

Målnummer:	T225-90	Avdelning:	
Domsnummer:	ST255-91		
Avgörandedatum:	1991-06-13		
Rubrik:	Sedan försäkringskassa beslutat om återbetalningsskyldighet av utgivna bidrag, har försäkringsrätt i dom lämnat besvär över beslutet utan bifall. Fråga om domen utgör exekutionstitel.		
Lagrum:	• 1 kap. 1 § utsökningsbalken (1981:774) • 3 kap. 1 § utsökningsbalken (1981:774) • 29 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) • 12 § lag (1947:529) om allmänna barnbidrag • 20 kap. 4 § lag (1962:381) om allmän försäkring • 10 § lag (1962:381) om allmän försäkring • 12 § lag (1964:143) om bidragsförskott • 13 § lag (1964:143) om bidragsförskott		
Rättsfall:	• NJA 1983 s. 362 • NJA 1987 s. 780 I		

REFERAT

Stockholms läns allmänna försäkringskassa beslöt d 6 okt 1982 om återkrav från R.Å. av dels barnbidrag med 5 900 kr dels bidragsförskott med 12 736 kr, som hon hade uppburit för sina båda barn S., född 1970, och C., född 1971, för tiden juli 1980-juni 1981. Besluten fattades med stöd av 12 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag samt 12 och 13 §§ lagen (1964:143) om bidragsförskott enligt vilka bestämmelser återbetalningsskyldighet kan åläggas den som felaktigt uppburit allmänt barnbidrag eller bidragsförskott. Sedan R.Å. enligt meddelad besvärshänvisning begärt omprövning av besluten, fann försäkringskassan d 28 jan 1983 i beslut enligt 20 kap 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring ej anledning ändra de tidigare besluten. R.Å. besvarade sig hos försäkringsrätten för Mellansverige och yrkade ändring av försäkringskassans beslut att återkräva utgivna bidrag. Försäkringsrätten avgjorde saken genom dom d 11 aug 1986. I domslutet uttalade försäkringsrätten att domstolen inte biföll R.Å:s talan. Domen vann laga kraft.

Försäkringskassan ansökte sedermera vid Stockholms TR om betalningsföreläggande för R.Å. på 18 636 kr.

R.Å. anmälde bestridande, varefter målet på försäkringskassans begäran hänsköts till rättegång.

Försäkringskassan nedsatte sitt krav till 15 916 kr, varav 5 200 kr avsåg barnbidrag för tiden 1 sept 1980-30 juni 1981 och 10 716 kr bidragsförskott för samma tid. Till stöd för sin talan anförde försäkringskassan att R.Å. och barnen, vilka var finska medborgare, under den angivna tiden inte hade varit bosatta i Sverige, att R.Å. därför inte hade varit berättigad att erhålla barnbidrag och bidragsförskott samt att hon - oberoende av om hon varit i god tro eller inte - var återbetalningsskyldig för vad hon hade uppburit.

R.Å. bestred bifall till käromålet och gjorde gällande att hon och barnen hade varit bosatta i Sverige under den angivna perioden.

TR:n (tingsfiskalen Gauffin-Pehrson) meddelade dom d 24 april 1989.

I domskälen anförde TR:n inledningsvis: Avgörande för frågan huruvida försäkringskassans talan kan bifallas eller inte är till en början om barnbidrag resp bidragsförskott rätteligen bort utgå under i målet aktuell period eller inte. Svaret på den frågan beror i sin tur på huruvida R.Å. och barnen under nämnda period var att anse som bosatta i Sverige eller inte.

TR:n fann på anförda skäl att R.Å. och barnen måste anses ha varit bosatta i Sverige under den angivna perioden och lämnade med hänvisning härtill försäkringskassans talan utan bifall.

Försäkringskassan fullföljde talan i Svea HovR och yrkade bifall till käromålet.

R.Å. bestred ändring.

HovR:n (hovrättslagmannen Wilhelmson, hovrättsrådet Karle och t f hovrättsassessorn Ahlbäck, referent) anförde i dom d 19 april 1990:

Domskäl. I 12 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag och 13 § lagen (1964:143) om bidragsförskott finns bestämmelser som innebär att enskild under vissa angivna förutsättningar kan åläggas att återbetala ersättning som han uppburit. Beslut om återbetalningsskyldighet fattas av allmän försäkringskassa. Talan fullföljs till försäkringsrätten.

Ett av försäkringskassan fattat beslut om återbetalningsskyldighet utgör inte exekutionstitel (NJA 1983 s 362). Fullföljs inte talan mot ett sådant beslut till försäkringsrätten måste därför talan om förpliktande att återbetala erhållen ersättning väckas vid allmän domstol, för den händelse det blir nödvändigt att vidta exekutiva åtgärder.

Fråga är då om försäkringsrättens dom utgör exekutionstitel. Enligt 3 kap 1 § 1 st 1 UB utgör domstols dom - däri inbegripet försäkringsrätts dom - exekutionstitel. Emellertid begränsas UB:s tillämpningsområde genom 1 kap 1 § UB där det bl a sägs att UB är tillämplig i fråga om verkställighet av dom eller annan exekutionstitel, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse.

För frågan om en dom skall anses innefatta betalningsskyldighet eller inte bör enligt HovR:ns mening inte de ordalag som används i domslutet vara avgörande utan den reella innebörden av domen. Enligt ordalydelsen innefattar försäkringsrättens domslut i nu aktuellt fall inget åläggande för R.Å. att betala. Under rubriken domskäl har emellertid försäkringsrätten fastslagit att R.Å. är skyldig att betala tillbaka vad hon erhållit för mycket. Även om försäkringsrättens domslut inte innehåller något direkt åläggande för R.Å. är således domens reella innebörd att R.Å. är skyldig att återbetala vad hon erhållit för mycket.

Ett argument mot att betrakta försäkringsrättens dom som en exekutionstitel är att, eftersom försäkringskassans beslut inte är exigibelt, detta skulle kunna innebära att R.Å. kommer i en försämrad situation genom att hon fullföljt talan till försäkringsrätten. Detta skulle kunna betraktas som en ändring till det sämre för klaganden, vilket anses vara en icke tillåten följd av att någon fullföljer talan mot ett avgörande.

Följden av att inte tillerkänna försäkringsrättens dom exigibilitet skulle bli att försäkringskassan måste anhängiggöra fullgörelsetalan vid allmän domstol, såsom skett i detta fall. Enligt allmänna rättsgrundsatser kan emellertid inte allmän domstol materiellt ompröva ett avgörande som fattats av en förvaltningsdomstol. Detta innebär att försäkringsrättens ställningstagande i frågan om återbetalningsskyldighet är bindande. Den nackdel för R.Å. som det skulle innebära att försäkringsrättens dom utgör exekutionstitel är därmed inte så betydande.

HovR:n finner därför att försäkringskassans beslut, sedan detta av försäkringsrätten prövats och befunnits riktigt, är att betrakta som en exekutionstitel.

TR:n borde därför inte ha upptagit försäkringskassans talan till prövning. Den omständigheten att försäkringskassan vid TR:n inskränkt sin talan att avse ett lägre belopp än det som var aktuellt vid målets prövning vid försäkringsrätten föranleder inte annat bedömande.

Domslut. Med undanröjande av TR:ns dom avvisar HovR:n försäkringskassans talan.

Försäkringskassan sökte revision och yrkade att målet skulle återförvisas till HovR:n för prövning i enlighet med försäkringskassans talan där.

R.Å. bestred betalningsskyldighet men uttalade sig inte i frågan om återförvisning.

Yttranden avgavs i målet av riksskatteverket, riksförsäkringsverket och försäkringsrätten för Mellansverige.

Målet avgjordes efter föredragning.

Föredraganden, Revsekr Ekman, föreslog i betänkande följande beslut: Skäl. Såsom HovR:n funnit utgör försäkringsrätts dom exekutionstitel, om den innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse. Försäkringsrättens domslut i det ifrågavarande målet innehåller att R.Å:s yrkande om ändring av försäkringskassans beslut - som inte är exigibelt - inte bifalls. Domslutet innehåller således inte något åläggande för R.Å. att betala beloppet. Försäkringsrätten hade inte heller - enligt 29 § förvaltningsprocesslagen - kunnat i detta mål, där talan mot försäkringskassans beslut fördes av den enskilde ensam, förordna om exigibilitet genom att förplikta klaganden att betala. Försäkringsrättens dom är således att anse som en dom på fastställelse av skyldigheten att återbetala och den utgör därför inget hinder mot att pröva den fullgörelsetalan som försäkringskassan väckt i allmän domstol. HovR:n har därför inte bort avvisa denna talan.

HD:s avgörande. Med undanröjande av HovR:ns dom visar HD målet åter till HovR:n för fortsatt handläggning. HD (JustR:n Knutsson, Jermsten, Heuman, referent, och Lambe) fattade slutligt beslut, vari under rubriken Skäl - efter en erinran om bakgrunden till och innehållet i försäkringsrättens för Mellansverige dom d 11 aug 1986 - anfördes: Frågan i målet gäller om försäkringsdomstolens dom är att anse som en exekutionstitel. HD har förordnat att riksskatteverket, riksförsäkringsverket och försäkringsrätten för Mellansverige skall avge yttrande i målet, företrädesvis avseende frågan om den rättsliga karaktären av försäkringsdomstols dom i anledning av besvär över försäkringskassans beslut om återbetalning av social ersättning.

Riksförsäkringsverket har i sitt yttrande uttalat att den uppställda frågan i första hand gäller om domen skall betraktas som fullgörelse- eller fastställelse-dom. Riksförsäkringsverket anser att betalningsskyldighetens omfattning kan utläsas av försäkringsrättens dom, eftersom kassan beslutat om återkrav för en angiven tid med angivna belopp, och att förutsättningar därför föreligger för att verkställa domen. Riksförsäkringsverket menar att starka skäl talar för att betrakta försäkringsrättens dom som en fullgörelse-dom. Det är en smidig och praktisk lösning, som är allmänt förekommande i dag, och varigenom kompetenskonflikter mellan förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna undviks. Varken från de exekutiva myndigheternas eller den enskildes synpunkt föreligger enligt riksförsäkringsverket några betänkligheter häremot, då någon risk för missbedömning av betalningsskyldighetens omfattning ej föreligger.

Riksskatteverket har bl a anfört att försäkringskassan har meddelat beslut i saken och inte bara uttalat sin partsståndpunkt. Försäkringskassans beslut innefattar ett åläggande att fullgöra en förpliktelse och återbetalningsfrågan har genom försäkringsrättens dom avgjorts med den innebörd som försäkringskassans beslut innehåller. Enligt verkets uppfattning är försäkringsrättens dom ett exigibelt avgörande.

Försäkringsrätten har i sitt yttrande anfört bl a:

Försäkringsrättens domslut brukar i fall som inte innebär någon ändring av kassans beslut numera som regel formuleras: Försäkringsrätten avslår NN:s yrkande. Om försäkringsrätten delvis bifaller yrkandet i försäkringsrätten kan domslutet exempelvis lyda: Försäkringsrätten ändrar endast på så sätt försäkringskassans beslut att försäkringsrätten nedsätter NN:s återbetalningsskyldighet till X kr. - Försäkringsrätten förordnar att försäkringskassan skall vidta de åtgärder som föranleds av denna dom.

Försäkringsrättens domslut innehåller alltså inte något uttryckligt förpliktande på samma sätt som domslut i fullgörelsedomar från allmän domstol brukar göra. Enligt försäkringsrättens mening torde det trots detta aldrig föreligga några som helst svårigheter att genom en jämförelse mellan kassans beslut och försäkringsrättens dom utläsa att den enskilde är återbetalningsskyldig och vilket belopp han har att utge till kassan. Försäkringsrätten anser därför att försäkringsrätts domar i mål av förevarande slag i och för sig uppfyller förutsättningarna i 1 kap 1 § UB.

Fråga är då om det finns andra omständigheter, som skulle kunna medföra att försäkringsrättsdomar inte skulle kunna anses vara exigibla. Det har i litteraturen framhållits att en förvaltningsdomstols avgörande inte får starkare verkan än det överklagade beslutet (se t ex Lavin i Förvaltningsrättslig tidskrift 1988 s 45 ff). Enligt försäkringsrättens mening är det dock tveksamt om denna princip hör gälla utan undantag. Kassans beslut är utan tvekan ett rent partsbesked. Detta besked har kassans motpart inte låtit sig nöja med utan överklagat för att få en domstolsprövning till stånd. Domstolen har företagit en omfattande och allsidig prövning och har som tidigare framhållits naturligtvis beaktat både de omständigheter som talar till fördel och de som talar till nackdel för klaganden. Om inte rätten haft anledning att komplettera målet är det dock i regel endast denne som framfört några egna synpunkter till rätten.

En annan omständighet, som skulle kunna medföra tveksamhet, om domen är exigibel, är att klaganden till försäkringsrätten genom sina besvär åsyftat ett gynnande beslut men riskerar få sin sak försämrad genom att försäkringsrättens dom är exekutionstitel men icke kassans beslut. Klaganden känner säkerligen inte till detta, vilket naturligtvis i och för sig saknar betydelse.

Däremot kan det med fog hävdas att det skulle vara en klar nackdel för klaganden, om kassan skulle nödgas vända sig till allmän domstol för att få en exekutionstitel. Allmän domstol saknar enligt försäkringsrättens mening i praktiken möjlighet att ändra försäkringsrättens dom. Försäkringsrätten är exklusivt behörig att döma i denna typ av mål. Talan vid allmän domstol skulle därför endast medföra en onödig omgång för den återbetalningsskyldige, som dessutom riskerar få betala rättegångskostnader.

Försäkringsrätten anser med hänsyn till det anförda att försäkringsrätts dom rörande återbetalningsskyldighet är att anse som fullgörelsedom och därför skall kunna läggas till grund för exekutiva åtgärder. Försäkringsrätten delar alltså den uppfattning som HD domskälsvis givit uttryck för i rättsfallet NJA 1987 s 780 I.

HD har tidigare prövat frågan huruvida försäkringskassas beslut enligt 13 § 1 st lagen om bidragsförskott att återkräva för mycket utbetalat belopp är att anse

som exekutionstitel. Spörsmålet har i rättsfallet NJA 1983 s 362 besvarats nekande. Den exekutiva verkan av beslut av försäkringsrätten eller i sista hand försäkringsöverdomstolen vid fullföljd av ärende om återbetalningsskyldighet har berörts i ett s k obiter dictum i NJA 1987 s 780 I. HD har därvid uttalat att beslut varigenom en försäkringsdomstol ålagt enskild att återbetala uppburen ersättning utgör exekutionstitel enligt 3 kap 1 § 1 st 1 UB och kan läggas till grund för verkställighet.

I doktrinen har uttalandet kritiserats (se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 14 uppl s 156, Lavin i Förvaltningsrättslig tidskrift 1988 s 42 ff samt Gregow ibidem s 144 ff). Kritiken går främst ut på att försäkringskassans beslut är ett s k partsbesked och att, om en förvaltningsdomstol efter besvär omprövar ett beslut av en förvaltningsmyndighet, domstolens avgörande inte kan få större verkan än det överklagade beslutet. En sådan effekt skulle också strida mot principen om reformatio in peius. Det har även framhållits att komplikationer kan uppstå särskilt när förvaltningsmyndighetens beslut överklagas endast delvis.

Den fråga som först bör besvaras i målet är om försäkringsrättens dom angående återbetalningsskyldighet kan utgöra en exekutionstitel enligt 3 kap 1 § 1 st UB. Under punkt 1 anges bland exekutionstitlarna domstols dom. Med domstol avses både allmän domstol och förvaltningsdomstol. Något undantag för vissa slag av domar finns ej. Balkens förarbeten ger ej heller belägg för att en dom som den i målet aktuella inte är exekutionstitel. Skälet för en sådan uppfattning skulle vara att försäkringskassan har gett ett s k partsbesked och därmed skulle ramen för det fortsatta förfarandet vara given. Försäkringskassans avgörande innebär emellertid - som framgår av de inledningsvis åberopade lagrummen - ett beslut om att ålägga återbetalningsskyldighet av felaktigt utgivna bidrag. Beslutet innefattar myndighetsutövning och kan efter besvär omprövas och överprövas. Det förhållandet att ett avgörande efter besvär i motsats till det tidigare beslutet kan verkställas kan knappast anses innebära någon ändring i sak till klagandens nackdel. Att vissa domar skulle ges en begränsad verkan synes också mindre väl förenligt med domstolarnas rättsskipande uppgift. Praktiska skäl talar också för att en ny prövning av allmän domstol i görligaste mån bör undvikas. En sådan ordning är tidsödande och inte alldeles okomplicerad särskilt med hänsyn till den kompetenskonflikt som kan uppkomma beträffande räckvidden av allmän domstols prövningsrätt. En prövning av allmän domstol är ej påkallad från rättssäkerhetssynpunkt. Sammantaget är skälen övertygande för att vidhålla den rättsuppfattning som HD gett uttryck åt i sitt uttalande i 1987 års rättsfall.

En ytterligare förutsättning för att den nu aktuella domen skall kunna tjäna som exekutionstitel är att domen innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse (1 kap 1 § 1 st UB). Domslutet i försäkringsrättens dom har fått den avfattningen att R.Å:s yrkande i försäkringsrätten lämnats utan bifall. Domslutet innehåller alltså inte någon uttrycklig föreskrift om betalningsskyldighet. Det är angeläget att underlätta de exekutiva myndigheternas hantering genom att domslutet i en fullgörelsedom utformas som ett tydligt åläggande. En uttrycklig föreskrift i domslutet är emellertid inte nödvändig för att en dom skall anses som en fullgörelsedom. Det avgörande är nämligen inte de ordalag som används i domslutet utan den reella innebörden (se Gregow, Utsökningsrätt, 2 uppl s 52 f). Försäkringsrättens domslut läst tillsammans med försäkringskassans beslut kan knappast ges annan mening än att försäkringsrätten ej ändrat den återbetalningsskyldighet varom försäkringskassan har beslutat. Domen får - i enlighet med vad försäkringsrätten avsett - därför anses innebära ett åläggande för R.Å. att återbetala felaktigt uppburna bidrag.

På grund av det anförda skall försäkringskassans yrkande lämnas utan bifall.

HD:s avgörande. HD fastställer det slut vartill HovR:n kommit.

JustR Nyström var av skiljaktig mening och ansåg att domskälen, efter det stycke som avslutades med "Det har även framhållits att komplikationer kan uppstå särskilt när förvaltningsmyndighetens beslut överklagas endast delvis" borde lyda enligt följande: I 3 kap 1 § 1 st UB anges de olika slag av exekutionstitlar som kan läggas till grund för verkställighet enligt UB. Enligt första punkten i bestämmelsen utgör domstols avgörande sådan titel, förutsatt att det innefattar åläggande av förpliktelse. Med domstol avses inte bara allmän domstol utan även förvaltningsdomstol samt specialdomstol. Det är ställt utom tvekan att en försäkringsrätts dom under den angivna förutsättningen utgör en exekutionstitel.

Av ett domsluts ordalydelse kan inte alltid utläsas, att det innebär ett åläggande eller en förpliktelse. En överrätts domslut måste regelmässigt läsas mot bakgrund av den överklagade domens. Det får emellertid, i såväl verkställighetspraxis som doktrinen (se Gregow, Utsökningsrätt, 2 uppl s 52) anses godtaget att vid tveksamhet beträffande domslutets ordalag det är den reella innebörden av domen eller beslutet som är avgörande.

Till grund för försäkringskassans beslut om återbetalningsskyldighet ligger bestämmelserna i skilda lagar på socialförsäkringsområdet om återbetalningsskyldighet, som t ex 20 kap 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, 12 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag och 13 § lagen (1964:143) om bidragsförskott. Om den enskilde godtar kassans beslut medför detta ofta rent praktiskt, att skulden kvittas mot honom senare tillkommande bidrag. Samma bestämmelser om återbetalningsskyldighet utgör vid ett överklagande grunden även för försäkringsrättens dom. Skyldigheten att återbetala skulle således i och för sig kunna, utan att den uttryckligen angivits, inläsas i försäkringsrättens avgörande och detta kunna utgöra grund för verkställighet. För en sådan lösning kan även sägas tala att vid en fullgörelsetalan förd av försäkringskassan vid allmän domstol endast kan ske en prövning av kassobeslutets laglighet och inte av återbetalningsskyldighetens innehåll. Frågan är då om en försäkringsrätts dom, av vilken kan utläsas en betalningsskyldighet, ändock skall fränkännas verkan av exekutionstitel.

Varken i förarbetena till UB eller i lagtexten har gjorts något undantag från regeln att domstols avgörande, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, är verkställbart. I ett fall där förvaltningsdomstolens dom innebär en prövning av ett icke verkställbart myndighetsbeslut uppkommer emellertid en konflikt med den i doktrinen redovisade principen om verkan av förvaltningsdomstols avgörande. Denna konflikt har inte diskuterats av lagstiftaren, vilket hade kunnat förväntas, om avsikten varit att överge principen. En fråga av sådan vikt bör inte anses vara överlämnad åt rättstillämpningen. Ett åsidosättande av principen skulle även innebära att den enskilda part, som överklagar innehållet i ett icke verkställbart myndighetsbeslut, åsamkas en processuell nackdel, något som även om hans sak inte försämrats får sägas falla under förbudet mot reformatio in pejus. Frågan kan även ställas om en verkställbarhet av förvaltningsdomstolens dom under sådana förhållanden är förenlig med bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om räckvidden av domstolens avgörande. Härtill kommer de oförutsebara svårigheter som skulle orsakas av verkställighetsorganen.

Sammanfattningsvis bör, om i ett fall som det förevarande försäkringsrättens dom skall vara verkställbar, överlämnas åt lagstiftaren att åstadkomma detta genom t ex en utvidgning av 3 kap 1 § UB. Detta i sin tur torde främst av rättssäkerhetsskäl och för erhållande av enhetlighet förutsätta en ändrad beslutsordning inom försäkringskassorna.

I det nu rådande rättsläget är försäkringsrättens dom att anse som en dom på fastställelse av R.Å:s återbetalningsskyldighet. Den utgör därför inget hinder för allmän domstol att pröva den fullgörelsetalan som försäkringskassan väckt där. HovR:n har därför inte bort avvisa denna talan.

Sökord: Exekutionstitel; Försäkringsdomstol; Rättegångshinder

Litteratur:
