

Pensionsmyndigheten
Box 38190
100 64 Stockholm

**Pensionsmyndighetens remiss av Vägledning
Rättelse och ändring av beslut enligt 113 kap. 3–6 §§
socialförsäkringsbalken respektive förvaltningslagen
i ärende om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd
m. fl. förmåner**

(VER 2020-193)

Försäkringskassans synpunkter på Pensionsmyndighetens Vägledning Rättelse och ändring av beslut enligt 113 kap. 3–6 §§ socialförsäkringsbalken respektive förvaltningslagen i ärende om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd m. fl. förmåner framgår av bilagan.

Beslut i detta ärende har fattats av rättschef Marie Axelsson i närvaro av rättsliga experter Linda Funk och Emil Åstrand Melin och verksjurist Emma Boman, den senare som föredragande.

Marie Axelsson

Emma Boman

Bilaga: Försäkringskassans synpunkter på Vägledning Rättelse och ändring av beslut enligt 113 kap. 3–6 §§ socialförsäkringsbalken respektive förvaltningslagen i ärende om bostadstillägg och äldreomsorgsstöd m. fl. förmåner

Avsnitt	Beskrivning
"Sammanfattning", "Rättelse och ändring av beslut enligt SFB", sjätte stycket första meningen	Det är oklart vad Pensionsmyndigheten här menar med <i>allmänna principer om besluts rättskraft</i> . HFD har i 2021 ref. 12 p. 19–20 angett att lagstiftarens avsikt vid tillskapandet av den nya förvaltningslagen varit att begränsa möjligheterna att ändra gynnande förvaltningsbeslut till de tre situationer som anges i 37 § andra stycket förvaltningslagen om inte något annat följer av särskilda regler i de olika specialförfattningarna. I och med ikraftträdandet av den nu gällande förvaltningslagen är det därför inte längre möjligt för en myndighet att utan ändringsförbehåll ändra ett gynnande beslut i en för den enskilde negativ riktning med hänvisning till en allmän princip om "väsentligt ändrade förhållanden".
"Sammanfattning", "Rättelse och ändring av beslut enligt SFB", sjätte stycket andra meningen	Här anges att vissa beslut enligt SFB endast kan ändras med stöd av 113 kap. 3 § SFB. Rättsläget är dock oklart gällande huruvida beslut enligt SFB även kan ändras med stöd av 37 § FL. HFD har därför nyligen meddelat prövningstillstånd i frågan (mål nr 4261-22).
"1. Rättelse och ändring av beslut enligt socialförsäkringsbalken", femte stycket sista meningen.	Det står att när det gäller ändring med stöd av punkten 2 eller 3 krävs däremot att det är själva beslutet som blivit oriktigt och att detta är uppenbart. Det kan uppfattas som att beslutet ska vara uppenbart oriktigt. Det är dock inte vad som står i bestämmelsen. Beslutet ska ha blivit oriktigt på grund av ett uppenbart felaktigt/ofullständigt underlag, alternativt uppenbart felaktig rättstillämpning.
"1. Rättelse och ändring av beslut enligt socialförsäkringsbalken", sjunde stycket andra meningen.	Det som står kan uppfattas som att rättstillämpning är synonymt med praxis, vilket det ju inte är. Med uppenbart felaktig rättstillämpning avses enligt förarbetena exempelvis att beslutsfattaren inte känt till eller missuppfattat en bestämmelse eller felbedömt beslutsunderlaget (prop. 1977/78:20 s. 95).
"1.2 Impulser för prövning", femte stycket andra meningen	Det är inte helt tydligt vad som avses med att prövningen ska göras "med hänsyn till" ändringen. Det hela kompliceras av att ett ändringsbeslut inte får omprövas enligt 113 kap. 7 § SFB. Frågan ställs på sin spets när det finns ett ursprungsbeslut som ändrats delvis med stöd av 113 kap. 3 § SFB och den försäkrade sedan begär omprövning av beslutet. Det kan hävdas att man vid omprövningen inte kan beakta den ändring som gjorts med stöd av 113 kap. 3 § SFB, eftersom omprövningen då i praktiken skulle avse ett beslut som meddelats med stöd av 113 kap. 3 § SFB, vilket inte är tillåtet enligt 113 kap. 7 § SFB. Hur det här ska hanteras är inte helt klart (jfr även vad som sägs i prop. 1985/86:73 s. 46 f.)
"1.5 Snabb handläggning, komplettering och kommunikering", sista stycket	Det finns vissa betänkligheter med att fördröja en överlämning till domstol för att myndigheten överväger att ändra till nackdel för den enskilde. En sådan ordning framstår som tveksam. Det kan argumenteras för att det inte finns skäl för att fördröja överlämnandet i en sådan situation, jfr vgl 2018:1 version 4 s. 25.
"1.6.2 Fel i beslutsunderlaget", "Omständigheter som fanns redan då beslutet meddelades", andra stycket tredje och fjärde meningen	Hårddraget innebär Pensionsmyndighetens tolkning att punkten 2 saknar betydelse, eftersom det vid felaktigheter relaterade till underlaget alltid är fråga om uppenbart felaktig rättstillämpning. Det är oklart om lagstiftaren verkligen menat att bestämmelsen ska tolkas på det sättet. Det finns argument både för och emot en sådan tolkning och förarbetena ger inte någon vägledning.
"1.6.2 Fel i beslutsunderlaget",	Det här kan problematiseras utifrån exemplet som ges på sidan innan. Där anges följande.

<p>"Omständigheterna har förändrats efter det att beslutet meddelades", andra stycket första meningen</p>	<p>I ett ärende om barnlivränta har Pensionsmyndigheten fattat beslut utifrån att den avlidne var far till två barn. Pensionsmyndigheten får senare uppgift om att faderskap har fastställts för ytterligare ett barn. Ofullständig uppgift om antalet barn har därmed legat till grund för Pensionsmyndighetens beslut. Beslutet om barnlivränta kan ändras då det har fattats på uppenbart ofullständigt underlag.</p> <p>Om man med omständighet avser ett beslut om fastställelse av faderskap, kan det hävdas att omständigheten i exemplet ovan har inträffat efter det ursprungliga beslutet. Och att det därför är fråga om omständigheter som har förändrats efter det att beslutet meddelades.</p> <p>I vägledning 2018:01 har den här problematiken angripits på så sätt att vissa beslut eller åtgärder (såsom fastställande av faderskap) i för sig är något som inträffar senare, men som kan sägas förändra de faktiska förhållanden som gällde vid tiden för ursprungsbeslutet. I litteraturen verkar förordas att man ska betrakta saken på det här sättet (se Lavin, Gäst hos försäkringsöverdomstolen, s. 91).</p>
<p>"1.6.2 Fel i beslutsunderlaget", "Omständigheterna har förändrats efter det att beslutet meddelades", andra stycket andra meningen</p>	<p>Försäkringskassan skriver likadant i sin vägledning. Men när exempelvis 110 kap. 52 § SFB tillämpas är det inte fråga om "ändring" utan just indragning eller nedsättning. Begreppet "ändras" kan därför vara missvisande.</p>
<p>"1.6.2 Fel i beslutsunderlaget", "Omständigheterna har förändrats efter det att beslutet meddelades", andra stycket tredje meningen</p>	<p>I vägledningen har tidigare konstaterats att beslut i ärenden om förmåner enbart kan ändras enligt reglerna i 113 kap. SFB. En sådan ändring med stöd av ett återkallelseförbehåll som anges i texten här är dock en ändring med stöd av 37 § andra stycket FL (jfr HFD 2023 ref. 3, jfr även HFD 2021 ref. 12 p. 19). Dvs. en sådan ändring som myndigheten enligt vad som angetts tidigare inte får göra. Den här texten går alltså inte ihop med vad som angetts tidigare.</p>
<p>"1.6.4 Ändring till nackdel för den enskilde", "Den försäkrades nackdel", andra stycket tredje meningen</p>	<p>Om det beslut som ska ändras inte gäller en förmån som förfaller till betalning, till exempel ett beslut om återkrav eller nedsättning/indragning, bör det inte finnas några hinder mot att besluta till nackdel för den enskilde. Den uppfattningen ligger i linje med vad som gäller enligt FL, där principen om negativ rättskraft enbart gäller beslut som till sin karaktär är gynnande. Det innebär att betungande beslut som regel kan skärpas genom ett ändringsbeslut. (jfr prop. 2016/17:180 s. 231 och 328 f.). Detta är också vad som anges nedan på s. 13 om återkrav. Avsnitten kan uppfattas som motstridiga i det här avseendet.</p>
<p>"1.6.4 Ändring till nackdel för den enskilde", "Vad menas med synnerliga skäl</p>	<p>Hänvisningen till HFD 2014 ref 39 är lite missvisande. Avgörandet säger inte att en stor skillnad mellan det utbetalda beloppet och det korrekta beloppet utgör synnerliga skäl utan att felaktiga utbetalningar som annars skulle fortsatt under lång tid är en omständighet som tillsammans med storleken av det belopp som i så fall skulle ha utgått kan utgöra synnerliga skäl.</p>
<p>"1.6.5 Tidsfrist", fjärde stycket sista meningen</p>	<p>Vad menas? Kan återkrav inte ställas om beslutet inte först ändras?</p>
<p>"1.6.5 Tidsfrist", femte stycket andra meningen</p>	<p>Skrivfel. Står "När den sådan omständighet framkommer..." Det borde stå "När en sådan omständighet framkommer..."</p>
<p>1.8 Ändring av beslutet när den enskilde överklagat det, andra stycket</p>	<p>Vi uppfattar att det som avses här är prövning enligt 113:3 SFB innan beslutet överlämnas till domstol. Det står att kontakt ska tas med AO (när AO överklagat ett beslut som blivit oriktigt och borde kunna ändras enligt 113:3 SFB) och att AO får avgöra hur man ska gå vidare. Myndigheten har dock en skyldighet att ändra beslutet om kriterierna i 113:3 SFB är</p>

	uppfyllda. Det är därför tveksamt om myndigheten kan överlåta till AO att avgöra vad myndigheten ska göra.
1.11 Viktigt att tänka på i speciella situationer, första punkten	Vad gäller om en domstol har upphävt ändringsbeslutet? Det kan argumenteras för att en ny ändring är möjlig, eftersom domstolen inte prövat ursprungsbeslutet, utan enbart ändringsbeslutet. Begränsningen för en ny prövning enligt 113 kap. 3 § SFB gäller ju enbart om det beslut som ska ändras har prövats av domstol.
1.11 Viktigt att tänka på i speciella situationer, tredje punkten andra meningen	Skrivfel. Det står "...och har verkställigheten inneburit en får låg utbetalning..." men det borde stå "...och har verkställigheten inneburit en för låg utbetalning..."
2. Rättelse och ändring enligt FL, andra stycket	Det står att de nya reglerna i FL gäller alla beslut om rättelse eller ändring som meddelas från och med den 1 juli 2018. Frågan är om den här upplysningen behövs eftersom det nu är relativt längesedan FL trädde i kraft.
2.6 Förutsättningar för rättelse eller ändring, femte stycket	I texten anges att även om Pensionsmyndigheten rättar eller ändrar beslut så har den enskilde möjlighet att begära omprövning av eller överklaga ursprungsbeslutet. En omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB gäller endast för beslut i ärenden om förmåner enligt SFB (113 kap. 2 och 7 §§ SFB). Tidigare i texten har angetts att beslut i ärenden om förmån enligt SFB inte kan ändras med stöd av FL. Texten framstår därför som motsägelsefull.
2.6.2 Möjlighet att ändra beslut, fjärde stycket	I texten tas vissa exempel upp på när ändring kan göras. Det kan finnas anledning att framhålla att det anges i förarbetena att ett beslut bör kunna ändras så snart det <i>av något skäl</i> finns anledning att dra slutsatsen att det är felaktigt (prop. 2016/17:180 s. 230 och 328). Det vill säga att lagen inte ställer upp någon begränsning, annat än att det finns en anledning att bedöma att beslutet är felaktigt.
2.6.2 Möjlighet att ändra beslut, femte stycket första meningen	I texten anges att situationen under punkt 1 och 2 i 37 § andra stycket FL i regel inte är aktuell för Pensionsmyndigheten. Ändå nämns att ändring kan ske med återkallelseförbehåll, dvs. punkt 1, tidigare i vägledningen (avsnitt 1.6.2). Det är svårt att få ihop de här textavsnitten. Jfr synpunkten ovan i anslutning till avsnitt 1.6.2.
2.6.2 Möjlighet att ändra beslut, femte stycket tredje meningen	Med anledning av det som påpekats ovan, i en synpunkt till avsnitt 1.6.4, kan det finnas anledning att förtydliga att begränsning om ändring till nackdel enbart avser beslut som <i>till sin karaktär</i> är gynnande. Betungande beslut kan med andra ord ändras till nackdel för den enskilde (jfr prop. 2016/17:180 s. 231 och 328 f.).
2.10 Att verkställa ett ändringsbeslut, sista stycket	I texten anges: "Oavsett om det finns efterföljande beslut eller beslut i andra förmåner påverkas av ändringen..." Det saknas ett som efter påverkas.