

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 31 maj 2013

Mål nr

Ö 5676-11

KLAGANDE

Försäkringskassan

Huvudkontoret, Verksamhetsområde processjuridik

103 51 Stockholm

MOTPART

AP

SAKEN

Verkställighet

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Hovrätten över Skåne och Blekinges beslut 2011-11-24 i mål ÖÄ 2440-11

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta domstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Försäkringskassan har yrkat att Högsta domstolen ska bifalla kassans ansökan om verkställighet även i den del som den avser anspråk på ränta.

AP har motsatt sig att hovrättens beslut ändras.

SKÄL

Bakgrund m.m.

1. Försäkringskassan beslutade den 6 augusti 2009 med stöd av 16 kap. 8 § och 20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (numera 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken) att AP skulle betala tillbaka 451 623 kr, motsvarande vad hon felaktigt hade uppburit i sjukersättning och förtidspension. AP begärde omprövning av beslutet. Försäkringskassan beslutade den 25 november 2009 att inte ändra det beslut som hade fattats den 6 augusti 2009. AP överklagade beslutet till förvaltningsrätten. Hon yrkade i första hand att hon inte skulle åläggas någon återbetalningsskyldighet och i andra hand att återbetalningsskyldigheten skulle efterges. Förvaltningsrätten biföll överklagandet på det sättet att det belopp som AP skulle återbetala sattes ned till 300 000 kr. Domen vann laga kraft.

2. Försäkringskassan ansökte om verkställighet av förvaltningsrättens dom. Kronofogdemyndigheten avslag ansökan i den del den avsåg anspråk på ränta. Försäkringskassan överklagade avslagsbeslutet. Både tingsrätt och hovrätt har funnit att förvaltningsrättens dom inte kan ligga till grund för verkställighet av Försäkringskassans anspråk på ränta.

3. Hovrätten konstaterade i skälen för sitt beslut att förvaltningsrättens dom inte innehöll någon föreskrift om förpliktelse att betala ränta. Med hänvisning till rättsfallet NJA 1991 s. 363 uttalade hovrätten att en sådan föreskrift inte var nödvändig för att en exekutionstitel avseende ränta skulle anses föreligga, om förvaltningsrättens dom läst tillsammans med Försäkringskassans beslut inte kunde ges annan mening än att det förelåg en skyldighet för AP att betala ränta. Då inte heller Försäkringskassans beslut innehöll någon föreskrift om ränta kunde en sådan förpliktelse inte anses föreligga genom förvaltningsrättens avgörande.

Verkställighet av ett beslut om återbetalning av socialförsäkringsersättning

4. Enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 utsökningsbalken utgör domstols dom exekutionstitel under förutsättning att domen innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse (jfr 1 kap. 1 § första stycket). Däremot utgör en försäkringskassas beslut om återbetalning av försäkringsersättning inte en exekutionstitel, eftersom det inte finns någon sådan särskild föreskrift om att beslutet får verkställas som avses i 3 kap. 1 § första stycket 6 (se också NJA 1983 s. 362).

5. Försäkringskassan har för egen del ingen möjlighet att föra sitt beslut till förvaltningsdomstol för att erhålla en verkställbar dom. Om den enskilde väljer att inte överklaga ett beslut av Försäkringskassan om återkrav måste Försäkringskassan, för att få en exekutionstitel, ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol. Allmän domstol är vid sin prövning obunden av Försäkringskassans bedömning av återbetalningsfrågan (se NJA 2008 s. 560 och där redovisade rättsfall).

6. I rättsfallet NJA 1991 s. 363 prövade Högsta domstolen huruvida en dom, varigenom en försäkringsrätt hade överprövat en försäkringskassas beslut om återbetalning av bidrag, var att anse som en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 utsökningsbalken. Högsta domstolen konstaterade att domstolen tidigare, i ett s.k. obiter dictum i rättsfallet NJA 1987 s. 780 I, hade uttalat att ett beslut varigenom en försäkringsdomstol har ålagt enskild att återbetala uppbyggnadsersättning utgör en exekutionstitel enligt 3 kap. 1 § första stycket 1 och kan läggas till grund för verkställighet. Högsta domstolen, som noterade att det i den juridiska litteraturen hade riktats kritik mot uttalandet i 1987 års rättsfall, fann att skälen var övertygande för att vidhålla den rättsuppfattning som Högsta domstolen där hade gett uttryck åt.

7. Högsta domstolen uttalade att en uttrycklig föreskrift om betalningsskyldighet i domslutet inte är nödvändig för att en dom ska anses som en fullgörelsedom. I det aktuella målet angavs i försäkringsrättens domslut att överklagandet lämnades utan bifall. Enligt Högsta domstolen kunde domslutet, läst tillsammans med försäkringskassans beslut, knappast ges annan mening än att försäkringsrätten inte hade ändrat den återbetalningsskyldighet som kassan hade beslutat om.

8. Fråga har nu uppkommit om det finns tillräckligt starka skäl att ändra den i 1991 års rättsfall fastlagda rättsgrundsatsen, som innebär att en dom varigenom en förvaltningsdomstol har överprövat Försäkringskassans beslut om återbetalning av bidrag kan innefatta betalningsskyldighet och därmed läggas till grund för verkställighet.

Bör den rättsgrundsats som slogs fast i rättsfallet NJA 1991 s. 363 upprätthållas?

9. Sedan 1991 års avgörande har förvaltningsprocessen i flera hänseenden reformerats. När ett beslut av Försäkringskassan av den enskilde överklagas till

förvaltningsdomstol blir det numera, till skillnad från vad som gällde år 1991, hos domstolen fråga om en obligatorisk tvåpartsprocess, där Försäkringskassan är motpart till den enskilde (7 a § förvaltningsprocesslagen, 1971:291). Det innebär att tvisteformen ändrar karaktär mellan förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen. Hos förvaltningsdomstolen startar en ny sorts process med en enskild klagande på den ena sidan och beslutsmyndigheten på den andra. Processen blir inte längre en fortsättning på förfarandet hos förvaltningsmyndigheten. (Se prop. 1995/96:22 s. 79, bet. 1995/96:JuU7 och rskr. 1995/96:55.) Det kan emellertid noteras att förändringen inte har medfört att förvaltningsmyndigheten, i ett fall som det förevarande, kan framställa något yrkande för egen del när den enskilde har överklagat myndighetens beslut.

10. En grundläggande förutsättning för att en domstols dom ska kunna utgöra en exekutionstitel är, som har sagts i det föregående (p. 4), att domen innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse. Om en förvaltningsdomstol har utformat sitt domslut som en skyldighet för den enskilde att betala är domen enligt ordalydelsen i 3 kap. 1 § utsökningsbalken verkställbar. Emellertid måste det också föreligga processuella förutsättningar för domstolen att ålägga den enskilde att fullgöra en betalningsskyldighet. Detta kan uttryckas på det sättet att det för verkställbarhet krävs att domens reella innebörd är att den innefattar en sådan förpliktelse (jfr Torkel Gregow, Förvaltningsdomstols domar och utsökningsbalken – ett genmäle, Förvaltningsrättslig tidskrift 1988 s. 146 f. och Torkel Gregow, Utsökningsrätt, 4 uppl. 2012, s. 70 f.). Av betydelse för svaret på frågan om en förvaltningsdomstols dom av det slag som är aktuell i detta mål ska kunna verkställas är om det underliggande förvaltningsbeslutet kan anses innefatta en förpliktelse.

11. Skyldigheten att återbetala ersättning uppkommer vid den felaktiga utbetalningen. Försäkringskassans återkravsbeslut är inte verkställbart (p. 4). Om beslutet inte överklagas vinner det inte heller rättskraft eftersom frågan,

trots att beslutet har vunnit laga kraft, kan bli föremål för en saklig prövning av allmän domstol för det fall Försäkringskassan för talan dit (p. 5). En sådan prövning sker också om den enskilde för en negativ fastställsetalan i allmän domstol rörande sin återbetalningsskyldighet. Försäkringskassans beslut kan mot denna bakgrund inte anses utgöra ett bindande förvaltningsbeslut; beslutet får närmast anses vara ett s.k. partsbesked, dvs. ett konkretiserat och preciserat besked om att Försäkringskassan har funnit att förutsättningarna för återbetalning är uppfyllda. Beslutet kan därför, oavsett hur det är formulerat, inte i sig anses innefatta en betalningsskyldighet i den mening som avses i 1 kap. 1 § utsökningsbalken.

12. Frågan är då om en förvaltningsdomstols avgörande, när den enskilde överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, till skillnad från det överklagade beslutet ska kunna få en förpliktande innebörd och därmed bli verkställbart med stöd av 3 kap. 1 § första stycket 1 utsökningsbalken.

13. När en enskild genom att överklaga ett myndighetsbeslut, som inte kan anses innefatta en betalningsförpliktelse i den mening som avses i 1 kap. 1 § utsökningsbalken, initierar en process i förvaltningsdomstol, bestäms ramen för domstolens prövning av beslutet och de ytterligare begränsningar som kan följa av den enskildes yrkanden (29 § förvaltningsprocesslagen). Myndigheten kan inte utforma sin talan där som ett förpliktande för den enskilde att betala vad myndigheten har beslutat om, utan talan kan endast gå ut på att myndigheten helt eller delvis motsätter sig ändring eller medger bifall till överklagandet. Att ett avgörande går utöver vad som är yrkat kan inte anses förenligt med den grundläggande processrättsliga princip som har kommit till uttryck i 29 § förvaltningsprocesslagen (jfr även 17 kap. 3 § rättegångsbalken). Det finns därför starka skäl som talar för att en annan ståndpunkt än den som kom till uttryck i rättsfallet NJA 1991 s. 363 bör intas.

14. Det kan gentemot detta hävdas att det från effektivitetssynpunkt är fördelaktigt att behålla den ordning som, i fråga om en försäkringskassas beslut om återbetalningsskyldighet, lades fast i 1991 års rättsfall. Sådana hänsynstaganden är emellertid inte tillräckliga för att åsidosätta grundläggande processrättsliga principer.

15. Det anförda leder till slutsatsen att om ett myndighetsbeslut, som inte kan anses innefatta en betalningsförpliktelse i den mening som avses i 1 kap. 1 § utsökningsbalken, efter överklagande av den enskilde överprövas av en förvaltningsdomstol, utgör domstolens dom inte någon verkställbar exekutionstitel. Den rättsgrundsats som slogs fast i rättsfallet NJA 1991 s. 363 bör alltså inte upprätthållas.

16. Redan på grund av vad som nu har sagts ska Försäkringskassans överklagande avslås.

| | | |
|-------|-------|-------|
| <hr/> | <hr/> | <hr/> |
| <hr/> | <hr/> | <hr/> |
| <hr/> | <hr/> | <hr/> |
| <hr/> | <hr/> | <hr/> |

I avgörandet har deltagit: justitieråden Marianne Lundius, Stefan Lindskog, Ann-Christine Lindeblad (referent), Ella Nyström, Kerstin Calissendorff, Per Virdesten (skiljaktig, tillägg), Gudmund Toijer, Lena Moore (skiljaktig, tillägg), Göran Lambertz (skiljaktig, tillägg), Johnny Herre, Agneta Bäcklund, Ingemar Persson, Martin Borgeke, Svante O. Johansson, Dag Mattsson och Lars Edlund
Föredragande justitiesekreterare: Ylva Svensson



**BILAGA TILL
PROTOKOLL**
2013-03-07

Mål nr
Ö 5676-11

SKILJAKTIG MENING

Justitieråden Per Virdesten, Lena Moore och Göran Lambertz är skiljaktiga beträffande motiveringen och anser att Högsta domstolens avgörande ska ha följande lydelse.

Högsta domstolen fastställer hovrättens beslut.



**BILAGA TILL
PROTOKOLL**
2013-03-07

Mål nr
Ö 5676-11

TILLÄGG

Justitieråden Per Virdesten, Lena Moore och Göran Lambertz tillägger:

1. Verkställighet får enligt 3 kap. 1 § och 1 kap. 1 § utsökningsbalken ske av domar som innefattar betalningsskyldighet. En avgörande fråga i målet är därför om förvaltningsrättens dom kan anses innefatta en sådan skyldighet. I rättsfallet NJA 1991 s. 363, som avsåg återkrav av barnbidrag och bidragsförskott, uttalade Högsta domstolen att Försäkringskassans avgörande innebar ”ett beslut om att ålägga återbetalningsskyldighet”. När försäkringsrätten i sin dom lämnade överklagandet utan bifall ansågs domen innebära ett åläggande att återbetala bidraget, dvs. innefatta betalningsskyldighet, trots att domen som sådan inte innehöll någon uttrycklig föreskrift om detta.
2. Den civilrättsliga skyldigheten att återbetala ett felaktigt uppburet bidrag uppkommer redan genom att pengarna mottas utan rätt. Det är emellertid först när Försäkringskassan anmodar gäldenären att återbetala beloppet som det uppkommer en förpliktelse att betala en viss angiven dag, dvs. skulden förfaller till betalning; att beslutet som sådant inte är verkställbart saknar betydelse i sammanhanget. I 1991 års rättsfall formulerade alltså Högsta domstolen det sagda så att innebörden av Försäkringskassans avgörande var ett beslut om ”att ålägga återbetalningsskyldighet”. Det finns inte anledning att nu göra en annan analys av den frågan än Högsta domstolen gjorde år 1991. Förvaltningsrättens dom ska därför anses innefatta betalningsskyldighet.

3. Det förhållandet att en förvaltningsdomstols dom blir verkställbar även i de fall då en enskild överklagat ett icke verkställbart myndighetsbeslut kan inte anses innebära någon ändring i sak till klagandens nackdel (*reformatio in pejus*). Klaganden kan visserligen på sätt och vis sägas bli sämre ställd genom sitt överklagande om förvaltningsrättens dom kan verkställas medan Försäkringskassans beslut inte är verkställbart. Det finns emellertid inga undantag från regeln att förvaltningsdomstolars domar alltid utgör exekutionstitlar om de innefattar betalningsskyldighet eller någon annan förpliktelse. Lagstiftaren har sålunda inte gjort någon skillnad mellan å ena sidan de fall då det överklagade myndighetsbeslutet är verkställbart och å andra sidan de fall då det inte får verkställas. Det innebär att lagstiftaren har ansett det vara en godtagbar ordning. Vi anser därför att det strider mot regleringen i utsökningsbalken att inte godta en förvaltningsdomstols dom som exekutionstitel i en situation som den förevarande.

4. Som Högsta domstolen uttalade i 1991 års fall får det anses mindre väl förenligt med domstolarnas rättskipande uppgift om en förvaltningsdomstols dom på återbetalning av för mycket utgivna bidrag skulle ges så begränsad verkan att den inte kan verkställas. Det skulle också innebära att en sådan dom inte hindrar en prövning i allmän domstol som i praktiken handlar om samma sak. Vidare skulle det innebära att talan kan väckas i allmän domstol om en sak varom rättegång pågår i förvaltningsdomstol och att sålunda inte heller den rättsgrundsats som slogs fast i rättsfallet NJA 2001 s. 22 skulle kunna upprätthållas. En fråga om återbetalningsskyldighet skulle därmed kunna bli föremål för prövning i flera instanser i förvaltningsdomstol och därefter, eller i princip samtidigt, i flera instanser i allmän domstol. Det är inte en eftersträvansvärd ordning och den bör i möjligaste mån undvikas.

5. Den princip som lades fast i 1991 års avgörande har upprätthållits i rättsfallet NJA 2001 s. 22 och bekräftats i rättsfallet NJA 2008 s. 560. Det saknas enligt vår mening anledning att nu inta någon annan ståndpunkt än den som sålunda har etablerats. Däremot kan det finnas anledning för lagstiftaren att överväga om regleringen på detta område är ändamålsenligt utformad.