

Beviskrav vid bedömning av återbetalningsskyldighet

Försäkringskassans ställningstagande

Det beviskrav Försäkringskassan måste uppnå för att fullgöra sin bevisbörda i ett återkravsärende ska vara *hög grad av sannolikhet*.

Det innebär att beslut om återkrav endast ska fattas när det föreligger en hög grad av sannolikhet för att ersättning har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och för att förutsättningarna för återbetalningsskyldighet är uppfyllda enligt den återkravsbestämmelse som ska tillämpas (t.ex. 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB).

Beviskravet ska gälla såvida inte ett annat beviskrav anges i författning, förarbeten eller framgår av vägledande avgörande från högsta instans.¹

Bakgrund och överväganden

Varför behövs ett rättsligt ställningstagande?

Försäkringskassan har en lagstadgad utredningsskyldighet i både ansöknings- och återkravsärenden.² Denna utredningsskyldighet är primär i förhållande till myndighetens bevisprövning. Detta innebär att Försäkringskassan måste ha fullgjort sin utredningsskyldighet för att kunna pröva om beviskravet är uppfyllt. Om utredningsskyldigheten inte är fullgjord i ett ärende föreligger hinder mot att pröva om beviskravet är uppfyllt i detta ärende.³ I det följande förutsätts därför att Försäkringskassan har fullgjort sin utredningsskyldighet.

I Försäkringskassans ansökningsärenden ligger bevisbördan på den enskilde sökanden.⁴ Den enskilde fullgör sin bevisbörda genom att vara aktiv i utredningen och ge in nödvändiga uppgifter till stöd för att den sökta förmånen ska beviljas. Beviskravet i ansökningsärenden är normalt *sannolikt*.⁵ För bifall till ansökan måste det genom uppgifterna i utredningen framstå som sannolikt att förutsättningarna för rätt till den sökta förmånen är uppfyllda.

¹ I rättsfallet HFD 2013 ref. 50 har HFD fastslagit att ett lägre beviskrav ska gälla när det gäller att visa att ett samboförhållande har förelegat under den period återkravet avser; I rättsfallet HFD 2021 not 1 har HFD öppnat för att det även kan finnas andra situationer där utrednings- och bevissvårigheter för Försäkringskassan motiverar ett lägre beviskrav.

² 110 kap. 13 § SFB, 23 § förvaltningslagen.

³ Gustav Lindkvist, *Bevisfrågor i förvaltningsprocessen*, JUNO-version 1 2019 s. 33 f.

⁴ HFD 2013 ref. 50.

⁵ Försäkringskassans vägledning (2004:7) *Förvaltningsrätt i praktiken*



Beslutsdatum
2022-05-30

Vår beteckning
Dnr FK 2021/002587
Serienummer
2022:05

I återkravsärenden är det däremot Försäkringskassan som har bevisbördan för att det föreligger återbetalningsskyldighet.⁶ För att fullgöra denna måste Försäkringskassan, med den grad av säkerhet som framgår av beviskravet, kunna visa dels att ersättningen har utbetalats felaktigt eller med för högt belopp och dels att förutsättningarna för återbetalningsskyldighet är uppfyllda, enligt den återkravsregel som ska tillämpas.

För att Försäkringskassan ska kunna besluta att en utbetald ersättning ska betalas tillbaka måste alltså myndigheten ha fullgjort sin bevisbörda. Är bevisbördan inte fullgjord saknas rättsliga förutsättningar att besluta om återkrav. En korrekt bedömning av om bevisbördan är fullgjord förutsätter emellertid att beviskravet är känt. Kännedom om beviskravet är således en grundläggande förutsättning för att Försäkringskassan på ett juridiskt korrekt sätt ska kunna pröva ett återkravsärende i sak.

Ett återkravsärende inleds av Försäkringskassan som överväger att fatta ett för den enskilde betungande beslut. Det är i praktiken fråga om ett tvångsmässigt förfarande som kan utmynna i en fordran på den enskilde. Detta innebär att särskild hänsyn måste tas till den enskildes rättssäkerhet och dennes möjligheter att tillvarata sin rätt. Att återkravsärenden prövas i sak utan kännedom om beviskravet utgör ett rättssäkerhetsproblem.

Varken lagstiftning, förarbeten eller praxis från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ger något svar på vilket beviskrav som ska tillämpas för Försäkringskassan när ärendet avser återkrav. HFD har i några fall snuddat vid frågan om beviskrav i återkravsärenden men inte i något fall klart uttalat sig i frågan. I rättsfallet HFD 2013 ref. 50 som avsåg återkrav av bostadsbidrag utmynnade HFD:s prövning i uttalandet att Försäkringskassan "inte med tillräcklig grad av sannolikhet" hade visat att den enskilde levde i ett samboförhållande. HFD angav dock inte närmre vilken grad av sannolikhet som skulle ha varit tillräcklig. Uttrycksättets närmre innebörd är därmed så pass oklar att det inte kan uppfattas som ett beviskrav. Snarare torde uttalandet avse att ge uttryck för bedömningen att Försäkringskassan inte fullgjort sin bevisbörda eftersom man inte hade uppnått beviskravet. Det är dock oklart vilket beviskrav som avsågs.⁷

Den enda rättspraxis som finns där ett konkret beviskrav har formulerats för Försäkringskassan utgörs av några domar från Kammarrätten i Jönköping.⁸ I dessa uttalas, att det förhållandet att Försäkringskassan har en omfattande utredningsskyldighet samt att ett återkrav är särskilt ingripande mot den

⁶ HFD 2011 ref. 81; HFD 2013 ref. 50; Ett undantag från principen att det är Försäkringskassan som har bevisbördan föreligger i ärenden om återkrav av statligt tandvårdsstöd.

⁷ Lindkvist, a.a. s. 99; Rättsfallet HFD 2013 ref. 50 saknar direkt betydelse för vilket beviskrav som bör gälla normalt för Försäkringskassan när ärendet gäller återkrav. Detta eftersom HFD tillämpade ett lägre beviskrav än det som vanligen gäller i återkravsärenden för den omständigheten som var under prövning i målet (förekomsten av ett samboförhållande); HFD:s uttryckssätt "tillräcklig grad av sannolikhet" förekommer även i ett senare avgörande, HFD 2021 not 1, och då i minoritetens skiljaktiga mening.

⁸ Kammarrätten i Jönköping, dom 2011-12-14 i mål nr 3518-10 och dom 2012-01-23 i mål nr 586-11.



enskilde talar för ett högt beviskrav. Kammarrätten har i dessa domar tillämpat beviskravet "hög grad av sannolikhet".⁹

I avsaknad av normgivning från lagstiftare och HFD och i syfte att uppnå en mer rättssäker och enhetlig rättstillämpning finns anledning att genom ett rättsligt ställningstagande klargöra vilket beviskrav som gäller för Försäkringskassan när ärendet avser återkrav.

Varför ett högt beviskrav?

Om varken författning, förarbeten eller avgöranden från högsta instans kan tillhandahålla det nödvändiga beviskravet måste detta fastställas utifrån allmänna överväganden.

Enligt doktrinen väljs ett beviskrav för att bidra till – eller åtminstone inte motverka – att ett visst intresse får genomslag i rättstillämpningen.¹⁰ Beviskravets höjd fastställs således utifrån en intresseavvägning. I Försäkringskassans fall sker denna avvägning främst mellan intresset av materiellt riktigt beslut och den enskildes rättssäkerhet.^{11 12}

I Försäkringskassans ansökningsärenden prioriteras intresset av materiellt riktigt beslut. Av den anledningen kan beviskravet varken vara alltför högt eller alltför lågt. Beviskravet "sannolikt" anses vara det mest välavvägda i sammanhanget.¹³

När det gäller Försäkringskassans återkravsärenden blir utfallet av intresseavvägningen annorlunda. Dessa ärenden har initierats av Försäkringskassan som överväger att fatta ett betungande beslut vilket medför att den enskildes rättssäkerhet och dennes möjligheter att tillvarata sin rätt måste beaktas i högre grad. Med rättssäkerhet avses i detta fall, att den enskilde inte ska löpa risk att bli återbetalningsskyldig på grund av ett materiellt oriktigt beslut. I samma mån som intresset av materiellt riktigt beslut får stå tillbaka till förmån för den enskildes rättssäkerhet gäller detta även statens intresse av att kunna besluta om återkrav.

En tillämpning av beviskravet "sannolikt" i återkravsärenden skulle inte i tillräcklig grad motverka förekomsten av materiellt oriktiga återkravsbeslut. Detta motverkas endast av genom ett högt beviskrav.¹⁴ De rättssäkerhetsskäl

⁹ Jfr Kammarrätten i Stockholm, dom 2022-01-04, mål nr 5676-5679-21, där samma beviskrav har tillämpats. Målet avsåg indragning och nedsättning av assistansersättning (110 kap. 52 § SFB).

¹⁰ Lindkvist a.a. s. 100 f.

¹¹ Emma Rönström, *Återkrav av socialförsäkringsersättning och arbetslöshetsersättning*, s.273, Upplaga 1:1, Norstedts Juridik AB, ISBN 978-91-39-11730-8.

¹² Även bevisvärigheter kan vara något som bör beaktas i vissa fall, men då främst som beviskravssänkande faktor, Lindkvist a.a. s. 102 f.

¹³ Lindkvist a.a. s. 99.

¹⁴ Det är i grunden samma tanke som ligger bakom det höga beviskravet i brottmål, det vill säga att ingen ska dömas oskyldig.

Beslutsdatum
2022-05-30Vår beteckning
Dnr FK 2021/002587
Serienummer
2022:05

som gör sig påmind i återkravsärenden talar således för att ett högt beviskrav gäller för Försäkringskassan i dessa ärenden.¹⁵

Aktuella bestämmelser, rättspraxis m.m.*Författningar*

49 kap. 5 § skatteförfarandelagen
66 kap. 27 § 1 p a-b skatteförfarandelagen

Praxis

HFD 2011 ref. 81
HFD 2013 ref. 50
KRNJ dom den 30 juni 2011 i mål nr 2961-10
KRNJ dom den 14 december 2011 i mål nr 3518-10
KRNJ dom den 23 januari 2012 i mål nr 586-11
KRNS dom den 4 januari 2022 i mål nr 5676-5679-21

Doktrin

Gustav Lindkvist, *Bevisfrågor i förvaltningsprocessen*, Juno-version 1, 2019, Norstedts Juridik AB.

Gustav Lindkvist, *Utredningsskyldighet, bevisbörda och beviskrav i förvaltningsprocessen*, Juno-versionen 1, 2018, Norstedts Juridik AB.

Emma Rönström, *Återkrav av socialförsäkringsersättning och arbetslöshetsersättning*, Upplaga 1:1, Norstedts Juridik, ISBN 978-91-39-11730-8

Försäkringskassan

Marie Axelsson
Beslutsfattare

Anders Wiklund
Föredragande

¹⁵ Lindkvist a.a. s. 17 f och 99; När det gäller beviskravets höjd kan en gångbar jämförelse göras med efterbeskattning enligt skatteförfarandelagen (SFL). Efterbeskattning förutsätter att den skattskyldige har orsakat ett felaktigt skattebeslut genom oriktig uppgift. Skatteverket har bevisbördan och beviskravet är enligt SFL "klart framgå" vilket är ett beviskrav i samma nivå som "hög grad av sannolikhet". Jfr 49 kap. 5 § och 66 kap. 27 § 1 p a-b SFL; Även Pensionsmyndigheten tillämpar beviskravet "hög grad av sannolikhet" i ärenden om återkrav. Jfr Pensionsmyndighetens vägledning för Återkrav 2012:2 version 5.