

Fråga om Försäkringskassans möjligheter att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett gynnande beslut

Beslutet i korthet: I beslutet konstateras att det är frivilligt för den enskilde att ansöka om och ta emot socialförsäkringsförmåner liksom det står den enskilde fritt att när som helst återkalla en ansökan. Det anses inte heller finnas skäl som talar mot möjligheten att på den försäkrades begäran upphäva ett beslut för framtiden. Det är först beträffande redan verkställda gynnande beslut som svårigheterna uppstår. ChefsJO konstaterar att många av de beslut som Försäkringskassan fattar dels påverkar tredje man, dels får samhällsliga konsekvenser och att effekterna kan vara svåröverskådliga. ChefsJO uttalar vidare att Försäkringskassan inte har någon skyldighet att bifalla en begäran om återkallelse av ett redan verkställt gynnande beslut men att det, så länge inget motstående intresse förbigås, inte heller finns något rättsligt hinder mot att återkalla ett sådant beslut. Med hänsyn till framför allt socialförsäkringssystemets komplexitet, det stora antal ärenden som Försäkringskassan har att hantera och vikten av att lika fall behandlas lika, är det dock chefsJO:s uppfattning att myndigheten bör ha som rutin att inte bifalla en begäran om återkallelse av ett redan verkställt gynnande beslut.

Initiativet

I ett klagomålsärende hos JO (dnr 5964-2011 med beslutsdatum den 26 oktober 2012) framkom att en försäkrad begärt att Försäkringskassan skulle återta ett beslut om föräldrapenning som redan hade betalats ut, för att istället göra det möjligt för den andre föräldern att erhålla ersättning för de aktuella dagarna. Av utredningen i ärendet framgick att Försäkringskassan hade hänvisat den försäkrade till att begära omprövning av beslutet att bevilja henne föräldrapenning. I sitt remissvar anförde myndigheten att någon sådan hänvisning inte skulle ha gjorts då ”Försäkringskassan normalt saknar möjlighet att ändra ett sådant gynnande beslut”.

Med anledning av den fråga som därmed väcktes beslutade chefsJO att inom ramen för ett initiativärende utreda vilka möjligheter Försäkringskassan har att – på den försäkrades begäran – återta ett beslut som har inneburit bifall till den försäkrades ansökan.

Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som anmodades att i generella termer yttra sig över hur och med vilket rättsligt stöd en försäkrads begäran om

återtagande av ett bifallsbeslut hanteras av myndigheten. I remissvar den 5 april 2013 anförde Försäkringskassan följande.

Utredning

Inledning

Det följer av fast praxis att myndigheter i princip kan ändra såväl betungande som gynnande beslut i gynnande riktning. Detta kan göras formlöst under förutsättning att det inte kommer i konflikt med någon annans intresse (jfr t.ex. Hellners T., Malmqvist B., Förvaltningslagen med kommentarer, tredje upplagan, s. 356 f.)

När det gäller socialförsäkringsförmåner anser Försäkringskassan att den som beviljats en förmån när som helst kan begära att förmånen inte längre ska betalas ut. Det är en förvaltningsrättslig grundsats att det är frivilligt för enskilda att vända sig till myndigheter för att ansöka om förmåner. Av detta följer att man kan återta en inlämnad ansökan vilket då leder till att myndigheten avskriver ansökningsärendet. På samma grund kan enskild också alltid avsäga sig en beviljad socialförsäkringsförmån. Vid en sådan begäran från den försäkrade upphäver Försäkringskassan beslutet om rätt till förmånen och upphör med utbetalningarna.

Det krävs alltså inte någon prövning utifrån några specifika lagrum eller i övrigt att några rättsliga förutsättningar är uppfyllda för att Försäkringskassan på den enskildes begäran ska upphäva ett beslut om rätt till en förmån. (Jfr RÅ 1997 not. 128).

Den svåra frågan är dock i vilken mån det är möjligt för Försäkringskassan att på den försäkrades begäran återta ett gynnande beslut som är verkställt för förfluten tid. Följden skulle då bli att den försäkrade ska återbetala ersättningen alternativt få en förmån utbytt mot en annan.

Försäkringskassan lämnar i den delen nedanstående redogörelse.

Aktuellt regelverk, rättspraxis och uttalanden i doktrinen

En myndighet anses som huvudregel inte kunna ändra gynnande beslut till nackdel för den enskilde parten.

Enligt praxis finns det tre grunder som utgör undantag från huvudregeln. Den första är att den enskilde *vilselett* myndigheten, den andra är om det finns s.k. *tvingande säkerhetsskäl* och den tredje är om det finns *återkallelseförbehåll* i beslutet eller i de bestämmelser som beslutet grundas på. En fjärde grund har dock börjat skönjas i praxis. I rättsfallet RÅ 2000 ref. 16 uttalade domstolen avseende *fortlöpande bistånd utan angiven tidsbegränsning* att skälen för omprövning kan vara så starka – t.ex. ett väsentligt ändrat biståndsbehov – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. Det måste dock avse ändringar av sådana förhållanden som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet.

Syftet med förhållningssättet att gynnande förvaltningsbeslut vinner negativ rättskraft är i första hand hänsyn till den enskildes rättstrygghet men även hänsyn till förtroendet för det allmänna.

För Försäkringskassans del finns de uttryckliga bestämmelserna om ändring och omprövning i 113 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Bestämmelserna om ändring i 113 kap. 3 – 6 §§ SFB förutsätter att beslutet ska vara behäftat med vissa kvalificerade felaktigheter – bl.a. att beslutet var felaktigt när det fattades – för att myndigheten ska vara skyldig att ändra beslutet. Omprövning med stöd av 113 kap. 7 och 8 §§ SFB innebär en förutsättningslös prövning utifrån den klagande partens yrkande. Frågan är om en part med stöd i de principer som anges under föregående rubrik kan få ett beslut som han eller hon är missnöjd med och som redan är verkställt återtaget av Försäkringskassan?

Kammarrätten i Göteborg har meddelat en dom som är intressant i det här sammanhanget. Försäkringskassan hade på en förälders begäran beviljat och betalat

ut föräldrapenning på lägstanivå. Föräldern begärde omprövning av besluten/utbetalningarna. Föräldern menade att hon missförstått kopplingen mellan föräldrapenning och vårdnadsbidrag och om hon känt till detta hade hon inte sökt föräldrapenning i den omfattning som hon gjort. Försäkringskassan fann vid omprövningen att besluten varit korrekta och att det inte fanns någon laglig möjlighet för föräldern att återlämna korrekt utbetalad ersättning. Föräldern överklagade omprövningsbesluten till länsrätten och yrkade att de utbetalade lägstanivådagarna skulle ändras till dagar på sjukpenningnivå. Länsrätten konstaterade att det inte finns någon reglering av rätten att ändra tidigare, korrekt utbetalad ersättning. Fr.o.m. dag 181 kan föräldrapenningdagar på sjukpenningnivå varvas med dagar enligt lägstanivå och enligt domstolen torde det därför vara upp till en förälder att välja enligt vilken nivå föräldrapenningen ska betalas ut. Länsrätten ansåg därför att Försäkringskassans beslut skulle upphävas och att det ankom på myndigheten att utreda i vilken mån föräldern hade sjukpenningnivådagarna att förfoga över. Försäkringskassan överklagade domen till kammarrätten som uttalade att sedan Försäkringskassan betalat ut en ersättning i enlighet med en ansökan saknas möjlighet för den enskilde att återta sin ansökan eller ändra den till att i stället avse föräldrapenning enligt sjukpenningnivå. (Kammarrätten i Göteborgs dom den 1 december 2009, mål nr 3990-09)

I doktrinen har frågan berörts av Ole Westerberg i *Rättskraft i förvaltningsrätten* (Stockholm 1951). Han talar där om *samtycke av den gynnade till återkallelse av beslut*. Inledningsvis uttalar Westerberg om sin uppfattning att gynnande beslut i princip kan återkallas med den enskildes medgivande förutsatt att det endast är den gynnades intresse som är engagerat i återkallelsefrågan. Men om andras, samhällets eller tredje mans intressen är engagerade, vare sig detta tagit sig uttryck i författningsbestämmelser om återkallelse eller inte, bör en återkallelse inte grundas på den gynnades samtycke eftersom den gynnade inte kan antas disponera över andras intressen. (Westerberg, s. 440 – 445)

Westerberg utvecklar därefter frågan om en myndighets återkallelse av ett beslut endast kan gälla framåt i tiden eller även kan gälla tid dessförinnan – i yttersta fall fr.o.m. den tidpunkt då det återkallade beslutet fattades. Enligt Westerberg är det möjligt för en myndighet att på den enskildes begäran återta ett beslut även för förfluten tid. Det bör dock utifrån hans resonemang inte vara möjligt om återtagandet kommer i konflikt med andras, samhällets eller tredje parts intressen. (Westerberg, s. 456- 461)

Försäkringskassans slutsatser

Det är rättsligt oproblematiskt att för tid framåt gå en enskild till mötes när denne begär ett återtagande av ett bifallsbeslut som föregåtts av en ansökan.

För redan verkställda beslut/utbetalningar anser Försäkringskassan att det står klart att det inte finns någon rättslig *skyldighet* att gå den enskilde till mötes med resultat att utbetalad ersättning betalas tillbaka alternativt att en förmån byts ut mot en annan (jfr det ovan redovisade kammarrättsavgörandet). Det kan dock diskuteras om det finns en *möjlighet* att göra det. Om det är utrett att ett återtagande inte kommer i konflikt med andras, samhällets eller tredje parts, intressen bör det enligt Försäkringskassans uppfattning inte finnas något rättsligt *hinder* mot att gå den enskilde till mötes med en begäran om återtagande. I vissa fall har en beviljad och verkställd utbetalning emellertid tydliga återverkningar t.ex. vad avser andra förmåner, den sjukpenninggrundande inkomsten, inkomstbeskattningen samt rätten till föräldraledighet gentemot arbetsgivaren. I andra fall kan effekterna vara svåröverblickbara. Detta gör att det är Försäkringskassans uppfattning att dessa fall som regel måste hanteras i enlighet med slutsatsen i det ovan nämnda kammarrättsavgörandet, det vill säga att ersättning som på ett korrekt sätt har betalats ut inte återtas. En begäran om att ett beslut återtas för förfluten tid ska i dessa fall avslås genom ett formellt beslut.

Det kan emellertid inte uteslutas att det i mycket speciella undantagsfall står klart att ett återtagande inte får några negativa konsekvenser för andra, samhället eller tredje part och att en aktuell begäran vid sådana förhållanden skulle kunna bifallas.

Den aktuella situationen har hittills inte behandlats i Försäkringskassans vägledningar eller andra produkter. Utan att kunna presentera några siffror är det emellertid Försäkringskassans antagande att situationen inte kan sägas vara vanligt förekommande.

Bedömning

Återkallelse/ändring på Försäkringskassans eget initiativ

Innan ett beslutdokument blir allmän handling, dvs. vanligen före expedieringen, är Försäkringskassan oförhindrad att ändra sitt ställningstagande i vilken riktning som helst. JO har tidigare utvecklat frågan om vad som utgör Försäkringskassans beslutdokument och vilken betydelse det får för ändringsmöjligheterna (se t.ex. JO 2012/13 s. 367).

För förvaltningsbeslut i allmänhet gäller följande. I samband med att ett beslut expedieras, eller på annat sätt meddelas, begränsas myndighetens möjligheter att ändra sig. Vissa beslut blir orubbliga (vinner negativ rättskraft). Beträffande det stora flertalet beslut kan emellertid inte någon generell orubblighetsprincip slås fast. Huruvida återkallelse eller ändring är fortsatt möjlig beror på beslutets innebörd. Ett avslagsbeslut binder normalt sett inte myndigheten för framtiden. När det gäller gynnande beslut är huvudregeln däremot att de inte kan återkallas eller ändras i negativ riktning. Tre viktiga undantag gäller emellertid. Återkallelse får ske om tvingande säkerhetsskäl föreligger, om beslutet har grundats på vilseledande uppgifter från den enskilde eller om det finns ett återkallelseförbehåll i beslutet. I rättspraxis har väckts frågan om inte också ett fjärde undantag kan vara motiverat, nämligen i fall då beslutet avser en fortlöpande förmån utan någon angiven tidsbegränsning (se bl.a. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 24 uppl., s. 71 f. och Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder, 9 uppl., s. 124 ff.).

Utöver de ändringsmöjligheter som följer av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna ovan, ger bestämmelserna i 113 kap. 3 – 6 §§ socialförsäkringsbalken Försäkringskassan vissa möjligheter att på eget initiativ ändra ett redan meddelat beslut.

Återkallelse/ändring på den enskildes begäran

Frågan i detta ärende är vilka möjligheter, eller eventuella skyldigheter, Försäkringskassan har att på den försäkrades begäran återkalla eller ändra ett bifallsbeslut, dvs. ett sådant gynnande beslut som enligt huvudregeln blir orubbligt.

Det kan diskuteras om inte en situation där den enskilde samtycker till eller t.o.m. aktivt begär återkallelse, borde utgöra ett femte undantag från principen om gynnande besluts orubblighet. Det kan tyckas självklart att den enskilde ska kunna disponera fritt över sina intressen, åtminstone så länge inte någon utomstående berörs. De trygghetsskäl som enligt huvudregeln förbjuder återkallelse av gynnande beslut gör sig inte gällande på samma sätt när det är den enskilde som är

initiativtagaren. Behovet av att kunna räkna med ett besluts beständighet kan emellertid även finnas hos tredje man. Uppfattningen att tredje mans intressen bör beaktas i sammanhanget har, som Försäkringskassan uppmärksammat, även kommit till uttryck i litteraturen där det uttalas att den gynnades samtyckte inte bör kunna läggas till grund för återkallelse av ett beslut som involverar samhällets eller tredje mans intressen. Ytterligare en fråga, som också behandlats i litteraturen, är om en återkallelse av ett gynnande beslut även kan få retroaktiv verkan. Som utgångspunkt får anses gälla att återkallelse med stöd av de idag vedertagna undantagen inte kan ske med tillbakaverkande effekt. En återkallelse som sker med samtycke har dock ansetts kunna ges retroaktiv verkan, under förutsättning att samtycket omfattar en sådan följd (se Westerberg, Rättskraft i förvaltningsrätten, 1951, s. 444 f. och 461).

Sammanfattande slutsatser

Det är, som Försäkringskassan anför, frivilligt för den enskilde att ansöka om och ta emot socialförsäkringsförmåner. Det står också den enskilde fritt att fram till beslutstidpunkten återkalla en ansökan. Samhälleliga intressen eller behovet av att skydda tredje man hindrar inte heller att ett gynnande beslut upphävs för framtiden. Det är alltså först när den försäkrade begär att ett redan verkställt gynnande beslut ska återtas som svårigheterna uppstår. Att ett beslut om en socialförsäkringsförmån återkallas med retroaktiv verkan innebär i praktiken bl.a. att återbetalning ska ske. Många av de beslut som Försäkringskassan fattar påverkar även tredje man och får också samhälleliga konsekvenser. Effekterna är, som myndigheten påpekar, i vissa fall svåröverskådliga. Enligt min mening bör för övrigt, som samhälleliga intressen vägas in sådana praktiska och ekonomiska effekter som en fri "ångerrätt" skulle innebära för myndigheten. Sammanfattningsvis delar jag Försäkringskassans uppfattning, att myndigheten inte har någon skyldighet att bifalla en begäran om återkallelse av ett redan verkställt gynnande beslut, men att det inte heller föreligger något rättsligt hinder mot att gå den försäkrade tillmötes om det står klart att inget motstående intresse förbigås. Med hänsyn till framför allt socialförsäkringssystemets komplexitet, det stora antal ärenden som Försäkringskassan har att hantera och vikten av att lika fall behandlas lika, är det emellertid min uppfattning att Försäkringskassan bör ha som rutin att inte bifalla en begäran om återkallelse av ett redan verkställt bifallsbeslut.

Ärendet avslutas.