

## **HFD 2016 ref. 83**

**En enskild har inte haft rätt till ny prövning av sin återbetalningsskyldighet sedan ett av Försäkringskassan meddelat beslut om återkrav vunnit laga kraft på grund av att omprövning inte begärts i tid.**

113 kap. 7 och 19 §§ socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 21 december 2016 följande dom (mål nr 6902-15).

### **Bakgrund**

Försäkringskassan beslutade 2009 att G.N. skulle betala tillbaka drygt 300 000 kr som han hade fått för mycket i livränta. Han begärde omprövning av beslutet men hans begäran avvisades eftersom den hade kommit in för sent.

År 2013 begärde G.N. att Försäkringskassan på nytt skulle pröva frågan om hans återbetalningsskyldighet. Försäkringskassan avvisade denna begäran och motiverade detta med att beslutet om återbetalningsskyldighet hade vunnit laga kraft och att samma sak därför inte kunde prövas igen. Vid omprövning ändrade inte Försäkringskassan avvisningsbeslutet.

G.N. överklagade beslutet till förvaltningsrätten som avslog överklagandet.

G.N. fullföljde sin talan. I det nu överklagade avgörandet biföll kammarrätten överklagandet och överlämnade handlingarna till Försäkringskassan för ny prövning av hans återbetalningsskyldighet. Kammarrätten anförde bl.a. följande.

En grundläggande princip inom förvaltningsrätten är att ett beslut om avslag på en ansökan som regel inte vinner rättskraft i den meningen att beslutet hindrar en ny prövning av samma sak. Det innebär att den enskilde är oförhindrad att t.ex. ansöka på nytt om samma förmån och få saken prövad igen trots att beslutet har vunnit laga kraft. I doktrinen har hävdats att principen att ett myndighetsbeslut inte hindrar en ny prövning av samma sak bör gälla i fråga om alla beslut som är betungande för en enskild, inte bara avslagsbeslut. I HFD 2013 ref. 68, som också gällde återbetalning av livränta, konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att enligt en uttrycklig bestämmelse i 113 kap. 7 § andra stycket socialförsäkringsbalken kan ett lagakraftvunnet omprövningsbeslut av Försäkringskassan inte prövas på nytt.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att Försäkringskassans beslut i nu aktuellt mål inte hade varit föremål för omprövning, fann kammarrätten att Försäkringskassans återbetalningsbe-

slut inte kunde anses ha vunnit negativ rättskraft på så sätt att det hindrat kassan från att pröva frågan om återkrav på nytt. G.N:s begäran om ny prövning skulle enligt kammarrätten därför inte ha avvisats.

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

*Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer det slut som förvaltningsrätten kommit till. Som skäl anförs bl.a. att när det gäller återkravsbeslut – som ju inte har tillkommit på den enskildes initiativ – ska 113 kap. 7 och 19 §§ socialförsäkringsbalken ges den tolkningen att i det fall en begäran om omprövning har avvisats som för sent inkommen kan den enskilde inte kräva att Försäkringskassan ska pröva återkravsfrågan på nytt.

*G.N.* bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Hans framställning till Försäkringskassan 2013 avsåg en begäran om ny prövning av samma sak som prövats i grundbeslutet från 2009. Eftersom grundbeslutet inte har varit föremål för omprövning har det inte vunnit negativ rättskraft och han har därför rätt att få sin framställning prövad i ett nytt grundbeslut. Vid bedömningen av den i målet aktuella frågan bör utgångspunkten vara det lagakraftvunna beslutets rättskraft och inte vem som kan initiera ärendet.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Frågan i målet*

Frågan i målet är om en enskild har rätt till ny prövning av sin återbetalningsskyldighet sedan ett av Försäkringskassan meddelat beslut om återkrav vunnit laga kraft på grund av att omprövning inte begärts i tid.

#### *Rättslig reglering m.m.*

Av 113 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken följer att Försäkringskassan som regel ska ompröva ett beslut som har fattats av myndigheten om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår. Av andra stycket framgår bl.a. att omprövning inte får avse en fråga som har avgjorts efter omprövning eller av domstol.

Enligt 113 kap. 19 § ska en begäran om omprövning enligt 7 § ha kommit in till Försäkringskassan inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet.

I rättsfallet HFD 2013 ref. 68, som också gällde återkrav avseende livränta, hade Högsta förvaltningsdomstolen att ta ställning till om Försäkringskassans lagakraftvunna omprövningsbeslut i ärendet utgjorde hinder mot att myndigheten på nytt prövade samma fråga.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det av 113 kap. 7 § andra stycket socialförsäkringsbalken följer att Försäkringskassan inte får ompröva en fråga som avgjorts efter omprövning. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen har bestämmelserna om omprövning i socialförsäkringsbalken genom denna reglering tillförts ett uttryckligt hinder mot omprövning i en situation som den som uppkommit i målet. Försäkringskassan hade därför förfarit riktigt som avvisade den enskildes begäran om ny prövning.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Försäkringskassans beslut att G.N. var återbetalningsskyldig vann laga kraft på grund av att han inte begärde omprövning i tid. Han har därefter begärt att Försäkringskassan på nytt ska pröva frågan om hans återbetalningsskyldighet.

Även i HFD 2013 ref. 68 hade den enskilde gett in en framställning om ny prövning av frågan om återbetalningsskyldighet sedan återkravsbeslutet vunnit laga kraft. I det fallet hade omprövning skett och Högsta förvaltningsdomstolen fann att Försäkringskassan därmed förfarit riktigt som avvisade den enskildes begäran om ny prövning.

Till skillnad från vad som var fallet i 2013 års avgörande utgör bestämmelsen i 113 kap. 7 § andra stycket socialförsäkringsbalken inte något hinder mot att Försäkringskassan på nytt prövar frågan om G.N:s återbetalningsskyldighet. Frågan är då om den omständigheten att beslutet om återkrav inte har varit föremål för omprövning bör föranleda att han, till skillnad från den enskilde i rättsfallet, ges rätt till ny prövning.

Bestämmelserna om omprövning i socialförsäkringsbalken innebär att den enskilde har rätt att få samma fråga prövad två gånger av Försäkringskassan. En förutsättning för att få till stånd en andra prövning är att detta begärs inom den tid som föreskrivs i 113 kap. 19 §. Att tillerkänna en enskild rätt till ny prövning trots att denne försuttit möjligheten att begära omprövning skulle innebära att denna bestämmelse sattes ur spel. Den som avstår från att begära omprövning skulle vidare i princip kunna få till stånd nya prövningar av samma fråga utan begränsning vare sig i tid eller till antal. Detta till skillnad från den som i tid begärt omprövning men fått avslag. Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att den enskildes rätt till ny prövning av en fråga som avgjorts i ett lagakraftvunnet beslut bör bedömas på samma sätt oavsett om det skett någon omprövning av beslutet eller inte.

En enskild som inte i tid begär omprövning av ett beslut med följd att det vinner laga kraft förlorar sin rätt till ny prövning av den fråga som beslutet avser. Överklagandet ska därmed bifallas.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Med bifall till överklagandet upphäver Högsta förvaltningsdomstolen kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Knutsson*, *Nymansson*, *Askersjö* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren *Elisabeth Rahlén*.

---

#### ***Förvaltningsrätten i Uppsala (2014-05-14, Bäck):***

Frågan i målet är om Försäkringskassan har haft fog för att avvisa G.N:s begäran om en ny prövning av beslutet den 30 december 2009.

Av 113 kap. 19 § socialförsäkringsbalken följer att en begäran om omprövning ska ha kommit in till Försäkringskassan inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet. Denna bestämmelse om tidsfrist för begäran om omprövning utgör enligt förvaltningsrättens mening ett uttryckligt hinder mot omprövning i den situation som uppkommit i förevarande mål (jfr HFD 2013 ref. 68). Försäkringskassan har således haft fog för att avvisa G.N:s begäran om en ny prövning. Överklagandet ska därmed avslås.– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

#### ***Kammarrätten i Stockholm (2015-10-07, Abrahamsson och Cedermark):***

En grundläggande princip inom förvaltningsrätten är att ett beslut om avslag på en ansökan som regel inte vinner rättskraft i den meningen att beslutet hindrar en ny prövning av samma sak. Det innebär att den enskilde är oförhindrad att t.ex. ansöka på nytt om samma förmån och få saken prövad igen trots att beslutet har vunnit laga kraft.

I RÅ 2006 ref. 64 fann Högsta förvaltningsdomstolen anledning att klargöra skälen till att principen om att förvaltningsbeslut inte vinner negativ rättskraft även fortsättningsvis bör ha den innebörd som hittills varit den förhärskande. Högsta förvaltningsdomstolen anförde därvid bl.a. följande. En uppenbar risk med att en rättskraftigt avgjord fråga inte får tas upp till prövning på nytt är att även oriktiga förvaltningsbeslut blir bestående. Om avvisning däremot inte sker, när frågan ånyo aktualiseras, har förvaltningsmyndigheten kvar möjligheten att korrigera avgöranden, som redan från början varit felaktiga eller som med hänsyn till nya omständigheter numera framstår som olämpliga. En annan fördel med det traditionella förvaltningsrättsliga synsättet är att förvaltningsmyndigheten

slipper att befatta sig med det i praktiken ofta mycket svåra problemet att klargöra om den sak som avgjorts i det tidigare ärendet är densamma som i det aktuella.

I doktrinen har hävdats att principen att ett myndighetsbeslut inte hindrar en ny prövning av samma sak bör gälla i fråga om alla för enskild betungande beslut, inte bara avslagsbeslut (se t.ex. von Essen, *Processramen i förvaltningsmål*, s. 74, 77 och 93 f., och Lavin i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2007 s. 10 f.). Högsta förvaltningsdomstolen har också i RÅ 1987 not 856 funnit att visst betungande beslut - en länsstyrelses beslut att på eget initiativ förelägga en stiftelse att vidta vissa åtgärder - inte hade rättskraft i den meningen att ett lagakraftvunnet sådant beslut förhindrade en ny prövning av saken.

HFD 2013 ref. 68 gäller, liksom förevarande mål, återbetalning av livränta. Försäkringskassans grundbeslut hade i det målet, till skillnad från i förevarande fall, varit föremål för omprövning. Den försäkrades överklagande hade därefter inkommit för sent, vilket hade föranlett Försäkringskassan att fatta ett avvisningsbeslut. Den försäkrade begärde då en ny prövning av frågan om återbetalningsskyldighet. I sitt avgörande konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att enligt en uttrycklig bestämmelse i 113 kap. 7 § andra stycket socialförsäkringsbalken kan ett lagakraftvunnet omprövningsbeslut av Försäkringskassan inte prövas på nytt. Det medförde enligt Högsta förvaltningsdomstolen ett uttryckligt hinder mot omprövning i den aktuella situationen, varför Försäkringskassan hade gjort rätt som avvisat begäran om ny prövning.

Kammarrätten finner mot bakgrund av det ovan anförda och med hänsyn till att Försäkringskassans beslut i nu aktuellt mål inte varit föremål för omprövning, att Försäkringskassans beslut den 30 december 2009 om återkrav av livränta avseende G.N., inte kan anses ha vunnit negativ rättskraft på så sätt att det hindrat kassan från att pröva frågan om återkrav på nytt. G.N:s begäran om ny prövning skulle således inte ha avvisats. Förvaltningsrättens dom och Försäkringskassans beslut den 3 juni och den 3 juli 2013 ska därför upphävas och handlingarna i målet överlämnas till Försäkringskassan för ny prövning i sak av G.N:s återbetalningsskyldighet avseende livränta. – Med bifall till överklagandet och med undanröjande av förvaltningsrättens dom och Försäkringskassans beslut den 3 juli 2013, överlämnar kammarrätten handlingarna i målet till Försäkringskassan för ny prövning av G.N:s återbetalningsskyldighet avseende livränta.

*Jansson* var av skiljaktig mening och anförde:

I 103 kap. 7–11 och 19 §§ socialförsäkringsbalken finns regler om omprövning av beslut. Försäkringskassan ska ompröva ett beslut som har fattats av myndigheten om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår. Utöver vissa andra regler rörande omprövning gäller att ett beslut av Försäkringskassan inte får överklagas innan det omprövats. Överklagandet av ett sådant beslut innan beslutet har omprövats ska anses som en begäran om omprövning. En begäran om omprövning ska ha kommit in till den handläggande myndigheten inom två månader från den dag den enskilde fick del av beslutet.

Omprövningsbestämmelserna i socialförsäkringsbalken är sådana specialbestämmelser som ska tillämpas i stället för förvaltningslagens

(1986:223) omprövningsregler (se Hellners, T., Malmqvist, B., Förvaltningslagen med kommentarer, Norstedts juridik, tredje uppl. 2010 s. 364).

Frågan om G.N:s återbetalningsskyldighet avseende livränta avgjordes av Försäkringskassan i ett beslut den 30 december 2009. Hans begäran om omprövning kom dock in efter att två månader förflutit från det att han delgavs beslutet, varför hans begäran avvisades som för sent inkommen och beslutet om återbetalningsskyldighet vann laga kraft. Möjligheten till omprövning av Försäkringskassans grundbeslut är således, med tillämpning av socialförsäkringsbalkens regler, stängd.

En grundläggande princip inom förvaltningsrätten är att ett beslut om avslag på en ansökan som regel inte vinner negativ rättskraft i den meningen att beslutet hindrar en ny prövning av samma sak. Det innebär att den enskilde är oförhindrad att t.ex. ansöka på nytt om samma förmån och få saken prövad igen trots att beslutet har vunnit laga kraft (se RÅ 2005 ref. 16, enligt vilket avgörande försäkringskassas avslagsbeslut inte vinner negativ rättskraft).

Ett ärende om återkrav - som nu aktuellt mål i grunden gäller – inleds emellertid på Försäkringskassans initiativ efter indikationer om att ersättning utgetts felaktigt. Någon möjlighet för en enskild att anhängiggöra en fråga om återkrav finns självklart inte. Jag anser mot denna bakgrund att Försäkringskassan haft fog för sitt beslut att avvisa G.N:s begäran om ny prövning av återkravsbeslutet den 30 december 2009. Överklagandet ska därför avslås.