

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 27 december 2013

Mål nr

T 2139-12

KLAGANDE

KH

Ombud: Jur.kand. IL-K

MOTPART

Försäkringskassan

Huvudkontoret, Verksamhetsområde processjuridik

103 51 Stockholm

Ombud: Jur.kand. AL

SAKEN

Skadestånd

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts dom 2012-04-10 i mål T 7970-11

DOMSLUT

Med ändring av hovrättens dom förpliktar Högsta domstolen Försäkringskassan att till KH utge 445 000 kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen från den 7 april 2009 till dess betalning sker.

KH befrias från skyldigheten att ersätta Försäkringskassan för rättegångskostnader vid tingsrätten och i hovrätten.

Försäkringskassan förpliktas att ersätta KH för hennes rättegångskostnader vid tingsrätten med 66 463 kr, varav 60 750 kr avser ombudsarvode, jämte ränta enligt 6 § räntelagen från den 12 september 2011, i hovrätten med 12 375 kr avseende ombudsarvode jämte ränta enligt 6 § räntelagen från den 10 april 2012 och i Högsta domstolen med 24 188 kr avseende ombudsarvode jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för denna dom, i samtliga fall till dess betalning sker.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

KH har yrkat att Högsta domstolen fastställer tingsrättens dom. Hon har vidare yrkat att Högsta domstolen befriar henne från skyldigheten att ersätta Försäkringskassan för dess rättegångskostnader vid tingsrätten och i

hovrätten samt förpliktar Försäkringskassan att ersätta henne för rättegångskostnader i dessa instanser.

Försäkringskassan har motsatt sig att hovrättens dom ändras.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader i Högsta domstolen.

DOMSKÄL

Bakgrund

1. Försäkringskassan sände i oktober 2001 ett brev till KH i vilket framgick att Försäkringskassan övervägde att ändra hennes sjukpenninggrundande inkomst till noll kr. Som skäl angavs att uppgifter hade kommit fram om att KH inte hade arbetat sedan september 1997. Det fanns inte några andra uppgifter om arbete eller studiemedel. Inte heller var KH registrerad hos Arbetsförmedlingen. KH gavs tillfälle att komma in med synpunkter innan Försäkringskassan fattade beslut i ärendet.

2. I december samma år skickade KH in en handling benämnd ”Medicinskt underlag – för bedömning av rätt till sjukpenning och behov av rehabiliteringsåtgärder” tillsammans med ett läkarutlåtande. Handlingarna var underskrivna av en legitimerad läkare och daterade den 11 december 2001. I läkarintyget beskrevs KH:s sjukdomsbild. Av handlingarna framgick vidare bl.a. att KH:s arbetsförmåga bedömdes vara helt nedsatt samt att läkaren föreslog att hon skulle beviljas två års helt sjukbidrag.

3. Försäkringskassan beslutade i mars 2002 att ändra KH:s sjukpenninggrundade inkomst till noll kr med verkan från och med den 1 mars 2001.
4. KH gav därefter vid tre tillfällen in ytterligare medicinska underlag på formulär avsedda för bedömning av rätt till sjukpenning och behov av rehabiliteringsåtgärder (i september 2002 samt i mars och september 2003). Den läkare som hade avgett bedömningen i december 2001 angav i samtliga fall återigen att KH:s arbetsförmåga var helt nedsatt samt föreslog att KH skulle beviljas två års helt sjukbidrag alternativt sjukersättning. KH gav dessutom i mars 2004 in en handling benämnd ”Läkarutlåtande över hälsotillstånd”. I det utlåtandet, som hade utfärdats av en annan läkare, angavs att KH borde beredas sjukersättning samt att hennes sjukdomstillstånd bedömdes vara stationärt i åtminstone två år. (Socialförsäkringsförmånen sjukbidrag ersattes den 1 januari 2003 av tidsbegränsad sjukersättning, se vidare p. 9 och 10.)
5. I oktober 2006 gav KH in en ansökan om sjukersättning till Försäkringskassan på en för ändamålet avsedd blankett. Till ansökan bifogade hon två nya läkarutlåtanden.
6. I december 2006 beslutade Försäkringskassan på nytt att fastställa KH:s sjukpenninggrundande inkomst till noll kr, denna gång med verkan från och med den 1 november 2001. Försäkringskassan förklarade i beslutet att de läkarintyg som KH hade sänt in under perioden november 2001 – december 2006 betraktades som anspråk på sjukpenning. Myndigheten beklagade samtidigt att hon inte hade fått några beslut med anledning av de tidigare insända underlagen.

7. Genom beslut den 22 februari 2007 beviljades KH, med stöd av 16 kap. 5 § lagen om allmän försäkring (1962:381), hel sjukersättning retroaktivt från och med juli 2006 och tills vidare. I beslutet angavs att hennes arbetsförmåga bedömdes vara helt nedsatt av medicinska skäl sedan år 1998 eftersom medicinskt underlag styrkte detta.

8. KH ansökte om stämning och yrkade att Försäkringskassan skulle förpliktas att betala skadestånd. Hon anförde att myndigheten åsidosatt sina skyldigheter genom att inte upplysa henne om rätten att ansöka om sjukbidrag och genom att inte vidta några åtgärder med anledning av de läkarutlåtanden som hon gav in. Hon menade att Försäkringskassan därför var skyldig att betala skadestånd enligt bestämmelserna om fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Tingsrätten biföll KH:s talan. Hovrätten har därefter ogillat hennes talan och upphävt tingsrättens dom.

Om sjukbidrag, sjukersättning och sjukpenning

9. I 7 kap. 1 § lagen om allmän försäkring framgick att en försäkrad hade rätt till förtidspension om arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av prestationsförmågan var nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kunde anses varaktig. Sjukbidrag kunde utgå om nedsättningen av arbetsförmågan inte kunde anses varaktig men ändå kunde antas bli bestående avsevärd tid. Den 1 januari 2003 ändrades lagen så att motsvarande förmån i stället benämndes sjukersättning. Om arbetsförmågan kunde anses varaktigt nedsatt, skulle sjukersättning utges tills vidare. Det fanns också möjlighet till tidsbegränsad sjukersättning. I lagen fanns också bestämmelser om sjukpenning och om beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten.

10. Enligt 2 § KK (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring m.m. skulle en ansökan om sjukbidrag göras skriftligen på blankett som hade fastställts av Riksförsäkringsverket. Ansökan skulle vidare enligt 3 § undertecknas av sökanden. Dessutom gällde enligt 4 § att ett läkarintyg om den försäkrades hälsotillstånd skulle bifogas ansökan. Kungörelsen ersattes den 1 januari 2003 av förordningen (2002:986) om sjukersättning och aktivitetsersättning. Några sakliga förändringar i nu aktuella avseenden gjordes dock inte. Vidare gällde enligt 20 kap. 8 § andra stycket lagen om allmän försäkring att en försäkrad som huvudregel var skyldig att lämna uppgifter om faktiska förhållanden på heder och samvete.

Ett ärende om sjukbidrag har inte inletts

11. Som framgått inledde Försäkringskassan ett ärende angående KH:s sjukpenninggrundande inkomst och sände henne ett brev i oktober 2001 i vilket angavs att Försäkringskassan övervägde att ändra hennes sjukpenninggrundande inkomst till noll kr. Försäkringskassan kom därefter att i mars 2002 fatta beslut i enlighet med vad man hade meddelat.

12. Under den tid som frågan om nedsättning av KH:s sjukpenninggrundande inkomst var aktuell hos Försäkringskassan kom hon in med en handling benämnd ”Medicinskt underlag – för bedömning av rätt till sjukpenning och behov av rehabiliteringsåtgärder” och ett läkarutlåtande. Av utlåtandet framgick att läkaren föreslog att KH skulle beviljas två års helt sjukbidrag.

13. De av KH ingivna handlingarna skulle kunna tas till intäkt för att hennes avsikt var att hon, i stället för att tillföra information inför beslutet om sjukpenninggrundande inkomst, önskade inleda ett ärende om sjukbidrag.

14. Som framgått skulle en ansökan om sjukbidrag ske på en särskild blankett och uppgifter om faktiska förhållanden intygas på heder och samvete. Med hänsyn till de krav som sålunda gällde för en ansökan saknas det förutsättningar att se saken så att KH redan genom att ge in handlingarna i december 2001 inledde ett ärende om sjukbidrag.

15. Enligt KH borde emellertid Försäkringskassan inom ramen för sin serviceskyldighet ha upplyst henne om rätten att ansöka om sjukbidrag eller ha vidtagit andra åtgärder med anledning av de handlingar som hon gav in. Genom att inte göra det har Försäkringskassan enligt KH ådragit sig skadeståndsskyldighet.

Skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen

16. Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen ersätts ren förmögenhetsskada som har vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller en kommun svarar. Vid bedömningen av om fel eller försummelse i bestämmelsens mening har förekommit är det av betydelse vilka krav som kan ställas på myndigheten med hänsyn till arten och ändamålet med verksamheten. Högre krav på aktsamhet bör kunna ställas vid frågor som är en central del av myndighetens verksamhet. I situationer där myndigheten har att göra en skönsmässig bedömning krävs i normalfallet mer för att ett åsidosättande av de krav som bör kunna ställas på verksamheten ska anses oaktsamt. Skadeståndsansvar kan uppstå även på grund av myndighetens underlåtenhet. Då förutsätts att myndigheten har haft skyldighet att handla på

visst sätt (t.ex. på grund av en lagbestämmelse) och att underlåtenheten att handla kan bedömas som oaktsam. (Se Högsta domstolens dom den 18 oktober 2013 i mål T 5180-11 p. 32–39 samt tillägget av samtliga ledamöter och där gjorda hänvisningar.)

17. Bedömningen av om en myndighet har varit oaktsam ska vara objektiv och ske från den skadelidandes synpunkt, dvs. utan hänsyn till den enskilde tjänstemannens oaktsamhet. Man ska inte heller se till den skadegörande handlingens uppkomst från skadevållarens eller myndighetens synpunkt. Det är bara resultatet – skadan – som är av intresse, inte orsaken till att den uppkom. Om flera tjänstemän har begått fel ska myndighetens samlade oaktsamhet vägas samman, även om vart och ett av felen kanske inte skulle vara skadeståndsgrundande. Det saknar betydelse om man kan fastställa vem som har begått fel. Det handlar främst om vad den skadelidande är berättigad att begära avseende myndighetsutövningen och inte om eller i vad mån någon enskild handläggare kan klandras. (Se prop. 1972:5 s. 496 ff. och 517 ff. samt prop. 1989/90:42 s. 14 ff.)

Försäkringskassans serviceskyldighet

18. Lagen om allmän försäkring innehöll inte några särskilda bestämmelser om Försäkringskassans serviceskyldighet. För Försäkringskassans verksamhet i detta fall gällde således den allmänna serviceskyldighet som följer av 4 § förvaltningslagen (1986:223).

19. Enligt 4 § förvaltningslagen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som

möjligt. Av 1 § följer att bestämmelsen om serviceskyldighet gäller all förvaltningsverksamhet hos myndigheterna.

20. Omfattningen av serviceskyldigheten får enligt förarbetena bedömas med hänsyn till den enskildes behov av hjälp, frågans art och om det finns parter med motstående intressen. Myndighetens arbets- och resurssituation kan också inverka. Skyldigheten tar inte bara sikte på sådan hjälp som ligger på det formella planet. När det behövs och är lämpligt ska myndigheten också vägleda den enskilde genom att, allt efter omständigheterna, ta initiativ till ytterligare utredning, verka för att utredningen begränsas till vad som är nödvändigt, fästa den enskildes uppmärksamhet på att det finns ett annat, bättre sätt att nå det han eftersträvar osv. I förarbetena framhålls också att vägledningsskyldigheten i princip gäller oberoende av någon begäran från den enskilde. (Se prop. 1985/86:80 s. 18 ff. och 59 ff.)

Försäkringskassans handläggning har varit oaktsam

21. I förevarande fall har Försäkringskassan inlett ett ärende om KH:s sjukpenninggrundande inkomst. KH har i det sammanhanget gett in handlingar som, när Försäkringskassan tog del av dem, rimligen borde ha väckt frågor. Det måste exempelvis ha framstått som oklart varför KH, tillsammans med en blankett avsedd för sjukpenning, gav in ett läkarutlåtande med förslag om helt sjukbidrag. Det har legat nära till hands att misstänka att KH kunde ha missförstått något med anledning av de kontakter som pågick mellan henne och Försäkringskassan, särskilt som det rörde sig om närliggande och i viss mån sammanfallande förmåner i socialförsäkringssystemet. Som ett led i serviceskyldigheten borde Försäkringskassan ha kontaktat KH i syfte att få klarhet i varför hon hade gett in dessa handlingar och därvid ha bistått med upplysningar och råd. Att inte vidta några sådana åtgärder måste anses oaktsamt. Det saknar i detta fall betydelse för bedömningen att

Försäkringskassan generellt sett hanterar en stor mängd ärenden om sjukpenning och andra förmåner.

22. Försäkringskassans åsidosättande av serviceskyldigheten har således varit av sådant slag att fel eller försummelse i skadeståndslagens mening har förelegat.

Fel eller försummelse vid myndighetsutövning

23. Begreppet myndighetsutövning avser beslut eller åtgärder som är ett uttryck för det allmännas rätt att utöva makt över medborgarna. Karaktäristiskt är att den enskilde står i ett beroendeförhållande till myndigheten som bestämmer över den enskildes rättigheter och skyldigheter på ett sätt som inte förekommer i privaträttsliga sammanhang (se t.ex. prop. 1972:5 s. 498 f. och NJA 2001 s. 755). Råd och upplysningar, liksom annan service som samhället erbjuder medborgarna att anlita om de så önskar, är i princip inte att hänföra till myndighetsutövning (a. prop. s. 499 f.). Det innebär att upplysningar, vägledning och råd som myndigheter lämnar enligt 4 § förvaltningslagen normalt sett inte utgör myndighetsutövning.

24. Att skadan ska ha vållats ”vid” myndighetsutövning betyder att den endast behöver stå i ett visst närmare sammanhang med myndighetsutövningen. Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen åtskilliga beslut eller åtgärder som ingår endast som ett led i myndighetsutövningen, men som är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Detsamma gäller vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen. (Se a. prop. s. 502 samt t.ex. NJA 1985 s. 696 I och II, NJA 1987 s. 535, NJA 1990 s. 705, NJA 2001 s. 755 och NJA 2013 s. 145.)

25. I rättspraxis finns det exempel på fall där information har lämnats av en myndighetsföreträdare och haft en så nära anknytning till ett ärende eller någon annan myndighetsåtgärd att den har ansetts ha lämnats vid myndighetsutövning. I rättsfallet NJA 1985 s. 696 I hade en tjänsteman på en försäkringskassa lämnat ett felaktigt besked angående en försäkrads rätt till föräldrapenning. Det felaktiga beskedet avsåg inte innehållet i något beslut. Vid tiden för beskedet hade det inte heller inletts något ärende angående rätten till föräldrapenning. Den försäkrade gjorde dock, efter beskedet, en anmälan för utfående av föräldrapenning. Högsta domstolen, som framhöll att det måste ha stått klart för tjänstemannen att den försäkrade skulle komma att omedelbart rätta sitt praktiska handlande efter beskedet, fann att försäkringskassans besked hade haft en så nära anknytning till ett ärende om föräldrapenning att det måste anses ha lämnats vid myndighetsutövning.

Försäkringskassans oaktsamhet har skett vid myndighetsutövning

26. En underlåtenhet att vidta åtgärder under handläggningen av ett ärende är som regel att hänföra till myndighetsutövning. Som tidigare har konstaterats (se p. 14) kan KH genom att ge in de aktuella handlingarna inte anses ha inlett något ärende om sjukbidrag. Försäkringskassans underlåtenhet att fullgöra sin serviceskyldighet med anledning av de ingivna handlingarna har således inte skett inom ramen för handläggningen av ett ärende om sjukbidrag. Frågan är därför om underlåtenheten ändå kan anses ha haft ett sådant samband med Försäkringskassans myndighetsutövning mot KH att den faller in under den aktuella skadeståndsbestämmelsen.

27. Ärendet om sjukpenninggrundande inkomst hos Försäkringskassan avsåg myndighetsutövning. De handlingar som KH gav in i december 2001 medförde en skyldighet för myndigheten att kontakta henne för att närmare utreda vad hon avsåg med ingivandet (se p. 21). Försäkringskassans underlåtenhet att

göra detta har haft en så nära anknytning till det pågående ärendet om sjukpenninggrundande inkomst att åsidosättandet ska anses ha skett vid myndighetsutövning.

Kravet på orsakssamband är uppfyllt

28. Med hänsyn till innehållet i de handlingar som KH sände in och till de övriga omständigheter som förelåg står det klart att hon, om Försäkringskassan hade uppmärksammat henne på möjligheten att ansöka om sjukbidrag och upplyst henne om hur detta skulle göras, snarast skulle ha kompletterat handlingarna och gett in en ansökan om sjukbidrag som Försäkringskassan hade kunnat pröva. Utredningen i målet talar starkt för att en sådan ansökan från KH:s sida skulle ha beviljats. Försäkringskassans oaktsamhet får därför anses ha orsakat att KH gick miste om den aktuella förmånen. Det råder inte någon tvist om det belopp som KH har yrkat.

Något medvällande föreligger inte

29. Enligt Försäkringskassan har KH varit medvällande till skadan genom underlåtenhet att begränsa sin skada genom att inte höra av sig till Försäkringskassan för att få besked om hur myndigheten betraktade de handlingar som hon hade sänt in och för att uppmärksamma myndigheten på att hennes faktiska avsikt var att ansöka om sjukbidrag och inte sjukpenning. Försäkringskassan är av uppfattningen att så borde ha skett redan när KH sände in handlingarna i december 2001. Något medvällande från KH:s sida av det skälet att hon godtog Försäkringskassans underlåtenhet att agera och därför inte själv kontaktade myndigheten eller handlade på något annat sätt kan inte anses föreligga. Någon jämkning av Försäkringskassans skadeståndsskyldighet ska därför inte ske.

Rättegångskostnader

30. Med hänsyn till utgången i målet har KH rätt till ersättning för rättegångskostnader. Försäkringskassan har vitsordat endast en del av rättegångskostnaderna vid tingsrätten. Högsta domstolen finner inte skäl att sätta ned det belopp som KH yrkade där. Det råder inte tvist om hennes ersättningsanspråk i hovrätten eller i Högsta domstolen.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Marianne Lundius, Kerstin Calissendorff, Johnny Herre, Dag Mattsson och Anders Eka (referent)
Föredragande justitiesekreterare: Johan Klefbäck