

Stf justitieombudsmannen
Leif Ekberg

Överenskommelse har träffats om återbetalning av felaktigt utgiven arbetslöshetsersättning genom avräkning vid senare utbetalning av arbetslöshetsersättning. Fråga om kvittningsöverenskommelsen kunde betecknas som frivillig. Även fråga om arbetslöshetskassans ansvar att beakta den återbetalningsskyldiges sociala situation

Bakgrund

Statstjänstemännens arbetslöshetskassa (SEA) beslöt den 13 november 1997 att AA inte skulle anses vara arbetslös i arbetslöshetsförsäkringens mening under perioden den 1 januari 1995–den 4 februari 1996 och att han skulle återbetala vad han under denna period erhållit i arbetslöshetsersättning med 113 615 kr. Som motivering angav kassan att AA under perioden bedrivit egen verksamhet och att han förfarit svikligt mot kassan och brustit i sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. I beslutet angavs vidare att AA för det fall han inte kunde betala tillbaka hela beloppet på en gång kunde skriftligen lämna ett förslag till en avbetalningsplan som kassan skulle ta ställning till.

Den 18 november 1997 sände AA över ett förslag till avbetalningsplan innebärande en återbetalning med 500 kr per vecka. Förslaget godtog av kassan genom en som beslut betecknad skrivelse den 25 november 1997. I en förbindelse den 27 november 1997 bekräftade AA att han skulle återbetala sin skuld med det angivna beloppet.

AA begärde därefter omprövning av kassans beslut den 13 november 1997. Vid omprövning den 2 februari 1998 vidhöll kassan beslutet. Länsrätten i Stockholms län har sedermera genom dom den 30 september 1998 avslagit AA:s dit anförda överklagande av kassans omprövningsbeslut.

Anmälan

Den 6 april 1998 inkom AA med en anmälan till JO mot arbetslöshetskassan. Han anförde att han hade tvingats under utpressningsliknande förhållanden att acceptera en återbetalningsplan som innebar att han måste leva på ett belopp som underskred fastställt existensminimum med 2 000 kr per månad. Genom förfarandet med en överenskommelse hade han förlorat möjligheten att överklaga saken. Han begärde att JO skulle utreda om kassans återkrav hade skett i enlighet med gällande be-

stämmelser, såväl vad gällde kassans tillvägagångssätt som dess tolkning av begreppet ”skäligt belopp” i återbetalningsbestämmelsen i 36 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Han gjorde vidare gällande att handläggare vid kassan brustit i sin skyldighet att informera honom eftersom han trots begäran inte fått besked om ”var i regelverket det står att kassan får dra belopp under existensminimum”.

Till anmälan hade fogats AA:s förslag den 18 november 1997 till avbetalningsplan ställt till tjänstemannen BB vid kassan. Förslaget hade följande lydelse:

Efter kontakt med BB ber jag att få lämna förslag till avbetalningsplan.

Enligt ert beslut från 1997-11-13 anser ni att jag är skyldig att återbetala 113 615:- till SEA. Jag anser att ert beslut är fattat på felaktiga grunder och kommer att överklaga ärendet inom angiven tid (två månader). Ni hävdar att återbetalning omedelbart skall påbörjas utan att frågan om skuld slutgiltigt är avgjord.

BB hävdar att en påbörjad återbetalning ej innebär att jag accepterar skulden och att jag därför fortfarande har möjlighet att överklaga.

BB hävdar även att jag ej har rätt till existensminimum, vilket jag anser att jag har.

På en direkt fråga om vad SEA kan anse är ett rimligt belopp att återbetala per månad, kom hon fram till att min nuvarande a-kassenivå ska vara 1 505: -/vecka efter skatt och hon ansåg att jag borde kunna betala tillbaka i en takt av 500: -/vecka.

För att få andrum i detta läge som jag betraktar som ej förhandlingsbart från er sida, eftersom min enda försörjning utgörs av de pengar som jag får från SEA, accepterar jag hennes förslag och krav.

Om detta förslag till avbetalningsplan accepteras av er, ber jag att ni snarast möjligt betalar ut de pengar som ni har innehållit sedan 1997-09-25.

Vidare hade till anmälan fogats kassans svar den 25 november 1997 av följande lydelse.

BESLUT ANGÅENDE FÖRESLAGEN AVBETALNINGSPLAN

Till Statstjänstemännens Arbetslöshetskassa (SEA) har den 18 november 1997 inkommit en begäran från dig om att få göra återbetalning av den skuld du har till SEA med 500 kronor/vecka.

SEA accepterar att du återbetalar din skuld med det belopp motsvarande 500 kronor/vecka (2 000 kronor/månad). Så snart SEA erhållit bifogade förbindelse kommer SEA att ombesörja utbetalning av innehållen arbetslöshetsersättning med avdrag för det överenskomna återbetalningsbeloppet.

Utredning

Ärendet remitterades till Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för utredning och yttrande. I remissen angavs att kassans handläggning av ”kvittningsfrågan” särskilt skulle kommenteras.

SEA anförde i ett yttrande som fogats till remissvaret bl.a. följande.

Vad gäller frågan om skäligt belopp enligt 36 § ALF ger tillämpningsbestämmelserna till nämnda avsnitt ingen ledning — — —.

SEA avstår från försöket att semantiskt tolka frågan om "skäligt belopp" men vill i sammanhanget konstatera att även återbetalningstiden bör vara rimlig till sin längd. Med nuvarande återbetalningstakt kommer skulden att vara återbetald först om drygt 4 ½ år under förutsättning att ingen ändring sker av avbetalningstakten. Vad som kommer bort i den juridiska hanteringen är att AA enligt SEA:s mening oriktigt erhållit 113 615:- kr i arbetslöshetsersättning. I denna fråga pågår Länsrättens pröv-

ning. SEA välkomnar ett framtida riktvärde om vad som skall anses vara skäligt belopp enligt 36 § (nuvarande 68 §) ALF. Detta skulle i många fall avsevärt underlätta kassans beslut i återbetalningsärenden.

— — —

SEA avvisar bestämt medlemmens påstående om "utpressning" eller utpressningsliknande förhållanden. Varje medlem behandlas korrekt och sakligt.

Försäkringsenheten vid AMS uppgav bl.a. följande.

Återkravet som ligger till grund för AA:s klagomål är beslutat med stöd av 36 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring. I 36 § andra stycket anges att skäligt belopp får vid senare utbetalning innehållas i avräkning på vad som betalats ut för mycket. Bestämmelsen om återbetalningsskyldighet har numera sin motsvarighet i 68 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetsmarknadsstyrelsen har inte meddelat föreskrifter eller på annat sätt definierat vad som är ett skäligt belopp. Det måste bedömas vad som är skäligt med hänsyn till förhållandena i varje enskilt fall. Bedömningen skall givetvis innefatta ett hänsynstagande till ersättningens betydelse för ersättningstagarens och hans familjs försörjning, men sådana faktorer som beloppets storlek och hur lång tid återbetalningen skulle ta måste också vägas in. Det ankommer således på kassan att överenskomma med sin medlem om betalningssätt och storlek av återbetalningsbelopp. Är parterna överens torde beloppen som skall återbetalas upplevas som skäliga. Enligt Försäkringsenheten bör i första hand kassan försöka överenskomma med medlemmen om en återbetalning av hela det belopp som personen erhållit för mycket. Kvittningsregeln blir aktuell först då en sådan uppgörelse inte kan nås.

Av Arbetsmarknadsstyrelsens regelbok för arbetslöshetskassor framgår att kassan i första hand skall söka få till stånd frivillig återbetalning. För det fall den återbetalningsskyldige, trots påminnelser eller förnyade krav, missköter eller på annat sätt motsätter sig betalning, bör kassan göra en ansökan om betalningsföreläggande och verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Kassan bör då också göra en bedömning om indrivningsåtgärder med hjälp av kronofogde är meningsfulla, dvs om möjlighet synes föreligga att få betalning för fordringen och, om så är fallet, om arbete och kostnader för indrivningen är skäliga i förhållande till det återbetalningspliktiga beloppet. Om beloppet överstiger åtta gånger gällande högsta dagpenning bör sådan indrivningsåtgärd vidtagas.

En arbetslöshetskassa saknar tillräcklig insyn i den enskilde medlemmens samlade ekonomi för att kunna göra en adekvat bedömning av vad som får anses vara existensminimum. Kronofogdemyndigheten är den myndighet som kan verkställa en dom eller utfärda ett betalningsföreläggande som kan ligga till grund för verkställighet (utmätning).

Denna myndighet har möjlighet att göra en sådan fullständig utredning om den återbetalningsskyldiges ekonomiska situation som krävs för att kunna fastställa vederbörandes existensminimum. Kassans möjlighet att kräva ersättningstagaren på betalning bygger enbart på överenskommelser med den enskilde.

Kassan har tillsammans med AA gjort upp en avbetalningsplan.

Eftersom en överenskommelse har träffats mellan kassan och AA har hittills anledning inte funnits för kassan att överlämna hanteringen till Kronofogdemyndigheten. Det finns emellertid anledning för kassan att nu överväga ett sådant överlämnande när AA motsätter sig en avbetalning på det sätt som överenskommit och det sammanlagda beloppet som kassan har beslutat att återkräva dessutom är drygt 113 000 kronor.

Försäkringsenheten finner inte att Statstjänstemännens arbetslöshetskassa i detta ärende handlagt kvittningsfrågan på sätt som avviker från vad Arbetsmarknadsstyrelsen har rekommenderat.

AMS anförde för egen del följande.

Som framgår av utredningen finns det författningsenligt stöd för att innehålla arbetslöshetsersättning i avräkning på belopp som skall återbetalas. I detta fall finns en överenskommelse mellan AA och arbetslöshetskassan om hur återbetalningsskyldigheten skall fullgöras. Det finns inget som tyder på att denna överenskommelse skulle ha tvingats fram på något obehörigt sätt av arbetslöshetskassan.

AMS delar den bedömning som har gjorts av Försäkringsenheten att det inte finns fog för något antagande att arbetslöshetskassan handlagt ärendet på något felaktigt sätt.

Även i övrigt ansluter sig AMS till de bedömningar som Försäkringsenheten har gjort.

I beslut den 30 december 1999 anförde *stf. JO Ekberg* följande.

Rättslig reglering m.m.

Vid den i ärendet aktuella tidpunkten gällde lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring. Enligt 36 § skulle under vissa omständigheter återbetalning ske av utbetald arbetslöshetsersättning. I samma lagrum, andra stycket, föreskrevs att om det förelåg en sådan återbetalningsskyldighet fick vid senare utbetalning av arbetslöshetsersättning skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som betalats ut för mycket. Enligt 102 § gällde en arbetslöshetskassas beslut omedelbart, om inte annat angavs i beslutet eller bestämdes av den myndighet som skulle pröva beslutet. Motsvarande bestämmelser återfinns numera i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Vid tillkomsten av bestämmelsen om att skäligt belopp fick innehållas vid senare utbetalning anfördes i förarbetena (prop. 1973:56, s. 237) att regeln infördes efter mönster av 20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). I förarbetena till AFL uttalades (prop. 1962:90 s. 384) att möjligheterna till kvittning måste begagnas med urskillning och att skälig hänsyn i varje särskilt fall måste tas till den ersättningsberättigades och hans familjs försörjning.

Bestämmelsen i lagen om arbetslöshetsförsäkring ger arbetslöshetskassan rätt att genomföra s.k. tvungen kvittning. Härmed avses att myndigheten ensidigt genomför kvittningen genom att den avger en kvittningsförklaring, dvs. en till mottagaren riktad förklaring att myndigheten avräknar sin fordran på återbetalning mot mottagarens fordran på senare utfallande arbetslöshetsersättning. En kvittning kan också baseras på en överenskommelse mellan myndigheten och ersättningsmottagaren. Mottagarens medgivande vid en dylik överenskommelse skall dock vara ”frivillig”, dvs. denne måste ha uppfattat situationen så att han verkligen haft en valmöjlighet (se bl.a. Lavin, Återbetalning av social ersättning, s. 186).

Bedömning

Jag konstaterar att kassan den 13 november 1997 hade fattat ett beslut som innebar att AA skulle återbetala 113 615 kr som han enligt kassans mening uppburit felaktigt. Beslutet gällde som framgår av redogörelsen ovan omedelbart. Det ålåg därför kassan att vidta åtgärder för att verkställa beslutet och detta i princip utan avvaktande av att det vunnit laga kraft. Om AA ville uppskjuta verkställigheten hade han möjlighet att göra detta genom att överklaga återbetalningsbeslutet och i

det sammanhanget begära inhibition. Han överklagade visserligen beslutet men framställde inte något yrkande om inhibition.

AA förefaller i stället ha varit inställd på att inleda återbetalning av det fastställda beloppet utan att avvakta utgången av ett överklagande. Han var också – såvitt framgår av omständigheterna – beredd att låta återbetalningen ske genom kvittning av honom tillkommande löpande utbetalningar av arbetslöshetsersättning.

Jag ser därför inte något fel i att arbetslöshetskassan tog upp en diskussion med AA om en överenskommelse om återbetalning genom kvittning. En frivillig lösning av problemet kan ofta vara att föredra eftersom den återbetalningspliktige därigenom själv kan ta ansvar för sin del i uppgörelsen. Ett sådant alternativ torde också positivt främja resultatet av avbetalningen av skulden. Det bör dock uppmärksammas att det även vid frivillig kvittning får anses ankomma på kassan att självständigt beakta sociala synpunkter (jfr Lavin a.a., s. 190) och se till att det belopp som innehålles blir – enligt lagtextens ord i 36 § andra stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring – skäligt. I den begränsningen ligger att hänsyn måste tas till att den försäkrade får så mycket kvar av sin ersättning som – om andra tillgångar saknas – behövs för hans och hans familjs försörjning.

I den överenskommelse som träffades mellan kassan och AA åtog han sig att betala ett belopp om 500 kr i veckan som avbetalning på skulden, vilket skulle innehållas på den ersättning om ca 1 500 kr per vecka efter skatteavdrag som han hade rätt till i form av arbetslöshetsersättning. Jag har svårt att se att det finns en rimlig social proportion mellan dessa belopp och menar att kassan försummat att vid uppgörelsen beakta AA:s försörjningssituation. Det kan som framgått av det anförda inte godtas att kassan utan sådant beaktande accepterar ett avbetalningsförslag från den försäkrade. Jag delar således inte AMS uppfattning att ett överenskommet avbetalningsbelopp i alla lägen skall anses som ett skäligt belopp.

Man måste vidare ha klart för sig att den försäkrade som ålagts en återbetalningsskyldighet befinner sig i ett underläge gentemot kassan. Som regel har han befunnits ha förfarit felaktigt – i detta fall enligt kassans egen terminologi svikligt – genom att undanhålla kassan viss information. Det ligger nära till hands att en försäkrad i en sådan situation försöker att gottgöra vad han felat i en så snabb takt som möjligt. Det blir då viktigt för kassan att självständigt bevaka att en försäkrad under sådana förhållanden inte tar på sig en återbetalningsbörda som han inte mäktar bära. Kassan måste också vara lyhörd för andra signaler i den försäkrades agerande och verkligen ställa sig frågan om den överenskommelse som träffas är i grunden frivillig från den försäkrades sida.

Om kassan hade gjort detta i AA:s fall skulle den ha funnit att hans förslag till avbetalningsplan utgick från vissa förutsättningar. För det första bestred han återbetalningsskyldigheten men hade fått besked från kassan om att återbetalning trots detta skulle påbörjas. För det andra framgår det tydligt av hans förslag till avbetalningsplan att det inte var han utan en företrädare för kassan som hade bestämt kvittningsbeloppet och att tjänstemannen uppgivit att AA inte hade rätt till existensminimum. För det tredje anger AA att han uppfattade återbetalningsfrågan

som icke förhandlingsbar från kassans sida. Och till sist uppger han att han var beredd att anta det föreslagna kvittningsbeloppet eftersom hans enda försörjning utgjordes av arbetslöshetsersättningen och denna innehållits under i det närmaste två månader.

Jag kan av dessa omständigheter inte få annat intryck än att AA kände sig hårt trängd och att han uppfattade situationen så att han inte hade något annat val än att gå med på en avbetalningsplan i enlighet med vad kassan önskade. Att det förhöll sig på det viset kunde knappast ha undgått kassan. Den överenskommelse som träffades mellan AA och kassan kan enligt min mening knappast betecknas som frivillig.

Under dessa förhållanden borde kassan ha avstått från att driva frågan om en frivillig kvittning och i stället ha fattat ett formligt ensidigt beslut om kvittning enligt det angivna lagrummet och därvid beaktat sociala synpunkter på samma sätt som jag ovan redovisat. Ett sådant beslut hade AA kunnat överklaga till länsrätten och vid en prövning där få avgjort vad som i hans fall var att bedöma som ett skäligt kvittningsbelopp.