

Ref 21

Bristande insikt hos en person om att denne har fått bostadstillägg utan att vara berättigad till det har inte ansetts utgöra särskilda skäl för att efterge ett krav på återbetalning av bostadstillägget när personen har god man förordnad för sig.

108 kap. 2 och 11 §§ socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 24 mars 2023 följande dom (mål nr 3257-21).

Bakgrund

1. Bostadstillägg är ett inkomstprövat tillägg till vissa andra socialförsäkringsförmåner. Bostadstillägg kan lämnas till bl.a. den som uppbär sjukersättning. Tilläggets storlek bestäms utifrån bl.a. bostadskostnad, inkomster och tillgångar.

2. Den som ansöker om, har rätt till eller annars får en förmån enligt socialförsäkringsbalken ska anmäla ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen till Försäkringskassan. Den som har beviljats bostadstillägg ska t.ex. anmäla ändrade bostadsförhållanden.

3. Försäkringskassan ska i vissa fall besluta om återbetalning av ersättning som betalats ut. Detta ska bl.a. ske om den försäkrade har orsakat att ersättningen lämnats felaktigt genom att underlåta att fullgöra en anmälningsskyldighet. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt och den som har fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. Försäkringskassan får helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning om det finns särskilda skäl.

4. En person som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person kan om det behövs få en god man utsedd åt sig. En god man ska i den utsträckning det följer av förordnandet bistå huvudmannen i dessa angelägenheter.

5. E.A. har sedan en längre tid haft en god man för att få hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom och sörja för sin person.

6. E.A. har sjukersättning och var även beviljad bostadstillägg. I oktober 2014 flyttade hon från det boende för vilket hon var beviljad bostadstillägg utan att hennes ändrade bostadsförhållanden anmäldes till Försäkringskassan. I maj 2018 förordnades en ny god

man för E.A. och denna anmälde i december 2018 flytten till Försäkringskassan.

7. Försäkringskassan beslutade då att E.A. på grund av det förändrade boendet inte längre var berättigad till bostadstillägg. Bostadstillägg betalades dock ut för december 2018 eftersom Försäkringskassan inte hann stoppa den utbetalningen.

8. Försäkringskassan bedömde även att E.A. var återbetalningsskyldig för utgivet bostadstillägg för perioden oktober 2014–december 2018 med 196 209 kr. För perioden oktober 2014–november 2018 var hon återbetalningsskyldig eftersom den gode mannen inte hade anmält att hon hade flyttat från den bostad för vilken hon var beviljad bostadstillägg. Den nya gode mannen hade bett om att bostadstillägget skulle dras in, vilket visade att denna var införstådd med att E.A. inte längre hade rätt till bostadstillägg. Av den anledningen var E.A. återbetalningsskyldig även för december 2018.

9. Försäkringskassan beslutade dock att bevilja eftergift med 98 104 kr och anförde i denna del följande. All kommunikation i ärendet hade skett via den gode mannen och det var uppenbart att E.A. hade varit i god tro angående att det hade skett en felaktig utbetalning. Försäkringskassan ansåg att det fanns särskilda skäl för eftergift med hälften av det felaktigt utbetalda beloppet.

10. Både E.A. och Allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagade Försäkringskassans beslut till Förvaltningsrätten i Göteborg. E.A. yrkade att hon skulle befrias från återbetalningsskyldighet. Allmänna ombudet yrkade att eftergift inte skulle beviljas.

11. Förvaltningsrätten biföll allmänna ombudets överklagande och ändrade Försäkringskassans beslut på så sätt att eftergift inte beviljades. Förvaltningsrätten konstaterade att det var ostridigt att bostadstillägg hade utgått felaktigt under den aktuella perioden och tog sedan ställning till frågan om eftergift. När en förmånstagare har god man kan enbart den omständigheten att den enskilde varit i god tro inte utgöra skäl för eftergift.

12. Allmänna ombudet överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg och ändrade där sin talan. Allmänna ombudet ansåg nu att det fanns grund för att bevilja eftergift med halva det felaktigt utbetalda beloppet till följd av att E.A. varit i god tro. Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning och avslog allmänna ombudets överklagande.

Yrkanden m.m.

13. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden, ska bevilja E.A. eftergift med hälften av det felaktigt utbetalda beloppet motsvarande 98 105 kr. All-

männa ombudet anför följande. De felaktiga utbetalningarna har sin grund i bristande hantering av E.A:s tidigare gode man. En försäkrad som har behov av god man får sannolikt antas ha svårigheter att inse när något har blivit fel och är i princip alltid i god tro avseende sin underlåtenhet att anmäla ändrade förhållanden.

14. E.A. anser att återbetalningskravet i första hand bör riktas mot den tidigare gode mannen.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

15. I 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken anges följande. Försäkringskassan ska besluta om återbetalning av ersättning som den har beslutat enligt balken, om den försäkrade eller, i förekommande fall, den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. Enligt 11 § får Försäkringskassan helt eller delvis efterge kravet på återbetalning om det finns särskilda skäl.

16. Av 110 kap. 46 § första stycket socialförsäkringsbalken framgår att den som får en förmån enligt balken ska anmäla sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen. Enligt andra stycket 2 kan sådana ändrade förhållanden avse bostadsförhållanden.

17. I 11 kap. 4 § första stycket föräldrabalken anges att om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, ska rätten, om det behövs, besluta att anordna godmanskap för honom eller henne. Av 12 kap. 2 § första stycket framgår att gode män i den utsträckning det följer av deras förordnande ska bevaka rätten för de personer som de företräder, förvalta deras tillgångar och sörja för deras person.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

18. Inledningsvis konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att det i målet är klarlagt att bostadstillägg har utgått felaktigt. Underinstanserna har vidare funnit att E.A. är återbetalningsskyldig för det felaktigt utgivna bostadstillägget. Högsta förvaltningsdomstolen gör ingen annan bedömning i denna del.

19. Det som nu ska avgöras är om det finns särskilda skäl att efterge kravet på återbetalning. Allmänna ombudet har gjort

gällande att E.A. har varit i god tro och att det därför finns särskilda skäl att delvis efterge kravet på återbetalning.

20. I målet är ostridigt att E.A. till följd av sitt hälsotillstånd inte själv har förmåga att anmäla ändrade förhållanden till Försäkringskassan eller att inse att det har skett en felaktig utbetalning.

21. E.A. har dock haft en god man förordnad som har haft till uppgift att bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person. Att anmäla ändrade bostadsförhållanden till Försäkringskassan omfattas av den gode mannens uppdrag. E.A:s svårigheter kompenseras således av att hon har en god man förordnad för sig (jfr HFD 2022 ref. 46). Hennes egen bristande insikt i vilka omständigheter som hade behövt anmälas till Försäkringskassan kan således inte utgöra särskilda skäl för eftergift. Överklagandet ska därför avslås

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Knutsson*, *Jönsson*, *Haggren* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Hannah Ivarsson.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2020-12-22, ordförande Leidzén):

I målet är det ostridigt att bostadstillägg utgått felaktigt under perioden oktober 2014–december 2018. Frågan i detta mål är därmed om omständigheten att E.A. varit i god tro kan utgöra skäl för att helt eller delvis efterge kravet på återbetalning när hennes gode man brustit i sin anmälningsskyldighet.

Kravet på återbetalning får helt eller delvis efterges om det finns särskilda skäl. Eftergift kan komma i fråga för att mildra konsekvenserna av det stränga personliga ansvar som följer av återbetalningsskyldigheten och för att anpassa beloppets storlek till den återbetalningsskyldiges ekonomiska och sociala situation. Bedömningen görs efter en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter. De faktorer som kan beaktas är bl.a. orsaken till den felaktiga utbetalningen, beloppets storlek samt den återbetalningsskyldiges ekonomiska förhållanden, hälsa och försörjningsmöjligheter (jfr RÅ 2008 ref. 2).

Försäkringskassan har i sin bedömning av om eftergift ska medges kommit fram till att det finns särskilda skäl till följd av god tro hos den enskilde att delvis bevilja eftergift med halva beloppet.

Att det felutbetalda beloppet är högt, vilket kan utgöra skäl för eftergift, beror i detta fall på att det ändrade boendeförhållandet som medfört att rätt till bostadstillägg inte längre förelegat varat under en lång tid innan det anmälades av E.A:s gode man. Av Försäkringskassans utredning framgår

även att E.A. bör ha viss återbetalningsförmåga, vilket talar emot att bevilja eftergift. Förvaltningsrätten konstaterar därför att det inte kommit fram särskilda skäl att efterge skulden på grund av E.A:s ekonomiska situation.

Förvaltningsrätten anser även att E.A:s hälsoskäl inte är skäl för att bevilja eftergift av återkravet med hänsyn till att hon har haft en god man vars uppdrag varit att förvalta hennes egendom (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 maj 2012 i mål 6276-11).

E.A. har haft och har en god man vars uppdrag är att bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person. Genom kammar-rättsavgöranden har det uttalats att det är den gode mannens insikt som ska bedömas avseende om det finns grund att ställa ett återbetalningskrav i de fall då den enskilde har en god man (se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 april 2014 i mål 3299-13 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 20 februari 2014 i mål 53-13). Förvaltningsrätten anser att det inte är förenligt med ovan redogjorda kammar-rättsavgöranden att i fall som detta bedöma god tro hos den enskilde i det efterföljande ledet, det vill säga i fråga om det finns särskilda skäl för eftergift. En enskild som har god man torde alltid vara i god tro avseende sin underlåtenhet att anmäla ett förändrat förhållande. Därmed blir eftergift med anledning av god tro hos den enskilde i dessa fall motsägelsefullt i förhållande till att en återbet-alningsskyldighet bestämts utifrån den gode mannens handlande. I fall då förmånstagaren har god man kan enbart omständigheten att den enskilde varit i god tro därför inte utgöra skäl för eftergift.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att det vid en samman-vägd bedömning av E.A:s ekonomiska och sociala situation inte har kommit fram särskilda skäl att efterge kravet på återbetalning. I fall då den gode mannen missköter sitt uppdrag är gode män ersättningsskyldiga för skada som de uppsåtligt eller av vårdslöshet har orsakat den enskilde. Detta är således en fråga som inte ska avgöras inom ramen för denna prövning. Förvaltningsrätten anser därför att det inte finns skäl att bevilja eftergift i detta fall. Det allmänna ombudets överklagande ska därför bifallas och E.A:s överklagande ska avslås.

– Förvaltningsrätten bestämmer med ändring av Försäkringskassans beslut att eftergift av kravet på återbetalning för felaktigt utbetalat bostadstillägg om sammanlagt 196 209 kr under perioden oktober 2014–december 2018 inte beviljas.

Kammarrätten i Göteborg (2021-04-16, *Classon, Cedhagen [skiljaktig] och Matsson*):

Frågan om allmänna ombudets klagorätt

Förvaltningsrätten biföll genom den överklagade domen allmänna ombudets överklagande till nackdel för E.A. Allmänna ombudet över-klagar nu förvaltningsrättens dom till fördel för henne.

Enligt 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, får förvaltningsrättens beslut överklagas av den som det angår om beslutet har gått honom eller henne emot. Vid överklagande av ett domstolsbeslut får dock allmänna ombudet även föra talan till förmån för en enskild part enligt 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen, som är ett undantag från huvudregeln som anges i 33 § FPL, innebär att allmänna

ombudet kan överklaga domstolens beslut även om det inte har gått allmänna ombudet emot (se prop. 2003/04:152, s. 272). Allmänna ombudet har följaktligen rätt att klaga till förmån för E.A.

Fråga om eftergift

Kammarrätten gör samma bedömning som förvaltningsrätten.

– Kammarrätten avslår överklagandet.

Cedhagen var skiljaktig och anförde:

Enligt 33 § andra stycket FPL får ett beslut överklagas av den som det angår, om det gått honom eller henne emot (kontraritet). Det är endast själva utgången i målet, domslutet, som parten kan föra talan mot, jfr RÅ 1990 not. 45 och RÅ 2006 ref. 21

Av 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken följer, att det allmänna ombudet vid överklagande av en domstols beslut får föra talan även till förmån för en enskild part.

I förarbetena till de ändringar som genomfördes i lagen (1962:381) om allmän försäkring i samband med att funktionen som allmänt ombud tillkom, gjorde regeringen den tolkningen att innebörden av föreskrifterna var, att det allmänna ombudet fick överklaga ett beslut även om det inte gått ombudet emot (prop. 2003/04:152 s. 272).

I betänkandet Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet (SOU 2018:5) konstateras följande. En tillämpning av bestämmelsen i 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken, som innebär ett undantag från kravet på kontraritet, förutsätter att det allmänna ombudet ändrar sin talan till fördel för den enskilda parten. Om det allmänna ombudet överklagar ett beslut till nackdel för enskild, vinner bifall till sin talan i förvaltningsrätten och inte ändrar sitt yrkande i överinstansen, torde det emellertid vara klart att det allmänna ombudet, jämlikt 33 § andra stycket FPL, inte kan överklaga beslutet eftersom det inte gått ombudet emot. Om bestämmelsen i 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken dock förstås som ett undantag från denna huvudregel, förutsätts enligt lagtexten likväl att allmänna ombudet ändrar sin talan till fördel för enskild för att bestämmelsen ska kunna tillämpas. Om allmänna ombudet ändrar sin talan till fördel för enskild kan det dock hävdas att förvaltningsrättens avgörande gått ombudet emot, varför det då också kan ifrågasättas om bestämmelsen i 113 kap. 17 § fyller någon egentlig funktion som ett undantag från huvudregeln i 33 § andra stycket FPL.

För att lösa problemet med allmänna ombudets möjligheter att överklaga oavsett utgången föreslog utredningen i betänkandet att införa en möjlighet för allmänna ombudet att föra en s.k. fastställesetalan, dvs. att det allmänna ombudet får överklaga en domstols beslut även om någon ändring inte yrkas.

Förvaltningsrätten har beslutat helt i enlighet med allmänna ombudets yrkande och i sitt domslut förklarar att den enskilde inte ska beviljas eftergift. Allmänna ombudet har nu ändrat sin inställning och yrkar i kammarrätten att den enskilde ska beviljas eftergift med hälften av det felaktigt utbetalda beloppet. Allmänna ombudet har också själv konstaterat att förvaltningsrättens dom inte har gått det allmänna ombudet emot, men angett att allmänna ombudet bör vara oförhindrad att ändra sin inställning under processens gång.

I det av det allmänna ombudet åberopade rättsfallet, HFD 2013 ref. 60, fick Försäkringskassan fullt bifall i kammarrätten. Såväl den enskilde som Försäkringskassan överklagade kammarrättens dom och Högsta förvaltningsdomstolen biföll överklagandena. En tolkning av detta avgörande kan vara att Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att Försäkringskassan var oförhindrad att ändra sin inställning under processens gång.

Allmänna ombudet har även åberopat rättsfallet HFD 2020 ref. 11. Frågan i det målet var om Försäkringskassan sedan myndigheten ändrat ett avvisningsbeslut genom omprövning och prövat en ansökan i sak är skyldig att ompröva det sistnämnda beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen kom därvid fram till att Försäkringskassan skulle ha omprövat avslagsbeslutet med anledning av överklagandet i stället för att lämna över överklagandet till förvaltningsrätten. Detta avgörande innebär inte, enligt mig, att allmänna ombudet är oförhindrad att ändra sin inställning under processens gång.

Förarbetsuttalandet (prop. 2003/04:152 s. 272) att det allmänna ombudet får överklaga ett beslut även om det inte gått ombudet emot kom inte till uttryck i någon lagstiftning, utan får anses vara en tolkning av det förhållandet att eftersom allmänna ombudet får föra talan till förmån för en enskild part ska den nya bestämmelsen betraktas som ett undantag från kravet på kontraritet i 33 § andra stycket FPL.

Bestämmelsen i 33 § andra stycket FPL är generell och gäller för såväl en enskild part som för ett offentligt organ. Av ordalydelsen i 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken går det inte att utläsa att bestämmelsen om kontraritet inte ska gälla. Även om allmänna ombudet har rätt att överklaga till förmån för en enskild part enligt 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken anser jag att tolkningen att det också innebär ett undantag från kravet på kontraritet i 33 § andra stycket FPL inte kan göras enbart med stöd av förarbetsuttalanden. Därtill krävs att det finns lagstöd. Jag anser att förvaltningsrättens dom inte har gått allmänna ombudet emot och att överklagandet därför ska avvisas.

Överröstad i denna fråga är jag i övrigt ense med majoriteten.