningshänseende, och medföra ett uttryckligt hinder mot att Försäkringskassan på nytt prövar samma fråga efter ett lagakraftvunnet omprövningsbeslut.¹⁰ Eftersom Försäkringskassan därmed är förhindrad att ändra alla de beslut om förmåner som omprövats enligt 113 kap. 7 § SFB, följer att besluten vinner negativ rättskraft (oavsett om de är gynnande, betungande eller utgör avslagsbeslut).¹¹ Efter ett senare avgörande, HFD 2016 ref. 83, står det även klart att det för rättskraftsfrågan ska sakna betydelse om omprövning skett eller inte. I fallet hade den enskilde försuttit tiden för att begära omprövning, men därefter framställt ett yrkande om en ny prövning som avsåg samma sak. I domskälen uppmärksammades inledningsvis att situationen visserligen inte träffades av det uttryckliga omprövningstaket (eftersom någon omprövning inte skett i ärendet), samt att omprövningsbestämmelserna i SFB ska innebära en rätt att få samma fråga prövad två gånger. Till stöd för domslutet lutade sig dock HFD mot konsekvensskäl knutna till den sammantagna utformningen av 113 kap. SFB, där omprövningstaket bidrar till den interna systematik som kapitlet ger uttryck för. Dels menade nämligen domstolen att en rätt att få en ansökan prövad på nytt trots försutten tidsfrist skulle ha inneburit att tvåmånadersfristen för att begära omprövning i 113 kap. 19 § SFB sattes ur spel. Dels menade den också att en försäkrad som avstår från att begära omprövning i ett sådant fall i princip skulle kunna få till stånd nya prövningar av samma fråga utan begränsning i tid eller till antal (till skillnad från den som i tid begärt omprövning men fått avslag).¹² Tillsammans klagör avgörandena alltså att Försäkringskassan ska avvisa en ny ansökan om samma sak som redan avgjorts genom omprövning

⁹ Denna princip framgår numera av 37 § FL, men har utvecklats under tid genom praxis. Se till exempel Warnling-Nerep 2015, s. 74 f. med hänvisningar, samt senare praxis i HFD 2016 ref. 83 och HFD 2019 ref. 61.

¹⁰ Jfr tidigare praxis RÅ 2005 ref. 16, där Försäkringskassans avslagsbeslut inte ansågs vinna negativ rättskraft (om de inte varit föremål för prövning genom förvaltningsdomstols lagakraftvunna avgörande, RÅ 2002 ref. 61).

¹¹ Försäkringskassans skyldighet enligt 113 kap. 3 § SFB, att *ex officio* ändra ett beslut vid upptäckta kvalificerade felaktigheter, kvarstår dock som huvudregel två år om beslutet inte prövats av domstol, 113 kap. 6 § SFB.

¹² Det kan noteras att både HFD 2013 ref. 68 och HFD 2016 ref. 83 avsåg återkravsärenden (som således inte initierats av den enskilde själv), men att rättskraften omfattar alla förmåner som avses i 113 kap. 2 § SFB, inklusive avslagsbeslut. Se Wall, Gustaf, Möjligheten att ompröva samma

eller av domstol, och att detsamma gäller när en ny ansökan avser en fråga som avgjorts av myndigheten men inte omprövats på grund av att sådan inte begärts i tid. Det innebär att den enskildes rätt att själv initiera en fullständig prövning hos Försäkringskassan av sin rätt till en viss förmån i SFB är begränsad till den initiala ansökan om förmån samt ett omprövningstillfälle enligt 113 kap. 7 § SFB.¹³ Vad detta enda omprövningstillfälle ska omfatta är således en viktig fråga för vilken funktion som omprövningen ska ha i förvaltningsförfarandet i socialförsäkringen. Det är också en fråga som var föremål för domstolens prövning i HFD 2020 ref. 11.

2. Bakgrunden till det aktuella målet

De närmare omständigheterna i målet var sådana att Försäkringskassan hade avvisat en ansökan om sjukpenning med hänvisning till att den var så ofullständig att den inte kunde läggas till grund för någon prövning i sak (det inlämnade läkarintyget ansågs inte vara fullständigt).¹⁴ Den enskilde begärde omprövning av avvisningsbeslutet. Försäkringskassan kom då fram till att ansökan var tillräckligt komplett för att kunna prövas i sak. Prövningen mynnade dock ut i ett beslut om att rätt till sjukpenning saknades (alltså ett avslagsbeslut). Den enskilde överklagade därefter avslagsbeslutet, som Försäkringskassan översände till förvaltningsrätten *utan* att först ompröva det. I alla instanser var den primära frågan om Försäkringskassan i enlighet med omprövningsskyldigheten i 113 kap. 7 § SFB skulle ha omprövat även sitt senare avslagsbeslut, eller om omprövningstaket i samma bestämmelse förhindrade en sådan prövning.

Förvaltningsrätten kom fram till att en omprövning skulle ha gjorts och avvisade överklagandet. Närmare menade domstolen att Försäkringskassan genom sitt förfarande inte hade omprövat det senare beslutet (avslagsbeslutet)

fråga flera gånger – om frånvaron av res judicata i förvaltningslagen, om avgörandena, FT 2018 s. 558 ff.

¹³ Som framgått kan Försäkringskassan på impuls från den enskilde bli uppmärksammas om omständigheter som föranleder en ändringsskyldighet enligt 113 kap. 3 § SFB, men det rör sig då inte någon fullständig ny prövning.

¹⁴ Frågan ligger utanför HFD:s prövningsram, men det kan i sammanhanget lyftas att det är tveksamt om en ansökan om sjukpenning kan avvisas med hänvisning till att ett inlämnat läkarintyg är ofullständigt, eftersom det kan ifrågasättas om kravet i 27 kap. 5 § SFB på att styrka rätten till ersättning med ett läkarintyg begränsar den allmänna principen om fri bevisprövning. Se Manneqvist 2018, Kraven på läkarintyg för sjukpenning: en lagstridig begränsning av den allmänna sjukförsäkringen? i Festskrift till Örjan Edström 2019, s. 337–344, om detta. Se även bland annat JO 2019/20 s. 440 angående Försäkringskassans skyldighet att, i fall då läkarintyget bedöms vara ofullständigt, se till att de ytterligare uppgifter som behövs kommer in.

i sak, samt att någon omprövning i den bemärkelse som avses i 113 kap. 7 § SFB således inte kommit till stånd. Den ansåg sig därför vara förhindrad att pröva den enskildes skrivelse som ett överklagande (eftersom den borde ha ansetts utgöra en begäran om omprövning i enlighet med 113 kap. 10 § SFB).

Kammarrätten kom istället fram till att Försäkringskassan agerat riktigt och undanröjde förvaltningsrättens beslut. Som skäl för avgörandet anfördes att det första beslutet (avvisningsbeslutet) inte varit undantaget från kravet på omprövning i 113 kap. 7 § 1 st. SFB, då ordalydelsen inte medger något sådant undantag. Som en följd fann domstolen att beslutet att ändra det första avvisningsbeslutet till ett avslagsbeslut *som sådant* utgjort ett omprövningsbeslut. Eftersom ett omprövningsbeslut enligt 113 kap. 7 § 2 st. SFB inte får omprövas, fann den således i nästa led att Försäkringskassan varit förhindrad att ompröva beslutet.

3. Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

HFD beslutade enhälligt att upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens beslut. Domstolen fann alltså att det senare avslagsbeslutet skulle ha omprövats av Försäkringskassan, och därmed inte ha översänts till förvaltningsrätten som ett överklagande. HFD anförde, med hänvisning till motiven till SFB, att en omprövning innebär att en *ny fullständig prövning* av den fråga som beslutet avser ska göras, samt att syftet med ordningen är att tyngdpunkten i ärendehantering ska ligga hos myndigheten. Närmare ansåg HFD, liksom kammarrätten, att Försäkringskassan visserligen fattat ett omprövningsbeslut när den ändrade det första avvisningsbeslutet till ett avslag. Domstolen betonade dock att avslagsbeslutet samtidigt inte utgjorde ett omprövningsbeslut i sakfrågan.¹⁵ Eftersom rätten till ersättning därmed endast prövats *en gång* i sak, skulle Försäkringskassan ha betraktat överklagandet som en begäran om omprövning, och omprövat avslagsbeslutet i stället för att lämna över ärendet till förvaltningsrätten.

4. Avslutande kommentarer

Det är få rättsområden utöver socialförsäkringsrättens som innehåller en uttrycklig skyldighet att ompröva ett ärende på den berördes begäran.¹⁶ I utgångsläget innebär därför den i princip generella omprövningsskyldighe-

¹⁵ Punkterna 13–15. Domstolen hänvisade till uttalandena i prop. 2002/09:200, s. 578 f.

¹⁶ En sådan skyldighet finns dock till exempel på skatteområdet och inom arbetslöshetsförsäkringen. Även i fall då någon reglerad omprövningsskyldighet inte föreligger bör dock ett nekande svar

ten i SFB att den enskilde har en förhållandevis god tillgång till rättsmedlet omprövning. Å andra sidan är det också inom få rättsområden som omprövning måste ske innan ett beslut får överklagas, där antalet möjliga omprövningar har begränsats, och där ett omprövat och lagakraftvunnet beslut utgör hinder för att ansöka om samma förmån på nytt.¹⁷ Sammantaget ger därför reglerna om omprövning i SFB en relativt begränsad möjlighet att få rätten till samma förmån prövad flera gånger i första instans. Att HFD fastslagit att man inte förbrukar sin rätt att få en ansökan om förmån omprövad i sak genom att klaga på ett avvisningsbeslut, är mot denna bakgrund ett viktigt klargörande som förstärker omprövningens funktion som rättssäkerhetsgaranti för den enskilde i socialförsäkringen.¹⁸ Detta särskilt mot bakgrund av att ärendena ofta gäller personer som är sjuka eller gamla och sällan får juridiskt biträde, och som därför kan ha större svårigheter än andra att bevaka sin rätt.¹⁹

Som framgått anknöt HFD i sina domskäl framför allt till motivuttalandena om att en omprövning ska innebära en fullständig prövning av sakfrågan (så att samma fråga prövas två gånger). Skälen speglar därför i sin tur den principiella hållning om att tyngdpunkten i ärendehandläggningen ska ligga hos förvaltningsmyndigheterna, som understrukits både inom socialförsäkringen specifikt och inom förvaltningsrätten allmänt.²⁰ Omprövning leder idealt till en snabb och effektiv kontroll av beslutens riktighet – så att onödiga överklaganden kan undvikas, eller oklarheter i vart fall undanröjas så att sakfrågorna blir mer renodlade och tydliga för en domstol. Omprövningen är därför ett viktigt rättsmedel för att åstadkomma och bibehålla en tyngdpunktsförskjutning gentemot första instans. Bevekelsegrunderna bakom ett ”framtungt” förvaltningsförfarande inrymmer dock ett flertal olika principiella frågor, där det komplexa och ömsesidiga påverkansförhållandet mellan rättssäkerhet och effektivitet är en av de viktigaste. Här ska HFD:s avgörande inte ses som ett principiellt ställningstagande i avvägningen mellan dessa värden eller mål. Det klargör dock att det är den materiella bedömningen av rätten till förmån som prövningen ska avse, snarare än riktigheten i myndighetens processuella hantering som sådan – vilket sannolikt är den primära frågan i rättssäkerhets-

på en uttrycklig begäran om ändring komma till uttryck i ett särskilt beslut, prop. 2016/17:180, s. 237 och JO 2002/03 s. 359.

¹⁷ Se exempelvis Wäll 2018, s. 557 f. och lagrådets yttrande i prop. 2008/09:200, s. 578 f.

¹⁸ Här avses enbart avvisningsbeslut som fattats av andra skäl än att begäran om- eller överprövning inkommit för sent. Vid försutten klagotid finns som framgått ett reglerat förbud mot att omprövning får ske, 113 kap. 7 § 2 st.

¹⁹ Bull, Thomas, Förvaltningsprocessen: mellan partsintressen och rättsideal, JT 2003–04, s. 111 med hänvisningar

²⁰ Se exempelvis prop. 2008/09:200, s. 579, prop. 1985/86:80, s. 12 och 41, prop. 2016/17:180, s. 148.

hänseende från den enskildes perspektiv. Med en mer processuellt orienterad beskrivning kan det också uttryckas som att HFD valde att knyta tolkningen av omprövningstakets ordalydelse till den materiella sakfråga som den enskilde initierat genom sin ansökan om förmån, snarare än till den processuella fråga som Försäkringskassan lagt till grund för beslutet att skilja ärendet från sig. Genom detta har domstolen också indirekt bemött och avfärdat kammarrättens bedömning att ordalydelsen förhindrar att omprövning får ske fler än en gång inom ett och samma *ärende*. HFD:s domslut är alltså förenligt med såväl omprövningsinstitutets ändamål och funktion som rättssäkerhetsgaranti för den enskilde, som med ordalydelsen i 113 kap. 7 § SFB. Avgörandet bidrar även till att socialförsäkringen får anses vara ett av de rättsområden där det framstår som förhållandevis klart när omprövning ska ske, samt vad den ska innebära.²¹

Ytterligare skäl till stöd för domslutet, utöver de som domskälen gav direkt uttryck för, hittas i den interna systematik som följer av omprövningens sammanbundna reglering i 113 kap. SFB i kombination med HFD:s anknytande praxis i rättskraftsfrågan. Kammarrättens linje – att den omprövning som skett av det inledande avvisningsbeslutet förhindrade en omprövning av det senare avslagsbeslutet – hade nämligen inneburit att den som valt att komplettera sin ansökan i samband med en omprövning potentiellt hamnat i ett sämre läge än den som inte gjort det. Om Försäkringskassan vid omprövningen stått fast vid att ansökan inte var tillräckligt fullständig för att kunna läggas till grund för ett beslut, och således stått fast vid sitt avvisningsbeslut, hade det stått den enskilde fritt att lämna in en ny ansökan om sjukpenning för samma period (eftersom ansökan aldrig prövats i sak). Den som vill försäkra sig om rätten att kunna få sin ansökan prövad i sak två gånger av Försäkringskassan skulle därmed kunna ha fördel av att inte komplettera sin ansökan så att den blir fullständig. Därtill hade den enskilde – med kammarrättens linje – också kunnat förbruka sin rätt till omprövning utan egen förskyllan, eftersom det är tänkbart att Försäkringskassans första avvisningsbeslut saknat grund. Även dessa skäl, som kan betecknas konsekvensskäl med nära anknytning till rättviseskäl från den enskildes perspektiv, talar för HFD:s domslut. De kan även ha bidragit till avgörandet utan att de berördes särskilt. Skälen liknar principiellt de som domstolen lade till grund för sitt avgörande i HFD 2016 ref. 83 – där den, som framgick, ansåg att bedömningen i rättskraftsfrågan inte kunde falla ut så att den som försummat sin möjlighet att begära omprövning i tid skulle hamna i ett bättre läge än den som inte gjort det.

²¹ Se exempelvis Warnling-Nerep 2015, s. 63 ff. och Wall 2018 s. 560 ff.

Avslutningsvis ska sägas något om omprövningsinstitutets funktion som rättssäkerhetsgaranti i praktiken. Av Försäkringskassans statistik för år 2019 framgår att cirka tio procent av omprövningsärendena leder till att beslutet ändras (till den enskildes fördel).²² Det är således inte en obetydlig andel av besluten som ändras efter omprövning. Vad rätten att få sitt ärende omprövat ska innefatta är således inte heller i praktiken en obetydlig fråga för den enskilde. Samtidigt har tillsyn visat stora brister i Försäkringskassans hantering av omprövningsärenden, genom långa handläggningstider som många gånger överskrider de sex veckor från begäran som följer av myndighetens egna allmänna råd.²³ Så även om det ligger utanför sakfrågorna i HFD 2020 ref. 11, ska det framhållas att också tidsaspekten är viktig för att rätten till omprövning ska ha något praktiskt värde för den enskilde – särskilt eftersom ett beslut inte *får* överklagas innan omprövning skett. Det är trots allt i tillämpningen som idealen om en rättssäker och effektiv prövning ska mötas och omsättas.

²² Som framgått får ett beslut vid omprövning inte ändras till den enskildes nackdel, 113 kap. 7 § 3 st. SFB. Statistiken framgår av Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag den 21 februari 2020, dnr 000973-2020, s. 23. Av samma rapport framgår även att cirka 15 procent av de beslut som överklagas sedan ändras i domstol.

²³ FKAR2010:7, om omprövning och ändring, allmänna råd till 113 kap. 7 § 1 st. SFB. Se exempelvis JO 2017/18 s. 327 och JO:s protokoll vid inspektion av Försäkringskassan, omprövningsenheten i Stockholm, dnr 6840-2018.