

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4090-12

meddelad i Stockholm den 11 oktober 2013

KLAGANDE

AA

Ombud: BB
Sveriges universitetslärarförbund
Box 1227
111 82 Stockholm

MOTPART

Försäkringskassan
103 51 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 juni 2012 i mål nr 851-11, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Återkrav av aktivitetsstöd

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

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

Dok.Id 133821

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

Försäkringskassan beslutade att AA skulle betala tillbaka 64 135 kr avseende för mycket utbetalat aktivitetsstöd under tiden den 8 maj – 26 maj 2006 och den 2 juli 2007 – den 9 april 2008. I omprövningsbeslut 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.

Sedan AA överklagat Försäkringskassans omprövningsbeslut avslog Förvaltningsrätten i Malmö överklagandet. Genom det nu överklagade avgörandet avslog även Kammarrätten i Göteborg AAs talan.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och befriar honom från återbetalningsskyldighet alternativt medger eftergift med hela det återkrävda beloppet. Han anför 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 bestrider bifall till överklagandet och anför 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 AA mottagit och förbrukat aktivitetsstödet i god tro är hans förhållanden inte sådana att det finns skäl att bevilja ytterligare eftergift.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET*Den rättsliga regleringen*

Av 23 § förordningen (1996:1100) 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.

Mål nr
4090-12

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 uppbär 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 välfärdsystemen – 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 AA återbetalningsskyldig avseende för mycket utbetalt aktivitetsstöd.

I målet är ostridigt att AA 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 AA 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 att 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 oerättigad.

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 AA inte har orsakat de felaktiga utbetalningarna och mottagit dem i god tro kan därför inte utgöra särskilda skäl för hel befrielse från återbetalningsskyldighet. Till AAs 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.

AAs överklagande ska därför bifallas på det sättet att han helt befrias från återbetalningsskyldighet.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Gustaf Sandström, Olle Stenman, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Jesper Blomberg.