

**Not 14**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 23 april 2020 följande beslut (mål nr 5742-19).

**Bakgrund**

1. Myndigheter ger i skilda sammanhang och på varierande sätt uttryck för hur enskilda förväntas agera i olika situationer. Frågan kan då uppkomma om en myndighets ställningstagande är ett överklagbart beslut. För att så ska vara fallet krävs, oavsett hur ställningstagandet har rubricerats, att det till sitt innehåll har en påvisbar effekt för den som berörs.

2. En försäkrad har rätt till sjukpenning när han eller hon genomgår en medicinsk behandling eller medicinsk rehabilitering som syftar till att förebygga sjukdom, förkorta sjukdomstiden eller helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan, s.k. förebyggande sjukpenning. Som villkor för att sjukpenning i förebyggande syfte ska beviljas gäller att behandlingen eller rehabiliteringen har ordinerats av läkare och ingår i en av Försäkringskassan godkänd plan. Arbetsförmågan ska anses nedsatt i den utsträckning som den försäkrade på grund av behandlingen eller rehabiliteringen är förhindrad att förvärvsarbeta.

3. En ansökan om ersättning kan göras löpande eller när hela behandlingen eller rehabiliteringen är klar. I ansökan ska redovisas vilken tid den försäkrade behövt avstå från arbete för att delta i behandling eller rehabilitering. Försäkringskassan ska sedan bedöma om alla villkor är uppfyllda och ersättning därmed ska betalas ut. Nekas den försäkrade ersättning helt eller delvis får beslutet överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

4. Inom socialförsäkringsområdet finns ett allmänt ombud som har till uppgift att överklaga bl.a. Försäkringskassans beslut till allmän förvaltningsdomstol i syfte att driva fram vägledande domar. Allmänna ombudet får därför överklaga beslut såväl till den försäkrades förmån som till dennes nackdel.

5. Försäkringskassan godkände en behandlingsplan för A.R. som innebar att hon skulle delta i ett rehabiliteringsprogram för att bättre lära sig hantera stress och oro i syfte att förebygga hjärt- och kärlsjukdom samt för att förebygga besvär med knäledsartros. I programmet ingick bl.a. fysisk och mental träning, avslappningsövningar samt föreläsningar. Vissa av uppgifterna i behandlingsplanen skulle genomföras på egen hand i hemmet.

6. Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade Försäkringskassans godkännande till Förvaltningsrätten i Karlstad och yrkade att rätten skulle förklara att A.R. inte hade rätt till förebyggande sjukpenning för den del av behandlingen som genomfördes på egen hand i hemmet. Ombudet anförde bl.a. att ordinerade åtgärder bör kräva en insats av någon annan än den försäkrade själv samt att det blir svårt att kontrollera att behandlingen genomförs som den ska och att den sker på arbetstid när åtgärderna inte vidtas på en vårdinrättning.

7. Förvaltningsrätten, som prövade överklagandet i sak, fann att de övningar som genomfördes på egen hand i hemmet kunde ge rätt till förebyggande sjukpenning och avslog överklagandet.

8. Kammarrätten i Göteborg instämde i förvaltningsrättens bedömning och avslog allmänna ombudets överklagande dit.

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

9. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva underinstansernas avgöranden och förklara att A.R. inte har rätt till förebyggande sjukpenning för den del av behandlingen som hon ska genomföra på egen hand i hemmet.

10. A.R. anser att överklagandet ska avslås.

#### **Skälen för avgörandet**

##### *Frågan i målet*

11. Huvudfrågan i målet är om Försäkringskassans godkännande av en plan för behandling eller rehabilitering enligt reglerna om förebyggande sjukpenning är ett överklagbart beslut.

12. Om beslutet utgör ett överklagbart beslut uppkommer frågan om den i målet aktuella behandlingen kan ge rätt till förebyggande sjukpenning.

##### *Rättslig reglering m.m.*

13. Enligt 27 kap. 2 § socialförsäkringsbalken har en försäkrad rätt till sjukpenning vid sjukdom som sätter ned hans eller hennes arbetsförmåga med minst en fjärdedel.

14. En försäkrad har enligt 6 § också rätt till sjukpenning när han eller hon genomgår en medicinsk behandling eller medicinsk rehabilitering som syftar till att förebygga sjukdom, förkorta sjukdomstiden, eller helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan. Som villkor för sådan förebyggande sjukpenning gäller att behandlingen eller rehabiliteringen har ordinerats av läkare och ingår i en av Försäkringskassan godkänd plan.

15. I 7 § anges att om sjukpenning lämnas enligt 6 § ska arbetsförmågan anses nedsatt i den utsträckning som den försäkrade på grund av behandlingen eller rehabiliteringen är förhindrad att förvärvsarbeta.

16. Enligt 113 kap. 2 § första stycket får beslut i ärenden om en förmån enligt socialförsäkringsbalken ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av vissa bestämmelser i samma kapitel. Med förmån avses enligt 2 kap. 11 § bl.a. dagersättningar, kostnadsersättningar, bidrag och andra utbetalningar eller åtgärder som den enskilde är försäkrad för enligt vissa angivna kapitel i balken. Av 6 kap. 6 § följer att sjukpenning är en sådan förmån.

17. I 113 kap. 12 § anges att ett beslut av Försäkringskassan får överklagas av det allmänna ombudet.

##### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

18. En grundläggande förutsättning för att det ska föreligga en rätt till prövning i allmän förvaltningsdomstol är att en myndighets ställningstagande kan anses vara ett förvaltningsbeslut och att det dessutom är av sådant slag, dvs. har sådana effekter, att det är överklagbart. Anses ett beslut vara överklagbart gäller detta även i förhållande till andra än den som beslutet riktats till (HFD 2019 ref. 21, punkt 34).

19. För att allmänna ombudet i det nu aktuella fallet ska kunna påkalla en överprövning i allmän förvaltningsdomstol krävs alltså dels att godkännandet av behandlingsplanen utgör ett förvaltningsbeslut, dels att förvaltningsbeslutet till sin karaktär är överklagbart.

20. Det som kännetecknar ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande. I rättspraxis har ställts tämligen låga krav för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut (jfr t.ex. RÅ 2010 ref. 29, RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2019 ref. 17).

21. Försäkringskassans godkännande av behandlingsplanen får enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening anses ha en sådan handlingsdirigerande effekt att godkännandet utgör ett förvaltningsbeslut.

22. Överklagandeinstitutets funktion är att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, dvs. att få de oönskade konsekvenserna av beslutet eliminerade. Av detta 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 alltså beslutets faktiska verkningar för den som berörs av det (se HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall).

23. Förvaltningsbeslut får i regel konsekvenser i skilda avseenden och i olika utsträckning för enskilda. För att ett beslut ska vara överklagbart måste det emellertid vara fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag. Det ska göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt. Bedömningen ska alltså inte göras utifrån konsekvenserna i det specifika fallet (HFD 2019 ref. 21, punkt 36).

24. När en försäkrad ansöker om förebyggande sjukpenning ska Försäkringskassan ta ställning till samtliga villkor och förutsättningar som gäller för att förmånen ska betalas ut. En motsvarande fullständig prövning ska göras av domstol om beslutet överklagas (jfr RÅ 2009 ref. 37). Försäkringskassans beslut att godkänna en behandlingsplan innebär således inget slutligt ställningstagande avseende rätten till förebyggande sjukpenning utan är närmast att betrakta som en form av förhandsbesked inför prövningen av rätten till ersättning.

25. Beslutet har således inga faktiska verkningar avseende en försäkrads rätt till den aktuella förmånen. Ett sådant beslut kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte anses ha en sådan påverkan av tillräckligt kvalificerat slag som krävs för att det ska kunna överklagas.

26. Högsta förvaltningsdomstolen finner att Försäkringskassans godkännande av den aktuella behandlingsplanen inte är ett överklagbart beslut. Allmänna ombudets överklagande borde därför ha avvisats av förvaltningsrätten.

27. Eftersom Försäkringskassan redan har beviljat förebyggande sjukpenning i det aktuella fallet ska målet nu skrivas av.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten Saldén Enérus, Bull, von Essen* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Simon Isaksson.

---

***Förvaltningsrätten i Karlstad (2018-11-30, ordförande Berglund):***

Förvaltningsrättens bedömning

Försäkringskassans överklagade ställningstaganden är inte slutliga beslut om A.R:s och K.W:s rätt till sjukpenning, utan en form av förhandsbesked som innebär att de kan gå vidare och ansöka om sjukpenning. Ställningstagandena får dock anses ha sådan betydelse för rätten till sjukpenning att de är överklagbara på samma sätt som slutliga beslut i sjukpenningärenden.

Frågan i målet är om den del av förebyggande behandling som A.R. och K.W. utfört i hemmet utgör en sådan medicinsk behandling som avses i 27 kap. 6 § socialförsäkringsbalken (SFB). Syftet med sjukpenning som utges i förebyggande syfte är att förebygga, förkorta eller häva en nedsättning av arbetsförmågan. Den medicinska behandlingen eller rehabiliteringen ska ha ordinerats av läkare och ingå i en av Försäkringskassan godkänd plan. Några krav på var behandlingen eller rehabiliteringen ska genomföras ställs inte upp i lagtext. Även om det i förarbetena räknas upp ett antal behandlings- och rehabiliteringsåtgärder ska dessa åtgärder enligt förvaltningsrätten inte ses som uttömmande utan behandling eller rehabilitering i hemmet kan omfattas av tillämpningsområde för 27 kap. 6 § SFB, vilket det även finns exempel på i praxis (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 11 maj 2012 i mål nr 5104-11).

Av utredningen framgår att både A.R. och K.W. har blivit ordinerade aktuella insatser av läkare och har en av Försäkringskassan godkänd behandlingsplan. Det framgår vidare av den medicinska utredningen att behandlingen följs upp av vårdpersonal. Att en del av övningarna som ingår i behandlingsplanen kan utföras på egen hand i hemmet innebär enligt förvaltningsrätten inte att de delarna inte omfattas av 27 kap 6 § SFB. Förvaltningsrätten delar därför Försäkringskassans bedömning om A.R:s och K.W:s rätt till förebyggande sjukpenning under de aktuella perioderna. Överklagandena ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

***Kammarrätten i Göteborg (2019-09-11, Hagard Linander, Brüsin och Tagaeus):***

Beslutets överklagbarhet m.m.

Det överklagade beslutet gäller Försäkringskassans godkännande av A.R:s behandlingsplan för en viss period.

Beslutet innebär ett ställningstagande till ett av de villkor som ska vara uppfyllda för att sjukpenning i förebyggande syfte ska kunna betalas ut. Beslutet är utformat på så sätt att det är avsett att påverka den sökandes handlande och får anses ha sådana rättsverkningar att det kan överklagas (jfr bl.a. HFD 2019 ref. 17). Eftersom beslutet gäller en förmån i balken kan det därmed överklagas med stöd av 113 kap. 2 § SFB.

Försäkringskassan har numera fattat beslut om sjukpenning i förebyggande syfte i anledning av A.R:s deltagande i den nu aktuella behandlingen. Kammarrätten anser att det ändå finns ett befogat intresse att pröva det nu överklagade beslutet.

Godkännande av behandlingsplan  
[text har här utelämnats]

Bedömningen i det här fallet

Det är ostridigt att A.R:s rehabilitering för den aktuella perioden har ordinerats av läkare och är avsedd att förebygga sjukdom, förkorta sjukdomstiden eller helt eller delvis förebygga eller häva en nedsättning av arbetsförmågan. Det har inte kommit fram annat än att rehabiliteringen, inklusive de delar som utförts på egen hand i form av hemuppgifter, är medicinskt motiverad och utgör en sammanhållen behandlingsplan som därutöver följts upp av vårdpersonal.

Mot den bakgrunden bedömer kammarrätten att Försäkringskassan haft fog att godkänna A.R:s behandlingsplan. Detta betyder att allmänna ombudets överklagande ska avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.