

Ref 9

Fråga om synnerliga skäl enligt 113 kap. socialförsäkringsbalken för omprövning av ett beslut om garantipension

113 kap. 29 och 31 §§ socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 21 februari 2022 följande dom (mål nr 1788-21).

Bakgrund

1. Inom det svenska ålderspensionssystemet utgör garantipension ett statligt finansierat grundskydd för de personer som av olika skäl inte har tjänat in någon eller bara en begränsad inkomstgrundad pension. Garantipensionen är konstruerad som en utfyllnad till en låg intjänad inkomstgrundad pension och täcker skillnaden mellan denna och en viss garanterad miniminivå. Genom garantipensionen tillförsäkras alltså enskilda en lägsta pensionsnivå som är oberoende av förvärvsarbete och avgiftsbetalning.

2. Garantipension räknas om årligen utifrån prisbasbeloppet samt eventuell inkomstpension eller tilläggspension. Utöver denna omräkning får ett beslut om garantipension omprövas när det faktiska underlaget för beräkning av pensionen har förändrats, t.ex. då en person har ändrat civilstånd eller om beloppet på en annan pensionsutbetalning har ändrats. Pensionen ska då räknas om från och med månaden efter den då anledning till omräkning uppkom. I övrigt får beslut om garantipension omprövas endast i vissa i lagstiftningen uppräknade situationer. En sådan situation är om det finns synnerliga skäl.

3. Storleken på garantipensionen för den som är född 1938 eller senare beräknades tidigare utifrån främst den enskildes inkomstgrundade pensioner från Sverige och under hur lång tid som den enskilde hade varit bosatt här. Denna tillämpning hade stöd i både förarbetena till den svenska lagstiftningen och tidigare domstolspraxis.

4. Pensionsmyndigheten beviljade i maj 2015 A.K. garantipension från och med juni 2015. Pensionen uppgick till ca 5 600 kr per månad. Från 2017 erhöll hon även pension från Norge vilken, i enlighet med hur regelverket då tillämpades, inte påverkade storleken på hennes garantipension.

5. Socialförsäkringssystemen inom EU är inte harmoniserade, men det finns regler på unionsnivå som syftar till att samordna de olika nationella systemen och att därmed främja den fria

rörligheten. I ett avgörande 2018 fann Högsta förvaltningsdomstolen, efter att ha begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen, att garantipension enligt unionsregleringen ska klassificeras som en s.k. minimiförmån. Detta medför att för personer som har bott eller arbetat i ett annat EU/EES-land eller i Schweiz ska garantipension beräknas med hänsyn även till bosättningstiden i dessa länder och till de pensionsförmåner som erhålls därifrån. Av avgörandena följer alltså att beräkningen av garantipension i gränsöverskridande situationer ska göras på ett annat sätt än tidigare.

6. Mot bakgrund av att garantipension ska klassificeras som en minimiförmån bedömde Pensionsmyndigheten i ett rättsligt ställningstagande, PRS 2018:6, att det tidigare beräkningssättet hade baserats på ett väsentligt klassificerings- och metodfel. Om tidigare meddelade beslut inte rättades, skulle konsekvenserna bli att felaktiga beslut skulle komma att bestå under lång tid för många personer, vilket i sin tur skulle påverka samordningen av de sociala trygghetssystemen inom EU/EES och i förhållande till Schweiz. Sammantaget ansågs det därför finnas synnerliga skäl för att ompröva samtliga tidigare fattade beslut om garantipension för de personer som omfattas av det beräkningssätt som anges i avgörandena från EU-domstolen respektive Högsta förvaltningsdomstolen.

7. Det angavs vidare att omprövning skulle ske först när det fanns ett systemstöd på plats för att handlägga den stora mängden ärenden om garantipension som påverkas av domarna. De nya besluten skulle dock gälla från och med januari 2018, dvs. från den första hela kalendermånad som inföll efter EU-domstolens avgörande.

8. Den 14 maj 2020 omprövade Pensionsmyndigheten sitt tidigare beslut om A.K:s garantipension. Vid beräkningen av garantipensionen beaktades även hennes norska försäkringstid och pensionsinkomst. Beslutet innebar att hennes garantipension från och med januari 2018 sänktes till cirka 2 000 kr per månad. I en separat skrivelse informerades A.K. om att den garantipension som betalats ut för mycket under perioden januari 2018 till maj 2020 inte skulle krävas tillbaka.

9. A.K. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Karlstad och yrkade att hennes garantipension fortsatt ska beräknas på samma sätt som tidigare. Hon angav att det ursprungliga beslutet om garantipension hade meddelats före de aktuella avgörandena och var korrekt enligt hur rättsläget då uppfattades, samt att hon planerat sitt pensionsuttag utifrån att beslutet inte skulle komma att ändras.

10. Förvaltningsrätten instämde i allt väsentligt i Pensionsmyndighetens bedömning och avslog överklagandet. A.K. överklagade domen till Kammarrätten i Göteborg, som gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslog överklagandet.

Yrkanden m.m.

11. *A.K.* yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och att hennes garantipension ska beräknas på samma sätt som tidigare.

12. *Pensionsmyndigheten* anser att överklagandet ska avslås och anför följande.

13. Besluten om garantipension har blivit fel till följd av ett allvarligt och väsentligt klassificerings- och metodfel. Det föreligger därmed synnerliga skäl för att ompröva dessa. Eftersom de enskilda inte kan anses ha insett eller skäligen borde ha insett att garantipension har betalats ut med för höga belopp saknas dock grund för att kräva återbetalning av det som gått ut för mycket under tiden före omprövningsbesluten.

14. Om de felaktiga besluten inte rättas kommer garantipension under lång tid att betalas ut med fel belopp till många personer. För *A.K.*s del kan det belopp som i så fall skulle betalas ut felaktigt beräknas uppgå till cirka 800 000 kr, förutsatt att ingen beräkningsfaktor ändras i någon större utsträckning. Till detta kommer att garantipension bör beräknas på samma sätt för alla, dvs. tillämpningen för olika personer bör inte vara beroende av när en ansökan kom in eller vilken period som denna avser.

15. Om besluten inte ändras kommer det att påverka samordningen av de sociala trygghetssystemen inom EU/EES och i förhållande till Schweiz utifrån både ett svenskt och ett utländskt perspektiv, eftersom beslut om svensk garantipension kan växelverka med pension från dessa stater. Sverige skulle då under lång tid framöver inte uppfylla sin skyldighet att efterleva EU-rätten på socialförsäkringsområdet.

16. I sammanhanget måste även beaktas att beroende på underlaget i enskilda ärenden kan utfallet av det nya beräkningssättet vara antingen till fördel, till nackdel eller oförändrat för enskilda vid omprövningstillfället. Underlagen i de enskilda ärendena kan dock ändras över tid. Det som vid omprövningstillfället ser ut att vara en ändring till nackdel kan då sedermera visa sig vara en ändring till fördel och omvänt.

Skälen för avgörandet*Frågan i målet*

17. Frågan i målet är om det, till följd av att det genom rättspraxis har klarlagts att den tidigare tillämpningen av reglerna om garantipension inte är förenlig med EU-rätten, finns synnerliga skäl för att ompröva ett beslut om sådan pension.

Rättslig reglering m.m.

18. Av rättsfallen *Zaniewicz-Dybeck* (C-189/16, EU:C:2017:946) och HFD 2018 ref. 38 framgår att garantipension enligt det EU-rättsliga regelverket ska klassificeras som en minimiförmån samt att den tillämpning av reglerna om garantipension som tidigare har skett i svensk rätt inte är förenlig med EU-rätten.

19. Av 113 kap. 29 § första stycket och 31 § 1 socialförsäkringsbalken följer att omprövning av ett beslut om garantipension till den enskildes nackdel, samt omprövning till fördel på myndighetens eget initiativ senare än två månader efter det att beslutet meddelades, får göras bl.a. om det finns synnerliga skäl.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

20. När det gäller garantipension räknas det i socialförsäkringsbalken upp ett antal situationer när beslut om sådan pension får omprövas. En av dessa situationer är då det finns synnerliga skäl.

21. Uttrycket synnerliga skäl innebär att bedömningen av om ett beslut får omprövas ska vara restriktiv. I förarbetena anges som exempel på när synnerliga skäl kan föreligga att ett beslut har blivit felaktigt på grund av att uppgifterna i något register som användes då beslutet fattades var fel eller att uträkningar eller liknande har blivit fel till följd av något systemfel (prop. 1997/98:151 s. 754 och prop. 2008/09:200 s. 576 f.).

22. Omständigheter som ligger utanför Pensionsmyndighetens kontroll och som myndigheten inte har haft vetskap om bör således kunna utgöra synnerliga skäl för att ompröva ett beslut om garantipension. Det förhållandet att EU-domstolen har klargjort att garantipension är en minimiförmån och alltså borde ha beräknats på ett annat sätt får anses vara en sådan omständighet.

23. Emellertid måste det göras en avvägning mellan vikten av att ett felaktigt beslut ändras och den enskildes intresse av att beslutet står fast.

24. Beslutet om garantipension måste anses ha stor ekonomisk betydelse för A.K. Till detta kommer att det finns ett stort behov av stabilitet på området eftersom enskilda – sedan de påbörjat uttag av pension – har begränsade möjligheter att själva påverka sin ekonomiska situation. Ny eller ändrad praxis bör därför normalt inte utgöra synnerliga skäl för att ompröva ett beslut till nackdel för en enskild.

25. Förhållandena är emellertid speciella i det nu aktuella fallet. Beslut om garantipension i gränsöverskridande situationer har systematiskt blivit felaktiga på grund av att svenska myndigheter och domstolar har klassificerat förmånen felaktigt i förhållande till det EU-rättsliga regelverket. Om ingen ändring görs kommer samordningen av de sociala trygghetssystemen inom EU/EES och i

förhållande till Schweiz att vara bristfällig under lång tid. Felaktiga utbetalningar kommer vidare att ske under lång tid och uppgå till höga belopp (jfr HFD 2014 ref. 39). Dessutom kommer enskilda med likartade ekonomiska förhållanden att behandlas olika beroende på om pensionsbesluten meddelats före EU-domstolens avgörande eller inte.

26. Mot denna bakgrund bedömer Högsta förvaltningsdomstolen att den rättspraxis som har klarlagt att den tidigare tillämpningen av reglerna om garantipension inte är förenlig med EU-rätten utgör synnerliga skäl enligt 113 kap. 31 § 1 socialförsäkringsbalken för att ompröva beslutet om A.K:s garantipension.

27. Överklagandet ska således avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, von Essen, Anderson* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Maria Rydell.

Förvaltningsrätten i Karlstad (2020-09-22, ordförande Berglund):

Synnerliga skäl för omprövning

Av EU-domstolens dom den 7 december 2017 i mål C-189/16 och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2018 ref. 38 framgår att garantipensionen för personer i Sverige som också har bott i ett annat land inom EU/EES eller Schweiz ska beräknas på ett annat sätt än vad som tidigare gjorts i svensk rättstillämpning. Anledningen till detta är att EU-domstolen har klargjort att garantipension är en minimiförmån.

Av utredningen i målet framgår att A.K. får inkomstgrundad ålderspension från Norge. Med hänvisning till EU-domstolens nämnda dom har Pensionsmyndigheten efter omprövning räknat om underlaget för A.K:s garantipension på så sätt att även hennes norska försäkringstid och pensionsinkomster har beaktats.

Förvaltningsrätten anser – i likhet med Pensionsmyndigheten – att den beräkningsmetod som tidigare använts vid bedömningen av rätten till garantipension för en person som omfattas av både svensk lag och lagen i ett annat land inom EU/EES och Schweiz har baserats på ett allvarligt och väsentligt klassificeringsfel. Eftersom garantipension är en löpande förmån skulle felet riskera att bestå under lång tid om inte omprövning sker, vilket skulle påverka samordningen av de sociala trygghetssystemen. Med hänsyn till Sveriges skyldighet att beakta EU-rätten vid bestämmandet av pensionsförmåner i gränsöverskridande situationer anser förvaltningsrätten att det inte är fråga om ett litet eller betydelselöst fel. Den i målet aktuella sänkningen av garantipensionen (från 5 673 kr/månad

till 1 999kr/månad), får även anses betydande, särskilt när man beaktar den relativt långa tid i framtiden som garantipensionen kan utges. Här kan även noteras Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2014 ref 39, där domstolen kom fram till att det fanns synnerliga skäl att dra in en felaktigt beslutad änkepension, som annars skulle ha fortsatt att utbetalas under ytterligare femton år. Vid änkepensionens upphörande skulle änkan sammanlagt ha fått ca 1 200 000 kr, om den inte hade dragits in.

A.K. har invänt mot att beslutet om minskning av garantipensionen gjorts retroaktivt. Det är här fråga om en omprövning av ett tidigare beslut, och det ligger i sakens natur att omprövningsbeslut omfattar samma tid som det tidigare beslutet. Av handlingarna framgår att Pensionsmyndigheten inte avser att återkräva garantipension som utgått för förfluten tid. Den beslutade minskningen har alltså i praktiken verkan endast för tid efter beslutet.

Det ligger i sakens natur att en minskning av det aktuella slaget kan innebära oförutsebara ekonomiska konsekvenser för berörda personer, som rubbar förutsättningarna för deras ekonomiska planering. Vad A.K. anfört om detta och i övrigt gör dock inte, mot bakgrund av det ovan anförda, att man kan underlåta att besluta om en sådan minskning.

Mot bakgrund av det anförda bedömer förvaltningsrätten att det har funnits synnerliga skäl för Pensionsmyndigheten att ompröva det tidigare beslutet den 5 januari 2018 i fråga om A.K:s garantipension och ändra beräkningssättet på så sätt att även hennes norska försäkringstid och pension beaktas i beräkningsunderlaget.

Rätten till garantipension

Förvaltningsrätten anser att det inte har kommit fram skäl att frånga den beräkning och bedömning som Pensionsmyndigheten har gjort. Det innebär att Pensionsmyndigheten har haft grund för beslutet att sänka A.K:s garantipension till 1 999 kr per månad från januari 2018, dvs, månaden efter att EU-domstolens dom meddelades.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser förvaltningsrätten att Pensionsmyndigheten har haft grund för att ompröva beslutet om garantipension för A.K. och besluta att hon från januari 2018 ska få sänkt garantipension. Överklagandet ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2021-02-12, Hagard Linander, Cedhagen och Avellan):

Kammarrätten gör samma bedömning som förvaltningsrätten.

– Kammarrätten avslår överklagandet.