
**Försäkringskassan har ägt bifalla en ansökan om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning i domstol.
Försäkringskassan borde dock ha underrättat domstolen om åtgärden**

Bakgrund

I en anmälan till JO klagade AA på handläggningstiden i ett ärende om sjukersättning vid Försäkringskassans dåvarande försäkringskontor Valdemarsvik. Jag meddelade beslut i det ärendet den 1 oktober 2007 (dnr 3693-2007).

Vid utredningen av ärendet framkom följande uppgifter. AA hade uppburit tidsbegränsad sjukersättning t.o.m. oktober 2006. Den 16 november 2006 beslutade Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd att avslå AA:s ansökan om fortsatt sjukersättning. Beslutet motiverades med att underlaget inte bedömdes styrka sjukdom som nedsatte arbetsförmågan till någon del. Av kassans föredragningspromemoria framgick att de besvär som prövades var fibromyalgi. Enligt det läkarutlåtande som låg till grund för kassans bedömning och som var utfärdat den 12 oktober 2006 var diagnosen fibromyalgi. Av utlåtandet framgick vidare att AA, utöver problemen med värk och trötthet, hade svårt att komma ut på grund av sin sociala fobi.

AA överklagade beslutet den 19 januari 2007. Dagen därpå skickades akten till länsrätten. Efter det att ärendet hade överlämnats till länsrätten inkom AA den 31 januari 2007 med en ny ansökan om sjukersättning till Försäkringskassan. Hon ansökte om ersättning fr.o.m. november 2006. Ärendet kompletterades med ett läkarutlåtande utfärdat den 30 april 2007. Efter det att Försäkringskassan inhämtat yttrande av försäkringsläkare beslutade socialförsäkringsnämnden den 24 maj 2007 att tillerkänna AA hel sjukersättning för tiden fr.o.m. november 2006 t.o.m. april 2008. Enligt Försäkringskassans föredragningspromemoria prövades besvärerna fibromyalgi, GAD, social fobi, depression, och paniksyndrom med agorafobi.

Den 25 maj 2007 meddelade länsrätten dom i målet gällande Försäkringskassans beslut den 16 november 2006. Enligt domen beviljades AA tre fjärdedels sjukersättning fr.o.m. november 2006 t.o.m. oktober 2007. Försäkringskassan betalade ut ersättning till AA i enlighet med socialförsäkringsnämndens beslut den 24 maj 2007.

Initiativet

Jag beslutade att i ett initiativärende låta utreda Försäkringskassans handläggning rörande det förhållandet att kassan hade fattat ett nytt beslut om sjukersättning trots att frågan om sjukersättning var föremål för prövning hos länsrätten.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades yttra sig. I remissvaret anförde Försäkringskassan följande.

Bakgrund

Socialförsäkringsnämnden fattade den 16 november 2006 beslut om avslag på en ansökan om sjukersättning (SA) i ett ärende gällande AA. Diagnos fibromyalgi. AA överklagade beslutet den 19 januari 2007 och ärendet överlämnades dagen efter till länsrätten.

Den 31 januari 2007 inkom AA med en ny ansökan om SA och det ärendet avgjordes av socialförsäkringsnämnden den 24 maj 2007. AA beviljades hel SA fr.o.m. november 2006 t.o.m. april 2008. Diagnos förutom fibromyalgi, GAD, social fobi, depression, paniksyndrom med agorafobi.

Den 25 maj 2007 meddelade länsrätten dom i fråga om avslagsbeslutet den 16 november 2006 och beviljade AA 3/4 sjukersättning fr.o.m. november 2006 t.o.m. oktober 2007.

Försäkringskassan har betalat ut ersättning till AA i enlighet med socialförsäkringsnämndens beslut från den 24 maj 2007. Några åtgärder med anledning av länsrättens dom den 25 maj 2007 har inte vidtagits.

Försäkringskassan har ombetts yttra sig över handläggningen av AA:s nya ansökan, särskilt mot bakgrund av reglerna om litispendens.

Bedömning

Försäkringskassan har bedömt att det beslut som socialförsäkringsnämnden tog den 16 november 2006 inte bör tilläggas negativ rättskraft eftersom den nya ansökan den 31 januari 2007 avsåg helt nya diagnoser. Regeringsrätten har vid ett flertal tillfällen, inom olika rättsområden, förklarat att en förnyadansökan i samma sak i princip inte skall avvisas p.g.a. res judicata (R 78 1:9 samt RÅ 1987 ref. 80)¹.

Att pröva den nya ansökan har därför, enligt Försäkringskassans uppfattning, inte stått i strid med res judicata. Fråga är då om en ny prövning i sak även ny ansökan när ett tidigare avgörande är föremål för prövning i domstol skulle medföra litispendens.

Frågan om litispendens uppkommer enligt vår bedömning enbart om Försäkringskassan skulle ha övervägt att ompröva det överklagade beslutet. Eftersom en sådan möjlighet rent processuellt inte föreligger (nämnden får inte ompröva sina beslut enligt AFL 20:10) i det här fallet, ansåg vi att frågan om litispendens inte var aktuell avseende den nya ansökan.

¹ Lavin, Rune; Gäst hos Försäkringsöverdomstolen – en professor möter verkligheten, 1991, s. 82.

Med hänvisning dels till frågan om rättskraft, dels till den bedömning av litispændens som vi gjort, ansåg Försäkringskassan att socialförsäkringsnämnden inte var förhindrad att genomföra en prövning av den nya ansökan, trots att den första ansökan var föremål för prövning i domstol.

Eftersom det nya beslutet i socialförsäkringsnämnden innebar att AA beviljades både en högre ersättning och för en längre period än det som skulle ha gällt enligt domen i länsrätten, har Försäkringskassan ansett att beslutet i socialförsäkringsnämnden avseende den nya ansökan har vunnit positiv rättskraft och därmed konsumerat effekten av domen i länsrätten.

Bedömning

Enligt en grundläggande princip inom förvaltningsförfarandet utgör en förvaltningsmyndighets beslut om avslag på en ansökan i regel inte något hinder mot att samma sak prövas på nytt om den enskilde gör en ny ansökan; beslutet vinner inte s.k. negativ rättskraft (se t.ex. RÅ 2005 ref. 16). En ny ansökan om samma sak ska alltså i regel inte avvisas av Försäkringskassan utan tas upp till ny prövning. Om det första beslutet har hunnit prövas av domstol i ett lagakraftvunnet avgörande ska dock en ny ansökan om samma sak avvisas av kassan (se RÅ 2002 ref. 61).

Myndighetens befogenhet att ändra ett beslut inskränks även av principen om litispændens. Enligt huvudregeln får beslutsmyndigheten inte ändra ett avslagsbeslut om beslutet har överklagats och handlingarna i ärendet har överlämnats till högre instans, eftersom det i regel är olämpligt att samma fråga behandlas samtidigt i flera instanser då det finns en risk att utgången blir olika. Det kan dock finnas anledning att frånga huvudprincipen om det finns beaktansvärda skäl för det (se bl.a. RÅ 2005 ref. 42 och Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, 8 u., s. 119 f.). Det kan t.ex. vara angeläget med en snabb ändring till den enskildes förmån om nya omständigheter har framkommit i ärendet.

Litispændensfrågan aktualiseras naturligtvis endast då saken i två olika ärenden är identisk. Vad som utgör samma sak i ärenden av nu aktuellt slag är dock många gånger svårt att avgöra. När det gäller AA:s ansökningar om sjukersättning kan det konstateras att både det i länsrätten pågående målet och den nya ansökan, som kom in till Försäkringskassan i januari 2007, gällde rätten till sjukersättning för tiden fr.o.m. november 2006. I det första ärendet prövades främst diagnosen fibromyalgi. I det andra ärendet tillkom uppgifter, främst medicinska diagnoser.

Försäkringskassan gjorde bedömningen att AA:s senare ansökan om sjukersättning avsåg en annan sak än den som var föremål för länsrättens prövning. Enligt min mening synes Försäkringskassan i detta fall haft fog för sin ståndpunkt.

Oavsett hur det förhållit sig med sakidentiteten i de båda sjukersättningsärendena vill jag framhålla att en myndighet i vissa situationer anses ha möjlighet att pröva ansökningar om samma sak som redan är föremål för domstolsprövning. Regeln om litispændensverkan är således inte absolut.

När det är fråga om en socialförsäkringsförmån som den enskilde många gånger är helt beroende av för sin försörjning, t.ex. sjukersättning, är det angeläget att den som ansöker om förmånen och uppfyller kraven för sådan ersättning så snabbt och enkelt som möjligt kan få sin ansökan behandlad och bifallen. För att detta ska vara möjligt måste Försäkringskassan, oavsett om tidigare avslagsbeslut överklagats till domstol, göra en bedömning av en ny ansökan och av de omständigheter som åberopas till stöd för denna. Skulle Försäkringskassan då finna att den försäkrade numera uppfyller kraven för sjukersättning bör kassan vara oförhindrad att bifalla den nya ansökan. I det fall en nyinkommen ansökan inte bedöms kunna bifallas, men om det som framkommit ändå skulle kunna vara av betydelse för domstolens prövning av det ännu inte avgjorda överklagandet, bör Försäkringskassan i stället överlämna det nya materialet till domstolen (jfr RÅ 2005 ref. 42 ang. Fskattsedel).

Som framgått ovan har jag inget att erinra mot att Försäkringskassan prövade och biföll den ansökan om sjukersättning som kom in till kassan i januari 2007. Jag anser dock att Försäkringskassan borde ha meddelat länsrätten vilka åtgärder den hade vidtagit.