

Fråga om särskilda skäl för eftergift vid s.k. strikt återbetalningsskyldighet då den felaktiga utbetalningen har orsakats av myndighet och mottagaren varit i god tro.

Lagrum:

23 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

Försäkringskassan beslutade den 24 november 2009 att M.Z. skulle betala tillbaka 64 135 kr som han fått för mycket i aktivitetsstöd under tiden den 8 – 26 maj 2006 och den 2 juli 2007 – den 9 april 2008. I omprövningsbeslut den 29 december 2009 fann Försäkringskassan att det fanns särskilda skäl för eftergift av halva beloppet och ändrade sitt tidigare beslut på så sätt att återbetalningsbeloppet sattes ned till 32 067 kr.

M.Z. överklagade Försäkringskassans omprövningsbeslut och yrkade att förvaltningsrätten skulle upphäva beslutet och befria honom från återbetalningsskyldighet. För det fall förvaltningsrätten inte skulle bifalla detta yrkande, yrkade han eftergift med hela det återkrävda beloppet. Han anförde bl.a. följande. Orsaken till att aktivitetsstöd har betalats ut enligt fel nivå är att Arbetsförmedlingen inte förrän mycket sent upptäckte att hans arbetstillstånd var begränsat till Lunds universitet. Han har dock aldrig lämnat några felaktiga uppgifter till vare sig Arbetsförmedlingen eller arbetslöshetskassan. Det är uppenbart att felet helt och hållet beror Arbetsförmedlingens eller arbetslöshetskassans misstag. Uppenbarligen delar arbetslöshetskassan denna uppfattning eftersom man beslutade att medge honom eftergift av återbetalning av arbetslöshetsersättningen. Det är ostridigt att han har mottagit och förbrukat pengarna i god tro och inte skäligen borde ha insett att utbetalningarna var felaktiga. Därför anser han att han ska befrias från återbetalningsskyldighet. Det finns i vart fall skäl för att medge eftergift med hela beloppet på grund av att pengarna har mottagits i god tro och genom medverkan från en tredje part. Att felet i detta fall orsakats av att arbetslöshetskassan försett Försäkringskassan med felaktiga uppgifter borde kunna jämföras med att Försäkringskassan själv orsakat felet. Han åberopar också sina ekonomiska förhållanden som skäl för eftergift.

Försäkringskassan bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Av förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd framgår att den som fått stöd enligt förordningen utan att vara berättigad till det ska betala tillbaka det som han fått för mycket. Den som har fått en felaktig utbetalning är således alltid återbetalningsskyldig för detta, så kallad strikt återbetalningsskyldighet. Vidare sägs att om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan helt eller delvis befria den som tagit emot stödet från återbetalningsskyldighet. Vid bedömning av rätten till eftergift bör hänsyn alltid tas till deltagarens ekonomiska förhållanden i allmänhet, även i ett längre perspektiv. Försäkringskassan bedömer att utredningen i målet styrker att aktivitetsstöd har utgått med för högt belopp. Därmed är M.Z. skyldig att betala tillbaka, eftersom strikt återbetalningsskyldighet

gäller. Vid bedömningen av eftergift, dvs. om det finns särskilda skäl att befria M.Z. från återbetalning, ska hänsyn tas till ekonomiska förhållanden. Kammarrätten har i ett avgörande uttalat att förutsättningarna för en bedömning av återbetalningsförmågan ska göras utifrån en prognos avseende överblickbar framtid (Kammarrätten i Sundsvalls mål nr 3436-00). Överblickbar tid bedöms vara omkring tre år. Försäkringskassan behöver därför göra en individuell bedömning av M.Z:s framtidsutsikter att kunna betala sin skuld. Han är 38 år gammal. Han är för närvarande arbetslös men söker arbete. Det har inte framkommit några uppgifter om att han är förhindrad att ta erbjudet arbete. Försäkringskassan bedömer därför att han bör ha möjlighet att betala tillbaka inom överskådlig tid.

Förvaltningsrätten i Malmö (2010-12-06, ordförande Ericson) yttrade: Som Försäkringskassan har angett föreligger det ett så kallat strikt ansvar för återbetalning när det gäller aktivitetsstöd, dvs. om man har fått ut stöd som man inte har rätt till ska man betala tillbaka oavsett om man själv eller myndigheten har förorsakat felet, och även om man inte har insett eller bort inse att utbetalningen var felaktig. Befrielse, eller eftergift, kan beviljas om det finns särskilda skäl. M.Z. är återbetalningsskyldig, eftersom han har fått aktivitetsstöd som han inte hade rätt till. Försäkringskassan har dock beslutat att efterge halva det felaktiga beloppet, av skäl som framgår av det överklagade beslutet. Förvaltningsrätten anser inte att det som M.Z. har anfört ger anledning till att bevilja ytterligare eftergift. Förvaltningsrätten finner således inte skäl för ändring av Försäkringskassans beslut, varför överklagandet ska avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

I överklagande hos kammarrätten vidhöll M.Z. sin talan. Han hänvisade till det som han tidigare anfört och tillade i huvudsak följande. Av 23 § förordningen om aktivitetsstöd, i dess dåvarande lydelse, framgick att Försäkringskassan får befria den som felaktigt tagit emot stödet från återbetalningsskyldighet om det finns särskilda skäl. Såväl Försäkringskassan som förvaltningsrätten skriver att det föreligger en strikt återbetalningsskyldighet oavsett varför pengarna tagits emot felaktigt när det gäller aktivitetsstöd. Han ifrågasätter detta med anledning av att det i nämnda förordning finns en öppning för att befria från återbetalningsskyldighet. Varken Försäkringskassan eller förvaltningsrätten har varit tydlig när man har prövat hans båda yrkanden, i första hand befrielse från återbetalningsskyldighet och i andra hand eftergift. Såvitt framgår av förvaltningsrättens dom har man inte fört något djupare resonemang kring betydelsen av de omständigheter som han fört fram, särskilt då betydelsen av att han mottagit pengarna i god tro. Förvaltningsrätten tycks inte ha fäst sig vid den praxis angående god tro som gäller enligt domar av Försäkringsöverdomstolen (mål nr 176/83:13, 1106/84:4, 482/89:4, 1240/87:9 och 434/88:8). Det är därför oklart om domstolen ansett att denna praxis är tillämplig eller inte och vilken betydelse den ska ha i det nu aktuella målet. Av Försäkringskassans vägledning 2009:2 framgår att eftergift med återbetalning av aktivitetsstöd kan medges och att detta ska prövas i

enlighet med eftergift enligt 20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, varefter hänvisning görs till vägledning 2005:3. Av denna framgår, med hänvisning bl.a. till där angiven domstolspraxis, att eftergift kan medges om den berörda t.ex. mottagit pengarna i god tro, det har gått lång tid sedan utbetalningarna skedde samt om Försäkringskassan orsakat den felaktiga utbetalningen.

Försäkringskassan ansåg att kammarrätten skulle avslå överklagandet och anförde bl.a. följande. M.Z. har fått aktivitetsstöd med för högt belopp. Utbetalningen avser tid före 1 juli 2010. Därmed är han skyldig att betala tillbaka det han fått för mycket, eftersom strikt återbetalningsskyldighet gällde vid felutbetalning av aktivitetsstöd. Vid bedömning av rätten till eftergift från återbetalningsskyldighet bör hänsyn alltid tas till deltagarens ekonomiska förhållanden i allmänhet, även i ett längre perspektiv. Ett beslut om återbetalningsskyldighet bör inte leda till att deltagaren saknar försörjning för sig och sin familj. M.Z. är 40 år. Av utredningen om ekonomiskt bistånd framgår att han är ensamstående utan barn, att han studerar masterprogrammet i folkhälsovetenskap samt att han söker arbete under sommaruppehållen. Det är realistiskt att anta att M.Z. bör ha möjlighet att börja betala tillbaka på skulden inom överskådlig tid. Det finns därför inte skäl för eftergift med större belopp än som gjorts i beslutet.

Kammarrätten i Göteborg (2012-06-07, Mårdberg, Nilsson, referent)
yttrade: Lika med förvaltningsrätten finner kammarrätten att M.Z. är återbetalningsskyldig avseende för mycket utbetalt aktivitetsstöd. Försäkringskassan har funnit särskilda skäl att efterge hälften av det ursprungliga återkravet. Kammarrätten anser inte att det som M.Z. anfört utgör skäl för ytterligare befrielse från återbetalningsskyldigheten. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Kammarrättsrådet *Johansson* var av skiljaktig mening och anförde: Jag är ense med majoriteten att M.Z. är återbetalningsskyldig avseende för mycket utbetalt aktivitetsstöd. När det gäller förutsättningarna för befrielse från återbetalningsskyldigheten gör jag följande bedömning. – I målet är utrett att grunden för att aktivitetsstöd utbetalats till M.Z. med för högt belopp är att Försäkringskassan fått felaktiga uppgifter från Arbetsförmedlingen och/eller från M.Z:s arbetslöshetskassa. Samtidigt visar utredningen att M.Z. lämnat korrekta uppgifter till dessa myndigheter. Han har således inte brustit i sin upplysningsskyldighet utan de felaktiga utbetalningarna har i sin helhet sin grund i bristande hantering i myndighetssfären. Omständigheterna är vidare sådana att M.Z. inte haft någon anledning att misstänka att han inte varit berättigad till utbetalda belopp. Det saknas därmed anledning att ifrågasätta hans uppgifter att han i god tro förbrukat pengarna. Vid sådant förhållande och då det gått mer än ett och ett halvt år sedan sista utbetalningen gjordes till dess att ett återkrav aktualiserades anser jag att förhållandena är sådana att det finns särskilda skäl för att helt befria M.Z. från återbetalningsskyldigheten. Jag bifaller därför överklagandet.

M.Z. överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva underinstansernas avgöranden och befria honom från återbetalningsskyldighet, alternativt medge eftergift med hela det återkrävda beloppet. Han anförde bl.a. följande. Han har aldrig lämnat några felaktiga uppgifter, vare sig till Arbetsförmedlingen eller till arbetslöshetskassan. Han har hela tiden försett de berörda instanserna med fullständig och korrekt information. Skälet till att aktivitetsstöd utgick på en för hög nivå var att han hade ett arbetstillstånd som var begränsat till Lunds universitet. Detta medförde att han inte kunde skrivas in i jobb- och utvecklingsgarantin. Aktivitetsstöd kom ändå att utgå eftersom Arbetsförmedlingen först under våren 2008 uppmärksammade villkoren i hans arbetstillstånd. I samband med detta återkallade Arbetsförmedlingen anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin. Därefter inledde Försäkringskassan en utredning om återkrav av det utbetalade aktivitetsstödet. Det är ostridigt att han mottagit och förbrukat pengarna i god tro. Han har heller inte haft skäl att inse att han fått felaktiga utbetalningar. Vidare har det gått lång tid sedan utbetalningarna gjordes och han saknar betalningsförmåga. Det är inte realistiskt att tro att hans ekonomiska situation kommer att förbättras under överskådlig tid.

Försäkringskassan bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Syftet med en återkravsregel med strikt återbetalningsskyldighet skulle helt förfelas om den som har uppburit och förbrukat ersättningen i god tro av den anledningen alltid skulle befrias från återbetalningsskyldighet. Återkravsregeln skulle då, trots utformningen med strikt återbetalningsskyldighet, inte leda till något annat resultat än vad som är fallet med en återkravsregel där endast den som insett eller bort inse att han erhållit för mycket i ersättning är återbetalningsskyldig. Det skulle därför vara olämpligt att ytterligare mildra konsekvenserna av den strikta återbetalningsskyldigheten. Ledning för rättstillämpningen bör kunna hämtas i förarbetena till bestämmelserna om underhållsstöd eftersom dessa överensstämmer med reglerna om aktivitetsstöd vad gäller återkrav och eftergift. Enligt nämnda förarbeten krävs att två förutsättningar är uppfyllda för att återkrav ska kunna efterges. För det första krävs att betalningsmottagaren inte skäligen borde ha förstått att underhållsstöd lämnats felaktigt. För det andra krävs att det med hänsyn till betalningsmottagarens ekonomiska och personliga förhållanden finns skäl att inte återkräva underhållsstödet eller delar av det. Mot bakgrund av det anförda bör god tro inte tillmätas sådan betydelse att den som i god tro har uppburit och förbrukat aktivitetsstöd alltid ska befrias från återbetalningsskyldighet. Det kan inte heller anses att god tro ensamt är tillräckligt för att helt eller delvis befria betalningsmottagaren från återbetalningsskyldighet när myndigheten orsakat den felaktiga utbetalningen. Förutom god tro bör därför också betalningsmottagarens ekonomiska och personliga förhållanden beaktas. Även om det kan anses att M.Z. mottagit och förbrukat aktivitetsstödet i god tro är hans förhållanden inte sådana att det finns skäl att bevilja ytterligare eftergift.

Högsta förvaltningsdomstolen (2013-10-11, Melin, Sandström, Stenman, Nymansson, Rynning) yttrade:

Skälen för avgörandet

Den rättsliga regleringen

Av 23 § förordningen om aktivitetsstöd – i den i målet tillämpliga lydelsen – framgår bl.a. att den som fått stöd enligt förordningen utan att vara berättigad till det ska betala tillbaka det som han eller hon fått för mycket. Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan helt eller delvis befria från återbetalningsskyldighet.

Allmänt om återkrav och särskilt om s.k. strikt återbetalningsskyldighet

Regler om återkrav finns i ett stort antal lagar och förordningar. Det normala är att den som har orsakat att ersättningen har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet blir återbetalningsskyldig. Har ersättning i annat fall lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp, t.ex. genom att den utbetalande myndigheten har orsakat felet, föreligger återbetalningsskyldighet endast om den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. Om det finns särskilda skäl får den handläggande myndigheten helt eller delvis efterge krav på återbetalning. Regler med detta innehåll finns t.ex. i 108 kap. 2 och 11 §§ socialförsäkringsbalken, SFB, och i 68 och 68 d §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsersättning.

Ett fåtal bestämmelser, såsom den i målet tillämpliga bestämmelsen i dess lydelse före den 1 juli 2010, innehåller regler om s.k. strikt återbetalningsskyldighet. Krav på återbetalning förutsätter då inte att den felaktiga utbetalningen kan läggas mottagaren till last. Även i dessa fall gäller principen att den handläggande myndigheten helt eller delvis får efterge krav på återbetalning om det finns särskilda skäl. Regler om strikt återbetalningsskyldighet infördes 1996 för underhållsstöd och bostadsbidrag, som ett inslag i ett omfattande budgetsaneringsprogram, och finns numera i 108 kap. 8 och 9 §§ SFB.

Inom det arbetsmarknadspolitiska området föreskrevs tidigare i regel strikt återbetalningsskyldighet i de förordningar som reglerade olika ekonomiska stödformer. För att få till stånd enhetlighet inom området föreslogs i en departementspromemoria (Ds 2007:53) att strikt återbetalningsskyldighet skulle införas även i lagen om arbetslöshetsförsäkring. Flertalet remissinstanser var kritiska till förslaget och regeringen valde att inte gå vidare med det (prop. 2008/09:3 s. 14). Härefter avskaffades per den 1 juli 2010 den strikta återbetalningsskyldigheten inom det arbetsmarknadspolitiska området, såvitt avser den i målet aktuella bestämmelsen genom SFS 2010:390.

I samband med införandet av socialförsäkringsbalken anförde Lagrådet att regeln om återkrav av underhållsstöd framstod som onödigt sträng när reglerna om återkrav sammanfördes i ett kapitel och att det knappast fanns några skäl till att den som uppstår underhållsstöd ska vara underkastad en längre gående återbetalningsskyldighet än mottagare av andra ersättningar enligt balken (prop. 2008/09:200 s. 1165). Regeringen erinrade om att det i betänkandet Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning (SOU 2009:6) föreslagits en generell lag om återkrav och att överväganden avseende den av Lagrådet väckta frågan borde avvakta ställningstagandet till betänkandet (a. prop. s. 545 f.). Regeringen har ännu inte fattat något beslut med anledning av utredningsförslaget.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Som underinstanserna funnit är M.Z. återbetalningsskyldig avseende för mycket utbetalt aktivitetsstöd.

I målet är ostridigt att M.Z. inte har orsakat de felaktiga utbetalningarna och att han mottagit dem i god tro, dvs. utan att han insett eller skäligen borde ha insett att de var felaktiga.

En mottagare av en felaktigt utbetald ersättning är under dessa förhållanden i flertalet fall inte återbetalningsskyldig. Endast när strikt återbetalningsskyldighet föreskrivs kan en sådan skyldighet föreligga. En första fråga i målet är om redan det förhållandet att M.Z. inte orsakat de felaktiga utbetalningarna och tagit emot dem i god tro kan utgöra särskilda skäl för ytterligare befrielse från återbetalningsskyldigheten utöver den Försäkringskassan har beviljat.

Viss vägledning kan hämtas från tidigare förarbetsuttalanden och rättspraxis. Vid införandet av strikt återbetalningsskyldighet för bostadsbidrag och underhållsstöd uttrycktes på olika sätt att förekomsten av god tro kunde beaktas vid eftergiftsbedömningen (prop. 1995/96:186 s. 54 och prop. 1995/96:208 s. 91). Vad gäller underhållsstöd angavs som exempel på särskilda skäl för eftergift att den som stödet betalats ut till skäligen inte borde ha förstått att utbetalningen var felaktig och det dessutom med hänsyn till dennes ekonomiska och personliga förhållanden fanns skäl att inte återkräva underhållsstödet eller del av det. I rättsfallet RÅ 2007 ref. 26 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att dessa uttalanden ger viss vägledning, men att möjligheten att medge eftergift i mål om underhållsstöd inte är begränsad till de situationer som i förarbetena nämns som exempel. Domstolen fäste vikt vid att den som tagit emot stödet varit i god tro och att det i realiteten kommit till utgå till en förälder med ett barn i den situation som stödet var avsett för.

Den skillnad i fråga om återbetalningsskyldighet som reglerna om strikt återbetalningsskyldighet innebär i förhållande till vad som gäller för flertalet ersättningar enligt socialförsäkringsbalken har, som framgått, ansetts vara oberättigad.

Denna olikhet i behandlingen av dem som tagit emot ersättning från Försäkringskassan skulle visserligen minska om kravet på särskilda skäl för att helt befria från återbetalningsskyldighet kunde anses uppfyllt redan om den enskilde inte orsakat den felaktiga utbetalningen och tagit emot den i god tro. En sådan tolkning skulle emellertid i realiteten upphäva den skillnad mellan olika ersättningslag som lagstiftaren valt att alltjämt upprätthålla. Det kan här anmärkas att, när den strikta återbetalningsskyldigheten övergavs vad gäller aktivitetsstöd, det uttryckligen angavs att äldre regler gäller i fråga om återkrav av belopp som betalats ut före ikraftträdandet.

Enbart den omständigheten att M.Z. inte har orsakat de felaktiga utbetalningarna och mottagit dem i god tro kan därför inte utgöra särskilda skäl för hel befrielse från återbetalningsskyldighet. Till M.Z:s goda tro vid mottagandet av utbetalningarna kommer emellertid att de första ersättningarna betalades ut mer än tre år innan återkrav aktualiserades och den senaste drygt ett och ett halvt år före den tidpunkten. Mot den här angivna bakgrunden får särskilda skäl för hel befrielse anses föreligga.

M.Z:s överklagande ska därför bifallas på det sättet att han helt befrias från återbetalningsskyldighet.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Med ändring av underinstansernas avgöranden bifaller Högsta förvaltningsdomstolen överklagandet på så sätt att M.Z. helt befrias från återbetalningsskyldighet.

Mål nr 4090-12, föredragande Blomberg

Rättsfall: RÅ 2007 ref. 26.

Litteratur: prop. 1995/96:186 s. 54; prop. 1995/96:208 s. 91; prop. 2008/09:3 s. 14; prop. 2008/09:200 s. 545 f. och 1165.