

HFD 2017 ref. 59

Vid bedömningen enligt 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken av om ett beslut blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning har ledning hämtats från resningsgrunden i rättegångsbalken om uppenbart lagstridig rättstillämpning.

113 kap. 3 § första stycket 3 socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 oktober 2017 följande dom (mål nr 751-16).

Bakgrund

Bostadstillägg är en inkomstprövad förmån och storleken på ett bostadstillägg är beroende av bl.a. den enskildes bidragsgrundande inkomst. Med bidragsgrundande inkomst avses summan av vissa inkomster, däribland inkomst av tjänst, med tillägg för en del av den enskildes förmögenhet. Som inkomst av tjänst behandlas även pension.

B. R. fick bostadstillägg i januari 2009 och under följande år. Bostadstillägget beräknades med beaktande av en gottgörelseförmån som B. R. får från den chilenska staten. Förmånen syftar till att kompensera offer och anhöriga till offer vars mänskliga rättigheter kränkts eller som drabbats av politiskt våld i Chile under åren 1973–1990. Pensionsmyndigheten ansåg att gottgörelseförmånen skulle betraktas som pension och därmed ingå i den bidragsgrundande inkomsten vid beräkningen av bostadstilläggets storlek.

Kammarrätten i Göteborg har i en dom från juni 2012 funnit att en gottgörelseförmån av det aktuella slaget inte är en skattepliktig inkomst och att den därmed inte ska ingå i den bidragsgrundande inkomsten. Domen meddelades efter det att Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd i kammarrätten på den grunden att det saknades vägledande avgöranden i frågan.

Pensionsmyndigheten är skyldig att ändra ett beslut bl.a. i det fall det blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning. Om det förflutit mer än två år sedan beslutet meddelades får det ändras bara om det finns synnerliga skäl.

Pensionsmyndigheten ansåg att kammarrättsdomen från juni 2012 innebar en ändring av tidigare praxis och gjorde därför en ny beräkning av B. R:s bostadstillägg fr.o.m. juli samma år.

B. R. begärde att bostadstillägget skulle räknas om fr.o.m. januari 2009. Pensionsmyndigheten avslag hennes begäran med

motiveringen att praxis före kammarrättsdomen var att gottgörelseförmånen skulle ingå i den bidragsgrundande inkomsten.

Förvaltningsrätten fann att B. R:s bostadstillägg var beräknat i enlighet med den praxis som gällde före kammarrättsdomen och avslog hennes överklagande.

B. R. överklagade till kammarrätten som fann att det redan i januari 2009 framgick av författningsbestämmelser att gottgörelseförmånen inte skulle ingå i den bidragsgrundande inkomsten vid beräkningen av bostadstillägg. Kammarrättsavgörandet från juni 2012 hade därför inte ändrat rättsläget. Eftersom gällande författningsbestämmelser inte tillämpats var det fråga om uppenbart felaktig rättstillämpning. Kammarrätten ansåg även att det förelåg sådana synnerliga skäl som krävs för att ett beslut ska ändras när mer än två år förflutit sedan det meddelades.

Yrkanden m.m.

Pensionsmyndigheten överklagar och yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och förvaltningsrättens domslut fastställas samt anför bl.a. följande. Det är inte möjligt att direkt av reglerna om bidragsgrundande inkomst utläsa att gottgörelseförmånen inte ska beaktas vid beräkning av bostadstillägg. Rättstillämpningen kan därför inte före kammarrättsavgörandet i juni 2012 anses ha varit uppenbart felaktig.

B. R. bestrider bifall till överklagandet.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är om beslut om bostadstillägg blivit oriktiga på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning genom att den aktuella gottgörelseförmånen räknats med i den bidragsgrundande inkomsten för beräkning av bostadstillägg.

Rättslig reglering m.m.

Ändring av beslut

Av 113 kap. 3 § första stycket 3 socialförsäkringsbalken framgår att Pensionsmyndigheten ska ändra ett beslut som inte har prövats av domstol om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning. En fråga om ändring får enligt 6 § inte tas upp av myndigheten senare än två år efter den dag då beslutet meddelades om det inte finns synnerliga skäl.

Bidragsgrundande inkomst vid beräkning av bostadstillägg

Reglerna om bidragsgrundande inkomst vid beräkning av bostadstillägg fanns tidigare i lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. Sedan 2011 finns de i socialförsäkringsbalken. Bestämmelserna är i sak oförändrade.

I 102 kap. 2 § socialförsäkringsbalken anges bl.a. att storleken på bostadstillägget är beroende av den försäkrades bidragsgrundande inkomst. Av 7 § 1–5 framgår vad som ingår i den bidragsgrundande inkomsten. Det är fråga om tjänsteinkomster, inkomster från näringsverksamhet och kapital, del av förmögenhet samt vissa andra inkomster såsom studiemedel och etableringsersättning. Med tjänsteinkomster avses ett uppskattat överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Av 10 kap. 16 § inkomstskattelagen framgår inte mer än att överskottet beräknas genom att intäktsposterna minskas med kostnadsposterna. Vad som faktiskt ingår i inkomstslaget tjänst framgår av andra bestämmelser i kapitlet. I 1 § första och andra styckena framgår att till inkomstslaget räknas inkomster på grund av tjänst till den del de inte ska räknas till inkomstslaget näringsverksamhet eller kapital. Med tjänst avses anställning, uppdrag, och annan inkomstgivande verksamhet av varaktig eller tillfällig natur. Som tjänst behandlas enligt 2 § även pension och vissa andra ersättningar. I 5 § definieras vad som avses med pension.

Konventionen om social trygghet mellan Sverige och Chile

Konventionen om social trygghet mellan Sverige och Chile gäller som svensk lag (2006:286). Av artikel 12.6 i konventionen framgår att en sådan gottgörelseförmån som nu är i fråga inte ska betraktas som pension och inte påverka garantipensioner eller garanterade delar av andra svenska pensioner. Av artikel 2.1 B) i konventionen följer att den inte är tillämplig på bostadstillägg. Förmånen är en form av skadestånd som anses ligga utanför det chilenska socialförsäkringssystemet och den är inte skattepliktig, inkomstrelaterad eller avgiftsfinansierad (se prop. 2005/06:79 s. 25).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Av förarbetena till bestämmelsen om Pensionsmyndighetens skyldighet att ändra ett beslut framgår att med uppenbart felaktig rättstillämpning avses t.ex. fall då beslutsfattarna inte känt till eller har missuppfattat en författningsbestämmelse eller felbedömt beslutsunderlaget. Felaktigheterna kan avse t.ex. en felbedömning när det

gäller att inkomstskattemässigt klassificera en viss inkomst (prop. 1977/78:20 s. 95).

För bedömningen av vad som krävs för att det ska anses vara fråga om uppenbart felaktig rättstillämpning bör ledning även hämtas från hur den resningsgrund i rättegångsbalken som avser uppenbart lagstridig rättstillämpning har tolkats (jfr RÅ 2010 ref. 61 och där anmärkt praxis och litteratur). Att lagstridigheten ska vara uppenbar anses innebära att rättstillämpningen klart och oemotsägligt ska framstå som oriktig. Huvudregeln är att bedömningen ska göras utifrån förhållandena när avgörandet meddelades. Ny eller ändrad praxis anses inte utgöra skäl för resning. Avgöranden där resning beviljats på grund av uppenbart lagstridig rättstillämpning handlar ofta om att en viss bestämmelse förbisetts eller att dess innebörd misstolkats.

Pensionsmyndighetens rättstillämpning var felaktig redan när de aktuella besluten om bostadstillägg fattades i januari 2009 och fram till dess att myndigheten med anledning av 2012 års kammarrättsavgörande ändrade sin tillämpning.

Det var emellertid inte möjligt att direkt av reglerna om bostadstillägg utläsa att gottgörelseförmånen inte är en sådan pension eller annan inkomst som ska ingå i den bidragsgrundande inkomsten vid beräkningen av bostadstillägg. Det var inte heller möjligt att utläsa detta direkt av bestämmelserna i inkomstskattelagen om vad som utgör en tjänsteinkomst – som reglerna om bostadstillägg indirekt hänvisar till – eller av bestämmelserna i konventionen om social trygghet mellan Sverige och Chile. Vidare hade Pensionsmyndighetens tillämpning av regelverket stöd i tidigare avgöranden från förvaltningsrätt och kammarrätt.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan det därför inte anses vara fråga om en sådan uppenbart felaktig rättstillämpning som förutsätts i 113 kap. 3 § första stycket 3 socialförsäkringsbalken. Att det av förarbetena till lagen om den nämnda konventionen framgår att förmånen är en form av skadestånd förleder inte någon annan bedömning. Pensionsmyndighetens överklagande ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Knutsson*, *Saldén Enérus*, *Bull*, *Classon* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Sara Asplund.

Förvaltningsrätten i Malmö (2014-09-04, Hanö):

Av utredningen i målet framgår att gottgörelseersättning från Chile aldrig har påverkat svensk garantipension. Omräkningen av B. R:s garantipension från och med januari 2009 gjordes när Pensionsmyndigheten upptäckte att de felaktigt räknat hennes garantiersättning från Chile som inkomst.

Kammarrättens dom i juni 2012, om beräkningsunderlag för bostadstillägg, medförde en ändring av Pensionsmyndighetens praxis från och med dagen för domen och B. R:s bostadstillägg har därför räknats om från och med juli 2012. B. R:s yrkande om att hennes bostadstillägg, i likhet med garantipensionen, ska räknas om från och med januari 2009 kan inte bifallas eftersom hennes bostadstillägg före juli 2012 beräknats i enlighet med då gällande praxis. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2015-12-09, Grankvist, Huldén och Petersson):

Pensionsmyndigheten ska ändra ett beslut bland annat om beslutet har blivit oriktigt på grund av en uppenbart felaktig rättstillämpning eller någon annan liknande orsak. Ändring behöver dock inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse (113 kap. 3 § första stycket 3 och andra stycket andra meningen socialförsäkringsbalken).

Regler om bidragsgrundande inkomst vid beräkning av bostadstillägg fanns tidigare i 12–17 §§ lagen om bostadstillägg till pensionärer m.fl. Numera finns reglerna i 99–103 kap. socialförsäkringsbalken. Den bidragsgrundande inkomsten är summan av inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital samt förmögenhet och vissa andra inkomster (102 kap. 7 § socialförsäkringsbalken). De andra inkomster som avses är de som anges i 97 kap. 13 § första stycket 1–3, 5 och 6 socialförsäkringsbalken. Enligt denna uppräkningsavses som inkomst också vissa inkomster från arbete utomlands, studiemedel, stipendier, vårdnadsbidrag och etableringsersättning.

Kammarrätten kan konstatera att B. R:s gottgörelseförmån inte är en inkomst av tjänst, näringsverksamhet eller kapital och att förmånen inte heller av annan anledning ska ingå i den bidragsgrundande inkomsten. Att det förhåller sig på detta sätt framgår av ovan angivna bestämmelser och den tidigare nämnda domen från kammarrätten har därför inte ändrat rättsläget. Kammarrätten anser att Pensionsmyndighetens beslut om bostadstillägg – trots vad som angetts i myndighetens vägledning – redan i januari 2009 har grundats på en felaktig rättstillämpning.

Frågan är då om rättstillämpningen är uppenbart felaktig. När det gäller innebörden av detta begrepp nämns i kommentaren till bestämmelsen (Hessmark m.fl., Socialförsäkringsbalken [1 juli 2015, Zeteo]), med hänvisning till förarbetena, som exempel att beslutsfattaren inte känt till eller missuppfattat en författningsbestämmelse eller felbedömt beslutsunderlaget. Kammarrätten menar att Pensionsmyndigheten inte har tillämpat gällande författningsbestämmelser och att det därför varit fråga om en uppenbart felaktig rättstillämpning. Oriktigheten är, med hänsyn

till den tid under vilken den felaktiga rättstillämpningen skett, inte av ringa betydelse.

En fråga om ändring enligt 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken får inte tas upp av den handläggande myndigheten senare än två år efter den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även senare än så om det först därefter kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller om det finns andra synnerliga skäl (113 kap. 6 § socialförsäkringsbalken).

Det framgår inte av utredningen när de olika besluten om bostadstillägg fattades, men det kan antas att det första beslutet som här är aktuellt fattades omkring januari 2009, vilket är mer än två år före den dag då omprövningsbeslutet fattades. Besluten har inte fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag. Frågan är då om det finns synnerliga skäl att ta upp frågan om ändring, trots att mer än två år passerat efter den dag då besluten meddelades.

Med beaktande av att det är fråga om dels en förmån för en förhållandevis lång tid, dels en ändring till den enskildes fördel anser kammarrätten att det finns synnerliga skäl att ta upp frågan om ändring även av de tidigaste besluten.

Pensionsmyndigheten har således haft möjlighet att ändra besluten om bostadstillägg för tiden från och med januari 2009. Överklagandet ska därmed bifallas och B. R:s bidragsgrundande inkomst vid beräkning av bostadstillägg ska, redan från nämnda tid, beräknas utan att gottgörelseförmånen räknas med. Målet ska överlämnas till Pensionsmyndigheten för en ny beräkning av bostadstillägget i enlighet med detta.

– Kammarrätten bifaller överklagandet och förklarar att B. R:s bidragsgrundande inkomst vid beräkning av bostadstillägg redan från och med januari 2009 ska beräknas utan att den gottgörelseförmån hon fått från den chilenska staten räknas med. Målet överlämnas till Pensionsmyndigheten för fortsatt handläggning.