

Ett krav på återbetalning av felaktigt utbetald sjukpenning har satts ned som gottgörelse för en kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Lagrum:

20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring

Under 2008 vistades A.A. några månader i Ryssland samtidigt som Försäkringskassan betalade ut sjukpenning till henne. Hon hade inte fått Försäkringskassans medgivande före avresan och efter hemkomsten beslutade kassan med stöd av 4 kap. 5 § socialförsäkringslagen (1999:799) att hon inte hade rätt till sjukpenning under den tid hon hade varit utomlands. Vidare beslutade Försäkringskassan den 3 november 2008 att A.A. skulle återbetala den sjukpenning som hade utgått under den aktuella tiden, 40 191 kr. A.A. begärde omprövning av Försäkringskassans beslut om återbetalning. Hennes begäran kom in till Försäkringskassan den 6 november 2008 men av okänd anledning kom den inte att behandlas förrän i september 2010. I beslut den 21 september 2010 fann Försäkringskassan inte skäl att ändra sitt tidigare beslut.

A.A. överklagade Försäkringskassans sistnämnda beslut hos förvaltningsrätten och yrkade att beslutet att ålägga henne återbetalningsskyldighet skulle upphävas. Hon anförde bl.a. följande. Det finns uppgifter eller utredningar som skulle kunna visa att hon under sin sjukskrivningsperiod vistats hos sina föräldrar i Ryssland under sommaren 2008. Hon hade ingen aning om att hon hade anmälningsskyldighet om ändrad vistelseadress gentemot Försäkringskassan. Däremot kontaktade hon Försäkringskassan innan avresan, eftersom hon inte fått sjukpenningen utbetald i tid. Hon nämnde då att hon skulle resa utomlands och att det därför var viktigt för henne att ha hyran och räkningar betalda. Hon framförde också synpunkter på Försäkringskassans handläggningstider.

Försäkringskassan bestred bifall till överklagandet.

Förvaltningsrätten i Växjö (2011-05-17, ordförande Idarsson) yttrade: Den 1 januari 2011 trädde en ny socialförsäkringsbalk i kraft. Genom lagen om införande av socialförsäkringsbalken upphävdes lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL. AFL är alltjämt tillämplig för ersättningar som avser tid före ikraftträdandet. – Enligt 3 kap. 7 § AFL utges sjukpenning vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel. – I 3 kap. 6 § AFL stadgas att en försäkrad ska, när han gör anspråk på sjukpenning, till Försäkringskassan anmäla sådan ändring i sina inkomstförhållanden eller andra omständigheter, som påverkar hans rätt till sjukpenning eller sjukpenningens storlek. – Av 3 kap. 17 § framgår bl.a. följande.

Sjukpenning får, om omständigheterna motiverar det, dras in eller sätts ned om en försäkrad

a) underlåter att meddela Försäkringskassan sin vistelseadress när han under sjukdomsfall vistas annat än tillfälligt på annan adress än den som angetts till Försäkringskassan,

b) underlåter att enligt 6 § första stycket anmäla sådan ändring som är av betydelse för rätten till sjukpenning. – Av 20 kap. 4 § AFL framgår bl.a. följande. Har någon genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp, eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han skäligen bort inse detta, ska återbetalning ske av vad som för mycket utbetalts. Om det i särskilt fall finns anledning får Försäkringskassan helt eller delvis efterge krav på återbetalning. – Enligt 20 kap. 8 § AFL är den som är försäkrad skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av lagen. –

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. – A.A. har i brev den 1 oktober 2008 till Försäkringskassan uppgivit att hon under tiden den 4 maj 2008 till den 18 augusti 2008 var i Ryssland för att förnya sitt pass och hälsa på sin familj. – Det får därmed anses styrkt att A.A. befunnits sig i Ryssland under aktuell tidsperiod. Eftersom hon inte anmält sin vistelseadress till Försäkringskassan har kassan haft skäl att dra in hennes sjukpenning. A.A. är återbetalningsskyldig i enlighet med Försäkringskassans beslut. Att A.A. inte haft kännedom om gällande rätt förändrar inte denna bedömning. Inte heller hennes synpunkter på Försäkringskassans handläggningstider påverkar bedömningen. – Skäl för eftergift har inte framkommit. A.A:s överklagande ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

I överklagande hos kammarrätten vidhöll A.A. sin i förvaltningsrätten förda talan. Hon anförde bl.a. följande. I samband med att hon kontaktade Försäkringskassans kundtjänst om en försenad utbetalning meddelade hon att hon skulle resa till Ryssland. Kundtjänst borde då ha informerat henne om vad som gäller vid utlandsvistelse.

Försäkringskassan har också agerat felaktigt vid handläggningen av hennes begäran om omprövning. Hon begärde omprövning den 4 november 2008 men ärendet blev slutfört först den 21 september 2010 utan några angivna grunder för fördröjningen.

Försäkringskassan motsatte sig bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Den omnämnda kontakten med kundtjänst har inte kunnat återfinnas i det digitala ärendehanteringssystemet. Försäkringskassan beklagar den långa handläggningstiden avseende omprövningen.

Kammarrätten i Jönköping (2012-05-07, Forkman, Almqvist, referent, Svärd) yttrade: Återbetalningsskyldighet – Kammarrätten instämmer i underinstansernas bedömning att A.A. är återbetalningsskyldig med 40 191 kr beträffande för mycket utbetald sjukpenning den 4 maj – 18 augusti 2008. – Eftergift – Av 20 kap. 4 § andra stycket AFL framgår att återbetalningsskyldigheten kan efterges helt eller delvis, om det i särskilt fall finns anledning. Bestämmelserna om eftergift ger enligt praxis

möjligheter att i det särskilda fallet begränsa effekterna av det stränga personliga ansvar som följer av de strikta reglerna om återbetalningsskyldighet och att anpassa beloppets storlek till den återbetalningsskyldiges ekonomiska och sociala situation (jfr RÅ 2007 ref. 26 och RÅ 2008 ref. 2). – Det har inte framkommit att A.A:s personliga eller ekonomiska situation är sådan att återbetalningsskyldigheten av det skälet bör efterges. Inte heller har det framkommit att kontakterna mellan henne och Försäkringskassans kundtjänst haft sådant innehåll att återbetalningsskyldigheten därför bör efterges. – Frågan är då om handläggningstiden hos Försäkringskassan, som A.A. åberopat, bör förändras eftergift. – Rätten till sjukpenning faller under begreppet ”civila rättigheter” enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (se RÅ 2004 not. 93). Skyldigheten att under vissa förhållanden återbetala utbetald sjukpenning faller också under nämnda artikels tillämpningsområde. Av artikel 6.1 i konventionen följer att var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter är berättigad till en domstolsprövning inom skälig tid. – A.A:s begäran om omprövning av Försäkringskassans grundbeslut den 3 november 2008 kom in till kassan den 6 november 2008. Därefter vidtog Försäkringskassan ingen åtgärd förrän en av kassans handläggare i september 2010 uppmärksammade att begäran hade inkommit. Försäkringskassan fattade därefter sitt omprövningsbeslut den 21 september 2010. Med hänsyn till att grundbeslutet inte kunde överklagas av A.A. till allmän förvaltningsdomstol innan det hade omprövats (se 20 kap. 11 § AFL), har hon under Försäkringskassans handläggningstid november 2008–september 2010 inte kunnat få till stånd någon domstolsprövning. A.A. överklagade sedermera omprövningsbeslutet till Förvaltningsrätten i Växjö. – Av handlingarna i målet framgår inte annat än att Försäkringskassan av misstag under perioden november 2008–september 2010 inte vidtagit några handläggningsåtgärder i ärendet. Försäkringskassan har i målet beklagat dröjsmålet men inte angett huruvida dröjsmålet kunnat undvikas genom åtgärder av A.A. Det finns inte heller något särskilt rättsmedel mot långsam handläggning hos förvaltningsmyndigheter som A.A. kunnat använda sig av (jfr Förvaltningslagsutredningens förslag i betänkandet En ny förvaltningslag SOU 2010:29 s. 297–309). Med tanke på att det rör sig om ett ärende om återbetalning av tidigare utbetald ersättning har A.A. enligt kammarrättens mening haft visst fog för att utgå från att hennes begäran om omprövning, trots att hon inte nåtts av något besked i frågan, fått avsedd verkan, nämligen att beloppet inte skulle komma att återkrävas. Kammarrätten anser mot denna bakgrund att Försäkringskassans dröjsmål med handläggningen har inneburit att A.A:s rätt till domstolsprövning inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har kränkts. – En kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen innebär en stark men motbevisbar presumtion för att kränkningen också har medfört en skada (jfr Högsta domstolens dom den 11 april 2012, mål nr T 5858-10, och SOU 2010:87 Skadestånd och Europakonventionen, betänkande av Utredningen om det allmännas ansvar enligt Europakonventionen, s. 193 f.). I målet har inte framkommit att kränkningen av A.A:s konventionsenliga rätt till domstolsprövning inom skälig tid inte medfört

skada för henne. A.A. får således anses ha lidit skada till följd av kränkningen. – Prövningen av i vad mån ersättning ska utges med anledning av kränkning av nu aktuellt slag kan dels efter ansökan hos allmän domstol om stämning mot staten prövas i den ordning som gäller för tvistemål, dels göras efter ansökan hos Justitiekanslern om skadestånd av staten med möjligheter att därefter vända sig till allmän domstol. Dessa rättsmedel är i och för sig effektiva i den mening som avses enligt artikel 13 i Europakonventionen. Så långt möjligt bör dock gottgörelse vidtas inom ramen för den handlägningsordning där överträdelsen uppstått. Att denna möjlighet används vid straffnedsättning i brottmål och vid befrielse från påförda sanktionsavgifter enligt förvaltningsrättsliga bestämmelser står klart. (Jfr Europadomstolens beslut den 24 januari 2012 i *Eskilsson v. Sverige*, no. 14628/08, Högsta domstolens ovan nämnda avgörande och SOU 2010:87 s. 180 f., 224-226, 287, 402 och 425 f.) – Som konstaterats ovan kan långsam handläggning hos förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar medföra befrielse från påförda straffliknande avgifter som skattetillägg, tulltillägg och andra avgiftstillägg. Även om den nu aktuella kränkningen inte uppstått i ett ärende av sådant slag, bör möjligheterna till gottgörelse beaktas vid eftergiftsbedömningen. Detta för att gottgörelsen så långt möjligt ska vidtas inom ramen för den handlägningsordning där överträdelsen uppstått. Tillämplig handlägningsregel, 20 kap. 4 § AFL, ger därvid en möjlighet att efterge återbetalningsskyldigheten. Kränkningen – närmare två års obruten inaktivitet vid handläggningen hos Försäkringskassan – är så allvarlig att den enligt 20 kap. 4 § AFL utgör en sådan anledning i särskilt fall som bör föranleda eftergift. – Vid bedömningen av hur stort belopp av återbetalningsskyldigheten som bör efterges kan viss vägledning hämtas från Högsta domstolens skadeståndspraxis (se Högsta domstolens ovan nämnda avgörande och dess avgörande samma dag i mål nr T 3470-10). Återbetalningsskyldigheten bör därvid efterges med ett belopp som i princip motsvarar ersättning i form av skadestånd med anledning av kränkningen. Som konstaterats rör det sig om en närmare två års obruten inaktivitet vid handläggningen hos Försäkringskassan. Enligt kammarrättens mening bör återbetalningsskyldigheten mot denna bakgrund efterges delvis med 20 000 kr. Överklagandet ska därför bifallas delvis. – Kammarrätten ändrar underinstansernas avgöranden och sätter ned det belopp som A.A. ska betala tillbaka till 20 191 kr.

A.A. överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle befria henne helt från återbetalningsskyldigheten. Hon anförde bl.a. att hennes ekonomi var synnerligen ansträngd och att hon uppbar försörjningsstöd.

Även Försäkringskassan överklagade och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle ändra kammarrättens dom och fastställa Försäkringskassans beslut. Försäkringskassan anförde bl.a. följande. Det framgår av praxis att frågan om eftergift ska bedömas med utgångspunkt i omständigheterna då den felaktiga utbetalningen ägde rum och i den försäkrades situation då återbetalningsskyldigheten aktualiseras

(RÅ 2008 ref. 2). Kammarrättens avgörande utgör ett undantag från denna ordning.

Parterna motsatte sig varandras ändringsyrkanden.

Högsta förvaltningsdomstolen (2014-02-19, Melin, Dexe, Knutsson, Nymansson, Rynning) yttrade:

Skälen för avgörandet

Vad målet gäller

Inledningsvis konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att A.A. är återbetalningsskyldig för den sjukpenning som felaktigt utbetalades till henne för den tid hon vistades i Ryssland. Frågan i målet är om kravet på återbetalning helt eller delvis ska efterges.

Enligt 20 kap. 4 § andra stycket AFL får ett krav på återbetalning helt eller delvis efterges om det i ett särskilt fall finns anledning till det. Lagen om allmän försäkring har upphävts men är enligt 1 kap. 3 § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken tillämplig i målet. En bestämmelse motsvarande den i 20 kap. 4 § andra stycket AFL finns nu i 108 kap. 11 § socialförsäkringsbalken.

Kammarrätten medgav viss eftergift som gottgörelse för att A.A:s rätt enligt artikel 6.1 i Europakonventionen till domstolsprövning inom skälig tid hade kränkts men däremot inte med hänsyn till hennes personliga eller ekonomiska förhållanden.

A.A. har hos kammarrätten lämnat vissa uppgifter om sin ekonomiska oförmåga men först i Högsta förvaltningsdomstolen lämnat en mer detaljerad beskrivning av hur hennes personliga och ekonomiska situation ser ut. Dessa uppgifter har alltså inte blivit föremål för prövning av underinstanserna. Av instansordningsskäl bör målet återförvisas till Försäkringskassan för prövning av frågan om vad som numera framkommit om A.A:s personliga och ekonomiska förhållanden kan föranleda eftergift.

Vad Högsta förvaltningsdomstolen har att pröva i detta mål är därmed om A.A:s rätt till domstolsprövning inom skälig tid har kränkts och om hon i så fall bör gottgöras för denna kränkning genom att Försäkringskassans krav på återbetalning helt eller delvis efterges.

Har en kränkning skett av A.A:s rätt till domstolsprövning inom skälig tid?

Europadomstolen har i flera rättsfall angett vissa kriterier som bör beaktas vid bedömningen av om en långsam handläggning hos domstolar har inneburit en kränkning av artikel 6.1. Därvid beaktas målets komplexitet, hur många instanser som målet har handlagts i, hur domstolar och förvaltningsmyndigheter har handlagt målet, klagandens

eventuella medverkan till tidsutdräkten samt vad som står på spel för klaganden (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl. 2012, s. 304 ff. och NJA 2010 s. 363 p. 19). När det gäller handläggningen beaktas särskilt om det har förekommit längre perioder av inaktivitet.

Förevarande process inleddes den 6 november 2008 med en begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut om återkrav. Av 20 kap. 11 § AFL (numera 113 kap. 10 § socialförsäkringsbalken) framgår att ett sådant beslut inte får överklagas till domstol innan det har omprövats. När ett sådant förberedande administrativt förfarande är en förutsättning för att en domstolsprövning ska komma till stånd ska tiden för detta förfarande räknas in i den totala handläggningstiden (se bl.a. Europadomstolens dom den 9 december 1994 i målet Schouten och Meldrum mot Nederländerna, jfr även domstolens dom den 28 februari 2006 i målet Hellborg mot Sverige, p. 59). Målet har handlagts i sammanlagt fyra instanser och den totala handläggningstiden har hittills överstigit fem år.

Hos Försäkringskassan låg ärendet i drygt 22 månader utan någon åtgärd. Ärendet hade sin grund i Försäkringskassans krav på återbetalning och det kan inte krävas av A.A. att hon i ett sådant ärende aktivt ska verka för att Försäkringskassan fattar ett omprövningsbeslut inom skälig tid. Hon har inte heller bidragit till den långa handläggningstiden genom att exempelvis vid upprepade tillfällen begära anstånd eller på annat sätt fördröja avgörandet. Ärendet var okomplicerat och rörde ett för A.A. betydande belopp.

Mot förvaltningsrättens och kammarrättens handläggningstid finns inget att invända, men i Högsta förvaltningsdomstolen dröjde det mer än elva månader innan prövningstillstånd meddelades.

Mot bakgrund av den tidsutdräkt som förekommit hos Försäkringskassan borde Högsta förvaltningsdomstolen ha hanterat målet med viss prioritet och tidigare ha fattat beslut i frågan om prövningstillstånd.

Vid en samlad bedömning anser Högsta förvaltningsdomstolen att A.A:s rätt till domstolsprövning inom skälig tid har kränkts genom den långsamma handläggningen i Försäkringskassan och Högsta förvaltningsdomstolen. Dröjsmålet kan sammantaget uppskattas till omkring två år.

Kan frågan om gottgörelse för kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen prövas i detta mål?

Högsta förvaltningsdomstolen har funnit att eftergift av olika sanktionsavgifter kan beviljas när rätten till domstolsprövning inom skälig tid har kränkts (RÅ 2000 ref. 66 I, och RÅ 2006 ref. 43, jfr även RÅ 2004 ref. 17). Dessa mål har handlat om sanktionsavgifter av straffliknande karaktär. Högsta förvaltningsdomstolen har därvid hämtat inspiration från vad som gäller inom straffrätten och möjligheten för

allmän domstol att besluta om påföljds lindring som gottgörelse för en konventionskränkning.

Frågan är nu om sådan gottgörelse bör kunna ske även genom eftergift av statens fordran mot en enskild.

Som Försäkringskassan påpekat har kammarrätten tillämpat eftergiftsinstitutet i lagen om allmän försäkring på ett sätt som saknar motsvarighet i hittillsvarande praxis (se t.ex. RÅ 2007 ref. 26 och RÅ 2008 ref. 2). I 20 kap. 4 § andra stycket AFL uppställs emellertid inget annat krav för eftergift än att det i ett särskilt fall finns anledning till det. Lagstiftningen ställer således inte upp något hinder mot att i detta mål pröva frågan om en kränkning av artikel 6.1 har ägt rum och i så fall tillämpa eftergiftsinstitutet för att gottgöra den enskilde för denna kränkning.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är det närmast en lämplighetsfråga om ett anspråk på gottgörelse för en kränkning av rätten till domstolsprövning inom skälig tid bör handläggas som ett skadeståndsanspråk vid allmän domstol eller hos Justitiekanslern eller hanteras inom ramen för den process där kränkningen har ägt rum. För sistnämnda ordning talar främst processekonomiska skäl. Den enskilde ska inte behöva inleda ytterligare en process om det redan finns ett pågående ärende i vilket det är möjligt att pröva anspråket. Vidare kan en prövning av frågan om ett dröjsmål varit oskäligt behöva bedömas mot bakgrund av sakfrågans karaktär och svårighetsgrad samt omständigheterna i det mål där sakfrågan prövas. Detsamma gäller bedömningen av gottgörelsens storlek. Övervägande skäl talar därmed för att frågorna så långt möjligt handläggs gemensamt (jfr SOU 2010:87 s. 287).

Vid bedömningen av storleken på det belopp med vilket eftergift bör medges som kompensation för en konventionskränkning av detta slag är dröjsmålets längd den enskilda faktor som väger tyngst. Hänsyn kan även tas till målets art och dess betydelse för den enskilde. I det här fallet är det fråga om ett tvåårigt dröjsmål och en för den enskilde stor summa pengar. Sammantaget anser Högsta förvaltningsdomstolen att den av kammarrätten beslutade gottgörelsen, även med beaktande av dröjsmålet här, får anses skälig.

I vilken ordning bör olika eftergiftsgrunder prövas?

Av det föregående framgår att Högsta förvaltningsdomstolen anser att A.A:s rätt till domstolsprövning inom skälig tid har kränkts och att hon bör gottgöras för denna kränkning genom att kravet på återbetalning sätts ned med 20 000 kr. Frågan om hon bör medges eftergift med hänsyn till sina personliga eller ekonomiska förhållanden har däremot inte prövats av denna domstol.

En eftergift som görs i syfte att gottgöra den enskilde för en konventionskränkning bör skiljas från en eftergift som motiveras av

hänsyn till den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden eftersom eftergiftsgrunderna har helt olika ändamål. Prövningen av om det finns anledning att beakta den enskildes förhållanden respektive långsam handläggning måste därför göras åtskilt (jfr NJA 2012 s. 1038 I p. 28 och 29). Prövningen av om rätten till domstolsprövning inom skälig tid har kränkts och vilket belopp som i så fall bör efterges bör därvid göras som ett avslutande moment, efter det att frågan om eftergift av någon annan anledning har prövats.

Sammanfattning

Högsta förvaltningsdomstolen finner att A.A:s rätt enligt artikel 6.1 i Europakonventionen till domstolsprövning inom skälig tid har kränkts och att gottgörelse för denna kränkning bör utgå med 20 000 kr. Båda överklagandena ska alltså avslås.

Målet bör återförvisas till Försäkringskassan för prövning om det finns skäl för eftergift med hänsyn till A.A:s personliga och ekonomiska förhållanden. Det belopp som Försäkringskassan efter en sådan prövning finner att A.A. ska betala ska sättas ned med 20 000 kr.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer underinstansernas avgöranden och återförvisar målet till Försäkringskassan för ny handläggning i enlighet med vad som anförs i sammanfattningen under Skälen för avgörandet.

Mål nr 3004-12, föredragande Mattias Nordell

Rättsfall: RÅ 2000 ref. 66; RÅ 2004 ref. 17; RÅ 2006 ref. 43; RÅ 2007 ref. 26; RÅ 2008 ref. 2; NJA 2010 s. 363; NJA 2012 s. 1038; Europadomstolens dom den 9 december 1994 i målet Schouten och Meldrum mot Nederländerna; Europadomstolens dom den 28 februari 2006 i målet Hellborg mot Sverige.

Litteratur: Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 u., 2012; SOU 2010:87.