

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
3004-12

meddelat i Stockholm den 19 februari 2014

KLAGANDE OCH MOTPART
AA

MOTPART OCH KLAGANDE
Försäkringskassan
103 51 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 maj 2012 i mål nr 1875-11, se bilaga (här borttagen)

SAKEN
Återkrav av sjukpenning

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.

BAKGRUND

Under 2008 vistades AA några månader i Ryssland samtidigt som Försäkringskassan betalade ut sjukpenning till henne. Hon hade

Dok.Id 144565

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
3004-12

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 AA skulle återbetala den sjukpenning som hade utgått under den aktuella tiden, 40 191 kr.

AA 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.

AA överklagade till Förvaltningsrätten i Växjö som avslog hennes överklagande. Sedan hon fullföljt sin talan hos Kammarrätten i Jönköping beslutade kammarrätten i den nu överklagade domen att delvis efterge kravet på återbetalning. Kammarrätten ansåg inte att det hade framkommit att AAs personliga eller ekonomiska situation motiverade eftergift av återbetalningsskyldigheten men däremot att Försäkringskassans dröjsmål med handläggningen av hennes begäran om omprövning hade inneburit en kränkning av hennes rätt till domstolsprövning inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Som en gottgörelse för denna kränkning satte kammarrätten ned kravet på återbetalning med 20 000 kr.

YRKANDEN M.M.

AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen befriar henne helt från återbetalningsskyldigheten och anför bl.a. att hennes ekonomi är synnerligen ansträngd och att hon uppbär försörjningsstöd.

Försäkringskassan yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ändrar kammarrättens

Mål nr
3004-12

dom och fastställer Försäkringskassans beslut. Försäkringskassan anför bl.a. att 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 har motsatt sig varandras ändringsyrkanden.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Inledningsvis konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att AA 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 lagen (1962:381) om allmän försäkring, 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 AAs 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.

AA 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

Mål nr
3004-12

målet återförvisas till Försäkringskassan för prövning av frågan om vad som numera framkommit om AAs personliga och ekonomiska förhållanden kan föranleda eftergift.

Vad Högsta förvaltningsdomstolen har att pröva i detta mål är därmed om AAs 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 AAs 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.

Mål nr
3004-12

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 AA 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 AA 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 AAs 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

Mål nr
3004-12

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 skäligen 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

Mål nr
3004-12

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 AAs 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 AAs 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.

BESLUT

Mål nr
3004-12

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

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Nils Dexe, Margit Knutsson, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Mattias Nordell.