



Stockholm den 26 juni 2025

Högsta förvaltningsdomstolen
hogstaförvaltningsdomstolen@dom.se
Översänds endast per e-post

Mål nr 5108-24, Försäkringskassan ./ Jessica Åberg, angående återbetalning av omvårdnadsbidrag

Jessica Åberg har begärt att få inkomma med yttrande i målet. Med anledning av detta får Jessica Åberg anföra följande.

1 INLEDNING

- 1.1 Jessica Åberg motsätter sig Försäkringskassans yrkande om att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens dom.
- 1.2 Frågan i målet är under vilka förutsättningar en förvaltningsdomstol får återförvisa ett mål om återbetalning av en socialförsäkringsförmån till Försäkringskassan när myndigheten ansetts ha brustit i sin utredningsskyldighet.
- 1.3 Parterna är överens om att Försäkringskassan har brustit i sin utredningsskyldighet inför sitt beslut om återbetalning av omvårdnadsbidrag i Jessica Åbergs fall. Jessica Åberg anser, i likhet med kammarrättens bedömning, att Försäkringskassans beslut om återbetalning ska upphävas till följd av den bristande

utredningen och att målet inte ska återförvisas till Försäkringskassan för förnyat ställningstagande.

- 1.4 En återförvisning skulle i praktiken innebära att domstolen hjälper den starkare parten i målet, Försäkringskassan, att fatta ett betungande beslut mot den svagare parten, Jessica Åberg. Detta i en situation där Försäkringskassan har initierat ärendet och har bevisbördan för att förutsättningarna för återkrav föreligger. Jessica Åberg menar att det här inte kan vara förenligt med förvaltningsdomstolarnas roll som oberoende kontrollinstans eller bevisbördans placering i mål om återbetalning av socialförsäkringsförmån, som innebär att det är Försäkringskassan som ska bära nackdelen av att myndigheten inte uppfyllt sin utredningsskyldighet.
- 1.5 Således anser Jessica Åberg att målet ska avgöras i sak med tillämpning av etablerade regler om bevisbördans placering vid beslut om återbetalning samt med beaktande av förvaltningsdomstolens roll.
- 1.6 Jessica Åberg kommer först redogöra för målets bakgrund (avsnitt 2) och sedan förklara varför utredningen i målet är att anse som fullgod och att sakprövningshinder därmed inte föreligger (avsnitt 3). Därefter kommer Jessica Åberg redogöra för på vilka sätt en återförvisning innebär en nackdel för henne och en fördel för Försäkringskassan (avsnitt 4). Jessica Åberg kommer sedan närmare utveckla på vilka sätt en återförvisning skulle vara oförenligt med *dels* reglerna om bevisbördans placering och *dels* förvaltningsdomstolarnas roll (avsnitt 5). Yttrandet kommer att avslutas med en sammanfattning (avsnitt 6).

2 BAKGRUND

- 2.1 Jessica Åberg är ensamstående och har en dotter på 16 år som har [REDACTED] I juni 2021 fick Jessica Åberg av Försäkringskassan rätt till tre fjärdedels omvårdnadsbidrag om 7 438 kronor per månad för att ta hand om dottern som då bodde hemma på heltid (se Försäkringskassans beslut om omvårdnadsbidrag den 14 juni 2021, förvaltningsrättens aktbilaga 11). I december 2021 flyttade dottern till ett LSS-boende, vilket Jessica Åberg anmälde till Försäkringskassan per telefon samma månad (se Försäkringskassans tjänsteanteckning den 20 december 2021, förvaltningsrättens aktbilaga 8).
- 2.2 Eftersom avsikten med LSS-boendet var att boendet skulle överta en stor del av Jessica Åbergs omvårdnadsansvar, innebar en placering att Jessica Åberg skulle få rätt till mindre omvårdnadsbidrag. Därför informerade Jessica Åberg Försäkringskassan även om att dottern fortfarande bodde hemma en stor del av tiden och fortsatt krävde mycket stöd och omsorg från henne. På frågan om dessa ändrade förhållanden påverkade bidragets storlek, fick Jessica Åberg till svar från Försäkringskassan att hon inte behövde göra något mer i nuläget och att de skulle höras igen i januari. När Jessica Åberg ringde till Försäkringskassan i januari 2022 och förklarade att det fortfarande inte fungerade på LSS-boendet, att dottern rymde och större delen av tiden bodde hemma hos Jessica Åberg förklarade handläggaren att Jessica Åberg inte behövde göra något, utan att de skulle avvakta och att ändring av bidraget senare skulle ske

automatiskt efter en övergångsperiod (se yttranden från Jessica Åberg, förvaltningsrättens aktbilagor 15, 22 och 26).

- 2.3 I april 2022 beslutade Försäkringskassan att sätta ned omvårdnadsbidraget till en fjärdedel från och med maj 2022 (se Försäkringskassans beslut om minskat omvårdnadsbidrag den 4 april 2022, kammarrättens aktbilaga 3). Jessica Åberg invände inte mot detta då det var förenligt med vad Försäkringskassan förklarat för henne några månader tidigare.
- 2.4 Drygt ett år senare, i juni 2023, fick Jessica Åberg ett brev från Försäkringskassan med förslag på beslut om återbetalning av omvårdnadsbidrag som hon erhållit för sin dotter under perioden december 2021 till och med mars 2022 (se brev från Försäkringskassan den 19 juni 2023, förvaltningsrättens aktbilaga 9). Inför att Försäkringskassan skulle fatta beslut om återbetalning fick Jessica Åberg lämna synpunkter där hon upprepade att dottern varit mer hemma än på LSS-boendet under den aktuella perioden och uppmanade Försäkringskassan att kontakta boendets enhetschef, med angivet namn och telefonnummer, för att bekräfta uppgifterna. I augusti 2023 beslutade Försäkringskassan att Jessica Åberg skulle återbetala omvårdnadsbidrag om totalt 20 052 kronor. I sitt beslut anförde Försäkringskassan att Jessica Åberg var skyldig att återbetala beloppet eftersom hon enligt myndigheten skäligen borde ha insett att hon fått för mycket bidrag (se Försäkringskassans beslut om återbetalning av omvårdnadsbidrag den 3 augusti 2023, förvaltningsrättens aktbilaga 6). I september 2023 fick Jessica Åberg ett nytt beslut av Försäkringskassan som kommit fram till att beslutet i stället avsåg 15 093 kronor under perioden januari

till och med mars 2022 (se Försäkringskassans omprövning av beslut om återbetalning av omvårdnadsbidrag den 20 september 2023, förvaltningsrättens aktbilaga 5).

2.5 Jessica Åberg överklagade Försäkringskassans beslut om återbetalning till förvaltningsrätten (se överklagande från Jessica Åberg, förvaltningsrättens aktbilaga 1). Jessica Åberg kompletterade sedan sitt överklagande med bland annat ett intyg från LSS-boendet där enhetschefen bekräftade att dottern inte varit på plats på boendet som planerat under december 2021 till mars 2022 och att dottern ofta rymde hem till Jessica Åberg och vägrade komma tillbaka, samt ett dokument som redogjorde för de perioder som dottern inte vistats på LSS-boendet under den aktuella perioden (se yttrande från Jessica Åberg, förvaltningsrättens aktbilaga 22). Dessa uppgifter hade tidigare lämnats av Jessica Åberg till Försäkringskassan per telefon men inte tagits i beaktande eller utretts vidare innan Försäkringskassan fattade beslut om återbetalning.

2.6 Förvaltningsrätten ansåg att uppgifterna om att dottern trots LSS-boendet hade bott hos Jessica Åberg medförde att Försäkringskassan inte på ett tillfredsställande sätt hade utrett om förutsättningarna för återkrav var uppfyllda samt med vilket belopp eventuell återbetalning skulle fastställas. Förvaltningsrätten upphävde Försäkringskassans beslut om återbetalning och återförvisade målet till Försäkringskassan för fortsatt utredning och nytt beslut i frågan. Jessica Åberg överklagade domen då hon anser att beslutet endast ska upphävas och att målet inte ska återförvisas.

- 2.7 Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning att beslutet skulle upphävas eftersom myndigheten brustit i sin utredningsskyldighet. I frågan om återförvisning konstaterade kammarrätten att det inte kan bli aktuellt med en återförvisning eftersom det rör sig om ett återkravsärende som initierats av Försäkringskassan och är av betungande karaktär för den enskilde. Domstolen anförde att det är bevisbördans placering som avgör vem som får bära nackdelen av en bristande utredning, med innebörden att det var fel av förvaltningsrätten att återförvisa målet för förnyat ställningstagande. Förvaltningsrättens dom upphävdes i denna del.
- 2.8 Försäkringskassan överklagade domen och den 17 december 2024 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen prövningstillstånd. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att den fråga i målet som lett till att prövningstillstånd meddelats är under vilka förutsättningar en domstol får återförvisa ett mål om återbetalning av en socialförsäkringsförmån till Försäkringskassan när myndigheten ansetts ha brustit i sin utredningsskyldighet.

3 UTREDNINGEN I MÅLET ÄR FULLGOD OCH MÅLET KAN DÄRMED AVGÖRAS I SAK

- 3.1 Försäkringskassans utredningsskyldighet framgår av 23 § förvaltningslagen (2017:900) och har till syfte att få klarlagt de för ärendet relevanta faktiska förhållandena. Generellt sträcker sig myndighetens utredningsplikt längre när det är myndigheten som inleder ärendet, än om den enskilde gör så (se Lundmark & Säfsten, Förvaltningslagen [26 augusti 2024, version 1 C, JUNO],

kommentaren till 23 § första stycket). Försäkringskassans utredningsskyldighet i socialförsäkringsärenden kommer till direkt uttryck i 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

- 3.2 Att Försäkringskassan inte uppfyllt sin utredningsskyldighet inför sitt beslut om återbetalning mot Jessica Åberg innebär dock inte att *domstolen* inte uppfyllt sin utredningsskyldighet.
- 3.3 Domstolens utredningsskyldighet följer av 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och innebär ett ansvar för domstolen att se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Det är inte fråga om något fullständigt utredningsansvar för domstolen utan snarare om att domstolen måste tillse att tillräcklig utredning finns för att målet ska kunna avgöras. Detta brukar benämnas som att utredningen ska vara ”fullgod”. (Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. [5 mars 2025, version 9, JUNO], kommentaren till 8 § första stycket, Officialprincipens förhållande till bevisbördereglerna.)
- 3.4 Omfattningen av domstolens utredningsskyldighet bestäms utifrån såväl målets karaktär som hur partsförhållandena ser ut. En viktig komponent är bevisbördans placering. Har den enskilde bevisbördan krävs det i regel mer utredning för att nå fram till den punkt att målet kan avgöras, jämfört med när bevisbördan är placerad på den offentliga parten. (Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. [5 mars 2025, version 9, JUNO], kommentaren till 8 § första stycket, Målets beskaffenhet.)
- 3.5 Med hänsyn till att målet rör ett för Jessica Åberg betungande beslut i ett ärende som initierats av Försäkringskassan samt det förhållandet att Försäkringskassan har bevisbördan för att

förutsättningarna för återbetalning föreligger (se vidare om detta i avsnitt 5.1) måste domstolens skyldighet att läka Försäkringskassans fel genom egen utredning eller andra åtgärder vara i det närmaste obefintlig.

- 3.6 Försäkringskassan har i sitt överklagande anfört att det förhållandet att Försäkringskassan inte fullgjort sin utredningsskyldighet utgör ett sakprövningshinder i domstolen. För att kunna avgöra målet i sak har därför domstolen, enligt Försäkringskassan, därmed att välja mellan att avhjälpa felet eller att återförvisa målet till Försäkringskassan. (Se Försäkringskassans överklagande s. 4, Högsta förvaltningsdomstolens aktbilaga 1.)
- 3.7 Jessica Åberg tolkar Försäkringskassans inställning som att myndigheten riktar in sig på omfattningen av domstolens utredningsskyldighet. Försäkringskassan tycks mena att när *myndigheten* har brustit i sin utredningsskyldighet i mål om återbetalning ska utredningen vid *domstolen* anses vara otillräcklig för ett avgörande i sak, och sakprövningshinder ska anses föreligga.
- 3.8 Som Jessica Åberg har konstaterat bör domstolens utredningsskyldighet i detta mål vara i det närmaste obefintlig. Utredningen i det här målet ska således från domstolens perspektiv anses vara fullgod och sakprövningshinder kan inte anses föreligga. Om Försäkringskassan, vid ett avgörande i sak, inte kan visa att Jessica Åberg ska betala tillbaka det begärda beloppet till följd av att myndighetens utredning är bristfällig, ska beslutet upphävas.

4 ÅTERFÖRVISNING INNEBÄR EN NACKDEL FÖR JESSICA ÅBERG OCH EN FÖRDEL FÖR FÖRSÄKRINGSKASSAN

- 4.1 För att förstå skälen till att en återförvisning inte ska ske behöver det först klargöras på vilka sätt en återförvisning innebär en nackdel för Jessica Åberg och en fördel för Försäkringskassan.
- 4.2 Försäkringskassans beslut om återbetalning mot Jessica Åberg har upphävts av såväl förvaltningsrätten som kammarrätten eftersom Försäkringskassan inte i tillräcklig utsträckning utrett om förutsättningarna för återkrav är uppfyllda samt med vilket belopp ett eventuellt återkrav ska fastställas. En återförvisning av målet i ett sådant läge innebär oundvikligen att domstolen ger Försäkringskassan en ny möjlighet att komplettera sin bristfälliga utredning och fatta ett nytt beslut om återbetalning. Jessica Åberg försätts därmed i en sämre position än om återförvisning inte sker och beslutet endast upphävs (jfr Lindkvist, Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen s. 95 [2018, JUNO], där Lindkvist för ett resonemang kring att återförvisning kan betraktas som att myndigheten förutsättningslöst ska fortsätta utredningen, vilket riskerar vara till nackdel för den enskilde, åtminstone i relation till att myndigheten i stället hade tappat sin talan i enlighet med bevisbördereglerne).
- 4.3 Utöver den fördel som Försäkringskassan erhåller av domstolen i en sådan situation, innebär en återförvisning ytterligare oförutsägbarhet för Jessica Åberg beträffande den materiella utgången samt ytterligare tidsåtgång innan ett slutligt beslut fattas. Det bör särskilt framhållas att för det fall utredningen i det nya beslutet fortfarande skulle vara bristande skulle en domstol i

en oändlig cirkel kunna återförvisa målet och Försäkringskassan komplettera sin utredning. En sådan ordning framstår varken som ändamålsenlig eller lämplig.

5 VID AVGÖRANDE I SAK SKA MÅLET INTE ÅTERFÖRVISAS TILL FÖRSÄKRINGSKASSAN

5.1 Återförvisning i det här målet är inte förenligt med bevisbördans placering

5.1.1 När målet i domstolen har utretts till den punkt att det på ett godtagbart sätt kan avgöras – med andra ord när utredningen vid domstolen är att anse som fullgod – tar reglerna om bevisbörda och beviskrav vid. Om det finns brister i utredningen reglerar bevisbördereglerarna vilken av parterna som ska stå risken och därmed bära nackdelen för dessa brister (se von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. [5 mars 2025, version 9, JUNO], kommentaren till 8 § första stycket, Officialprincipens förhållande till bevisbördereglerarna). I mål om återbetalning av en socialförsäkringsförmån har Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att det är Försäkringskassan som har bevisbördan för att förutsättningarna för återkrav är uppfyllda (se HFD 2011 ref. 81 och HFD 2013 ref. 50).

5.1.2 Enligt reglerna om bevisbördans placering ska således Försäkringskassan bära nackdelen av att myndigheten inte uppfyllt sin utredningsskyldighet och därmed inte kunnat visa att förutsättningarna för återkrav är uppfyllda. En återförvisning av målet skulle dock ge Försäkringskassan fördelen att få en ny chans att komplettera sin utredning och fatta ett nytt beslut medan Jessica Åberg får bära nackdelen eftersom hon, i stället för att

endast få beslutet upphävt, riskerar att få ett nytt beslut om återbetalning mot sig. Detta står givetvis i strid med bevisbördereglerna.

5.1.3 Syftet med att ålägga Försäkringskassan bevisbördan för att förutsättningarna för återkrav föreligger är att inskräpa myndighetens utredningsansvar vid betungande myndighetsutövning mot enskilda. Det skapas därmed incitament för korrekt beslutsfattande i fall som är av stor betydelse för den enskilde, och det skapas en rimlig balans mellan det allmänna intresset av materiellt riktiga beslut och den enskildes rättssäkerhet och intresse av att inte bli föremål för onödigt utdragna rättsliga processer.

5.1.4 En återförvisning till Försäkringskassan kan därför inte anses vara förenligt med reglerna om bevisbördans placering och ändamålen bakom dessa.

5.2 Återförvisning i det här målet är inte förenligt med förvaltningsdomstolarnas roll som oberoende kontrollinstans

5.2.1 Även med hänsyn till förvaltningsdomstolarnas roll ska en domstol inte kunna återförvisa ett mål om återbetalning till Försäkringskassan när felet ligger hos myndigheten och en återförvisning är till den enskildes nackdel.

5.2.2 Förvaltningsprocessens främsta uppgift är att bereda den enskilde rättsskydd genom att få sin sak prövad och på så sätt myndighetsbesluten kontrollerade. Även om det finns ett samhällsintresse av materiellt riktiga beslut, har domstolarna inte ett ansvar för att aktivt förverkliga de allmänna intressena. Det måste i första hand ankomma på myndigheterna att bevaka

statens och kommunernas intressen. (Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. [5 mars 2025, version 9, JUNO], kommentaren till 8 § första stycket, Partsförhållandena. Jfr prop. 1994/95:27 s. 141 och prop. 1995/96:22 s. 79, där domstolens ansvar att överpröva, inte ompröva, förvaltningsbesluten understryks.)

- 5.2.3 Domstolen utredningsskyldighet sträcker sig således längre när brister i utredningen kommer vara till nackdel för den enskilde. Skulle en myndighets utredning framstå som tillräcklig för att vinna bifall men där det ändå finns förhållanden som talar till den enskildes fördel, har domstolen ett ansvar för att dessa förhållanden kommer fram. Domstolen ska alltså i större utsträckning kunna bistå en enskild part, vilket kommer till uttryck även i 29 § förvaltningsprocesslagen som tillåter domstolen att besluta till det bättre för enskild. (Se von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. [5 mars 2025, version 9, JUNO], kommentaren till 8 § första stycket, Partsförhållandena.)
- 5.2.4 Högsta förvaltningsdomstolen har berört denna primära uppgift hos förvaltningsdomstolarna att värna den enskildes rättssäkerhet i bl.a. RÅ 2006 ref. 46. I målet hänvisade Högsta förvaltningsdomstolen till det ojämna styrkeförhållandet mellan allmän och enskild part och konstaterade att domstolen har ett stort ansvar att se till att enskild part inte blir lidande genom att beslutsunderlaget är ofullständigt eller bristfälligt i något hänseende. Detta förhållningssätt till domstolars utredningsskyldighet framgår även av RÅ 83 2:10, där Högsta förvaltningsdomstolen inte uppmärksammade den offentliga

parten på att utredningen angående vissa avgörande omständigheter var oklar.

5.2.5 En annan omständighet som bör beaktas i sammanhanget är de principer som följer av rätten till en rättvis rättegång, som skyddas i 2 kap. 11 § regeringsformen och artikel 6.1 i Europakonventionen, som medför att förvaltningsdomstolarna måste ta hänsyn till det ojämna styrkeförhållande som typiskt sett föreligger i mål av det här slaget. Högsta domstolen har uttalat att utmärkande för en rättvis rättegång är bl.a. att parterna är likställda i processen och att rättsprocessen inte gynnar en part på den andres bekostnad (principen om parternas likställdhet, ”equality of arms”) (se t.ex. NJA 2017 s. 503 p. 14).

5.2.6 Mot bakgrund av förvaltningsdomstolarnas roll som en oberoende kontrollerande instans, vilket tar sig uttryck i ändamålet bakom domstolens utredningsskyldighet att värna den enskildes rättssäkerhet, kan det inte vara domstolens uppgift att hjälpa Försäkringskassan att fatta ett för den enskilde betungande beslut i ett ärende som myndigheten själv har initierat genom att återförvisa målet för kompletterande utredning. En återförvisning av målet till Försäkringskassan framstår därmed som oförenlig med förvaltningsdomstolarnas roll som oberoende kontrollinstans.

6 SAMMANFATTNING

6.1 Försäkringskassan har brustit i sin utredning inför sitt beslut om återbetalning av omvårdnadsbidrag mot Jessica Åberg. Bristerna har bestått i att Försäkringskassan inte beaktade de uppgifter som Jessica Åberg hade lämnat innan beslutet fattades om att dottern

till stor del bodde hemma och inte på LSS-boendet under den aktuella perioden, och inte utredde saken vidare genom att inhämta intyg eller kontakta boendet direkt. Med hänsyn till detta beslutade både förvaltningsrätten och kammarrätten att upphäva Försäkringskassans beslut om återbetalning.

- 6.2 Eftersom målet rör ett betungande beslut i ett ärende som Försäkringskassan har initierat och där Försäkringskassan har bevisbördan, bör domstolens utredningsskyldighet vara så pass begränsad att utredningen i målet måste anses vara fullgod. Något sakprövningshinder kan således inte anses föreligga och målet ska därför avgöras i sak.
- 6.3 Vid ett avgörande i sak ska Försäkringskassans beslut upphävas till följd av den bristande utredningen. En återförvisning av målet ska inte ske av följande anledningar.
- 6.4 *För det första* står en återförvisning klart i strid med reglerna om bevisbördans placering. Högsta förvaltningsdomstolen har fastställt att Försäkringskassan är den part som har bevisbördan i mål om återbetalning av socialförsäkringsförmån. Det är således Försäkringskassan som ska stå risken och bära nackdelen för bristande utredning. En återförvisning av målet innebär dock att Jessica Åberg får bära nackdelen som inte får beslutet upphävt medan Försäkringskassan tilldelas en ny chans att fatta ett för Jessica Åberg betungande beslut – vilket inte kan anses vara förenligt med bevisbördereglerne. Bevisbördereglerne har även ett handlingsdirigerande syfte som, vid riktig tillämpning, skapar incitament för korrekt beslutsfattande hos Försäkringskassan. En återförvisning är således oförenlig med såväl bevisbördereglerne i sak som med ändamålen bakom dem.

- 6.5 *För det andra* är återförvisning oförenligt med förvaltningsdomstolarnas roll och främsta uppgift att bereda den enskilde möjligheten att få sin sak prövad och därmed myndighetsbesluten kontrollerade. Detta kommer inte minst till uttryck i domstolens utredningsskyldighet, som främst syftar till att utjämna styrkeförhållandet mellan den enskilde och det offentliga.
- 6.6 Försäkringskassans beslut mot Jessica Åberg om återbetalning av omvårdnadsbidrag ska således upphävas och målet ska inte återförvisas till Försäkringskassan för förnyat ställningstagande. Högsta förvaltningsdomstolen bör därför avslå Försäkringskassans överklagande.

Som ovan,



Lisa Greene



Helena Myrin



Elmer Jonstoj Berg