

## Ett initiativärende angående försäkringskassas utredningsskyldighet i ett ärende om underhållsstöd

---

JO Pennlöv meddelade den 29 februari 2000 ett beslut med följande innehåll.

### Initiativet

Vid min inspektion av Stockholms läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret City, den 11 februari 1999 granskade jag bl.a. ärenden rörande underhållsstöd.

I ett ärende hade försäkringskassan förelagt sökanden att – vid äventyr av avslag – komplettera sin ansökan med meddelande om betänketid och personbevis. Efter- som kompletteringen uteblev avslag kassan ansökan, varvid 4 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) åberopades. Det som iakttagits föranledde frågor om hur långt kassans egen utredningsskyldighet sträcker sig i ett sådant fall, om kassan vid utebliven komplettering bör avvisa en ansökan i stället för att avslå den samt om kassan åberopat rätt lagrum i sitt beslut. Jag beslutade därför att låta utreda saken inom ramen för ett på mitt initiativ upptaget ärende.

### Utredning

Ärendet remitterades till försäkringskassan för yttrande över handläggningen av ärendet. I sitt remissvar har försäkringskassan genom direktören AA anfört bl.a. följande.

#### Bakgrund

Försäkringskassan fick den 27 november 1998 in ansökan om underhållsstöd för barnen BB och CC. Enligt ansökan samt försäkringskassans uppgifter var föräldrarna fortfarande gifta med varandra. Enligt försäkringskassans uppgifter var de även folkbokförda på samma adress. Enligt 5 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) skall föräldrar som är gifta med varandra anses bo tillsammans även om de inte är folkbokförda på samma adress, om inte den som begär underhållsstöd eller som stöd betalats ut till visar annat.

Försäkringskassan skickade därför en kommuniceringsskrivelse till boföräldern DD med anmodan att senast [den] 30 december 1998 komplettera ansökan med betänketidshandling och personbevis, i annat fall avsåg försäkringskassan att avslå ansökan. Försäkringskassan ansåg sig även behöva veta varför DD ansökt om underhållsstöd.

Eftersom någon komplettering som kunde styrka att föräldrarna inte längre bodde tillsammans inte kommit till försäkringskassan fattade försäkringskassan den 14 januari 1999 beslut att avslå ansökan om underhållsstöd.

### Yttrande

Av förarbetena till den nya lagen om underhållsstöd framgår följande. Enligt skrivningen i 5 § finns två presumtionsregler som anger [i] vilka situationer föräldrar skall anses bo tillsammans. I dessa fall blir det den som begär underhållsstöd (dvs. sökanden) som har att visa att något sammanboende i lagens mening inte föreligger. Förmår denne inte visa detta skall underhållsstöd vägras eller dras in.

Utifrån dessa förhållanden får det anses åligga DD att visa att hon inte längre sammanbor med sin make, tillika barnens fader. Då hon inte gjort detta har försäkringskassan haft rätt att avslå ansökan.

Den utredningsskyldighet som åligger försäkringskassan enligt förvaltningslagens regler måste, enligt försäkringskassans uppfattning, anses vara subsidiär till reglerna i USL.

Försäkringskassan anser även att det är rätt att i dessa ärenden avslå ansökan och inte avvisa. Försäkringskassan prövar förhållandena i sak och det är därmed korrekt att avslå ansökan. Avvisning är, enligt försäkringskassans mening, förbehållet situationer då försäkringskassan saknar möjlighet att pröva frågan i sak.

Avslutningsvis vill försäkringskassan beklaga att det i beslutsbrevet förekommit vissa brister. Försäkringskassan har genom skrivfel hänvisat till 4 § USL i stället för 5 § USL. Beslutsbrevet kunde även på ett tydligare sätt ha angett orsaken till varför försäkringskassan avlog ansökan. Den egentliga anledningen till avslaget är inte de uteblivna kompletteringarna utan att föräldrarna anses fortfarande sammanbo och vid dessa förhållanden kan underhållsstöd inte beviljas.

### Bedömning

Som en allmän princip brukar hävdas att official- eller undersökningsplikten gäller inom myndighetsförvaltningen. Myndigheten (i det här fallet försäkringskassan) skall alltså se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Denna grundsats har delvis blivit lagfäst genom regeln om serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen (1986:223). Svaret på frågan om hur långt försäkringskassans utredningsansvar sträcker sig låter sig dock inte ges i generella ordalag. Förhållandena växlar starkt mellan olika kategorier av ärenden (Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 uppl., s. 54).

Enligt 7 § andra meningen förvaltningslagen skall en myndighet vid handläggningen beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. I vad mån försäkringskassan självmant skall skaffa utredning i ett ärende är ytterst en fråga om hur långt officialprincipen sträcker sig. Som framgår ovan får den frågan avgöras med hänsyn till framför allt ärendets karaktär (a.a. s. 72).

Ragnemalm har uttalat följande angående myndigheters utredningsskyldighet (Förvaltningsprocessens grunder, 7 uppl. s. 55 f.). Då en myndighet som ett led i fullgörandet av sin samhällsfunktion ex officio påbörjar handläggningen av ett ärende, är det naturligt, att man också har ansvaret för beredningen, även om ärendet direkt – positivt eller negativt – berör enskilt subjekt. – – – Då det däremot gäller ärenden, där den enskilde söker utverka en förmån av det allmänna, är det inte lika självklart, att officialprincipen bör gälla. I sådana ärenden om bidrag,

tillstånd och liknande får det tvärtom anses åvila sökanden att visa, att förutsättningarna för ett positivt beslut är uppfyllda. Skulle utredningen behöva kompletteras i något avseende, får det dock även här anses åligga myndigheten att ge anvisningar om detta. Inte minst i ärenden rörande sociala förmåner är det angeläget, att myndigheternas service i detta avseende inte är alltför begränsad. Man torde alltså kunna hävda, att officialprincipen gäller också i dessa ärenden men med en något modifierad tillämpning. Det beslutsfattande organet har ett principiellt ansvar för att den enskilde informeras om vad som krävs för att avgörandet skall vila på ett tillfredsställande underlag, men det åligger primärt initiativtagaren att skaffa fram detta material. Passivitet från initiativtagarens sida kan alltså leda till ett för honom oförmånligt beslut.

Enligt 3 § första stycket USL har ett barn rätt till underhållsstöd, om föräldrarna inte bor tillsammans eller den ena föräldern är avliden. Det krävs dessutom att barnet varaktigt bor och är folkbokfört hos en av föräldrarna (boföräldern) samt att boföräldern bor här i landet och, om barnet är underårigt, är vårdnadshavare för barnet.

I 4 § USL uppräknas ett antal situationer när ett barn inte har rätt till underhållsstöd.

När barnets föräldrar är folkbokförda på samma adress anses de enligt 5 § USL bo tillsammans, om inte den som begär underhållsstöd eller som stöd betalas ut till visar annat. Föräldrar som är gifta med varandra anses bo tillsammans även om de inte är folkbokförda på samma adress, om inte den som begär underhållsstöd eller stöd betalas ut till visar annat.

I de fall där någon av de två presumtionerna för sammanboende enligt 5 § USL föreligger, åligger det således den sökande föräldern att visa att hon/han inte bor tillsammans med den andra föräldern, för att rätt till underhållsstöd skall kunna komma i fråga. I det aktuella ärendet har försäkringskassan i skrivelse den 15 december 1998 till sökanden angett att komplettering med betänketidshandling och personbevis var nödvändig ”för att kunna handlägga ansökan” och även uppgett att den vid uteblivet svar kommer att avslå ansökan. Kassan har därmed enligt min mening fullgjort sin informationsskyldighet och kan inte kritiseras för att den avgjort ärendet utan att själv införskaffa de aktuella handlingarna från andra myndigheter.

Eftersom kassan genom sitt beslut den 14 januari 1999 har prövat ärendet i sak var det också riktigt att avslå i stället för att avvisa ansökan. Av beslutet kan dock inte med klarhet utläsas att kassan prövat ärendet i sak. I beslutet anges nämligen som enda motivering att sökanden inte inkommit med komplettering inom föreskriven tid. Därutöver hänvisas till 4 § USL. I sitt remissvar har kassan anfört att den genom skrivfel har hänvisat till 4 § USL i stället för till 5 § USL. Enligt min mening borde kassan även ha hänvisat till 3 § USL, som anger bl.a. att rätt till underhållsstöd förutsätter att föräldrarna inte bor tillsammans. Av remissvaret framgår vidare att den egentliga motiveringen till kassans avslagsbeslut var att föräldrarna ansågs sammanbo. Denna motivering borde givetvis ha kommit till uttryck i beslutet.

Såsom beslutet blivit formulerat kan det enligt min mening inte anses uppfylla kravet på motivering enligt 20 § förvaltningslagen. Kassan kan inte undgå kritik härför.

Jag är vidare kritisk till utformningen av kassans skrivelse till sökanden den 15 december 1998. Formuleringen ”för att vi skall kunna handlägga ansökan behöver vi komplettering ...” är inte korrekt. Med den återgivna formuleringen förefaller kassan närmast avse ”för att vi skall kunna bifalla ansökan ...”. Ansökan har ju också rent faktiskt kunnat handläggas utan de efterfrågade handlingarna. Det vore enligt min mening bättre om kassan i skrivelsen till sökanden hade redogjort för innehållet i 3 och 5 §§ USL och även talat om att föräldrarna enligt kassans uppgifter fortfarande var gifta med varandra och folkbokförda på samma adress. I stället för formuleringen ”kommer vi att avslå din ansökan” skulle skrivelsen med fördel kunnat avslutats med en upplysning om att kassan efter den utsatta svarstidens utgång hade kunnat avgöra ärendet på befintligt material.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.