

Datum
2020-12-30

Beteckning
Dnr AO 2020/157

Handläggare
Diana Lagercrantz, 010-116 94 24

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-
DOMSTOLEN

INKOM: 2020-12-30
MÅLNR: 7460-20
AKTBIL: 1

Högsta förvaltningsdomstolen

Klagande Allmänna ombudet för socialförsäkringen, 103 51 Stockholm

Motpart Jonathan Samuelsson, 19840103-4833

Överklagat avgörande Kammarrättens i Göteborg dom den 13 november 2020 mål nr 3683-20

Saken Föräldrapenning

Yrkande

Allmänna ombudet yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd och, med ändring av kammarrättens dom, förordnar att de 18 respektive 281 föräldrapenningdagar som Jonathan Samuelsson har fått ersättning för, ska återställas till respektive barns föräldrapenningpott.

Frågan i målet

Frågan i målet gäller återställande av föräldrapenningdagar i samband med återkrav av felaktigt utbetald ersättning. Hur ska ett återställande av dagar, där den försäkrade får tillgång till fler ersättningsdagar än vad lagen anger, bedömas? Ska Försäkringskassan återställa ersättningsdagar även i de fall då det felaktigt utbetalda beloppet inte återkrävs?

Skäl för prövningstillstånd

Allmänna ombudet hänvisar till de skäl för prövningstillstånd som anfördes i överklagandet till kammarrätten, med följande tillägg.

Det saknas vägledande avgöranden i frågan om återställande av föräldrapenningdagar får ske och på vilket sätt. Av vikt att framhålla är att föräldrapenning är en dagersättning som är begränsad till ett visst antal dagar per barn. Det finns ytterligare förmåner i socialförsäkringen som har liknande begränsningar.

Vad gäller andra dagersättningsförmåner återställer Försäkringskassan regelmässigt ersättningsdagar i samband med återkrav. Det gäller, utöver föräldrapenning, förmåner som tillfällig föräldrapenning, närståendepenning, sjukpenning och smittbärapenning. För vissa åldersgrupper är antalet ersättningsdagar med smittbärapenning och sjukpenning begränsade.

Återställande av dagar får rättsverkningar även för de grupper av försäkrade som inte har ett visst begränsat antal sjukpenningdagar. Ett exempel är sjukpenning, som kan betalas ut på två olika ersättningsnivåer, beroende på var i rehabiliteringskedjan den försäkrade befinner sig. Det innebär att förbrukande respektive återställande av dagar kan påverka med vilket belopp sjukpenning lämnas. Återställda dagar kan även innebära att den försäkrade hamnar på ett tidigare steg i rehabiliteringskedjan och därför får en snävare, för den försäkrade mer gynnsam, prövning av sin arbetsförmåga. Eftersom Försäkringskassan systematiskt, och på ett likartat sätt, återställer ersättningsdagar inom ramen för olika förmåner är det därför av vikt att högsta instans prövar förutsättningarna för när ersättningsdagar får återställas och särskilt vid en situation då ett återkrav inte verkställs.

Ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen i nu aktuellt mål skulle även få relevans för tillämpningen inom arbetslöshetsförsäkringen. Enligt uppgift från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) återställs ersättningsdagar i samband med återkrav inom arbetslöshetsförsäkringen på ett likartat sätt (se bilaga 2). Arbetslöshetskassornas sammanlagda återkrav för år 2019 uppgick till drygt 152 miljoner kr. Det förekommer också att arbetslöshetskassorna avstår från återkrav av felaktigt utbetald ersättning på ett sätt som synes likna Försäkringskassans tillvägagångssätt då återkrav underlåts (se bilaga 3).

Under perioden november 2019 – november 2020 handlade Försäkringskassan nästan 50 000 återkravsärenden gällande felaktigt utbetald sjukpenning, föräldrapenning samt tillfällig föräldrapenning. Detta motsvarar felaktigt utbetalda belopp om sammanlagt ca 414 miljoner kr (se bilaga 1, uppgifterna hämtade från Försäkringskassans statistikportal). I samtliga dessa återkravsärenden torde ersättningsdagar ha återställts till de försäkrade, i enlighet med Försäkringskassans tillämpning. Eftersom återställda ersättningsdagar på nytt kan tas ut av de försäkrade, har frågan betydelse även ur ett legalitets- och likabehandlingsperspektiv.

Allmänna ombudet har drivit den aktuella frågan i flera olika mål, både i kombination med fråga om återbetalning av felaktigt utbetald föräldrapenning och som enda fråga.¹ Hittills har de domstolar, som har tagit ställning till frågan om återställande av dagar, varit eniga om att dagarna inte ska återställas till de försäkrade. De kammarrätter som hittills prövat frågan har dock grundat sina bedömningar utifrån olika aspekter (se nedan under Grunder).

En närliggande fråga är om det finns skäl att hantera förmåner som föräldrapenning och närståendepenning annorlunda än förmåner som sjukpenning och smittbärapenning i detta sammanhang. De båda sistnämnda förmånerna är kopplade endast till den försäkrade själv, medan de båda första förmånerna är konstruerade så att ersättningsdagarna är kopplade till en annan person (barnet eller den svårt sjuke personen). Eftersom flera personer kan ansöka om föräldrapenning respektive närståendepenning för samma barn eller svårt sjuka person, har ett återställande av dagar rättsverkningar även för andra personer än den försäkrade som fått ersättning på felaktiga grunder.

¹ Se Kammarrättens i Sundsvall mål nr 202-18, Förvaltningsrättens i Göteborg mål nr 2259-17 respektive 5051-17, Förvaltningsrättens i Stockholm mål nr 26066-18 och Förvaltningsrättens i Luleå mål nr 2460-19. Frågan berördes även i Kammarrättens i Sundsvall mål nr 1434-18, där fokus dock låg på frågan om återbetalning av felaktigt utbetald föräldrapenning.

Sammanfattningsvis är det av vikt för ledning av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen prövar målet.

Grunder

I sak vidhåller allmänna ombudet de grunder som anförts i underinstanserna, med följande tillägg.

Försäkringskassans handläggning i praktiken

När Försäkringskassan återställer föräldrapenningdagar efter en felaktig utbetalning av föräldrapenning, sker detta genom rättning av förälderns historik i det digitala ärendehanteringsstödet (ÄHS). I och med rättningen av historiken förs samma antal dagar automatiskt tillbaka till barnets pott med föräldrapenningdagar. Efter historikrättningen ser det i ÄHS ut som om föräldern aldrig tagit ut de aktuella dagarna.

Försäkringskassans hantering baseras på föräldrapenningens karaktär av dagersättning. Tanken synes vara att dagar endast ska räknas av från barnets föräldrapenningpott om rätt till ersättning verkligen föreligger. Att räkna av dagar när ersättning har utgått felaktigt, synes Försäkringskassan uppfatta som en inskränkning av rätten till det maximala antal ersättningsdagar som anges i lag (jämför vägledning 2005:3, Återkrav, version 10, s. 60.)

Eftersom alla myndigheter har ett krav på sig att upprätthålla korrekta uppgifter i sina dataregister, baserat på annan lagstiftning, kan den ovan beskrivna hanteringen vid rättning i historiken ses som motiverad. Däremot har denna hantering inte någon koppling till den rättsliga frågan som avser hur man ska se på återställandet av dagar sett till förmånen i sig.

Domstolarnas bedömning och Försäkringskassans tillämpning

I dagsläget finns två kammarrättsavgöranden gällande återställande av föräldrapenningdagar – den nu aktuella kammarrättsdomen och Kammarrättens i Sundsvall dom den 29 augusti 2018 i mål nr 202-18. Båda kammarrätterna har bedömt att föräldrapenningdagarna inte ska återställas, men domskälen är inriktade på olika aspekter av frågan.

Kammarrätten i Sundsvall betonade omständigheten att Försäkringskassan hade beslutat att inte återkräva den felaktigt utbetalda ersättningen eftersom den försäkrade ansågs ha varit i god tro vid utbetalningstillfällena. Utifrån detta bedömdes att det inte var rimligt att också återställa de redan uttagna ersättningsdagarna.

Aktuell kammarrätt konstaterade inledningsvis att det rör sig om en i lag oreglerad situation. Därefter menade kammarrätten att, eftersom bestämmelserna i SFB anger ett högsta antal dagar då föräldrapenning kan lämnas, skulle ett återställande av dagarna innebära att reglerna om antalet föräldrapenningdagar åsidosattes. Därmed fanns det inte förutsättningar att återställa de aktuella föräldrapenningdagarna.

De förvaltningsrätter som hittills har prövat frågan efter allmänna ombudets överklaganden har anslutit sig till samma bedömning som Kammarrätten i Sundsvall gett uttryck för.

Försäkringskassan återställer fortfarande ersättningsdagar i samband med återkrav av olika dag ersättning. Eftersom domstolarna bedömer frågan annorlunda än Försäkringskassan, är det angeläget att Högsta förvaltningsdomstolen uttalar vad som är korrekt tillämpning.

Legalitets- och likabehandlingsperspektivet

Eftersom lagtexten inte reglerar om och under vilka förutsättningar föräldrapenningdagar ska återställas i en återkravssituation, finns vare sig ett hinder mot eller ett direkt stöd för Försäkringskassans hantering. Allmänna ombudet ser dock återställandet av föräldrapenningdagar som problematiskt ur flera synvinklar.

Ett tungt vägande argument för att inte återställa föräldrapenningdagarna, är att den försäkrade blir överkompenserad i de situationer där föräldrapenning först har utgetts felaktigt och Försäkringskassan sedan beslutar att återbetalning inte ska ske. Den försäkrade har då fått ersättning för uttagna dagar, som hen inte behöver betala tillbaka. Sedan har hen dessutom möjlighet att på nytt ansöka om och få ersättning för samma antal dagar.

Även i de fall där Försäkringskassan beslutar att den felaktigt utbetalda föräldrapenningen ska återbetalas, sker en viss överkompensation genom att den försäkrade får tillgång till fler ersättningsdagar än det maximala antal som lagen anger. Denna tillämpning innebär att försäkrade som har fått föräldrapenning utbetald felaktigt alltid får tillgång till fler ersättningsdagar än försäkrade som enbart har fått ersättning för de föräldrapenningdagar som de har rätt till enligt lag. Att ge en grupp försäkrade tillgång till fler ersättningsdagar än en annan grupp försäkrade kan ifrågasättas utifrån likabehandlingsprincipen. På sikt kan det leda till att allmänhetens tilltro till förmånen minskar. Det innebär också en ökning av statens utgifter för utbetald föräldrapenning när vissa försäkrade får ersättning för dagar utöver det lagstadgade antalet.

Ett annat skäl som talar mot ett återställande är att Försäkringskassans tillämpning kan medföra att en försäkrad kan sätta i system att ansöka om föräldrapenning på felaktig grund, som leder till utbetalning om högst 2 000 kronor. Om det felaktigt utbetalda beloppet understiger 2 000 kr, kommer Försäkringskassan sannolikt inte kräva tillbaka ersättningen och återställa ersättningsdagar till den försäkrade.² Om detta sker finns således en möjlighet att utnyttja förmånen som inte är förenlig med lagstiftningen.

En konsekvens av att inte återställa föräldrapenningdagarna, som alltså talar för att återställande bör göras, är att den försäkrades arbetsgivare kan neka denne ledighet från sitt arbete enligt föräldraledighetslagen, om föräldrapenningdagarna ser ut att vara förbrukade. Om dagarna inte återställs till barnets pott, innebär detta vidare en inskränkning för båda föräldrarna i deras rätt att fritt disponera över och ta ut föräldrapenning för barnet. Här vill allmänna ombudet påpeka att korrekt utbetald föräldrapenning för en förälder

² Enligt ett administrativt beslut, som fattades av Försäkringskassans ledning år 2015, instrueras Försäkringskassans handläggare att inte utreda och besluta i återkravsärenden när det felaktigt utbetalda beloppet understiger 2 000 kr. Detta beslut är fortfarande gällande inom Försäkringskassan. (Jämför Förvaltningsrättens i Göteborg mål nr 5051-17, där den felaktiga utbetalningen understeg 2 000 kr. Försäkringskassan underlät återkrav och återställde föräldrapenningdagarna till den försäkrades barn.)

också innebär en inskränkning i den andra föräldrarnas möjlighet att fritt disponera föräldrapenningdagarna.

Sammanfattning

Den aktuella frågan i målet rör en i lagstiftningen oreglerad situation som lösts på ett pragmatiskt sätt vid tillämpningen. Enligt allmänna ombudets mening finns det, med hänsyn till bl.a. likabehandlingsprincipen, skäl som talar mot Försäkringskassans nuvarande tillämpning vid återställande av föräldrapenningdagar och rättande av försäkringshistoriken efter återkrav.

Nuvarande tillämpning ger den försäkrade rätt till föräldrapenning med minst det antal ersättningsdagar som angivits i lag utan den inskränkning som annars skulle ha skett vid återkrav. Mot denna bakgrund bör de 18 respektive 281 föräldrapenningdagar, som Jonathan Samuelsson tidigare har fått ersättning för, återställas till barnens föräldrapenningpott.

Essa Malmqvist
Allmänna ombudet

Bilagor:

1. Statistiksammanställning över återkravsärenden under perioden november 2019 – november 2020, fördelade på förmån och orsak till felaktig utbetalning. Uppgifterna hämtade ur Försäkringskassans statistikportal.
2. Skrivelse från IAF om återställande av dagar i samband med återkrav av arbetslöshetsersättning. Statistik från IAF gällande återkrav av arbetslöshetsersättning för åren 2017 – 2019.
3. IAF:s rapport 2020:2, Arbetslöshetskassornas avskrivning av återkrav.

Tacksam om beslut/dom och andra handlingar från domstolen skickas till allmänna ombudet på följande mejladress: allmannaombudet@forsakringskassan.se