

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
3136-18

meddelad i Stockholm den 6 maj 2019

## **KLAGANDE**

Allmänna ombudet för socialförsäkringen  
103 51 Stockholm

## **MOTPART**

AA

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 maj 2018 i mål nr 2778-17

## **SAKEN**

Bostadstillägg

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och förklarar att AA är återbetalningsskyldig med 9 961 kr för felaktigt utbetalt bostadstillägg avseende december 2015–februari 2017.

Högsta förvaltningsdomstolen visar målet åter till Pensionsmyndigheten för prövning av frågan om eftergift.

Dok.Id 202294

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaförvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

**BAKGRUND**

1. Bostadstillägg är ett inkomstprövat tillägg till vissa andra socialförsäkringsförmåner. Bostadstillägg kan lämnas till bl.a. den som får hel allmän ålderspension och betalas då ut av Pensionsmyndigheten. Tilläggets storlek bestäms utifrån bl.a. bostadskostnad, inkomster och tillgångar. Uppgifter på heder och samvete om detta lämnas av sökanden (den försäkrade) på en särskild ansökningsblankett.
2. Om bostadstillägg har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp på grund av att den försäkrade har lämnat oriktiga uppgifter, ska Pensionsmyndigheten besluta om återbetalning av det som har betalats ut för mycket. Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som har fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.
3. AA ansökte under 2015 om bostadstillägg. I ansökan kryssade han i svarsalternativet ”nej” på frågan om han hade tillgångar som översteg 100 000 kr.
4. I ärenden om bostadstillägg har Pensionsmyndigheten möjlighet att elektroniskt hämta in registeruppgifter från Skatteverket avseende fastighetsinnehav. Det krävs emellertid en manuell åtgärd för att uppgifterna ska föras in i ett aktuellt ärende. Av Skatteverkets uppgifter framgick att AA ägde två fastigheter med ett sammanlagt taxeringsvärde om 191 000 kr. Av misstag fördes emellertid inte detta in i hans ärende. Pensionsmyndigheten beviljade därför bostadstillägg från och med december 2015 beräknat utifrån de uppgifter som AA hade lämnat i sin ansökan.
5. I december 2016 uppmärksammade Pensionsmyndigheten att AAs fastighetsinnehav inte hade beaktats vid det tidigare meddelade beslutet och att

bostadstillägg därför hade utgått med för högt belopp. I februari 2017 fattade myndigheten beslut om att bostadstillägg skulle utgå med ett lägre belopp från och med mars 2017.

6. Pensionsmyndigheten antecknade i AAs journal att han inte var återbetalningsskyldig för det belopp som utgått felaktigt under perioden december 2015–februari 2017 om totalt 9 961 kr. Detta motiverades med att myndigheten vid beslutstillfället haft tillgång till information om de två fastigheterna. Den felaktiga beräkningen av bostadstillägget kunde därför inte läggas AA till last. Inte heller borde han skäligen ha insett att bostadstillägg utgick med för högt belopp. Eftersom AA inte känt till att det pågått en utredning om felaktiga utbetalningar ansågs det obehövligt att underrätta honom om myndighetens ställningstagande.
7. Inom socialförsäkringsområdet finns ett särskilt ombud, det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Allmänna ombudet har till uppgift att överklaga bl.a. Pensionsmyndighetens beslut till allmän förvaltningsdomstol. Det huvudsakliga syftet är att driva fram vägledande domar. Allmänna ombudet kan därför överklaga beslut såväl till den försäkrades förmån som till dennes nackdel.
8. Allmänna ombudet överklagade Pensionsmyndighetens ställningstagande till Förvaltningsrätten i Luleå och yrkade bl.a. att förvaltningsrätten skulle fastställa att AA var återbetalningsskyldig för felaktigt utbetalda bostadstillägg eftersom han hade lämnat oriktiga uppgifter. Förvaltningsrätten, som ansåg att journalanteckningen utgjorde ett överklagbart beslut, avslag överklagandet med hänvisning till att Pensionsmyndigheten inför beslutet om bostadstillägg hade haft tillgång till uppgifter om AAs fastighetsinnehav.
9. Kammarrätten i Sundsvall avslag det allmänna ombudets överklagande dit och angav bl.a. följande. Så som bestämmelsen om återbetalning av ersättning är

formulerad krävs att den felaktiga utbetalningen ska vara en direkt följd av den oriktiga uppgiften. AA har visserligen lämnat oriktiga uppgifter men samtidigt har myndigheten ett vidsträckt utredningsansvar. När Pensionsmyndigheten fattade sitt beslut fanns uppgifter om AAs fastighetsinnehav. Under sådana omständigheter kan det krävas att myndigheten uppmärksammar de oriktiga uppgifterna och fattar sitt beslut utifrån den korrekta informationen. Det saknades därmed ett sådant orsakssamband som krävs för att återbetalningsskyldighet ska föreligga. Inte heller borde AA skäligen ha insett att han fått för hög ersättning. Han var därför inte heller återbetalnings-skyldig av det skälet.

#### **YRKANDEN M.M.**

10. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen* yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och att AA ska förklaras vara återbetalningsskyldig med 9 961 kr för felaktigt utbetalt bostadstillägg samt att målet ska återförvisas till Pensionsmyndigheten för ställningstagande till frågan om eftergift. Allmänna ombudet anför sammanfattningsvis följande.
11. Anteckningen i AAs journal innehåller ett ställningstagande som har rättsverkningar för honom och utgör därför ett överklagbart beslut.
12. I socialförsäkringsbalken finns två olika regler om när återbetalning ska ske. Enligt den första regeln ska återbetalning ske om den försäkrade har orsakat en felaktig utbetalning genom att lämna oriktiga uppgifter. Det kan inte krävas att lämnade upplysningar i det enskilda fallet har orsakat den felaktiga utbetalningen, utan det måste vara tillräckligt att uppgifterna varit ägnade att leda till en felaktig utbetalning. I annat fall bortfaller återbetalningsskyldigheten i de fall myndigheten på annat sätt haft tillgång till korrekt information. Myndigheten åläggs då en

# DOM

Mål nr  
3136-18

utredningsskyldighet som innebär att den försäkrade i princip inte har någon skyldighet att lämna korrekt information i samband med att en förmån söks.

13. Om orsakssambandet skulle anses brytas genom att myndigheten har tillgång till korrekta uppgifter kan återbetalning endast beslutas med stöd av den andra regeln, dvs. om den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett att ersättningen var för hög. Men den bestämmelsen bör endast vara tillämplig då den försäkrade lämnat korrekta uppgifter om samtliga för ärendet relevanta förhållanden.
14. AA har inte yttrat sig.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Frågorna i målet

15. Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen först har att ta ställning till är om Pensionsmyndighetens i en journal antecknade ställningstagande att inte återkräva för mycket utbetalt bostadstillägg är ett överklagbart beslut.
16. Om ställningstagandet utgör ett överklagbart beslut uppkommer frågan om den försäkrade genom att lämna oriktiga uppgifter kan anses ha orsakat de felaktiga utbetalningarna trots att Pensionsmyndigheten har haft möjlighet att elektroniskt hämta in registeruppgifter från en annan myndighet.

### Rättslig reglering

17. I 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken anges att ett beslut av Pensionsmyndigheten får överklagas av det allmänna ombudet.

18. Pensionsmyndigheten ska enligt 108 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken besluta om återbetalning av ersättning som myndigheten har beslutat enligt balken om den försäkrade har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. I andra stycket föreskrivs att detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.
19. Enligt 108 kap. 11 § socialförsäkringsbalken får den handläggande myndigheten, om det finns särskilda skäl, helt eller delvis efterge krav på återbetalning av bl.a. bostadstillägg.

### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

#### *Överklagbarhet*

20. Frågan om överklagbarhet handlar enbart om huruvida ett beslut är av sådan karaktär att det bör kunna angripas. En annan sak är vem eller vilka som i så fall får överklaga beslutet, dvs. vilka som har klagorätt.
21. Pensionsmyndigheten har efter vidtagen utredning kommit fram till att AA har fått månatliga utbetalningar av bostadstillägg med för högt belopp men att han inte behövde återbetala det som betalats ut för mycket. Ställningstagandet antecknades i AAs journal, men något meddelande skickades inte till honom.
22. Av fast praxis följer att endast beslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande för

om en myndighets dokumenterade ställningstagande, oavsett hur det har rubricerats, utgör ett överklagbart beslut är således vilka faktiska verkningar det får för den som berörs av det (se HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall).

Denna prövning ska göras i det enskilda fallet.

23. Med utgångspunkt i den praxis som finns på området konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen följande.
24. Många anteckningar som en myndighet gör i en journal eller liknande utgör i viss mening beslut, men de har inte sådana faktiska verkningar som krävs för överklagbarhet. Exempel på detta är om en myndighet noterar att den inte avser att fullfölja en utredning till följd av exempelvis bevissvårigheter eller att man avstår från att göra en åtalsanmälan i visst fall, liksom när myndigheten antecknar att någon åtgärd inte kommer att vidtas till följd av framförda klagomål. Sådana ställningstaganden kan visserligen vara av betydelse för den som berörs, men de är inte avsedda att påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande och de saknar faktiska verkningar i den mening som krävs för överklagbarhet. Denna typ av anteckningar utgör snarast en dokumentation av vad som skett i ärendet. Sådana ställningstaganden binder inte heller myndigheten som således är oförhindrad att ompröva sin ståndpunkt.
25. Med andra slag av journalanteckningar kan det förhålla sig annorlunda. Ställningstaganden som enbart får ändras om vissa förutsättningar föreligger bör t.ex. ofta kunna anses ha sådana verkningar som krävs för överklagbarhet. Så kan vara fallet med anteckningar som är avsedda att direkt läggas till grund för andra beslut, t.ex. storleken av olika utbetalningar. Sådana antecknade ställningstaganden får faktiska verkningar för den enskilde och är som en följd av detta överklagbara. Huruvida den berörde informeras eller inte saknar betydelse för frågan om överklagbarheten.

26. Genom den nu aktuella journalanteckningen har Pensionsmyndigheten konstaterat att AA fått för mycket i bostadstillägg, men bestämt att inte kräva tillbaka det som betalats ut felaktigt. Ett sådant ställningstagande har faktiska verkningar för honom. Beslutet är därför överklagbart.
27. Eftersom beslutet som sådant är överklagbart har enligt 113 kap. 12 § socialförsäkringsbalken det allmänna ombudet klagorätt. Ombudet har alltså kunnat överklaga beslutet till nackdel för AA.

#### *Återbetalningsskyldighet*

28. I målet är klarlagt att AA har erhållit för högt bostadstillägg under perioden december 2015–februari 2017 och att detta berott på att hans fastighetsinnehav – två fastigheter med ett sammanlagt taxeringsvärde om 191 000 kr – inte har tagits upp som tillgång vid beräkningen av bostadstillägget. Det står också klart att han i sin ansökan om bostadstillägg lämnat oriktiga uppgifter genom att svara nej på frågan om han hade tillgångar som översteg 100 000 kr. Pensionsmyndigheten hade inför sitt beslut tillgång till uppgifter om AAs fastighetsinnehav men förde inte över dessa till ärendet om bostadstillägg. Frågan nu är om det finns förutsättningar för återkrav och i så fall på vilken grund.
29. Regler om återbetalning av erhållna ersättningar finns i 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken. För att återkrav enligt paragrafens första stycke ska kunna beslutas krävs dels att den försäkrade har lämnat oriktiga uppgifter, dels att det finns ett orsakssamband mellan de oriktiga uppgifterna och den felaktiga eller för höga utbetalningen. Detta orsakssamband måste finnas i det enskilda fallet. Det är således inte tillräckligt att oriktiga uppgifter typiskt sett kan leda till



felaktiga beslut. Först om det brister i någon av dessa förutsättningar aktualiseras en tillämpning av paragrafens andra stycke.

30. Återbetalning med stöd av paragrafens andra stycke aktualiseras således dels när en utbetalning har blivit felaktig eller för hög utan att den försäkrade har lämnat oriktiga uppgifter, dels när den försäkrade visserligen har lämnat oriktiga uppgifter men det saknas ett orsakssamband mellan dessa och den felaktiga utbetalningen.
31. Som framgått ovan är det utrett att AA har lämnat oriktiga uppgifter i sin ansökan om bostadstillägg. Frågan är då om det förhållandet att Pensionsmyndigheten inför beslutet hade tillgång till korrekta uppgifter – som om de hade beaktats hade kunnat förhindra de felaktiga utbetalningarna – innebär att det saknas ett orsakssamband mellan de oriktiga uppgifterna och de felaktiga utbetalningarna.
32. Inledningsvis kan konstateras att Pensionsmyndigheten inte har någon författningsreglerad skyldighet att i ett ärende om bostadstillägg via andra myndigheter kontrollera en sökandes fastighetsinnehav. Inte heller har myndigheten till följd av sitt utredningsansvar behövt göra detta. I ärenden om olika förmåner sträcker sig myndigheternas utredningsansvar inte längre än att utredningen måste vara komplett i så måtto att uppgifter om alla relevanta förhållanden finns. Normalt bör en myndighet kunna godta de uppgifter som sökanden lämnar. Först om det saknas uppgifter eller om det finns omständigheter som tyder på att lämnade uppgifter kan vara felaktiga inträder en utredningsskyldighet.
33. AAs ansökan om bostadstillägg innehöll de uppgifter som behövdes för att kunna avgöra ärendet. Några omständigheter som gav Pensionsmyndigheten anledning att betvivla riktigheten av dessa hade inte framkommit. Myndigheten var således inte skyldig att komplettera utredningen.

# DOM

Mål nr  
3136-18

34. De felaktiga utbetalningarna är en direkt följd av att beslutet om bostadstillägg grundats på uppgifterna i ansökan. De har således orsakats av att AA har lämnat oriktiga uppgifter. Det förhållandet att korrekta uppgifter varit tillgängliga för myndigheten bryter inte orsakssambandet eftersom de korrekta uppgifterna rent faktiskt inte kom att tillföras ärendet.
35. Således har Pensionsmyndighetens underlåtenhet att utnyttja i och för sig tillgänglig information från en annan myndighet inte brutit orsakssambandet mellan AAs oriktiga uppgifter och de felaktiga utbetalningarna av bostadstillägg.
36. Av det sagda följer att AA är återbetalningsskyldig enligt 108 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken för det felaktigt utbetalade bostadstillägget, dvs. med 9 961 kr.

## *Sammanfattning*

37. Pensionsmyndigheten har i en journalanteckning konstaterat att AA fått för mycket i bostadstillägg men bedömt att det saknas förutsättningar att återkräva det som betalats ut felaktigt. Ett sådant ställningstagande har faktiska verkningar för honom och utgör därmed ett överklagbart beslut.
38. AA har i sin ansökan om bostadstillägg lämnat oriktiga uppgifter, vilket lett till att han erhållit för mycket i bostadstillägg. Det förhållandet att Pensionsmyndigheten via en annan myndighet hade tillgång till korrekta uppgifter innebär inte att det saknas ett orsakssamband mellan de oriktiga uppgifterna och de felaktiga utbetalningarna eftersom de korrekta uppgifterna faktiskt inte tillförts ärendet. AA är därför återbetalningsskyldig.

## DOM

Mål nr  
3136-18*Eftergift*

39. AA är alltså återbetalningsskyldig för felaktigt utbetalda bostadstillägg. Frågan uppkommer därmed om det föreligger sådana särskilda skäl som motiverar att kravet efterges eller sätts ned. Den prövningen bör ankomma på Pensionsmyndigheten.

---

---

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enéus, Per Classon, Mari Andersson och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Rydell.