

Socialdepartementet

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

(S2025/01246)

Sammanfattning

Försäkringskassan instämmer i att det behövs utökade möjligheter att ändra beslut om förmåner vid ändrade förhållanden och har inget att invända mot att det införs förmånsspecifika bestämmelser. Det behövs dock ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att säkerställa att regleringen blir tillräckligt tydlig och ändamålsenlig. Det gäller framför allt avseende inom vilka förmåner det finns behov av omprövningsbestämmelser, under vilka förutsättningar som omprövning ska få göras och vad prövningen ska omfatta. Begränsningen avseende frågor som har prövats av domstol bör tas bort eftersom det finns behov av att kunna ompröva vid ändrade förhållanden även i sådana situationer.

Försäkringskassan har, inom vissa förmåner, behov av ett tydligt stöd för att kunna ändra beslut när den enskilde inte längre vill ha den förmån som beviljats eller vill ha den i lägre omfattning. Det behöver tydliggöras om en sådan ändrad inställning hos den enskilde kan utgöra ett ändrat förhållande som möjliggör omprövning av beslutet. Om så inte är fallet behöver den föreslagna regleringen kompletteras med ytterligare bestämmelser för vissa förmåner.

Vad gäller förslaget till en ny bestämmelse i 113 kap. 5 a § socialförsäkringsbalken (SFB) saknar Försäkringskassan överväganden om varför en särreglering för dagersättningar är mer ändamålsenlig än en ändring i befintlig bestämmelse i 113 kap. 5 § SFB. Vid dessa överväganden bör behovet av en tydlig och lättillämpad reglering väga tungt. För det fall en särreglering alltså bedöms vara den mest lämpliga lösningen bör bestämmelsen formuleras så att den gäller "dagersättningar" i stället för att innehålla en uppräkningslista av olika dagersättningar. I annat fall behöver bestämmelsen kompletteras så den omfattar alla dagersättningar där behovet finns.

Försäkringskassan instämmer i förslaget om att kravet på anmälan för föräldrapenning avskaffas. Beräknade kostnader i samband med detta är högre än vad som anges i promemorian.

I likhet med vad som anförs i promemorian anser Försäkringskassan att förslaget bör träda i kraft så snart som möjligt. För att Försäkringskassan ska ha möjlighet att vidta de förberedande åtgärder som krävs för att ändringarna ska kunna tillämpas vid föreslaget ikraftträdandedatum är det viktigt att myndigheten får besked om författningsändringarna så snart som möjligt, senast under hösten 2025.

2 Utökad möjlighet att ompröva beslut om vissa socialförsäkringar

2.1 Omprövning vid ändrade förhållanden

Försäkringskassan instämmer i att det behöver införas ytterligare möjligheter för myndigheten att ompröva beslut om rätten till förmåner vid ändrade förhållanden. Det är angeläget att Försäkringskassan får utökade möjligheter att ändra felaktiga beslut, så att felaktiga utbetalningar och resurskrävande återkravs- och fordringshantering kan undvikas. Försäkringskassans behov av att ändra felaktiga beslut har utvecklats närmare i *Framställning om ändringar i 113 kap. socialförsäkringsbalken* (dnr FK 2024/022601) (nedan framställningen).

Ändrade förhållanden kan påverka rätten till en redan beviljad förmån

De exempel som ges i promemorian (s. 18) på ändrade förhållanden när det gäller bilstöd respektive bidrag till arbetshjälpmedel är inte relevanta för behovet av omprövning. Behov av omprövning kan däremot uppkomma till exempel om den enskildes behov förändras efter beslutet, men innan utbetalning. När det gäller bilstöd kan det till exempel handla om att förflyttningsförmågan förbättras, även om det är ovanligt.

Ett beslut enligt socialförsäkringsbalken får under vissa förutsättningar ändras

Det anges i promemorian (s. 21) att rätten till en förmån kvarstår även om mottagaren avstår från utbetalning och att det innebär att dagar med ersättning ändå räknas av, till exempel avseende föräldrapenning. Försäkringskassan anser dock att det ska ha utgått föräldrapenning för den aktuella dagen för att den ska räknas av (jämför HFD 2022 ref. 34 om återställande av ersättningsdagar när föräldrapenning har lämnats felaktigt). Myndigheten räknar därför inte av dagar om ersättning inte har betalats ut.

Det bör införas en möjlighet att ompröva rätten till vissa förmåner vid ändrade förhållanden

I promemorian föreslås ett antal förmånsspecifika omprövningsbestämmelser i stället för den generella ändringsmöjligheten i 113 kap. SFB som Försäkringskassan föreslog i framställningen. Försäkringskassan har inga synpunkter på att det införs förmånsspecifika bestämmelser, men konstaterar att det är angeläget att samtliga de förmåner där det föreligger behov av ändringsmöjligheter identifieras.

Försäkringskassan noterar att det i promemorian saknas överväganden kring behovet av bestämmelser om omprövning vid ändrade förhållanden för

- sjukpenning i särskilda fall (28 a kap. SFB),
- rehabiliteringsersättning (även vad avser särskilt bidrag) (31 kap. SFB),
- rehabiliteringspenning i särskilda fall (31 a kap. SFB),
- aktivitetsersättning (vid förlängd skolgång) (33 kap. SFB),¹
- ersättning vid sjukdom (arbetsskadesjukpenning och sjukvårdsersättning) (40 kap. SFB),
- statligt personskadeskydd (särskild sjukpenning och ersättning för kostnader) (43 kap. SFB),
- krigsskadeersättning till sjömän (44 kap. SFB), och
- försvarsförmåner (förordningen [1997:147] om förmåner till hemvårdssoldater, förordningen [1994:523] om förmåner till frivilliga, officersförordningen

¹ Jfr 36 kap. 22 § SFB som reglerar omprövning av aktivitetsersättning om arbetsförmågan väsentligt har förbättrats. När det gäller aktivitetsersättning vid förlängd skolgång (se 33 kap. 8, 13 och 20 §§ SFB) ska det inte göras någon bedömning av arbetsförmågan (prop. 2000/01:96 s. 82 ff). Bestämmelsen ger därför inte möjlighet att ompröva beslut om aktivitetsersättning vid förlängd skolgång.

[2007:1268], förordningen [2015:613] om militär grundutbildning och förordningen [2017:1249] om medinflytande för totalförsvarspliktiga).²

Sådana överväganden behöver göras i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att säkerställa att Försäkringskassan får möjligheter att ompröva beslut på grund av ändrade förhållanden i de förmåner där det annars kan leda till felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan konstaterar också att med den föreslagna systematiken, med förmånsspecifika omprövningsbestämmelser i stället för en generell reglering, behöver behovet av motsvarande omprövningsbestämmelser övervägas när nya förmåner införs eller förutsättningarna för beslut inom befintliga förmåner ändras.

När det gäller skrivningar i aktuellt avsnitt och i författningskommentaren om när omprövning enligt de föreslagna bestämmelserna kan aktualiseras, har Försäkringskassan följande synpunkter.

I förslaget till författningskommentar anges att med en "ändring av betydelse i de förhållanden som var avgörande för beslutet" avses en sådan förändring som innebär att de förutsättningar som låg till grund för beslutet om rätten till förmånen och dess omfattning har ändrats och att en omprövning kan förväntas leda till att det beslutade beloppet kan reduceras helt eller delvis. I avsnitt 2.1 anges att det inte bör gå att ompröva ett beslut på grund av "mindre avvikelser" samt att det bör krävas "tydliga indikationer" på att det ursprungliga beslutet inte längre är riktigt (s. 23). I promemorian framgår inte att det ska krävas en viss lägsta nivå av ändrade förhållanden för att en omprövning ska få ske. Samtidigt är de föreslagna omprövningsbestämmelserna utformade med omprövningsbestämmelsen för livränta (41 kap. 22 § SFB) som förebild. För omprövning enligt den bestämmelsen krävs att det rör sig om en inkomständring om minst en tjugondel. De olika skrivningarna gör att det inte är tillräckligt tydligt när omprövning kan aktualiseras.

Vad gäller kravet på "tydliga indikationer" uppkommer även fråga om detta är avsett att uttrycka ett beviskrav för när omprövning enligt de föreslagna bestämmelserna aktualiseras. Om det är avsikten behöver det tydliggöras.

Försäkringskassan noterar att det i promemorian (s. 22) anges att det inte kan anses ändamålsenligt att Försäkringskassan saknar rättslig möjlighet att förhindra en utbetalning som redan vid utbetalningstillfället har identifierats som felaktig. Vidare konstateras att möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar i dag är begränsade när den enskilde anmäler ändrade förhållanden eller Försäkringskassan på annat sätt får uppgift om att de faktiska förhållanden som ett beslut har grundats på har ändrats. Det framgår dock inte tydligt att den föreslagna lydelsen "en ändring av betydelse" fullt ut svarar mot anmälningsskyldigheten i 110 kap. 46 § SFB, enligt vilken den enskilde ska anmäla "sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken av förmånen". Även detta behöver förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Slutligen kan i detta sammanhang konstateras att de föreslagna omprövningsbestämmelserna, till skillnad från befintliga förmånsspecifika omprövningsbestämmelser, inte är tvingande. Försäkringskassan anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör tydligas vilka närmare överväganden som ligger till grund för den valda utformningen. Detta för att främja en enhetlig tillämpning.

Omprövningen bör avse rätten till beslutad förmån

Det behöver tydliggöras vad omprövningsramen är vid tillämpning av de föreslagna omprövningsbestämmelserna.

² I sammanhanget bör Försäkringskassans framställning om en utredning avseende försvarsförmåner (FK 2023/013399) beaktas.

I promemorian (s. 24) anges att möjligheten att ompröva rätten till vissa förmåner inte bör öppna för en förnyad prövning av samma sak. Försäkringskassan uppfattar det som att den skrivningen syftar på att de föreslagna bestämmelserna inte ska kunna leda till en utökning av förmånen. Själva omprövningen bör dock innebära en ny prövning av samma sak, i bemärkelsen att myndigheten inom ramen för prövningen ska ta hänsyn till samtliga förhållanden av betydelse för rätten till och storleken av förmånen. För att undvika osäkerhet i tillämpningen bör detta förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I promemorian anges vidare att en omprövning enligt de föreslagna bestämmelserna endast ska avse rätten till redan beslutad ersättning och att det därmed inte ska vara möjligt att inom ramen för prövningen få beviljat en utökad omfattning av förmånen (s. 23 och 24). Om grundbeslutet har vunnit laga kraft vid tiden för omprövningen framstår detta som rimligt (se HFD 2013 ref. 68 och HFD 2016 ref. 83), men frågan är hur en sådan reglering ska tillämpas om grundbeslutet inte har vunnit laga kraft. I en sådan situation kan det numera ifrågasättas om omprövningen kan begränsas till endast det som har beslutats (se HFD:s dom den 23 juni 2025 i mål nr 690-24). Det behöver vidare förtydligas vad som ska gälla i de fall en omprövning enligt de nya bestämmelserna aktualiseras samtidigt som den enskilde begär omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB. Försäkringskassan vill framhålla att om föreslagna omprövningsbestämmelser fullt ut ska få avsedd effekt (hindra felaktiga utbetalningar) behöver beslut kunna ändras så snart myndigheten får kännedom om det ändrade förhållandet, oavsett om grundbeslutet vunnit laga kraft eller inte.

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska Försäkringskassan inte få ompröva en fråga som har prövats av domstol. Förhållanden kan dock ha ändrats på ett sätt som bör påverka den beslutade förmånen oavsett om beslutet har prövats av domstol. Försäkringskassan noterar att motsvarande reglering saknas i andra förmånsspecifika omprövningsbestämmelser, till exempel 50 kap. 14 § SFB. Enligt Försäkringskassan bör begränsningen tas bort. Om begränsningen kvarstår kommer beslut som har överklagats och prövats av domstol inte kunna bli föremål för omprövning med stöd av de nu föreslagna omprövningsbestämmelserna, även om det finns ett ändrat förhållande.

Det saknas överväganden om behov av bestämmelser som reglerar från vilken tidpunkt en ändring ska gälla (jämför till exempel 22 kap. 16 § SFB). Sådana bestämmelser behöver övervägas inte minst för förmåner som beviljas med ett visst belopp per månad och löper över en längre period.

2.4 Sjukpenning

Det anges (s. 26) att sjukpenning som huvudregel lämnas för högst 364 dagar under en ramtid på 450 dagar. Den beskrivningen är missvisande, eftersom det bara är ersättningsnivån som begränsas av förmånstiden, inte rätten till förmånen som sådan. Efter denna period kan sjukpenning på fortsättningsnivå eller normalnivå lämnas under ytterligare tid.

Utöver vad som anges om att en försäkrad kan få sjukpenning vid sjukdom enligt 27 kap. 2 § SFB kan en försäkrad även få sjukpenning i förebyggande syfte enligt 27 kap. 6 § SFB.

Behovet av omprövningsbestämmelser för sjukpenning i särskilda fall (28 a kap. SFB) behöver också övervägas.

2.5 Rehabiliteringspenning

Försäkringskassan noterar att övervägandena i avsnittet bara gäller rehabiliteringspenning enligt 31 kap. SFB och inte rehabiliteringsersättningen som helhet. I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver det dock även övervägas om det finns

behov av att kunna ompröva beslut om rätt till särskilt bidrag (31 kap. 14 § SFB) respektive rehabiliteringspenning i särskilda fall (31 a kap. SFB).

2.6 Smittbärappenning

I promemorian anges att rätten till smittbärappenning kan förändras under pågående ersättningsperiod om smittbärappenning under den perioden tar ut någon annan förmån som påverkar rätten till smittbärappenning. Eftersom förmånerna redan i dag samordnas enligt 46 kap. 18–19 §§ och 107 kap. 2 § SFB kan behovet av omprövningsmöjligheter i sådana situationer ifrågasättas. Däremot föreligger behov av att kunna ompröva beslut när de materiella förutsättningarna för rätten till smittbärappenning förändras under pågående ersättningsperiod, till exempel om smittbärappenning inte längre uppfyller kraven för att anses som smittbärappenning.

2.7 Närståendepenning

Försäkringskassan anser att förslaget om att införa en omprövningsbestämmelse för närståendepenning (47 kap. SFB) inte behöver genomföras. I promemorian (s. 28) anges felaktigt att rätten till närståendepenning kan påverkas under pågående ersättningsperiod. Närståendepenning beslutas i efterhand och verkställs omgående. Det finns därför ingen period mellan beslut och utbetalning där det kan uppstå ändrade förhållanden. Mot den bakgrunden saknas behov av den föreslagna regleringen.

2.8 Bilstöd

De exempel som ges i promemorian på situationer där det finns behov av omprövning av beslut om bilstöd stämmer inte, se vad som anförts ovan under avsnitt 2.1.

2.9 Bidrag till arbetshjälpmedel

Som exempel på ändrade förhållanden anges bland annat att den som beviljas bidrag till arbetshjälpmedel anskaffar ett färre antal arbetshjälpmedel eller arbetshjälpmedel för en lägre kostnad än vad som har beviljats. Detta är inte relevanta exempel på när behov av omprövning kan uppkomma. Däremot kan behov av omprövning uppkomma när förhållanden som påverkar den enskildes behov av arbetshjälpmedel ändras efter beslutet, men innan utbetalning.

2.10 Ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Försäkringskassan instämmer i att det finns behov av en omprövningsbestämmelse som gäller etableringstillägg och bostadsersättning. I samband med att en sådan bestämmelse införs bör även 10 kap. 9 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ses över för att förtydliga Försäkringskassans möjligheter att fatta beslut för perioder framåt i tiden vad gäller dessa ersättningar.

2.11 Förmåner till totalförsvarsppliktiga

Försäkringskassan har ansvar för att betala ut även andra försvarsförmåner än de som anges i avsnittet. Det gäller förmåner till hemvärnssoldater, frivilliga, officersaspiranter, rekryter och ledamöter. I de förordningar som gäller för nämnda försvarsförmåner (se ovan i avsnitt 2.1) finns hänvisningar till förordningen om (1995:239) om förmåner till totalförsvarsppliktiga, vilken i sin tur hänvisar till lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret. Det framgår inte av promemorian om avsikten är att den föreslagna omprövningsbestämmelsen ska omfatta även dessa förmåner. Detta behöver förtydligas.

3 Utökad möjlighet att ändra beslut om dagersättning

Försäkringskassan instämmer i att möjligheterna att ändra beslut om dagersättningar till nackdel för den försäkrade behöver utökas. Även detta behov har lyfts och utvecklats närmare av Försäkringskassan i framställningen, i vilken myndigheten föreslagit en

ändring av den befintliga bestämmelsen i 113 kap. 5 § SFB. En sådan lösning skulle innebära att samtliga förmåner omfattas. Promemorians förslag innebär att det inte görs någon ändring som gäller samtliga förmåner, utan att det i stället införs en särreglering för dagersättningar i en ny bestämmelse i 113 kap. 5 a § SFB.

Även om en särreglering kan lösa de problem som i dagsläget finns i tillämpningen, är det enligt Försäkringskassan inte självklart att det är den lämpligaste lösningen. Av promemorian framgår inte varför man anser att det är mer ändamålsenligt att särreglera dagersättningarna än att ändra regleringen generellt. Förslaget innebär att tidpunkten för när förbudet mot att ändra till nackdel för den försäkrade inträder kommer regleras på olika sätt för dagersättningar ("betalats ut") respektive övriga förmåner ("förfallit till betalning"). Det kan dock noteras att Försäkringskassan anser att förmåner som inte är dagersättningar och som beviljas för en viss framtida period med månadsvisa utbetalningar (till exempel omvårdnadsbidrag och bostadsbidrag) förfaller till betalning den dag då förmånen enligt lag eller förordning betalas ut till den enskilde.³ Med den föreslagna regleringen skulle det alltså finnas två bestämmelser med olika lydelse, men som i många fall har samma innebörd i praktiken. Förutom att detta gör att behovet av särreglering för dagersättningar kan ifrågasättas kan det också leda till osäkerhet i tillämpningen. I sammanhanget bör även beaktas att det kan komma vägledande avgöranden som definierar begreppet "förfallit till betalning" även i förhållande till andra förmåner än dagersättningar på ett sätt som leder till motsvarande problem inom de förmånerna.

En särreglering kan som nämnts lösa de praktiska problem som i dag uppkommer till följd av regleringen i 113 kap. 5 § SFB. Detta eftersom problemen kopplade till befintligt ändringsförbud är en följd av den rättspraxis som utvecklats beträffande just dagersättningar.⁴ Om en särreglering i en ny bestämmelse i 113 kap. 5 a § SFB i slutändan bedöms som den mest lämpliga lösningen bör bestämmelsen dock formuleras så att den gäller "dagersättningar", i stället för att innehålla en uppräkningslista av olika dagersättningar. På så sätt blir bestämmelsen mer hållbar över tid och behöver inte ändras om någon dagersättning tas bort eller tillkommer.

För det fall att lydelsen av den föreslagna bestämmelsen inte ändras till att gälla "dagersättningar" behöver bestämmelsen kompletteras med ersättning enligt 20 § lagen (1991:1047) om sjuklön. I promemorian (s. 38) anges felaktigt att bestämmelserna i 113 kap. SFB inte gäller sådan ersättning. Av 28 § nämnda lag framgår dock att flera av bestämmelserna i 113 kap. SFB gäller, bland annat 113 kap. 5 § SFB.

Med hänsyn till det anförda anser Försäkringskassan att det i fråga om den utökade möjligheten att ändra beslut om dagersättningar behövs ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vid dessa överväganden bör behovet av en tydlig och lättillämpad reglering vägas tungt.

4 Kravet på anmälan för föräldrapenning avskaffas

Försäkringskassan instämmer i förslaget.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I likhet med vad som anförts i promemorian anser Försäkringskassan att förslaget bör träda i kraft så snart som möjligt. För att Försäkringskassan ska ha möjlighet att vidta de förberedande åtgärder som krävs för att ändringarna ska kunna tillämpas vid förslaget ikraftträdandedatum är det viktigt att myndigheten får besked om författningsändringarna så snart som möjligt, senast under hösten 2025.

³ Se Försäkringskassans vägledning 2018:01, version 6, s. 29.

⁴ HFD 2023 not. 53 och RÅ 2004 ref. 47.

6 Konsekvenser

6.2 Ekonomiska konsekvenser

I promemorian konstateras att avskaffandet av anmälningsskyldigheten för föräldrapenning innebär att Försäkringskassan beräknas få vissa kostnader för justeringar av it-system och andra förberedande åtgärder på totalt cirka 3,5 miljoner kronor. I den kostnaden, som bygger på uppgifter som myndigheten har lämnat, saknas dock kostnader för nödvändiga förändringar inom myndighetens e-tjänster. När även de kostnaderna räknas med uppgår den totala kostnaden rätteligen till 4 miljoner kronor.

7 Författningskommentar

Föreslagna omprövningsbestämmelser

Utöver de förtydliganden som efterfrågats ovan ser Försäkringskassan, vilket framförts i framställningen, behov av ett tydligt stöd för att ändra beslut när den enskilde inte längre vill ha den förmån som beviljats eller vill ha den i lägre omfattning. Det behöver tydliggöras om sådan ändrad inställning hos den enskilde kan vara en sådan "ändring av betydelse i de förhållanden som var avgörande för beslutet" som avses i nu föreslagna omprövningsbestämmelser. Behovet föreligger framför allt inom föräldrapenning och sjukpenning. Vid övervägandena behöver det beaktas vilka eventuella konsekvenser en sådan tolkning skulle få inte bara för de övriga förmåner som träffas av nu föreslagna omprövningsbestämmelser, utan även för förmåner som redan har omprövningsbestämmelser med delvis liknande lydelser. Om den enskildes ändrade inställning inte ska anses vara ett sådant ändrat förhållande som avses i de föreslagna bestämmelserna behöver den föreslagna regleringen kompletteras med ytterligare bestämmelser för vissa förmåner för att möjliggöra ändring i sådana situationer.

Enligt Försäkringskassan bör en ändring enligt föreslagna bestämmelser kunna göras oavsett om den enskilde själv önskar ändring eller om denne motsätter sig ändring. Uttrycket "till nackdel" kan därför med fördel undvikas eftersom det uttrycket kan tolkas som att ändring inte kan göras i enlighet med den enskildes vilja.

Försäkringskassan utgår från att omprövning är möjlig inte bara vid ändrade förhållanden som påverkar rätten till en förmån, utan även vid ändrade förhållanden som påverkar storleken av förmånen. Det kan övervägas om det behöver tydliggöras i författningskommentaren.

Föreslagen bestämmelse i 113 kap. 5 a § SFB

Som framgått ovan föreslår Försäkringskassan att bestämmelsen formuleras så att den gäller "dagersättningar", i stället för att innehålla en uppräkningslista av olika dagsättning. För det fall en sådan ändring inte kommer till stånd bör det förtydligas i författningskommentaren att bestämmelsen även omfattar sjukpenning i särskilda fall (28 a kap. SFB), rehabiliteringspenning i särskilda fall (31 a kap. SFB), arbetsskadesjukpenning (40 kap. SFB) och sjukpenning enligt statligt personskadeskydd (43 kap. SFB).

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Ingrid Utne och rättsliga experter Anna Pochill och Maria Bergström, de senare som föredragande.

Nils Öberg

Anna Pochill

Maria Bergström