

Kammarrätten i Stockholm  
Box 2302  
103 17 Stockholm

Till:  
Högsta förvaltningsdomstolen

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-  
DOMSTOLEN  
Beteckning 1

INKOM: 2024-09-02  
MÅLNR: 983-24  
AKTBIL: 13

## Överklagande

### Klagande

Försäkringskassan

### Motpart

Jessica Åberg

### Avgörande som överklagas

Kammarrätten i Stockholms dom den 11 juli 2024 i mål nr 983-24

### Saken

Återbetalning av omvårdnadsbidrag

Försäkringskassan begär att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i målet.

### Yrkande

Försäkringskassan yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens dom.

### Vad ska Högsta förvaltningsdomstolen pröva?

Frågan i målet är om, och i så fall under vilka förutsättningar, en förvaltningsdomstol ska återförvisa ett mål om återkrav när det bedöms att beslutsmyndigheten inte fullgjort sin utredningsskyldighet.

### Varför ska Högsta förvaltningsdomstolen meddela prövningstillstånd?

Det saknas ett klart svar i lagtext och förarbeten på frågan hur en förvaltningsdomstol ska hantera den situationen att beslutsmyndigheten inte fullgjort sin utredningsskyldighet i ett mål om återkrav.

Underrätterna verkar bedöma frågan på olika sätt. I vissa fall har det ansetts att målet bör återförvisas vid den här typen av fel.<sup>1</sup> I ett fall har det bedömts att det inte funnits skäl att återförvisa ett mål eftersom myndigheten fått tillfälle att komplettera den

<sup>1</sup> Se Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 5660-16. Andra exempel från förvaltningsrätterna är Förvaltningsrätten i Malmös domar i mål nr 2531-13 och 7891-23, Förvaltningsrätten i Göteborgs dom i mål nr 20309-10 samt Förvaltningsrätten i Faluns dom i mål nr 1031-18. Jfr Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 5713-20, där målet också återförvisades till beslutsmyndigheten. Målet gäller i och för sig bristande kommunikation i ett återkravsärende, men det är en typ av förfarandefel som bör hanteras på samma sätt som bristande utredning (se von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., JUNO version 8A, kommentaren till 8 § FPL, avsnitt "Bristande utredning i tidigare instans"). Jfr även Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 564-21. Det målet rör också en typ av beslut som är ingripande för en enskild (liksom återkrav), nämligen ett beslut att inte längre betala ut underhållsstöd.

bristfälliga utredningen i domstolen.<sup>2</sup> I andra fall verkar domstolen ha ansett att den omständigheten att myndigheten inte fullgjort sin utredningsskyldighet inte inneburit något hinder att avgöra målet i sak med tillämpning av regler om bevisbörda.<sup>3</sup> I ytterligare ett fall har det ansetts att det i princip inte kan bli aktuellt att återförvisa ett mål om återbetalning med motiveringen att utredningen är bristfällig.<sup>4</sup>

Det finns inte något vägledande avgörande gällande den aktuella frågeställningen. Som Försäkringskassan uppfattar det är det en typ av fråga som kan antas uppstå relativt ofta när domstolarna prövar mål om återkrav. Exempelen ovan visar också att underrätterna bedömer frågan på olika sätt. Det verkar inte heller i litteraturen finnas någon enhetlig syn på hur frågan ska bedömas.<sup>5</sup>

Utöver att Försäkringskassan anser att det finns ett behov av tydliggörande hur frågan ska bedömas, är frågeställningen av ytterligare betydelse för myndighetens handläggning av återkravsärenden. Det beror på att reglerna om negativ rättskraft medför att det är osäkert om Försäkringskassan har möjlighet att fatta ett nytt beslut när en domstol upphäver ett beslut om återkrav på grund av bristande utredning men inte återförvisar målet.<sup>6</sup> Dessutom bör det vara av värde för enskilda att det blir klarlagt vad som gäller när ett återkravsärende är otillräckligt utrett. Förfarandet blir då mer förutsebart.

Mot den här bakgrunden anser Försäkringskassan att HFD bör meddela prövningstillstånd i målet.

## Motivering i sak

### *Rättslig reglering m.m.*

Den handläggande myndigheten ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB.<sup>7</sup>

I förarbetena framhålls bl.a. följande. Det är uppenbarligen svårt att generellt ange utredningsskyldighetens omfattning, eftersom ärendena kan vara av varierande slag och förhållandena inom samma ärendekategori kan skifta från fall till fall. Det är därför förståeligt om den föreslagna regeln endast konstrueras som ett slags riktmärke. Vad som dock inte kommer till klart uttryck i regeln är att utredningsskyldighetens omfattning kan bero av ärendets beskaffenhet. Det anses exempelvis att en sökande av en förmån i princip ska visa att han uppfyller förutsättningarna för att erhålla denna.

Försäkringskassan kan i ett sådant fall fullgöra sin utredningsskyldighet genom att anvisa den enskilde hur denne bäst kan styrka sina påståenden. Försäkringskassans utredningsskyldighet blir väsentligt mera omfattande om myndigheten överväger att meddela ett för den enskilde betungande beslut, t.ex. ett beslut om återkrav eller indragning eller nedsättning av ersättning. Det kan också inom en och samma förmånstyp, t.ex. underhållsstöd eller bostadsbidrag, förekomma skilda slag av ärenden

<sup>2</sup> Se Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1044-18. Jfr även Förvaltningsrätten i Härnösands dom i mål nr 2991-23, där domstolen i och för sig ansåg att bristande utredning var ett sakprövningshinder, men att det kunde avhjälpas i domstolen.


<sup>3</sup> Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 8835-12, där domstolen konstaterade att beslutsmyndigheten inte hade gjort någon utredning om beloppets storlek, men att det endast innebar att bevisbördan inte fullgjorts. En ledamot var dock skiljaktig och ville återförvisa målet för ytterligare utredning. Även Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 161-22 verkar grunda sig i en sådan bedömning.

<sup>4</sup> Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 4112-21.

<sup>5</sup> En redovisning av olika uppfattningar i litteraturen finns nedan under rubriken "Rättslig reglering m.m."

<sup>6</sup> Jfr 113 kap. 7 § andra stycket socialförsäkringsbalken (förkortad SFB) och HFD 2016 ref. 83.

<sup>7</sup> 110 kap. 13 § SFB.

RA Prejudikatbildning  
Datum  
2024-09-02Personnummer  


som kan återverka på kassans utredningsskyldighet. En formulering av bestämmelsen som bättre skulle kunna ge uttryck före det ovan anförda är exempelvis: "Försäkringskassan ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver". En konsekvens som följer av att Försäkringskassan får en lagstadgad utredningsskyldighet är att myndigheten som part i ett mål hos förvaltningsdomstol för med sig ett utredningsansvar som kan återverka på målets handläggning och omfatta bl.a. skyldighet för kassan att föra något i bevisning. Denna konsekvens bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.<sup>8</sup>

Samma uppfattning finns också företrädd i litteraturen. Det vill säga att utredningsskyldigheten är mer långtgående när det är myndigheten som tar initiativet till ett ingripande mot en enskild, än när det är en enskild som initierar ett ärende hos myndigheten.<sup>9</sup>

Frågan hur en domstol ska hantera en situation där beslutsmyndigheten inte fullgjort sin utredningsskyldighet har behandlats i litteraturen. En vanlig uppfattning verkar vara att om beslutsmyndigheten inte fullgjort sin utredningsskyldighet utgör detta ett sakprövningshinder. Domstolen har då två alternativ: antingen att återförvisa målet för vidare utredning eller att avhjälpa (läka) bristen.<sup>10</sup>

En annan uppfattning är att frågan får hanteras med ledning av de regler om rättegångsfel som finns i rättegångsbalken. Bristfällig utredning i tidigare instans är ett allvarligt förfarandefel och bör hanteras på samma sätt som bristande kommunikation.<sup>11</sup> En utgångspunkt bör då vara att avgörandet ska upphävas och målet återförvisas till den instans där felet har begåtts.<sup>12</sup> Återförvisning bör dock endast ske om felet kan antas ha inverkat på målets utgång och inte utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas i överinstansen.<sup>13</sup> Författaren understryker dock att det inte finns något klart stöd för den här uppfattningen i praxis.<sup>14</sup>

I RÅ 2000 ref. 50 har HFD uttalat att en förvaltningsdomstol bör vara oförhindrad att, även utan yrkande av part, genom olika åtgärder tillse att processramen och processordningen upprätthålls.

---

<sup>8</sup> Prop. 2008/09:200 s. 555.

<sup>9</sup> Se exempelvis von Essen, Förvaltningsrättens grunder, 5 uppl., s. 172. Även Jansson m.fl., Socialförsäkringsbalken, JUNO version 2q, kommentaren till 110 kap. 13 § SFB. Jfr även förarbetena till förvaltningslagen, där det framgår att kravet på myndighetens utredningsåtgärder är större i ärenden som gäller ingripanden mot enskild (prop. 2016/17:180 s. 308).


<sup>10</sup> Se Lindkvist, Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen, JUNO version 1, s. 49 f., 65, 95 och 101 f., Rönström, Vem skapar praxis kring utredningsskyldigheten?, FT 2023 s. 475 f., och Diesen, Bevis 8, Prövning av migrationsärenden, JUNO version 3, s. 224. En annan uppfattning är att huvudregeln i och för sig bör vara att domstolen återförvisar målet eller avhjälpas felet, men att den i vissa undantagsfall kan döma med hänsyn tagen till robusthetsbristerna (se Karlander, Rättens utredningsansvar i migrationsprocessen, JUNO version 1, s. 132-133 och s. 135). Ytterligare ett sätt att uppfatta rättsläget har framförts av Rönström i ett annat sammanhang. I det sammanhanget framhålls att när det gäller ärenden om återkrav kan konsekvensen av att ett beslut inte vilar på ett fullgott underlag bli att beslutet enbart upphävs (Rönström, Återkrav av socialförsäkringsersättning och arbetslöshetsersättning, JUNO version 1, s. 250).

<sup>11</sup> von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m., JUNO version 8A, kommentaren till 8 § FPL, avsnitt "Bristande utredning i tidigare instans".

<sup>12</sup> A.a., kommentaren till 10 § FPL, avsnitt "Bristande kommunikation i tidigare instans".

<sup>13</sup> A.a., kommentaren till 10 § FPL, avsnitt "Bristande kommunikation i tidigare instans, och kommentaren till 34 § FPL avsnitt "Återförvisning".

<sup>14</sup> A.a., kommentaren till 10 § FPL, avsnitt "Bristande kommunikation i tidigare instans". HFD har dock uttalat att rättegångsbalkens regler i många fall kan tjäna till ledning i frågor som är oreglerade i FPL (se HFD 2020 ref. 16 p. 22). Se även RÅ 1997 ref. 10 där HFD, med ledning av reglerna i rättegångsbalken, fann att det varit felaktigt att inte hålla muntlig förhandling. Vid bedömningen av om felet skulle leda till undanröjande fäste HFD avseende vid vilken betydelse felet kunde antas ha haft för målets utgång.

RA Prejudikatbildning  
Datum  
2024-09-02Personnummer  


I ett mål om debitering av avgift har HFD kommit fram till att beslutsmyndighetens utredning inte var tillräcklig och återförvisat målet till myndigheten.<sup>15</sup>

#### *Försäkringskassans uppfattning*

I det här fallet har förvaltningsrätten kommit fram till att Försäkringskassan inte fullgjort sin utredningsskyldighet. Försäkringskassan medger detta och instämmer i förvaltningsrättens bedömning.

Förvaltningsrätten har återförvisat målet för ny handläggning. Kammarrätten har däremot, till skillnad från förvaltningsrätten, ansett att det inte kan komma ifråga att återförvisa målet för ny handläggning med hänvisning till att beslutsmyndigheten inte utrett ärendet på ett tillfredställande sätt.

Försäkringskassan anser målet borde ha återförvisats och att kammarrättens bedömning gällande återförvisning är felaktig. Grunden för det är följande.

Enligt vad som framgår av förarbetena har Försäkringskassan en mer omfattande utredningsskyldighet i ärenden om återkrav. När Försäkringskassan inte har fullgjort den här skyldigheten bör det vara ett sakprövningshinder. Som regel bör domstolen då ha två handlingsalternativ: antingen att försöka avhjälpa bristen under målets handläggning eller att återförvisa målet för ny handläggning och komplettering av utredningen. Hanteringen bör vara densamma även om det är fråga om en typ av beslut som innebär ett ingripande mot en enskild och att myndigheten har bevisbördan.<sup>16</sup>

I det här fallet har det inte bedömts vara aktuellt att avhjälpa den aktuella bristen. Försäkringskassan har ingen invändning mot detta. I enlighet med vad som nyss anförts borde domstolen då ha återförvisat målet till Försäkringskassan för ny handläggning. Det är enbart den sistnämnda frågan som det här överklagandet handlar om, det vill säga om målet borde ha återförvisats eller inte.

Sammanfattningsvis har det varit fel av kammarrätten att upphäva förvaltningsrättens beslut om återförvisning. Försäkringskassan anser därför att HFD bör upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens dom.

Försäkringskassan har inget ytterligare att tillägga inför Högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande till frågan om prövningstillstånd.

Försäkringskassan



Rättslig expert

<sup>15</sup> RÅ 2006 ref. 15. Se mer om avgörandet nedan, bl.a. not 16.

<sup>16</sup> Jfr RÅ 2006 ref. 15, där HFD bl.a. konstaterar att beslutet utgör ett ingripande mot den enskilde och initierats av beslutsmyndigheten. Om man utgår från det synsätt som kammarrätten gett uttryck för i den nu överklagade domen, kan det hävdas att HFD enbart borde ha upphävt beslutet om avgift i referatavgörandet (utan återförvisning). Detta eftersom det, liksom återkrav, var fråga om ett ingripande som initierats av beslutsmyndigheten. HFD bedömde dock inte frågan så, utan återförvisade målet för att myndigheten skulle inhämta ytterligare utredning. Det ger stöd för att beslutets ingripande karaktär inte i sig utesluter återförvisning när utredningen är otillräcklig.