

Fråga om Försäkringskassans möjlighet att verkställa ett beslut om återkrav av tandvårdsersättning innan det vunnit laga kraft; även fråga om dröjsmål med verkställigheten av en förvaltningsrättsdom

Beslutet i korthet: Försäkringskassan beslutade den 21 april 2010 att AA var återbetalningsskyldig för utbetald tandvårdsersättning. Beslutet verkställdes genom kvittning innan det hade vunnit laga kraft. I JO:s beslut konstateras att lagstiftningen på området saknar uttryckliga regler om verkställbarhet och att rättsläget får betraktas som oklart. I framställning till regeringen har behovet av ett klarläggande genom lagstiftarens försorg påtalats. – JO:s beslut rör även verkställigheten av en förvaltningsrättsdom. Försäkringskassan kritiseras för den försening av verkställigheten som uppkom till följd av att domen förkom under cirkulation mellan kassans olika enheter.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 16 februari 2011, klagade AA på att Försäkringskassan fortfarande inte hade verkställt Förvaltningsrättens i Umeå dom meddelad den 25 januari 2011. AA ifrågasatte vidare Försäkringskassans rätt att verkställa sitt beslut om återkrav innan det vunnit laga kraft.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som i remissvar den 4 maj 2011 anförde följande.

Bakgrund**Verkställighet av beslut om återbetalning**

Den 1 juli 2008 infördes ett nytt statligt automatiserat tandvårdsstöd som bl.a. innebär att det i princip inte sker någon manuell handläggning när en vårdgivare begär ersättning för utförda tandvårdsåtgärder. Det är vårdgivaren själv som avgör om de utförda tandvårdsåtgärderna är ersättningsberättigande. Försäkringskassan betalar ut tandvårdsstödet inom två veckor från det att ansökan från vårdgivaren kom in. Försäkringskassan utför sedan efterhandskontroller av de utbetalda ersättningarna.

Enligt 4 kap. 2 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd får Försäkringskassan, om en vårdgivare har fått ersättning med ett för högt belopp, kräva tillbaka den ersättning som felaktigt har betalats ut. Försäkringskassan får, i stället för att kräva återbetalning, räkna av beloppet från en annan fordran som vårdgivaren har på ersättning enligt lagen om statligt tandvårdsstöd.

Detta hanteras i praktiken så att om Försäkringskassan finner att tandvårdsåtgärderna inte var ersättningsberättigande fattas ett beslut om återbetalning. Av beslutet framgår att det felaktiga beloppet kommer att räknas av om vårdgivaren begär ersättning igen inom tre månader. En automatisk avräkning görs då vid nästa utbetalning till vårdgivaren. Om Försäkringskassan vid en omprövning kommer fram till att ersättningen inte ska återkrävas, eller att det ska vara ett lägre belopp, betalas ersättningen på nytt ut till vårdgivaren. Detta förfarande är även aktuellt när en förvaltningsdomstol bifallit ett överklagande.

Av förarbetena till lagen om statligt tandvårdsstöd framgår att det kan vara lämpligt att i första hand räkna av det återkrävda beloppet från en fordran som vårdgivaren har på annan ersättning enligt lagen. Eftersom kvittning i regel kan utföras ganska omgående, har någon möjlighet att kräva ränta vid återbetalningskrav mot vårdgivare inte införts i lagen. (Prop. 2007/08:49 s. 112 och 117).

Verkställighet av förvaltningsrättens dom

I Försäkringskassans vägledning 2001:7 Omprövning, ändring och överklagande av Försäkringskassans beslut finns ett metodstöd som anger hur domar och beslut från domstolarna ska hanteras. Där sägs bland annat följande. Domstolarna skickar domar och beslut till den omprövningsenhet inom Försäkringskassan som handlägger den typ av ärenden som målet avser. I de fall domen innebär en ändring av Försäkringskassans beslut ska omprövningsenheten snarast skicka domen till den processjuridiska enheten som ska ta ställning till om domen ska överklagas eller inte. Den processjuridiska enheten ska snarast meddela sitt ställningstagande till chefen för den enhet som handlägger aktuell förman.

Utredning

Försäkringskassan beslutade den 21 april 2010 att AA var återbetalningsskyldig för utbetald tandvårdsersättning. Denna fordran kvittades mot en utbetalning till AA den 3 maj 2010. AA begärde omprövning den 17 juli 2010. Försäkringskassan beslutade vid omprövning den 29 juli 2010 att inte ändra sitt tidigare beslut.

Förvaltningsrätten i Umeå beslutade den 25 januari 2011 att upphäva Försäkringskassans beslut att återkräva tandvårdsersättning. Handlingarna överlämnades till Försäkringskassan för nödvändig handläggning.

Den 26 januari 2011 kom förvaltningsrättens dom in till Försäkringskassans omprövningsenhet som skickade en kopia av domen till processjuridiska enheten. Den 27 januari 2011 skickade processjuridiska enheten ett meddelande per post till Försäkringskassans Nationella försäkringscenter (NFC), Skellefteå, att domen inte skulle överklagas och att den skulle verkställas direkt. En kopia av domen bifogades.

Den 4 mars 2011 ringde AA och frågade varför Försäkringskassan inte verkställt förvaltningsrättens dom. Efter utredning framkom att processjuridiska enhetens försändelse inte kommit fram till NFC, vilket var anledningen till att domen aldrig verkställdes. Den 7 mars 2011 begärde NFC en kopia av domen från förvaltningsrätten. Domen verkställdes den 8 mars 2011.

Försäkringskassans slutsatser

Verkställighet av beslut om återbetalning

Det statliga tandvårdsstödet är automatiserat och det är först vid en efterhandskontroll som Försäkringskassan manuellt kan kontrollera om en utbetald ersättning uppfyller villkoren för att berättiga till ersättning. Det är därför naturligt att återbetalning verkställs omedelbart om det visar sig att ersättning utgått med för högt belopp.

Det finns inte heller någon möjlighet för Försäkringskassan att kräva ränta vid återbetalningskrav mot vårdgivare. I förarbetena anges att skälet för det är att kvittning i regel ska utföras ganska omgående. Enligt Försäkringskassan kan därför avsikten med det automatiserade statliga tandvårdsstödet inte vara att ett beslut om

återkrav måste vinna laga kraft för att kunna verkställas. Det finns inte heller något sådant krav i lagen om statligt tandvårdsstöd. I de allra flesta fall när Försäkringskassan kvittar ett felaktigt utbetalt belopp mot andra fordringar som vårdgivaren har på tandvårdsersättning finns inte ett lagakraftvunnet beslut om återkrav.

Mot bakgrund av detta anser Försäkringskassan att det var korrekt att den 3 maj kvitta det belopp som Försäkringskassan beslutat att AA var skyldig att betala tillbaka mot en annan fordran som AA hade på tandvårdsersättning.

Verkställighet av förvaltningsrättens dom

Domar ska verkställas omedelbart. Utredningen visar att förvaltningsdomstolens dom kom in till Försäkringskassan den 26 januari 2011. Därefter har domen skickats per post till den enhet inom Försäkringskassan som skulle verkställa domen. Försändelsen kom aldrig fram.

Trots efterforskningar har det inte gått att fastställa vad som har hänt. Den nu aktuella domen verkställdes först den 8 mars 2011, efter det att AA tagit kontakt med Försäkringskassan. Detta är givetvis inte acceptabelt och Försäkringskassan ser allvarligt på det inträffade.

Yttrandet har beretts i samråd med Försäkringsprocesser och Nationella försäkringscenter, Skellefteå.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Rättslig reglering

Den 1 januari 2011 trädde socialförsäkringsbalken, SFB, i kraft. SFB samlar och ersätter flertalet av de tidigare socialförsäkringsförfattningarna. I förevarande ärende tillämpas dock den före den 1 januari 2011 gällande lagstiftningen.

Av dåvarande 20 kap. 13 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) framgår följande.

Överklagande av beslut i mål eller ärenden om försäkring enligt denna lag skall vara inkommet inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet eller, om överklagandet anförts av det allmänna ombudet eller Försäkringskassan, inom två månader från den dag då beslutet meddelades.

Vad som sägs i denna paragraf om överklagande skall i tillämpliga delar gälla en begäran om omprövning enligt 10 §.

Försäkringskassans och domstols beslut skall omedelbart gälla, om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestäms av den domstol som har att pröva beslutet.

I 4 kap. 2 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd stadgas följande.

Om en vårdgivare har fått ersättning enligt denna lag med ett för högt belopp, får Försäkringskassan kräva tillbaka den ersättning som felaktigt har betalats ut. Försäkringskassan får, istället för att kräva återbetalning, räkna av beloppet från en annan fordran som vårdgivaren har på ersättning enligt denna lag.

I 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd, i lydelse före den 1 januari 2011, hänvisades bl.a. till 20 kap. 11–13 §§ AFL ”om överklagande”. Den citerade ämnesbestämningen indikerar att hänvisningen beträffande den ovan återgivna bestämmelsen i 20 kap. 13 § AFL inte omfattade tredje stycket, vari anges att Försäkringskassans och domstols beslut ska gälla omedelbart, om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestäms av den domstol som har att pröva beslutet. (Se vidare härom nedan.)

En bestämmelse motsvarande den i 20 kap. 13 § tredje stycket AFL finns sedan den 1 januari 2011 i 112 kap. 5 § SFB vari stadgas följande.

En myndighets eller allmän förvaltningsdomstols beslut enligt denna balk ska gälla omedelbart, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av en domstol som har att pröva beslutet.

I 4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd i nu gällande lydelse saknas hänvisning till 112 kap. 5 § SFB.

Lagen om statligt tandvårdsstöd innehåller inte heller – vare sig i tidigare eller nuvarande lydelse – någon särskild regel om verkställighet.

Verkställigheten av Försäkringskassans beslut om återbetalning

Av utredningen framgår att Försäkringskassan den 21 april 2010 beslutade att AA var återbetalningsskyldig för utbetald tandvårdsersättning. Beslutet verkställdes genom avräkning mot en utbetalning till AA den 3 maj 2010. Verkställigheten skedde alltså innan tiden för begäran om omprövning hade löpt ut och således innan beslutet hade vunnit laga kraft (4 kap. 9 § lagen om statligt tandvårdsstöd jämförd med 20 kap. 13 § andra stycket AFL).

Frågan huruvida ett beslut får verkställas redan innan det har vunnit laga kraft är inte underkastad någon generellt tillämplig författningsreglering. Förvaltningslagen (1986:223) saknar sålunda – förutom bestämmelsen om inhibition i 29 § – regler om besluts verkställbarhet, vilket ofta förorsakar problem i rättstillämpningen. För att inte överklagandeinstitutet ska göras meningslöst genom att ett överklagbart beslut på ett kanske irreparabelt sätt verkställs innan den klagoberättigade getts en möjlighet att få beslutet överprövat i högre instans får huvudregeln anses vara att lagkraftens inträde ska avvaktas. Åtskilliga undantag måste emellertid av uppenbara skäl tillåtas från en sådan regel (se härom SOU 2010:29 s. 533–546).

Det är däremot tämligen vanligt att den förvaltningsrättsliga speciallagstiftningen innehåller, på olika sätt konstruerade och ibland svårtolkade, bestämmelser i ämnet (se a. SOU s. 534 f.). Socialförsäkringsrättsliga bestämmelser utanför AFL:s tillämpningsområde har ofta hänvisat till hela eller delar av 20 kap. 13 § AFL. Det förekommer också att frågan om verkställighet regleras särskilt, som t.ex. i den tidigare lagen (1993:389) om assistansersättning.

Ett uttryckligt lagstöd för Försäkringskassans omedelbara verkställighet av beslutet om återbetalning förutsätter en tolkning av 4 kap. 9 § lagen om statlig tandvård (i då gällande lydelse) som uteslutande baseras på det faktum att 20 kap. 13 § AFL, vars tredje stycke medger att beslut direkt effektueras, uttryckligen utpekade som gällande även för ärenden om statligt tandvårdsstöd. Man får då bortse från det ovan påpekade tillägget i hänvisningsbestämmelsen om att det är fråga om regler ”om överklagande”. Det synes i och för sig inte helt orimligt att se detta tillägg mera som en allmän upplysning om det ämne som de utpekade reglerna huvudsakligen avhandlar – både 13 § och 11–12 §§, som inkluderas i samma hänvisning, handlar väsentligen ”om överklagande” – än som en precisering av vilka bestämda delar av paragraferna som ska tillämpas också i tandvårdsärenden.

Även om lagstiftningen brister i tydlighet, framstår det antydda tolkningsalternativet som något djärvt. Försäkringskassan har inte heller i sitt remissvar hävdad att man med ett sådant resonemang kunnat uppbringa lagstöd för en omedelbar verkställighet av det aktuella återkravsbeslutet. Mot en sådan tolkning kan också tala den omständigheten att lagstiftaren i samband med den justering av lagen om statligt tandvårdsstöd som föranleddes av SFB:s ikraftträdande valt att inte inkludera en hänvisning till verkställbarhetsbestämmelsen i 112 kap. 5 § SFB.

Jag utgår därför i det fortsatta resonemanget från att frågan om den tidpunkt då beslut enligt lagen om statligt tandvårdsstöd får verkställas lämnats oreglerad. Som ovan påpekats får huvudregeln under sådant förhållande anses vara, att ett beslut inte får effektueras förrän det vunnit laga kraft. Att ett beslut av förevarande slag bör hanteras på det sättet stöds även av litteraturen på området där det bl.a. uttalas att ett beslut om återbetalning, som utgått enligt en författning som saknar uttryckliga regler om verkställighet, inte bör kunna verkställas innan det vunnit laga kraft (se Lavin, Återbetalning av social ersättning, 1986, s. 182). Frågan är då om särskilda skäl talar för att i den aktuella situationen medge avsteg från huvudregeln.

Försäkringskassan har i sitt ovan återgivna remissvar redovisat hur ersättnings-systemet är konstruerat och hur det praktiskt hanteras. Kassans resonemang till stöd för det tillämpade förfarandet vid verkställandet av återbetalningskrav framstår enligt min mening inte som orimligt.

Med hänsyn till att ersättning på begäran av vårdgivaren per automatik betalas ut omgående utan föregående kontroll, kan det synas systemenligt att man – om det vid en manuell efterhandsgranskning visar sig att ett belopp inte skulle ha betalats ut – omedelbart kan återföra beloppet genom kvittning mot andra fordringar på tandvårdsersättning som samma vårdgivare kan ha. Det faktum att det inte finns någon möjlighet för Försäkringskassan att kräva ränta vid återbetalningskrav mot en vårdgivare, vilket i förarbetena motiverats med att kvittning förutsätts ske relativt omgående, kan också anses tala för att det automatiserade statliga tandvårdsstödet bygger på förutsättningen att laga kraft inte behöver inväntas innan ett återkrav verkställs. Tilläggas kan att den direkta mottagaren av stödet, och därmed den som kan sägas missgynnas av en omedelbar verkställighet, här inte, som ofta vid sociala insatser, är en personligt eller ekonomiskt utsatt individ, utan en näringsidkare, som genom ekonomiskt stöd stimuleras att medverka i ett program för god tandvård. Verkställbarhetsfrågan bör också ses i det perspektivet.

Som framgått bygger min förståelse för Försäkringskassans uppfattning i den aktuella frågan främst på ett resonemang kring stödsystemets logik och lagstiftarens förutsatta syfte med detta. Det rent rättsliga stödet för att tillåta en omedelbar verkställighet av återkravsbeslut får emellertid betraktas som något bräckligt. Den rådande oklarheten i frågan bör enligt min uppfattning avhjälpas av lagstiftaren.

Verkställigheten av förvaltningsrättens dom

Av utredningen i ärendet framgår att förvaltningsrättens dom kom in till Försäkringskassan den 26 januari 2011. Dagen därpå skickades domen med post till en annan enhet inom kassan för verkställighet. Försändelsen nådde emellertid inte fram till adressaten. Verkställigheten försenades därför. Sedan domen inkom till Försäkringskassan den 26 januari 2011 har det ålegat myndigheten att bevaka verkställighetsärendet. Myndigheten förtjänar därför kritik för det uppkomna dröjsmålet, oavsett av vilken anledning och i vilket skede därefter som domen förkom.

Avslutning

Att frågan om verkställighet av beslut enligt lagen om statligt tandvårdsstöd är oreglerad medför, som anförts ovan, vissa oklarheter. Jag har därför enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och efter där föreskrivet samråd beslutat väcka fråga om sådan författningsändring som kan undanröja oklarheterna i frågan. Jag överlämnar i samband därmed en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Ärendet avslutas.