

Juridikavdelningen
Hanna Johansson

Omprövning av beslut om garantipension till ålderspension för personer födda år 1938 eller senare och av beslut om garantipension till omställningspension, till beräkning i enlighet med EU-domstolens dom i mål C-189/16 och Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 4078-14

1 Pensionsmyndighetens ställningstagande

1. Beslut om garantipension för personer födda år 1938 eller senare och garantipension till omställningspension (garantipension), för dem som omfattas av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 (förordning 1408/71) eller europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 (förordning 883/2004), ska omprövas på Pensionsmyndighetens eget initiativ så att garantipensionen beräknas i enlighet med dom från EU-domstolen den 7 december 2017 (mål nr C-189/16) och den efterföljande domen från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) den 14 juni 2018 (mål nr 4078-14), för tid från och med januari 2018.
 - a) Omprövning till fördel för den enskilde inom två månader från det att det definitiva beslutet har meddelats ska ske med tillämpning av 113 kap. 29 § socialförsäkringsbalken (SFB).
 - b) Andra omprövningar än de som omfattas av a) ska ske med tillämpning av 113 kap. 31 § 1 SFB och rekvisitet ”synnerliga skäl”.
2. När ett definitivt beslut fattas efter ett tidigare provisoriskt beslut, ska garantipensionen beräknas i enlighet med domarna från EU-domstolen och HFD för tid från och med januari 2018. För tid före januari 2018 ska garantipensionen beräknas i enlighet med det beräknings sätt som Pensionsmyndigheten hittills har tillämpat.

2 Bakgrund

Av EU-domstolens och HFD:s respektive dom framgår att garantipension för dem som omfattas av förordning 1408/71 eller 883/2004 inte ska beräknas på det sätt som Pensionsmyndigheten hittills har gjort. EU-domstolens klassificering av garantipension till personer födda 1938 eller senare som en minimiförmån leder till att garantipensionen ska beräknas på ett helt nytt sätt, där också hänsyn ska tas till utländska pensionsinkomster. Hur garantipension, mer i detalj, ska beräknas enligt domarna för personer bosatta i Sverige framgår av Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande PRS 2018:2.

Domarna avser garantipension till ålderspension för personer födda år 1938 eller senare. Enligt Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande PRS 2018:1 har domen från EU-domstolen betydelse även för garantipension till omställningspension.

Denna bedömning delas också av regeringen i proposition ”Fortsatt utbetalning av garantipension inom EES och Schweiz” (prop. 2017/18:275). Detta rättsliga ställningstagande omfattar därför garantipension till ålderspension för dem födda år 1938 eller senare och garantipension till omställningspension.

Det beräkningssätt som Pensionsmyndigheten hittills har tillämpat är i enlighet med den tolkning av EU-rätten som följer av förarbeten till nationell lagstiftning om garantipension.¹ Nationell praxis har, fram till dess att HFD meddelade domen, inte gett uttryck för annat än att tolkningen har varit korrekt. Det är först genom domen från EU-domstolen och den efterföljande domen från HFD som det har klarlagts att så inte är fallet.

Pensionsmyndighetens handläggningssystem kommer sannolikt att fullt ut vara anpassade till att beräkna garantipension i enlighet med domarna först i februari 2019. Innan handläggningssystemen har anpassats kommer det inte att vara praktiskt möjligt för Pensionsmyndigheten att i alla ärenden bevilja garantipension beräknad i enlighet med domarna. I de flesta ärenden kommer det också att krävas ytterligare utredning av underlagen för beräkningen. Utredningsarbetet innebär att det, även efter att handläggningssystemet har anpassats till det nya beräkningssättet, kan komma att dröja innan ett definitivt beslut kan fattas i många av de ärenden som berörs.

Genom administrativt beslut den 27 juni 2018 (PID167178) bestämde Pensionsmyndigheten att myndigheten, från och med den 1 juli 2018 och fram till dess att anpassningen av handläggningssystemen är klar, ska besluta provisoriskt i de ärenden där garantipension ska beviljas med hänsyn till EU-regler. Pensionsmyndigheten ska enligt EU-regler besluta provisoriskt då myndigheten saknar underlag från annan aktuell EU/EES-medlemsstat eller Schweiz (EU/EES).²

Genom det administrativa beslutet bestämdes också att Pensionsmyndigheten, fram till dess att anpassningen av handläggningssystemen är klar, ska besluta provisoriskt även då myndigheten har alla underlag som krävs för att beräkna garantipensionen i enlighet med EU-regler.

Pensionsmyndigheten kommer att nybevilja garantipension beräknad i enlighet med domarna så snart beräkningsstödet är klart att användas. Det kommer att finnas de som dessförinnan har beviljats garantipension beräknad i enlighet med det beräkningssätt Pensionsmyndigheten hittills har tillämpat. Garantipension kan vara beviljad såväl innan som efter det att domarna meddelades. Det aktualiserar frågan om, och i så fall på vilken grund, som Pensionsmyndigheten kan räkna om garantipensionen eller ändra eller på eget initiativ ompröva beslut om garantipension.

De typer av beslut om garantipension som berörs av frågeställningen i detta rättsliga ställningstagande är dels beslut om nybeviljande av garantipension, omräkning av garantipension eller ändring av garantipension. Nya belopp för garantipension beräknas vid varje årsskifte.

¹ Prop. 1997/98:152 s. 94 ff

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 artikel 7

2018-11-30

3 Skälen för ställningstagandet

3.1 Författningsbestämmelser

I 56 kap. 13 § SFB anges att allmän ålderspension ska räknas om från och med månaden efter den då anledning till omräkning uppkom.

Av 70 kap. 5 § andra stycket SFB framgår att ett beslut om garantipension till ålderspension för viss tid för den som är född år 1938 eller senare ska ändras av Pensionsmyndigheten, om det föranleds av en ändring som gjorts i fråga om den inkomstgrundande ålderspension, änkepension eller utländska förmån för samma tid som legat till grund för beräkningen av garantipensionen.

113 kap. 29 § SFB ger möjlighet för Pensionsmyndigheten att på eget initiativ ompröva beslut till fördel för den enskilde inom två månader från det att beslutet meddelades.

Av 113 kap. 31 § SFB framgår att omprövning av ett beslut om allmän ålderspension efter de i 29 § angivna tidpunkterna får göras om det först efter de i 29 § angivna tidpunkterna har visat sig att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl.

3.2 Omräkning och ändring

Enligt förarbetena till bestämmelserna om omräkning i 56 kap. 13 § SFB och om ändring av beslut i 70 kap. 5 § SFB avser dessa bestämmelser situationer då ett faktiskt underlag för beräkning av garantipension har förändrats.³ Frågan huruvida Pensionsmyndigheten ska räkna om eller ändra beslut om garantipension ställs inte mot den bakgrunden att besluten har blivit felaktiga på grund av att det har skett en ändring i något faktiskt förhållande eller något använt faktiskt belopp som har legat till grund för det tidigare beslutet om garantipension. Skälet till frågeställningen är att EU-domstolen och HFD har klassificerat garantipensionen som en miniförmån, vilket föranleder ett helt nytt beräkningssätt för garantipensionen i gränsöverskridande situationer. Pensionsmyndigheten anser mot denna bakgrund att de angivna bestämmelserna inte är tillämpliga i den uppkomna situationen. Om bestämmelserna tillämpas skulle det undergräva det skydd mot omprövning till den enskildes nackdel som följer av 113 kap. 31 § SFB.

Garantipension är en löpande förmån som betalas ut månadsvis. När det gäller en löpande förmån är Pensionsmyndigheten skyldig att inför varje beslut om utbetalning beakta gällande rätt. Frågan uppkommer då om det står Pensionsmyndigheten fritt att räkna om garantipensionen i enlighet med det beräkningssätt som följer av domarna från EU-domstolen respektive HFD från och med första månaden då det är möjligt för Pensionsmyndigheten. Även en sådan tillämpning skulle dock också inkräkta på det skydd mot omprövning till den enskildes nackdel som följer av 113 kap. 31 § SFB.

Den som har beviljats en löpande förmån får anses ha en berättigad förväntan på att förmånen inte ändras på ett sätt som denne inte kunnat förutse, med mindre än att det sker i enlighet med de särskilda bestämmelserna om omprövning i 113 kap. SFB. Även om rättsläget kan anses ha klarlagts först genom domen från EU-domstolen kan

³ Prop. 2000/01:16 om vissa ålderspensionsfrågor s. 25 och Prop. 1997/98:152 om garantipension, m.m. s. 160

den enskilde knappast ha kunnat förutse vad den innebär på samma sätt som skulle följa av en regeländring.

Pensionsmyndigheten gör sammanfattningsvis bedömningen att de aktuella besluten om garantipension inte kan räknas om eller ändras till beräkning i enlighet med domarna från EU-domstolen respektive HFD med stöd av bestämmelserna i 56 kap. 13 § respektive 70 kap. 5 § andra stycket SFB.

Frågan uppkommer då om en sådan beräkning framåt i tiden är möjlig att göra för Pensionsmyndigheten genom omprövning på eget initiativ av tidigare beslut enligt bestämmelserna i 113 kap. 29 och 31 §§ SFB.

3.3 Omprövning på Pensionsmyndighetens eget initiativ

3.3.1 Omprövning till den enskildes fördel inom två månader

Bestämmelserna i 113 kap. 29 § SFB ger möjlighet för Pensionsmyndigheten att, utan inskränkning, ompröva beslut till fördel för den enskilde inom två månader från det att beslutet meddelades.

Det finns således inget hinder för Pensionsmyndigheten att på eget initiativ ompröva ett beslut om garantipension till beräkning i enlighet med domarna från EU-domstolen respektive HFD när det är till den enskildes fördel, om beslutet fattas inom två månader från det att det tidigare beslutet meddelades.

3.3.2 Synnerliga skäl

Frågan uppkommer inledningsvis om Pensionsmyndigheten på eget initiativ kan ompröva ett tidigare beslut till beräkning i enlighet med de aktuella domarna även efter det att två månader har passerat, när det skulle vara till den enskildes fördel. Enligt bestämmelserna i 113 kap. 31 § 1 SFB krävs synnerliga skäl.

När det gäller ändring av beslut till den enskildes fördel kan ledning för tolkningen av begreppet synnerliga skäl i 113 kap. 31 § SFB hämtas från regler i förvaltningslagen (2017:900). Enligt 37 § förvaltningslagen (FL) får en myndighet ändra ett beslut till den enskildes fördel om myndigheten anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. I förarbetena till FL anförs att ”ingenting anses heller hindra att ett gynnande beslut ersätts av ett annat gynnande beslut, om ändringen inte är till nackdel för någon enskild”.⁴ Det ställs således inte lika stora krav på skäl för ändring till fördel för den enskilde som till nackdel. Pensionsmyndigheten gör bedömningen att rekvisitet ”synnerliga skäl” när det är till fördel för den enskilde kan tillämpas mindre strikt än när det gäller bedömning till nackdel.

När en omprövning av ett tidigare beslut till beräkning i enlighet med de aktuella domarna är till den enskildes fördel gör Pensionsmyndigheten bedömningen att myndigheten kan och ska ompröva detta på eget initiativ enligt 113 kap. 31 § 1 SFB därför att det anses vara ett synnerligt skäl.

⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 219 f

Frågan uppkommer om Pensionsmyndigheten även, med stöd av 113 kap. 31 § 1 SFB, på eget initiativ kan ompröva tidigare beslut om garantipension, när en omprövning skulle vara till den enskildes nackdel.

Det som EU-domstolen har konstaterat – att den svenska garantipensionen är att anse som en minimiförmån – kan sägas innebära att den hittillsvarande svenska rättstillämpningen i fråga om beräkning av garantipension med tillämpning av EU-regler beror på ett både allvarligt och väsentligt klassificerings- och metodfel. Om felet inte rättas kommer det att bestå under lång tid för många personer och därigenom påverka samordningen av de sociala trygghetssystemen inom EU/EES. Redan detta förhållande kan i sig möjligen anses utgöra ett synnerligt skäl för omprövning av de aktuella besluten.

I förarbetena till de aktuella bestämmelserna har vad som kan avses med synnerliga skäl endast exemplifierats med systemfel.⁵ Det får närmast förstås som sådana tekniska fel som myndigheten genom sin handläggning rimligen inte har kunnat påverka.

3.3.2.1 Uppenbart lagstridig rättstillämpning

När det gäller vad som kan anses utgöra synnerliga skäl kan även praxis avseende resning tillmätas betydelse eftersom rekvisitet synnerliga skäl återfinns även i 37 b § förvaltningsprocesslagen (1997:291) FPL. Uppenbart lagstridig rättstillämpning kan anses utgöra ett synnerligt skäl för resning.⁶ Att besluta i strid med ny eller ändrad praxis har inte i sig ansetts utgöra synnerliga skäl för resning.⁷ EU-domstolen anser dock inte att den skapar rätt genom ny praxis, utan att den tolkar innebörden av den EU-rätt som redan finns.

Bedömningen av frågan om lagstridigheten är uppenbar ska som huvudregel göras utifrån förhållanden när det aktuella beslutet meddelades⁸. Beslut om garantipension som beräknats i enlighet med den beräkningsmetod som Pensionsmyndigheten hittills har tillämpat, och som fattats efter EU-domstolens dom den 7 december 2017, kan anses ha blivit fel på grund av en uppenbart lagstridig rättstillämpning. Enligt Pensionsmyndighetens rättsliga ställningstagande PRS 2015:1 ska dock uppenbart oriktig rättstillämpning⁹ inte anses utgöra ett synnerligt skäl enligt 113 kap. 31 § SFB vid omprövning till nackdel för den enskilde. Bedömningen i det rättsliga ställningstagandet har gjorts med utgångspunkt i ett antal kammarrättsdomar, övrig praxis samt förarbeten till tillämpliga bestämmelser. Garantipensionen har nu, i en gränsöverskridande kontext, bedömts vara en helt annan typ av förmån än Pensionsmyndigheten har haft anledning att anta. EU-domstolen har bedömt att tillämpningen ska utgå från andra artiklar i aktuella EU-förordningar än dem som Pensionsmyndigheten har tillämpat. På grund av det rättsläge som nu har uppstått finns skäl att ifrågasätta om det nu ändå finns skäl att göra bedömningen att de beslut som myndigheten har fattat

⁵ Prop. 1997/98:151 s. 754

⁶ RÅ 2006:76

⁷ RÅ 2004 not 82

⁸ Se RÅ 2010 ref. 61

⁹ I PRS 2015:1 används begreppet ”oriktig rättstillämpning”. I nuvarande ställningstagande används istället för ”oriktig” begreppet ”lagstridig”. I praxis används båda begreppen och även begreppet ”felaktig”. Någon avsedd skillnad i betydelse kan inte utläsas.

efter EU-domstolens dom, och som inneburit en uppenbart lagstridig rättstillämpning, utgör ett synnerligt skäl för omprövning.

Den uppenbart lagstridiga rättstillämpningen efter domen från EU-domstolen beror dels på att det bedömts vara nödvändigt att invänta domen från HFD och att det därefter krävts viss tid för att analysera domarna, dels på att det ännu inte finns systemstöd för Pensionsmyndigheten att handlägga ärenden om garantipension i enlighet med domarna. Felet berör ett stort antal ärenden. Den uppenbart lagstridiga rättstillämpningen beror således inte på ett misstag från Pensionsmyndighetens sida i något eller några enskilda ärenden utan på att det ännu inte är eller har varit möjligt för Pensionsmyndigheten att handlägga de aktuella ärendena i enlighet med domarna från EU-domstolen respektive HFD.

Pensionsmyndigheten gör sammanfattningsvis bedömningen att den uppenbart lagstridiga rättstillämpningen i de beslut som fattats efter domen från EU-domstolen och som domen berör utgör ett synnerligt skäl för omprövning. Detta ställningstagande innebär inte någon ändring av tolkningen av begreppet synnerliga skäl som framgår av PRS 2015:1.

3.3.2.2. Höga belopp

Av praxis framgår att storleken på det potentiella felutbetalda beloppet och tiden under vilken felutbetalningen förväntas löpa, om beslutet inte ändras, ska tillmätas betydelse¹⁰. Felutbetalningen av garantipension kan i de flesta fall förväntas löpa under många år. Hur stort det felutbetalda beloppet blir kommer dock att skilja sig åt beroende på underlagen i det enskilda ärendet och kan vara allt från 0 kronor till flera tusen kronor per månad. I de ärenden där felutbetalningen kan förväntas löpa under många år och med belopp om flera tusen kronor per månad kan synnerliga skäl för omprövning anses föreligga redan av det skälet.

3.3.2.3. Små och betydelselösa fel

Alltför små och betydelselösa fel bör enligt förarbetena till lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) inte föranleda omprövning.¹¹ Avseende ett förmånsbelopp kan fel av mindre betydelse i första hand antas avse fel av mindre betydelse för beloppet. I många fall kommer omprövningen att ha liten eller ingen betydelse för förmånsbeloppet idag.

Eftersom garantipension i de fall som omfattas av detta ställningstagande inte kan räknas om framåt i tiden utan att en omprövning görs av tidigare beslut kommer framtida beräkning att påverkas av om beslutet omprövas eller inte. Även om förmånsbeloppet idag inte alls, eller i liten utsträckning, påverkas av beräkningssättet kan det komma att ändras i framtiden. Det går därför inte att avgöra nu om felet är av begränsad betydelse för förmånsbeloppet eftersom det ställningstagandet i praktiken får betydelse även för den enskildes framtida garantipension. Det kan ifrågasättas om ett antagande om en liten, eller ingen, ändring av beloppet per månad kan anses vara ett litet eller betydelselöst fel när det gäller en förmån som löper på obestämd tid och som typiskt sett betalas ut under många år.

¹⁰ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr. 762-11, 763-11 och 764-11, Kammarrätten i Göteborg, mål nr. 4234-11 och 6517-11, HFD, mål nr. 2908-13

¹¹ Prop. 1997/98:151 s. 754 om 13 kap. 13 § LIP

Som tidigare nämnts kan de felaktiga besluten om garantipension anses bero på ett både allvarligt och väsentligt klassificerings- och metodfel och om felet inte rättas kommer det att bestå under lång tid för många personer och därigenom påverka samordningen av de sociala trygghetssystemen inom EU/EES. Oaktat påverkan på beloppet i det enskilda ärendet kan det i det perspektivet knappast anses utgöra ett litet eller betydelselöst fel.

Även om det ska tillmätas betydelse att felet ger liten eller ingen påverkan på beloppet måste samtliga ärenden utredas eftersom det är först efter utredningen som man känner till vilken påverkan felet ursprungligen har på beloppet. I de ärenden där påverkan skulle bedömas vara så liten att beslutet inte ska omprövas nu skulle det felaktiga beräkningssättet fortlöpa. Pensionsmyndigheten skulle därför först på mycket lång sikt nå en punkt där samtliga garantipensioner beräknas i enlighet med domarna från EU-domstolen och HFD där det är aktuellt. Man skulle också behöva bevaka de ärenden som ännu inte omprövats och göra en ny bedömning av om felet fortsatt är litet eller betydelselöst vid varje händelse som kan påverka beräkningen enligt något av de båda beräkningssätten.

3.3.3 Slutsats omprövning på Pensionsmyndighetens eget initiativ
Pensionsmyndigheten gör bedömningen att redan det förhållandet att det aktuella felet kan anses bero på ett både allvarligt och väsentligt klassificerings- och metodfel och att om felet inte rättas kommer det att bestå under lång tid för många personer - vilket påverkar samordningen av de sociala trygghetssystemen inom EU/EES - är ett synnerligt skäl för omprövning. När det gäller beslut som fattas efter EU-domstolens dom den 7 december 2018 anses även den uppenbart lagstridiga rättstillämpningen utgöra ett synnerligt skäl för omprövning.

Sammantaget gör Pensionsmyndigheten bedömningen att det finns synnerliga skäl för omprövning av tidigare beslut oavsett om omprövningen är till fördel eller till nackdel för den enskilde och oavsett om omprövningen leder till en förändring av beloppet för garantipension. Ett tillräckligt högt felaktigt belopp i det enskilda ärendet är dock i sig ett synnerligt skäl.

3.4 Definitiva beslut efter provisoriska beslut

Beräkningen vid det definitiva beslutet är självständig i förhållande till beräkningen vid det provisoriska beslutet. Det är därför Pensionsmyndighetens uppfattning att myndigheten ska besluta i enlighet med EU-regler i det definitiva beslutet, även om det innebär att garantipensionen blir lägre än vad som var fallet vid det provisoriska beslutet. I de fall där Pensionsmyndigheten inte har tillgång till alla relevanta underlag är det inte möjligt att beräkna garantipensionen i enlighet med EU-regler vid det provisoriska beslutet. Inte heller i de fall då alla relevanta underlag funnits tillgängliga sätts den enskilde i ett sämre läge på grund av att ett provisoriskt beslut fattas i väntan på att Pensionsmyndigheten kan göra en beräkning med hänsyn till domarna från EU-domstolen och HFD. Alternativet hade annars varit att invänta systemstödet för beräkning i enlighet med domarna och därefter fatta ett definitivt beslut i enlighet med EU-regler.

3.5 Tidpunkt för tillämpning av nytt beräkningssätt

Eftersom HFD skapar nationell praxis skulle tidpunkten för domen från HFD kunna anses vara avgörande för tillämpningen. Eftersom nationell rätt är subsidiär till EU-rätten är HFD bunden av EU-domstolens dom när domstolen avgör det enskilda ärendet. Vad som följer av EU-domstolens dom kan därför inte anses vara fastslaget först genom domen från HFD. Det hindrar dock inte att domen från HFD utgör nationell praxis för tolkningen av innebörden av EU-domstolens dom. Mot denna bakgrund är det rimligt att Pensionsmyndigheten har inväntat domen från HFD och först därefter beslutat hur myndigheten ska agera i enlighet med domen från EU-domstolen.

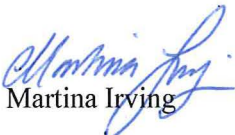
EU-domstolen anser inte att den skapar rätt genom ny praxis, utan att den tolkar innebörden av den EU-rätt som redan finns. Eftersom EU-domstolen endast tolkar rätten ur befintliga bestämmelser medför det att EU-domstolens domar som huvudregel gäller med retroaktiv verkan. Det skulle därför i princip kunna vara aktuellt att tillämpa ett avgörande från EU-domstolen för tid från det att den aktuella bestämmelsen som tolkats av domstolen är tillämplig.

Pensionsmyndigheten har dock tillämpat det beräkningssätt som följer av tolkningen av EU-rätten i förarbetena till den nationella lagstiftningen om garantipension. Denna tolkning har inte motsagts av löpande nationell praxis. Att detta beräkningssätt är felaktigt har klarlagts först genom EU-domstolens dom och den efterföljande domen från HFD. Det rättsläge som Pensionsmyndigheten har att förhålla sig till kan därför anses ha ändrats först genom domen från EU-domstolen. Pensionsmyndigheten anser därför att det beräkningssätt som följer av domen ska tillämpas av Pensionsmyndigheten på eget initiativ först för garantipension avseende tid från och med den 7 december 2017. Eftersom garantipension betalas ut månadsvis innebär det i praktiken att det nya beräkningssättet tillämpas avseende garantipension för tid från och med januari 2018.¹² Denna månad är den första hela kalendermånaden efter domen.

Tidpunkten för tillämpningen av beräkningssättet i enlighet med domarna från EU-domstolen respektive HFD ska vara densamma vid definitiva beslut efter provisoriskt beslut som vid omprövningsbeslut.

Detta rättsliga ställningstagande har beslutats av enhetschef Martina Irving efter föredragning av Hanna Johansson och Tina Svensson, båda jurister.

Beslutet har föregåtts av beredning med utvecklingsavdelningen och produktionsavdelningen.


Martina Irving


Tina Svensson

¹² 71 kap. 2 § SFB