

Remissyttrande över promemorian Åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen och förenklad administration inom föräldrapenningen

Ert diarienummer S 2025/01246

Allmänna ombudet för socialförsäkringen (allmänna ombudet) har granskat promemorian utifrån uppdraget att få fram vägledande avgöranden inom socialförsäkringsområdet där det framstår som oklart hur lagstiftningen ska tillämpas.

Sammanfattning

Allmänna ombudet är i allt väsentligt positiv till förslagen att införa tydliga regler som ger Försäkringskassan bättre möjlighet att dra in eller sätta ner en pågående ersättning. För att inte socialförsäkringsbalkens ambition till en tydligare och mer överskådlig lagstiftning ska gå förlorad vore dock en mer generellt omfattande utredning än den föreslagna att föredra. Därtill kommer att promemorians förslag tycks uteslutande gälla förmåner som administreras av Försäkringskassan. Allmänna ombudet förordar därför att översynen även bör gälla de förmåner som administreras av Pensionsmyndigheten. Det vore olyckligt att splittra myndigheternas tillämpning av socialförsäkringsbalkens regler utan att först reflektera över om de kan tillämpas på ett gemensamt sätt.

Därutöver har allmänna ombudet huvudsakligen följande synpunkter på förslagen.

- Allmänna ombudet instämmer med promemorians ansats att skapa en tydligare lagstiftning som möjliggör att en pågående förmån kan dras in eller sättas ned vid ändrade förhållanden.
- Allmänna ombudet avstyrker förslagen om att en särskild regel ska införas i de förmånsspecifika kapitlen i socialförsäkringsbalken och förordningar. Allmänna ombudet anser att regeln bör göras generell och placeras i något av de för socialförsäkringsbalkens förmånsgemensamma kapitlen, förslagsvis i 110 kapitlet socialförsäkringsbalken (SFB).
- Allmänna ombudet avstyrker förslaget att använda begreppet omprövning i de föreslagna paragraferna. Andra begrepp, som t.ex. dra in eller sätta ner eller omräkna en förmån, är att föredra. Begreppet omprövning bör vara förbehållet möjligheten i 113 kap. 7 § SFB.
- Allmänna ombudet instämmer med promemorians uppfattning att bestämmelsen i 113 kap. 5 § SFB är föråldrad och svårtydd. Allmänna ombudet förordar dock att det görs en mer generell översyn av regeln i syfte att modernisera regeln.
- Allmänna ombudet instämmer med förslaget att ta bort 11 kap. 12 § SFB och kravet på anmälan för föräldrapenning.
- Allmänna ombudet efterlyser en konsekvensanalys beträffande förslagets inverkan på domstolarna.

Utökad möjlighet att ompröva beslut om vissa socialförsäkringsförmåner (avsnitt 2)

Om felaktiga utbetalningar

Allmänna ombudet välkomnar förslagen att införa tydliga regler som ger Försäkringskassan bättre möjlighet att dra in eller sätta ner en pågående ersättning. Frågan är om samma möjlighet inte också bör ges för Pensionsmyndighetens förmåner.

Frågan om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen har länge uppmärksamats. Mycket av diskussionen har dock koncentrerats till frågan om möjligheten att upptäcka och återkräva felaktiga utbetalningar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Minst lika viktigt som möjligheten att återkräva felaktiga utbetalningar är, enligt allmänna ombudet, frågan om möjligheten för myndigheten att stoppa felaktiga utbetalningar från att fortsätta betalas ut.

För närvarande pågår lagstiftningsprojekt som har beröringspunkter med de förslag som lämnas i promemorian. För att undvika tillämpningssvårigheter eller andra oförutsedda konsekvenser vill allmänna ombudet framhålla vikten av att olika lagstiftningsprojekt samordnas. Ett alternativ vore här att en större översyn av möjligheterna att dra in eller minska förmånerna kan göras genom ett tilläggsdirektiv till den utredning som pågår om åtgärder mot utebliven återbetalning av felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen.¹ Där utreds redan till exempel frågan om hur regelverket för återkrav kan förenklas och preciseras för att säkerställa en rättssäker och effektiv handläggning av återkrav.

En återgång till tidigare förmånsspecifika lagar?

Allmänna ombudet delar inte promemorians uppfattning att det blir mer förutsebart för den enskilde med förmånsspecifika bestämmelser (s. 22). Enligt allmänna ombudets mening skulle en mer likartad reglering underlätta tillämpningen. Frågan om regleringens utformning bör därför övervägas vidare under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Skälen för detta är följande.

Allmänna ombudet har i uppgift att överklaga både Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut för att åstadkomma prejudicerande domar. Grunden för en enhetlig rättstillämpning är dock en enhetlig och tydlig lagstiftning.

Socialförsäkringsbalken ersatte år 2011 ett trettiotal lagar på socialförsäkringsens område. Syftet med reformen var att regelverket skulle bli lättare att överblicka och tillämpa. En sammanhållen lagstiftning skulle ge en bättre överskådlighet och en bättre säkerhet mot bristande enhetlighet i fråga om regler och begrepp som är gemensamma för socialförsäkringen.²

Den föreslagna lösningen i promemorian skulle innebära en mindre överskådlig lagtext och på sätt och vis en återgång till förhållandena innan socialförsäkringsbalken infördes. I förarbetena till socialförsäkringsbalken framgår att vissa bestämmelser om förmåner och handläggning av socialförsäkringsförmåner i möjligaste mån ska vara gemensamma för hela socialförsäkringen. Som exempel på en sådan bestämmelse ges bestämmelser om indragning och nedsättning vid försummelse samt anmälan om ändrade förhållanden.³

¹ Se kommittédirektiv Åtgärder mot utebliven återbetalning av felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen (dir. 2025:24).

² Se dir. 2001:70.

³ Prop. 2008/09:200 s. 348.

Mot denna bakgrund är det olyckligt att möjligheten till indragning eller minskning av pågående förmåner endast ges till vissa i promemorian upptagna förmåner. Det bör övervägas om en allmän möjlighet att dra in eller minska en pågående förmån vid ändrade förhållanden bör placeras i det förmånsgemensamma 110 kapitlet i socialförsäkringsbalken istället för under varje förmånsspecifikt kapitel. En sådan ordning passar väl in i lagstiftningens systematik.

Begreppet omprövning

Promemorians begreppsanvändning bör ses över gällande begreppet omprövning. Allmänna ombudet ställer sig frågande till om det är lämpligt att införa ytterligare en form av omprövning i socialförsäkringsbalken. Allmänna ombudet anser att dessa frågor bör utredas vidare innan nya förmånsspecifika regler införs i socialförsäkringsbalken. Skälen för detta är följande.

I promemorian anføres att det redan finns vissa förmånsspecifika bestämmelser om omprövning. Dessa bestämmelser aktualiseras om de faktiska förhållandena ändrats sedan beslutet om förmånen fattats (s. 20). Allmänna ombudet noterar här att av de i promemorian uppräknade exemplen är det endast 36 kap. 19 och 22 §§ SFB, som gäller sjuk- och aktivitetsersättning och 51 kap. 12 § SFB, som gäller assistansersättning, där begreppet omprövning används. Allmänna ombudet noterar även att promemorian inte uppmärksammat att i 103 kap. 2 § SFB, som gäller bostadstillägg, finns begreppet omprövning.

När det gäller användningen av begreppet omprövning menar allmänna ombudet att det riskerar att leda till otydligheter att använda begreppet omprövning i vad kan tyckas vara olika situationer i socialförsäkringsbalken. I promemorian anføres att en enskild vars ändrade förhållanden leder till en omprövning av förmånen kan begära omprövning av beslutet (s. 45). Samtidigt begränsas rätten till omprövning i 113 kap. 7 § SFB på så sätt att rätten inte finns till omprövning av beslut som fattats med stöd av 113 kap. 3 § eller avseende en fråga som avgjorts efter omprövning eller av domstol.

Det kan även vara svårt för den enskilde att förstå varför vissa beslut som omprövats inte ska kunna omprövas medan andra kan omprövas. Ett alternativ vore att istället benämna beslut som ska kunna omprövas med anledning av ändrade förhållanden som beslut där förmånen räknats om eller dragits in eller minskats utifrån det ändrade förhållandet.

För det fall regeringen går vidare med förslagen i promemorian vill allmänna ombudet framhålla följande. Det finns, som påpekas i promemorian, i socialförsäkringsbalken förmånsspecifika bestämmelser att ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på förmånen ska omprövas, se till exempel 103 kap. 2 § SFB. Frågan är om en omprövning på grund av att det efter beslutet skett någon ändring av betydelse i de förhållanden som var avgörande för beslutet även innebär att en fullständig prövning av sakfrågan ska ske eller om omprövningen endast får avse det förhållande som ändras.⁴ Om omprövningen endast kan ske avseende förhållanden som ändringen avsåg bör detta framgå redan av lagtexten eller i vart fall av förarbetena.

⁴ Allmänna ombudet har drivit mål avseende frågan om en omständighet, som varit känd för beslutsmyndigheten, är ett sådant ändrat förhållande som får beaktas vid en omprövning av bostadstillägget, se Kammarrätten i Stockholms dom den 18 juni 2024 i mål nr 954–24. Kammarrätten fann att uppgifter som fanns redan vid ursprungsbeslutet inte kan beaktas vid en omprövning enligt 103 kap. 2–3 §§ SFB.

Utökade möjligheter att ändra beslut om dagersättning (avsnitt 3)

Allmänna ombudet instämmer med promemorians uppfattning att bestämmelsen i 113 kap. 5 § SFB är föråldrad och svårtydd. Allmänna ombudet förordar dock att det görs en mer generell översyn av regeln i syfte att modernisera regeln. Skälen för detta är följande.

Bestämmelsen i 113 kap. 5 § SFB, som reglerar när det är möjligt att ändra ett beslut till nackdel för den enskilde, tillkom på 1970-talet. Sedan dess har samhället ändrats, men det har också skett stora förändringar beträffande hur utbetalningar från socialförsäkringssystemet sker. Frågan är om fler förmånsspecifika regler som promemorian föreslagit bör tillföras i socialförsäkringsbalken eller om en tydligare lagstiftning skulle kunna åstadkommas genom en allmän översyn av 113 kap. 5 § SFB.

Författningskommentar (avsnitt 7.1)

Allmänna ombudet noterar att de förmånsspecifika bestämmelserna om omprövning som föreslås i promemorian uppges ha utformats efter förebild av 41 kap. 22 § SFB. I 41 kap. 22 §§ SFB saknas dock en formulering att en fråga som har prövats av domstol inte ska få omprövas. Formuleringen återfinns emellertid i 113 kap. 7 § SFB. De övriga begränsningarna att ett beslut som ändras genom 113 kap. 3 § SFB eller tidigare omprövats inte kan omprövas finns dock inte med i förslagen. Det behöver förtydligas om det innebär att det ska vara möjligt att ompröva dessa omprövningsbeslut.

Det behöver vidare klargöras vad som avses med en ändring av betydelse i de förhållanden som var avgörande för beslutet. Det är otydligt om här avses en subjektiv eller en objektiv förändring. De exempel som ges i promemorian – att det beslutade beloppet kan reduceras helt eller delvis – signalerar att det i bedömningen av ändrade förhållanden ligger en prövning av den materiella rätten till förmånen. En sådan materiell bedömning är i sig subjektiv inom många av förmånerna. Ett förtydligande skulle underlätta tillämpningen för såväl myndigheten som för domstolarna.

I andra stycket anges att endast sådana frågor som inte har prövats av domstol får omprövas med stöd av bestämmelserna. Avses här rätten till förmånen är det möjligt att å ena sidan argumenteras för att frågan i sin helhet är prövad av domstol, se HFD 2025 ref. 38. Är det bara den i målet tvistiga omständigheten som avses kan det å andra sidan argumenteras för att omständigheten inte gäller samma sak, se RÅ 2010 ref. 1. Det innebär således att det krävs helt nytillkomna omständigheter eller en annan grund för att det inte ska vara samma fråga. Det behöver därför förtydligas vad som avses.

Detta remissyttrande har beslutats av det allmänna ombudet Martina Axmin. Juristen Anna Kers har varit föredragande. Vid den slutliga handläggningen har juristerna Marisa Gilli, Johan Hultman, Sofia Lagergren och Charlotta Lejonklou deltagit.

Martina Axmin

Anna Kers