

Pensionsmyndigheten kritiseras för brister vid ett partsbesked om felaktigt utbetald ersättning

Beslutet i korthet: Pensionsmyndigheten hade i ett meddelande till en enskild begärt att den enskilde skulle betala tillbaka ett större belopp som betalats ut av misstag. JO konstaterar att meddelandet var ett partsbesked, dvs. ett beslut där myndigheten redovisar sitt ställningstagande i en fråga av civilrättslig karaktär. Ett partsbesked är inte rättsligt bindande och den enskilde är heller inte att betrakta som part i ärendet. Detta medför att förvaltningslagens bestämmelser om t.ex. kommunikation inför beslut respektive motivering av beslut inte är tillämpliga.

En utgångspunkt för förvaltningslagen är att den moderna förvaltningen bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service. JO uttalar att serviceskyldigheten i förvaltningslagen kan ställa krav på kommunikation och motivering även vid ett partsbesked.

JO kritiserar Pensionsmyndigheten för att flera relevanta uppgifter saknades i meddelandet som skickades till den enskilde, bl.a. en tillräckligt tydlig motivering till kravet på återbetalning och namnet på beslutsfattaren, och för att myndigheten inte kommunicerade några uppgifter innan beslutet fattades.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram bl.a. att BB hade fått ett meddelande om att hon skulle betala tillbaka sammanlagt 113 216 kronor till Pensionsmyndigheten eftersom hon fått pengarna av misstag. Meddelandet innehöll inte någon information om varför de felaktiga utbetalningarna gjorts och det gick inte heller att härleda dem till BB:s konto. Det saknades dessutom information om vem som hade fattat beslutet om återbetalning. Meddelandet från Pensionsmyndigheten hade föregåtts av ett telefonsamtal som BB närmast hade uppfattat som ett försök till bedrägeri.

Utredning

JO begärde in Pensionsmyndighetens handlingar i ärendet. Av handlingarna framgick bl.a. att Pensionsmyndigheten i en journalanteckning den 14 augusti 2020 antecknat att det upptäckts att BB fått felaktiga utbetalningar eftersom

hennes konto av misstag registrerats på en annan kund och att barnpension hade betalats ut från juni 2014 till augusti 2020. Det framgick också vem som skapat anteckningen och att ett meddelande skickats till BB den 15 september 2020. Av meddelandet framgick bl.a. följande:

Du får det här meddelandet därför att du har fått felaktiga utbetalningar från Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten har av misstag betalat ut sammanlagt 113 216 kronor till dig. Utbetalningarna har gjorts under perioden juni 2014 till augusti 2020. Utbetalningen har skett till ditt bankkonto [...]. Vi uppmanar dig att betala tillbaka pengarna senast den 15 oktober 2020 eftersom du inte hade rätt till ersättningen.

Meddelandet innehöll vidare en upplysning om att fordringen lämnats till fordringshanteringen hos Försäkringskassan. Det var undertecknat ”Med vänlig hälsning *Pensionsmyndigheten*” och saknade således uppgift om vem som varit beslutsfattare. Därefter följde uppgifter om till vilket konto pengarna skulle betalas tillbaka, hur BB kunde göra om hon ville dela upp betalningen samt kontaktuppgifter till Pensionsmyndighetens kundservice och till Försäkringskassans fordringsenhet.

JO uppmanade Pensionsmyndigheten att yttra sig över anmälan. I sitt remissyttrande uppgav Pensionsmyndigheten att orsaken till att efterlevandestöd och pension felaktigt betalats ut till BB:s bankkonto var att två konton hade blandats ihop och att BB:s kontonummer hade registrerats för en annan person. Pensionsmyndigheten angav vidare att myndigheten kontaktade BB per telefon den 11 september 2020 för att förbereda henne på det brev som skulle skickas till henne med en begäran om återbetalning. Myndigheten anförde därutöver i huvudsak följande:

Återbetalningen

Det rör sig i det aktuella ärendet om en så kallad misstagsutbetalning som gått till ett konto som innehades av annan än den som skulle få utbetalningarna. Det finns därför inget samband mellan Pensionsmyndighetens beslut om utbetalning och den som fått utbetalningarna. Socialförsäkringsbalkens regler kring återkrav är därför inte tillämpliga. Istället har Pensionsmyndigheten tillämpat den civilrättsliga principen om *condictio indebiti*. Vi menar därför att det inte finns någon skyldighet för Pensionsmyndigheten att upprätta ett förvaltningsbeslut eller att kommunicera vårt kommande krav på återbetalning med BB i enlighet med förvaltningslagens regler om detta. Beslutet om begäran är dock dokumenterat i ärendejournalen. Vi valde också att ringa till BB några dagar innan vi skickade brevet, för att förbereda henne.

Eftersom det krav vi hade på BB var civilrättsligt fanns inget förvaltningsbeslut som hon kunde begära omprövning av eller överklaga till förvaltningsdomstol enligt socialförsäkringsbalkens eller förvaltningslagens regler. Pensionsmyndigheten lämnade därför inte heller någon omprövnings- eller överklagandehänvisning.

Pensionsmyndigheten anser att vi har följt gällande regler och att handläggarna i ärendet har följt våra interna regler när det gäller bedömning av grunden för begäran om återbetalning.

I förhållande till Pensionsmyndighetens allmänna serviceskyldighet finns det däremot anledning för oss att vara självkritiska när det gäller hur vi förklarade bakgrunden till vårt krav och hur vi informerade BB om omständigheterna kring kravet. Av det brev som vi skickade till BB går det inte att utläsa varför vi ville att pengarna skulle återbetalas. Pensionsmyndigheten kan också konstatera att den tjänsteanteckning som handläggaren har gjort i samband med vårt ställningstagande är bristfällig. Vi beklagar att det brev som vi skickade till BB inte var tillräckligt tydligt.

Brevets underskrift

Det stämmer att Pensionsmyndighetens brev till BB inte är undertecknat av en handläggare. Vi vill här hänvisa till vårt yttrande i JO:s ärende med dnr 3869-2019. Det ärendet rörde underskrift av förvaltningsbeslut, men vi menar att resonemanget kring sådan underskrift har bäring även på den typ av brev som vi skickat till BB I yttrandet anförde vi bland annat följande:

[...]

Den 29 mars 2016 beslutade Pensionsmyndigheten dåvarande generaldirektör Riktlinjer för kommuniceringsbrev och beslutsbrev i Pensionsmyndighetens försäkringsärenden, i dagligt tal Beslutsmodellen. Syftet med Beslutsmodellen är bland annat att skapa förutsättningar för att Pensionsmyndighetens kommuniceringsbrev och beslutsbrev ska vara lätta att läsa och förstå för mottagare. De ska också hålla en hög rättslig kvalitet och uppfylla kraven på god förvaltningsstandard. Slutligen ska modellen skapa enhetliga och likformiga beslutsbrev.

Pensionsmyndigheten har under en längre tid haft problem med långa handläggningstider. Framför allt gäller det i våra ärenden om bostadstillägg samt återkrav. Vi har därför arbetat med att ta fram olika metoder för att underlätta och förkorta handläggningen av dessa ärenden. Vi försöker bland annat i görligaste mån att automatisera handläggningen. För att inte ett ärende ska vara beroende av en särskild person, kan även fler än en handläggare vara del av handläggningen av ett ärende.

Det är viktigt att den enskilde har möjlighet att ta kontakt med beslutsfattaren i ett ärende. Den enskilde har därför alltid rätt att få del av uppgiften om vem som har beslutat i hens ärende samt vilka andra som har haft ett avgörande inflytande i ärendet. Pensionsmyndigheten har dock tolkat lagstiftningen så att vi inte alltid behöver ange beslutsfattaren i det beslut som vi skickar till den enskilde. Beslutsfattaren kan istället antecknas digitalt i journalen, vilket har skett i det nu aktuella ärendet.

Pensionsmyndigheten menar även i det här ärendet att vi har följt gällande lagstiftning vad gäller underskrift av beslut och andra handlingar. BB har alltså möjlighet att få del av vem som har gjort ställningstagandet om krav på återbetalning i hennes ärende genom att kontakta vår kundservice.

AA kommenterade yttrandet och framförde bl.a. uppfattningen att bestämmelserna om återkrav i socialförsäkringsbalken inte kan väljas bort när det är fråga om återbetalning av ersättning enligt balken. AA anförde vidare att beslutet borde ha innehållit en klagande motivering eftersom det påverkade BB:s situation på ett inte obetydligt sätt.

Rättslig reglering

Förvaltningslagen

Av 1 § förvaltningslagen (FL) framgår att lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Bestämmelserna i 5–8 §§ FL, som utgör grunderna för god förvaltning, gäller även i annan förvaltningsverksamhet

hos myndigheterna. En myndighet ska vara saklig och opartisk i sin verksamhet (5 §). En myndighet ska också se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och lämna den enskilde sådan hjälp som han eller hon behöver för att ta till vara sin rätt (6 §). Myndigheten ska vidare vara tillgänglig för kontakter med enskilda (7 §).

Enligt 25 § FL ska en myndighet, innan den fattar ett beslut i ett ärende, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet, om det inte är uppenbart obehövt. Myndigheten får i vissa fall avstå från sådan kommunikation.

Enligt 31 § FL ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Av 32 § första stycket FL framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Enligt 33 § första stycket FL ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Av andra stycket framgår bl.a. att en part som får överklaga beslutet även ska underrättas om hur det går till. Det är, enligt tredje stycket, myndigheten som bestämmer hur underrättelsen ska ske. Den ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

Bedömning

Det var inte fel att kräva återbetalning på civilrättslig grund

Av utredningen i ärendet framgår att Pensionsmyndigheten blandat ihop två kontonummer och av misstag betalat ut en annan persons ersättning till BB I 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken regleras myndighetens möjligheter att besluta om återbetalning av ersättning om utbetalningen har orsakats av att den enskilde bl.a. har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten har dock i det här fallet bedömt att återkravsreglerna i socialförsäkringsbalken inte var tillämpliga och har i stället fört fram återkravet på civilrättslig grund enligt läran om *condictio indebiti* (betalning utan rättsgrund).

Huruvida ett krav på återbetalning kan grundas på socialförsäkringsbalkens regler är en bedömningsfråga där det kan finnas utrymme för olika slutsatser. När de reglerna inte bedöms tillämpliga kan det i vissa fall vara möjligt att begära återbetalning på civilrättslig grund. Den bedömning som Pensionsmyndigheten gjorde i det här fallet framstår inte som felaktig och ger därför inte anledning till någon kritik från min sida.

Meddelandet var inte bindande men avsett att påverka den enskilde

Det meddelande om återbetalning som Pensionsmyndigheten skickade till BB var ett partsbesked, dvs. ett beslut där myndigheten redovisar sitt ställningstagande i en fråga av civilrättslig karaktär (se prop. 2016/17:180 s. 260).

Partsbesked är en särskild beslutstyp och det har i flera avseenden betydelse om myndighetens ställningstagande ska anses utgöra ett sådant besked. Ett partsbesked har inte en rättsligt bindande karaktär och den som angelägenheten rör är inte att betrakta som part i ett sådant ärende (se samma proposition s. 55). Det innebär att flera av förvaltningslagens bestämmelser inte är tillämpliga. Det gäller exempelvis bestämmelsen i 25 § om att myndigheten som huvudregel är skyldig att underrätta en part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet (kommunikationsskyldighet). Ett partsbesked omfattas t.ex. inte heller av bestämmelsen om motivering av beslut i 32 § FL (se samma proposition s. 321).

I beskedet om återbetalning underrättades BB om att hon hade fått utbetalningar som hon inte hade rätt till och hon uppmanades att betala tillbaka ett betydande belopp. Formellt sett var meddelandet inte bindande utan rörde endast Pensionsmyndighetens hållning i den bakomliggande civilrättsliga frågan. Syftet var dock att påverka BB:s handlande på ett sådant sätt att hon betalade tillbaka de aktuella medlen.

Serviceskyldigheten ställer krav även vid partsbesked

En utgångspunkt för förvaltningslagen är att den moderna förvaltningen bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service. Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. (Se samma proposition s. 20 f.) Detta ska alltså genomsyra myndigheternas handläggning i förhållande till enskilda.

Det har i anmälan inte förts fram något klagomål mot att Pensionsmyndigheten inte kommunicerade med BB innan beslutet om återbetalning fattades. Jag vill ändå uttala mig om detta.

Beslutet om återbetalning var visserligen inte rättsligt bindande, men det var ändå betydelsefullt för BB Mot bakgrund av den allmänna serviceskyldigheten i 6 § förvaltningslagen, som är tillämplig också vid partsbesked, borde Pensionsmyndigheten ha gett BB information om relevanta uppgifter och möjlighet att yttra sig över dem innan myndigheten slutligt tog ställning till frågan om återbetalning.

Det förhållandet att förvaltningslagens bestämmelse om motivering av beslut inte gäller i fråga om partsbesked innebär givetvis inte att det inte ställs några krav på en myndighet att förklara sitt ställningstagande. Av den allmänna serviceskyldigheten följde även ett krav på Pensionsmyndigheten att tydligt

motivera varför myndigheten ansåg att BB var återbetalningsskyldig. Motiveringen har betydelse inte bara för att BB skulle förstå vad som hänt utan också för att hon skulle kunna göra en egen bedömning av bärkraften i argumenten och i förlängningen förutsättningarna för en rättegång i allmän domstol. En fullgod motivering har också betydelse för tilltron till myndigheten.

Beslutsfattarens namn borde ha framgått av partsbeskedet

En ytterligare fråga som aktualiserats i ärendet är om namnet på den tjänsteman som enligt tjänsteanteckningen beslutade att begära återbetalning från BB skulle ha framgått av meddelandet. Ställningstagandet att myndigheten skulle begära att pengarna betalades tillbaka är ett beslut i förvaltningslagens mening.

Jag har i ett annat beslut denna dag funnit att varken 31 eller 33 § FL, och inte heller förarbetena till dessa bestämmelser, innehåller något uttryckligt krav på att beslutsfattarens namn ska framgå av en beslutsunderrättelse som skickas till den enskilde men att det ändå kan finnas goda skäl för en sådan ordning (se JO:s ärende med dnr 3869-2019). Förvaltningslagens bestämmelser utgör nämligen en miniminivå som det ibland är lämpligt att myndigheter går utöver.

Som jag framhöll i beslutet bör vid bedömningen av om beslutsfattarens namn ska anges i beslutsunderrättelsen vikt läggas vid förvaltningslagens primära syfte att värna den enskilde och vad som följer av principen om god förvaltning. Jag gjorde bedömningen att det inte är förenligt med förvaltningslagen att utelämna beslutsfattarens namn i ett återkravsbeslut som fattats med tillämpning av socialförsäkringsbalkens regler. Jag betonade flera faktorer som är karaktäristiska för ett sådant beslut, såsom att det är betungande för den enskilde, att det förutsätter en individuell prövning i det enskilda fallet och att det innehåller en bedömning bl.a. av vad den enskilde insett eller borde ha insett om den ursprungliga utbetalningen.

Även ett meddelande om krav på återbetalning på civilrättslig grund föregås av en prövning i det enskilda fallet och syftar också till att påverka den enskildes agerande i förhållande till myndigheten. För BB:s del innebar meddelandet en uppmaning att återbetala ett betydande belopp.

Med utgångspunkt i den enskildes perspektiv gör sig väsentligen samma intressen gällande oavsett om det rör sig om ett krav på återbetalning på civilrättslig grund eller om ett formellt återkravsbeslut enligt socialförsäkringsbalkens regler. Det är mot bakgrund av det medborgarperspektiv som ska präglade den offentliga förvaltningen inte förenligt med förvaltningslagen att utelämna namnet på beslutsfattaren i ett partsbesked med krav på återbetalning.

Pensionsmyndigheten kritiserar

Det aktuella meddelandet till BB innehöll uppgifter om vilket totalbelopp Pensionsmyndigheten ansåg att hon skulle betala tillbaka samt under vilken tidsperiod de felaktiga utbetalningarna gjorts. Det saknades dock preciserade

uppgifter om utbetalningsdatum och delbelopp och vad felaktigheten består i. Meddelandet saknade också en tillräckligt tydlig motivering till varför myndigheten ansåg att BB var återbetalningsskyldig. Det fanns inte någon information om vad BB kunde göra om hon inte delade Pensionsmyndighetens bedömning om återbetalningsskyldighet. Pensionsmyndighetens krav på återbetalning borde ha innehållit åtminstone dessa uppgifter liksom namnet på beslutsfattaren. Pensionsmyndigheten kritiseras för att uppgifterna saknades och för att myndigheten inte kommunicerade några uppgifter med BB innan beslutet att kräva tillbaka de felaktigt utbetalda medlen fattades.

Vad AA anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.