

HFD 2020 ref. 11

Vid omprövning av ett beslut att avvisa en ansökan har Försäkringskassan prövat ansökan i sak och avslagit den. Avslagsbeslutet har inte ansetts utgöra ett omprövningsbeslut i sakfrågan.

110 kap. 10 §, 113 kap. 7 § och 10 § socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 3 mars 2020 följande dom (mål nr 2352-19).

Bakgrund

1. Försäkringskassan ska avvisa en ansökan om en socialförsäkringsförmån om den är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak.

2. Ett grundbeslut som Försäkringskassan har meddelat ska omprövas av myndigheten om den som berörs begär det. Detta gäller även ett beslut om avvisning som grundas på att ansökan är ofullständig. Omprövning får inte ske på nytt av en fråga som avgjorts efter omprövning.

3. Den enskilde får inte överklaga ett grundbeslut innan det har omprövats. Ett överklagande av ett sådant beslut innan det har omprövats ska anses som en begäran om omprövning.

4. Försäkringskassan beslutade att avvisa en ansökan om sjukpenning av H.I. på grund av att han inte hade lämnat in ett fullständigt läkarintyg. Sedan H.I. begärt omprövning av detta beslut prövades hans ansökan i sak. Denna prövning utmynnade i att Försäkringskassan beslutade att han inte hade rätt till sjukpenning. Efter det att H.I. överklagat Försäkringskassans andra beslut överlämnade Försäkringskassan överklagandet till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

5. Förvaltningsrätten avvisade överklagandet och överlämnade det till Försäkringskassan för handläggning samt uttalade följande. Såvitt framkommer av handlingarna i målet har Försäkringskassan prövat H.I:s ansökan om sjukpenning i sak en gång och någon omprövning av det beslutet har inte kommit till stånd. Förvaltningsrätten är därmed förhindrad att pröva H.I:s skrivelse som ett överklagande. Hans skrivelse bör i stället anses som en begäran om omprövning.

6. Efter överklagande av Försäkringskassan undanröjde Kammarrätten i Stockholm förvaltningsrättens avgörande och visade målet åter till förvaltningsrätten för ny handläggning. Kammarrätten konstaterade att ett beslut om avvisning på grund av att ansökan är ofullständig inte är undantaget från kravet på

omprövning. Försäkringskassans andra beslut utgjorde ett omprövningsbeslut och enligt kammarrätten finns det inte någon möjlighet för Försäkringskassan att ompröva ett sådant beslut.

Yrkanden m.m.

7. *Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens avgörande och fastställa förvaltningsrättens beslut samt anföra följande. En enskild som klagat på ett beslut av Försäkringskassan ska alltid ha rätt att få beslutet omprövat, oavsett om beslutet avser en fråga av formell eller saklig karaktär. En omprövning av ett avvisningsbeslut innebär att Försäkringskassan prövar om avvisningen var riktig. Om Försäkringskassan samtidigt med denna omprövning prövar frågan i sak bör den prövningen anses ha skett i ett grundbeslut vilket i sin tur kan omprövas.

8. *H.I.* har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

9. Frågan i målet är om Försäkringskassan sedan myndigheten ändrat ett avvisningsbeslut genom omprövning och prövat en ansökan i sak är skyldig att ompröva det sistnämnda beslutet.

Rättslig reglering m.m.

10. Av 110 kap. 10 § första stycket socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassan ska avvisa en ansökan om den är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak.

11. I 113 kap. 7 § första stycket anges att Försäkringskassan ska ompröva ett beslut som har fattats av myndigheten om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår. Av andra stycket framgår att omprövning inte får avse en fråga som har avgjorts efter omprövning.

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

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

13. En begäran om omprövning av ett beslut innebär att Försäkringskassan ska göra en ny fullständig prövning av den fråga som beslutet avser. Först därefter får beslutet överklagas till domstol. Syftet är att tyngdpunkten i ärendehanteringens ska ligga hos myndigheten (prop. 2008/09:200 s. 578 f.).

14. Försäkringskassans beslut att avvisa H.I:s ansökan om sjukpenning innebär att Försäkringskassan utan att pröva hans ansökan i sak skiljde sig från ärendet. I det nu aktuella beslutet har Försäkringskassan dels omprövat detta beslut, dels prövat H.I:s ansökan i sak och avslagit den. Ansökan har således bara en gång prövats i sak av Försäkringskassan.

15. Av det anförda följer att Försäkringskassan skulle ha omprövat avslagsbeslutet med anledning av H.I:s överklagande i stället för att lämna över överklagandet till förvaltningsrätten. Kammarrättens dom ska således upphävas och förvaltningsrättens beslut fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Knutsson, Johansson, Baran* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Maria Rydell.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2018-09-12, Almqvist):

Enligt 113 kap. 7 § 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 3 §.

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

Såvitt framkommer av handlingarna i målet har Försäkringskassan prövat H.I:s ansökan om sjukpenning i sak en gång. Någon omprövning i den bemärkelse som avses i socialförsäkringsbalken har således inte kommit till stånd. Förvaltningsrätten är därmed, enligt ovan nämnda

bestämmelser, förhindrad att pröva H.I:s skrivelse som ett överklagande. Hans skrivelse bör i stället anses som en begäran om omprövning. Överklagandet ska därför avvisas och överlämnas till Försäkringskassan för erforderlig handläggning. – Förvaltningsrätten avvisar överklagandet och överlämnar det till Försäkringskassan för erforderlig handläggning.

Kammarrätten i Stockholm (2019-02-19, *Schultzberg, Schömer och Berendt*):

Frågan i målet är om Försäkringskassan, sedan den först avvisat en ansökan på den grunden att den var ofullständig och därefter prövat den i sak, är skyldig att ompröva det sistnämnda beslutet.

Enligt 113 kap. 7 § 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 3 §. Ett avvisningsbeslut som grundas på att en begäran om omprövning eller ett överklagande kommit in för sent får inte omprövas. Inte heller får omprövning avse en fråga som avgjorts efter bl.a. omprövning.

Kammarrätten konstaterar att beslut om avvisning på grund av att en ansökan är ofullständig inte är undantagen kravet på omprövning. Det var därför rätt av Försäkringskassan att ompröva beslutet enligt 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken. Någon möjlighet för Försäkringskassan att därefter ompröva även omprövningsbeslutet enligt nämnda bestämmelse finns inte. Förvaltningsrättens beslut ska därför undanröjas och målet visas åter till förvaltningsrätten för ny handläggning.

– Kammarrätten undanröjer förvaltningsrättens beslut och visar målet åter till förvaltningsrätten för ny handläggning.