

Ref 56

Försäkringskassan kan inte tillämpa förvaltningslagens bestämmelse om ändring av gynnande beslut till den enskildes nackdel vid sidan av socialförsäkringsbalkens bestämmelse om när oriktiga beslut ska ändras.

4 och 37 §§ förvaltningslagen (2017:900), 113 kap. 2 § första stycket, 3 § första stycket, 5, 7 och 10 §§ socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 21 november 2023 följande dom (mål nr 4261-22).

Bakgrund

1. Försäkringskassan fastställde i september 2020 S.K:s sjukpenninggrundande inkomst. Senare samma år beslutade Försäkringskassan att med stöd av förvaltningslagen (2017:900) ändra det tidigare fattade beslutet så att den sjukpenninggrundande inkomsten blev lägre.

2. S.K. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som upphävde beslutet. Förvaltningsrätten bedömde att Försäkringskassan inte hade haft stöd för att tillämpa förvaltningslagen då förutsättningarna för att ändra ett beslut till den enskildes nackdel ansågs uttömmande reglerade i socialförsäkringsbalken.

3. Försäkringskassan överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm som avslog överklagandet.

Yrkanden m.m.

4. *Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och visa målet åter till förvaltningsrätten för ny prövning. Försäkringskassan anför att socialförsäkringsbalken reglerar när myndigheten ska ändra ett beslut och att det saknas stöd för slutsatsen att balken avser att uttömmande reglera när myndigheten får ändra ett beslut.

5. *S.K.* har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

6. Förvaltningslagen gäller enligt 1 § första stycket för handläggning av ärenden hos bl.a. förvaltningsmyndigheterna. Om en annan

lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen tillämpas enligt 4 § den bestämmelsen.

7. Av 37 § första stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock, enligt andra stycket, ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

8. Av 113 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken framgår att beslut i ärenden om förmåner enligt balken får ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av bestämmelserna i 3–21 §§, om inget annat följer av bestämmelserna i 22–40 §§.

9. Enligt 3 § första stycket ska Försäkringskassan ändra ett beslut som myndigheten har fattat och som inte har prövats av domstol, om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, om beslutet har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

10. I 5 § anges att ett beslut inte får ändras till den försäkrades nackdel med stöd av 3 § när det gäller en förmån som har förfallit till betalning och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

11. Inledningsvis kan konstateras att Försäkringskassan skulle ha omprövat sitt beslut att ändra S.K:s sjukpenninggrundande inkomst enligt 113 kap. 7 och 10 §§ socialförsäkringsbalken innan det överklagades (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i mål nr 489-22 och 490-22). Förvaltningsrätten skulle därför rätteligen ha återförvisat målet till Försäkringskassan för omprövning. Högsta förvaltningsdomstolen prövar trots detta sakfrågan.

12. Förvaltningslagen gäller vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Om en annan lag innehåller en bestämmelse som avviker från bestämmelserna i förvaltningslagen ska dock den bestämmelsen tillämpas.

13. Både förvaltningslagen och socialförsäkringsbalken innehåller bestämmelser som reglerar när ett gynnande beslut kan ändras till den enskildes nackdel.

14. Bestämmelsen om möjligheterna att ändra oriktiga beslut i 113 kap. 3 § första stycket socialförsäkringsbalken avviker från

bestämmelsen om möjligheterna att ändra gynnande beslut till den enskildes nackdel i 37 § förvaltningslagen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen kan bestämmelsen i socialförsäkringsbalken inte ses som en komplettering till förvaltningslagen utan utgör den bestämmelse som reglerar när gynnande beslut kan ändras till den enskildes nackdel och som ska tillämpas i stället för förvaltningslagen. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Baran, Jönsson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Ekman.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2021-10-20, Nilsson):

[text här utelämnad]

Såväl 37 § förvaltningslagen som 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken avser ändringar av myndighetsbeslut på grund av att beslutet har blivit oriktigt. Frågan är därför om Försäkringskassan har haft möjlighet att tillämpa 37 § förvaltningslagen för att ändra det ursprungliga beslutet om S.K:s sjukpenninggrundande inkomst eller om möjligheterna till en sådan ändring regleras exklusivt i 113 kap. socialförsäkringsbalken.

Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att bedömningen av om en speciallag exklusivt reglerar en viss fråga ska göras utifrån sedvanliga lagtolkningsregler. Vid en sådan bedömning kan det särskilt ha betydelse vilket syfte som specialregleringen har och hur fullständigt den reglerar förfarandet samt principen om att nyare författning ges företräde framför en äldre vid en eventuell normkonflikt (prop. 2016/17:180 s. 288). Typiskt sett bör bara avvikelser som klart framgår av specialförfattningen gälla framför förvaltningslagen (prop. 1985/86:80 s. 59). Sådana avvikelser kan t.ex. avse att det ställs högre krav på enskildas rättssäkerhetsintressen i vissa typer av ärenden (prop. 2016/17:180 s. 289).

Inledningsvis kan det konstateras att 37 § förvaltningslagen avser situationer då en myndighet *får* ändra ett eget beslut och att 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken avser när ett beslut *ska* ändras. Detta indikerar att en normkonflikt saknas mellan bestämmelserna eftersom möjligheten till ändring med stöd av 37 § förvaltningslagen bara är aktuell om obligatorisk ändring enligt 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken inte ska göras (jfr Kammarrätten i Göteborgs domar den 25 september 2019 i mål nr 5989-18, den 28 september 2020 i mål nr 4014–20 och den 20 maj 2021 i mål nr 1500-21). Förvaltningsrätten bedömer dock att bestämmelserna i förvaltningslagen kan åsidosättas av speciallag även om en normkonflikt saknas, om det framgår att avsikten är att en viss fråga ska regleras exklusivt i speciallagen.

Det faktum att lagtexten i 113 kap. 2 § socialförsäkringsbalken anger att beslut i ärenden om förmåner enligt balken får ändras med stöd av reglerna i 113 kap. 3–21 §§ ger visst stöd för att avsikten är att dessa bestämmelser uttömmande ska reglera förutsättningarna för sådana ändringar. Det anges dock inte uttryckligen i lagtexten i 113 kap. socialförsäkringsbalken att reglerna har företräde framför förvaltningslagen.

Själva villkoren för ändring med stöd av 37 § förvaltningslagen och 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken är, såvitt nu är aktuellt, delvis likartade. Den senare bestämmelsen kompletteras dock av andra regler i 113 kap. socialförsäkringsbalken som bl.a. är ägnade att stärka den enskildes rättssäkerhet. Detta medför t.ex. att beslut om förmåner som har förfallit till betalning inte får ändras till den enskildes nackdel och att ändring måste göras inom viss tid från det att ett beslut fattas, se 113 kap. 5 och 6 §§ socialförsäkringsbalken. Liknande regler saknas vad gäller ändringar med stöd av 37 § förvaltningslagen. Detta innebär att 37 § förvaltningslagen, om reglerna i 113 kap. socialförsäkringsbalken inte skulle anses ha företräde, kan användas för att ändra ett beslut i vissa situationer då nämnda rättssäkerhetsgarantier hindrar en sådan ändring med stöd av 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

Vidare är förfarandet enligt 113 kap. socialförsäkringsbalken i hög grad anpassat efter socialförsäkringsärenden, t.ex. vad gäller det allmänna ombudets roll och det generella omprövningsförfarandet som har anpassats utifrån ändringsmöjligheten i 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, se 113 kap. 7 § första stycket socialförsäkringsbalken. Bestämmelserna i 113 kap. socialförsäkringsbalken reglerar således ändringsförfarandet på ett mer heltäckande sätt än förvaltningslagen. Förvaltningsrätten bedömer att anpassningen i 113 kap. socialförsäkringsbalken till socialförsäkringsärenden, bl.a. vad gäller rättssäkerhetsintressen, och den mer heltäckande regleringen ger stöd för att reglerna ska ha företräde framför ändringsmöjligheterna i förvaltningslagen.

Vid införandet av 37 § förvaltningslagen förtydligades inte den nya bestämmelsens relation till befintliga omprövnings- och ändringsbestämmelser i specialförfattningar, men det angavs att avsikten var att som utgångspunkt inte förändra rättsläget jämfört med de allmänna principer som gällde innan införandet (prop. 2016/17:180 s. 228 f. och 231). Enligt dessa principer kunde Försäkringskassan inte ändra beslut till nackdel för den enskilde annat än med stöd av reglerna i 113 kap. socialförsäkringsbalken och motsvarande äldre regler (prop. 1985/86:80 s. 39 och RÅ 1999 ref. 75 II). Som skäl för detta angavs att specialreglerna var anpassade just för socialförsäkringsärenden och mer utförliga än reglerna i den dåvarande förvaltningslagen (prop. 1985/86:73 s. 32 f.). Om 37 § förvaltningslagen tillämpas för ändring av beslut enligt socialförsäkringsbalken till nackdel för den enskilde har Försäkringskassans ändringsmöjlighet därmed utökats genom införandet av 2017 års förvaltningslagen vilket inte är i linje med förarbetsuttalandena vid införandet av 37 § förvaltningslagen.

Sammantaget bedömer förvaltningsrätten att förutsättningarna för att ändra ett beslut om förmåner enligt socialförsäkringsbalken till nackdel för den enskilde uttömmande regleras i 113 kap. socialförsäkringsbalken. Under dessa omständigheter framgår det klart att reglerna i 113 kap. socialförsäkringsbalken avviker från bestämmelsen i 37 § förvaltnings-

lagen. Eftersom beslutet att ändra S.K:s sjukpenninggrundande inkomst avser en förmån med stöd av socialförsäkringsbalken och har varit till nackdel för honom har Försäkringskassan inte haft stöd för att fatta beslutet med stöd av 37 § förvaltningslagen. Det överklagade beslutet saknar därmed lagstöd och ska upphävas.

– Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet. Försäkringskassans beslut den 2 september 2020 står därför fast.

Kammarrätten i Stockholm (2022-06-17, Hemmingsson, Kärnell och Pelling):

Frågan i målet är om Försäkringskassan har haft rätt att ändra sitt beslut om S.K:s sjukpenninggrundande inkomst med stöd av 37 § förvaltningslagen eller om ett sådant beslut kan ändras endast med stöd av 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

Av 4 § förvaltningslagen framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen.

Frågan om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från bestämmelserna i förvaltningslagen får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder och såväl specialregleringens syfte som hur fullständigt den reglerar förfarandet är då av särskild betydelse (prop. 2016/17:180 s. 288). För att Försäkringskassan ska kunna ändra sitt beslut med stöd av 37 § förvaltningslagen krävs därför att bestämmelsen i 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken inte är avsedd att exklusivt reglera Försäkringskassans möjligheter att inom socialförsäkringsbalkens tillämpningsområde ändra ett gynnande beslut till en enskilds nackdel.

Bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen är fakultativ medan bestämmelsen i 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken är obligatorisk. Kammarrätten anser dock att detta förhållande inte har någon avgörande betydelse för den nu aktuella frågan. I stället bör frågan prövas utifrån hur fullständigt 113 kap. socialförsäkringsbalken reglerar ändringsförfarandet och om de överväganden och avvägningar som gjorts vid införandet av bestämmelsen i 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken innebär att den ska ha företräde framför 37 § förvaltningslagen.

I 113 kap. socialförsäkringsbalken finns bestämmelser om bl.a. ändring av beslut. Av 113 kap. 2 § socialförsäkringsbalken följer att beslut i ärenden om förmåner enligt balken får ändras, omprövas och överklagas med stöd av bestämmelserna i 3–21 §§, om inget annat följer av bestämmelserna i 22–40 §§. De bestämmelser som det hänvisas till innehåller bl.a. de grundläggande förfaranderegler om omprövning och överklagande som Försäkringskassan har att förhålla sig till i socialförsäkringsärenden. Kammarrätten anser i likhet med förvaltningsrätten att detta talar för att balkens bestämmelser uttömmande reglerar förutsättningarna för ändring av beslut om förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Även det förhållandet att bestämmelserna i 3–21 §§ utgör generella bestämmelser medan 22–40 §§ utgör en sorts specialreglering talar för denna bedömning. Det kan i det sammanhanget också noteras att det i 113 kap. 22 § anges att 3–6 §§ inte tillämpas i vissa fall och att det i anslutning till detta hänvisas till bestämmelserna om ändring i 36 § förvaltningslagen.

Bestämmelsen i 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken medför en skyldighet för Försäkringskassan att ändra ett beslut om det innehåller kvalificerade felaktigheter (prop. 1977/78:20 s. 94). Vid ändring till den enskildes nackdel krävs en avvägning mellan, å ena sidan, socialförsäkringsförmånernas syfte att bidra till enskildas skydd, försörjning och hjälp samt, å andra sidan, statens befogade intresse av att inte felaktigt betala ut ersättningar till individer som inte är berättigade till det (SOU 2001:47 s. 350–351). Bestämmelsen, med de rättssäkerhetsgarantier som återfinns i framför allt 113 kap. 5–6 §§, ger uttryck för denna avvägning och är anpassad just för socialförsäkringen (prop. 1985/86:73 s. 32–33). Detta förhållande talar enligt kammarrätten för att bestämmelsen är avsedd att exklusivt reglera frågan om ändring av beslut till nackdel för den enskilde.

Som förvaltningsrätten har konstaterat skulle den tolkning som Försäkringskassan förordar innebära att myndighetens möjlighet att ändra sina beslut till nackdel för den enskilde har ökat genom införandet av 37 § förvaltningslagen (jfr RÅ 1999 ref. 75 II). Att detta skulle ha varit lagstiftarens avsikt saknar stöd i motiven där det bl.a. uttalas att utgångspunkten bör vara att gällande rättsläge inte ska förändras genom regleringen i den nya förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 s. 228–229).

Sammantaget instämmer kammarrätten i förvaltningsrättens bedömning att 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken avviker från bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen och att bestämmelsen i 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken uttömmande reglerar förutsättningarna för Försäkringskassan att till nackdel för den enskilde ändra beslut om förmåner enligt socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan har därmed inte haft möjlighet ändra sitt ursprungliga beslut med stöd av 37 § förvaltningslagen. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.