

Omprövning och överklagande av Pensionsmyndighetens beslut

Vägledning
2022:1 version 1

PENSIONS
MYNDIGHETEN

Väglidningarna innehåller samlad information om vad som gäller inom ett verksamhetsområde. Väglidningarna tas fram av Pensionsmyndigheten.

En väglidning kan innehålla beskrivningar av:

- författningsbestämmelser
- förarbeten
- praxis
- JO:s beslut.

Väglidningarna uppdateras löpande och publiceras på Pensionsmyndighetens webbplats, <http://www.pensionsmyndigheten.se/Vagledningar.html>.

Väglidning 2022:1 Omprövning och överklagande av
Pensionsmyndighetens beslut, version 1

Innehåll

1.	Omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB	1
1.1.	Hur omprövning begärs	1
1.2.	En begäran om omprövning ska gälla ett visst beslut.....	1
1.3.	Missnöje eller begäran om omprövning.....	2
1.3.1.	Utredning och komplettering	2
1.3.2.	Annan skrivelse	3
1.4.	Ta ställning till ändring med stöd av 113 kap. 3 § SFB eller 36 § FL.....	3
2.	Formell prövning	4
2.1.	Beslut som kan eller inte kan omprövas	4
2.2.	Omprövning innan överklagande	6
2.3.	Begäran om omprövning från behörig person	7
2.4.	Begäran om omprövning och det allmänna ombudet	8
2.5.	Rättidsprövning	8
2.6.	Handlingar till fel myndighet	9
3.	Anstånd, avvisning och avskrivning	10
3.1.	Anstånd	10
3.2.	Avvisning.....	10
3.2.1.	Avvisning på grund av för sent inkommen begäran om omprövning	11
3.2.2.	Avvisning på grund av att formkraven inte är uppfyllda	11
3.2.3.	Avvisning på grund av för sent inkommen begäran om omprövning och allmänna ombudet har överklagat beslutet ..	11
3.2.4.	Avvisning på grund av att sakfrågan redan har avgjorts efter omprövning eller av domstol	11
3.2.5.	Omprövning av avvisningsbeslut.....	12
3.3.	Avskrivning	12
4.	Omprövning – en ny fullständig prövning av sakfrågan	14
4.1.	Sakfrågan	14
4.2.	Ny fullständig prövning.....	14
4.3.	Beslutet får inte ändras till den enskildes nackdel	14
5.	Prövningsram vid omprövning	15
5.1.	Prövningsram – den yttre gränsen för sakfrågan	15
5.2.	När begränsar den enskilde prövningsramen?	16
5.3.	Omprövning av ett beslut om återkrav	16
6.	Handläggning av ärenden	17
6.1.	Utredningsskyldighet inför omprövningsbeslut.....	17
6.2.	Bedömningsutrymme vid omprövning	19

7.	Beslut efter omprövning av sakfrågan	20
8.	Begäran om omprövning och överklagande av förfarandebeslut.....	22
9.	Ny ansökan om samma sak (vid laga kraft, negativ rättskraft, res judicata, litis pendens)	23
9.1.	Handläggning av en ny ansökan som gäller en sakfråga som redan avgjorts i ett tidigare beslut.....	23
9.1.1.	Överklagande av avvisningsbeslut grundade på allmänna principer om negativ rättskraft	23
9.2.	Negativ rättskraft och res judicata	24
9.2.1.	Pensionsmyndighetens beslut som fattats med stöd av SFB och som vunnit laga kraft omfattas av negativ rättskraft	24
9.2.2.	Samma sakfråga eller en ny fråga	25
9.3.	När sakfrågan redan är överklagad till domstol – litis pendens	26
10.	Verkställighet och inhibition	27
10.1.	Verkställighet	27
10.2.	Verkställighet av mål efter återförvisning	28
10.3.	Verkställighet av omprövningsbeslut eller domstolsavgörande	29
10.3.1.	Om Pensionsmyndigheten eller en domstol har bedömt att den enskilde har rätt till ersättning	29
10.3.2.	En domstol fastställer något annat än att den enskilde har rätt till ersättning	29
10.3.3.	Efterföljande beslut som påverkas av ändringen.....	29
10.3.4.	Det finns beslut i andra förmåner som påverkas av ändringen	30
10.4.	Inhibition	30
11.	Överklagande av Pensionsmyndighetens beslut	32
11.1.	Beslut som får överklagas	32
11.1.1.	Omprövning innan överklagande	33
11.2.	Vem som får överklaga ett beslut	34
11.3.	Behörig förvaltningsrätt.....	34
11.4.	Tidsfrister	36
11.5.	Handläggning av överklagandet hos Pensionsmyndigheten ..	37
11.5.1.	Formell prövning.....	37
11.5.2.	Prövning av ändring av beslutet i samband med överklagande	38
11.5.3.	Överklagande av det allmänna ombudet.....	39
12.	Handläggningen i förvaltningsdomstolarna	40
12.1.	Inledning	40
12.2.	Part i målet.....	41
12.3.	Rollen som part	41
12.4.	Muntlig förhandling.....	42

13.	Processramen och ändring av talan.....	44
13.1.	Instansordningsprincipens betydelse för yrkandena	44
13.2.	Instansordningsprincipens betydelse för omständigheterna ...	45
13.3.	Betydelsen av vilken tidpunkt prövningen utgår från	45
13.4.	Ny bevisning.....	45
14.	Domstolens avgörande.....	46
14.1.	Skrivfel med mera.....	46
14.2.	Återförvisning.....	46
14.2.1.	Utredningsskäl.....	47
14.2.2.	Instansordningsprincipen	47
14.2.3.	Prövning av ytterligare förutsättningar	47
14.2.4.	Förfarandefel.....	47
14.2.5.	Överklagande av återförvisningsbeslut.....	48
15.	Överklagande av domar och beslut.....	49
15.1.	När överklagar Pensionsmyndigheten?	49
15.1.1.	Mer om prejudikat- och praxisbildning.....	49
15.1.2.	Mer om ändringsdispens	49
15.1.3.	Verkställighet av dom i ett försäkringsärende	50
15.1.4.	Inhibition	50
15.1.5.	Interimistiskt förordnande	50
16.	Resning och återställande av försutten tid.....	51
16.1.	Resning	51
16.2.	Återställande av försutten tid	51

Förkortningar

AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
AO	Allmänna ombudet för socialförsäkringen
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FÖD	Rättsfall från Försäkringsöverdomstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Justitieombudsmannen
KRNJ	Kammarrätten i Jönköping
KRNS	Kammarrätten i Stockholm
LAFD	Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
Prop.	Regeringens proposition
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	Socialförsäkringsbalken

Sammanfattning

Denna vägledning ska vara ett stöd för Pensionsmyndighetens medarbetare vid handläggning av

- omprövningsärenden enligt 113 kap. 7 § SFB och
- överklagande enligt 113 kap. SFB och FL.

Omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB, kapitel 1–10

Om den enskilde är missnöjd med ett beslut i ett ärende om förmåner enligt SFB kan hen begära omprövning av beslutet. En enskild får som huvudregel inte överklaga ett beslut innan det har omprövats. Det finns dock vissa undantag, vilket beskrivs i vägledningen.

En begäran om omprövning måste uppfylla vissa formella krav. Begäran ska

- vara skriftlig,
- gälla ett fattat beslut,
- komma in från behörig person och
- komma in inom viss tid.

En omprövning av ett beslut innebär att det görs en ny fullständig prövning av sakfrågan utan bundenhet till grundbeslutet. Sakfrågan prövas på nytt utifrån den utredning som finns i grundärendet, men samtidigt beaktas eventuella nya uppgifter eller nya omständigheter som har tillkommit i samband med omprövningen. Vid en omprövning får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Överklagande av Pensionsmyndighetens beslut, kapitel 11–16

Pensionsmyndighetens beslut kan överklagas till förvaltningsrätt av såväl den enskilde som av det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Förvaltningsrättens avgörande kan i sin tur överklagas till kammarrätt, vars avgörande i sin tur kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Har den enskilde överklagat Pensionsmyndighetens beslut så är Pensionsmyndigheten den enskildes motpart i såväl förvaltningsrätt som högre instanser. Pensionsmyndigheten företräds i dessa fall av myndighetens processförare.

Har det allmänna ombudet överklagat Pensionsmyndighetens beslut så är det allmänna ombudet den enskildes motpart i domstol. Det allmänna ombudet behåller sin ställning som part även i kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen.

Det är inte Pensionsmyndigheten som avgör om det finns ett beslut och om det är överklagbart. Det är domstolens sak att avgöra detta och eventuellt avvisa överklagandet.

Ett överklagande måste vara skriftligt och komma in inom viss tid.

Bestämmelser om överklagande finns i både SFB och FL. De beslut som Pensionsmyndigheten fattar med stöd av annan lagstiftning än SFB ska hanteras enligt FL:s bestämmelser om överklagande.

Läsanvisning

Denna vägledning är ett styrande dokument och ska vara ett stöd för Pensionsmyndighetens medarbetare i handläggningen av omprövningsärenden samt hantering av överklaganden. Vägledningen kan även vara ett stöd vid utbildning.

Vägledningen redovisar och förklarar lagar och andra bestämmelser. Den redogör för de delar av lagens förarbeten som är särskilt viktiga för att förstå hur lagen ska tillämpas. Den redogör också för praxis.

Hänvisningar

I vägledningen finns hänvisningar till lagar, förordningar och föreskrifter. Det finns också hänvisningar till förarbeten, rättsfall, JO-beslut och andra vägledningar. Hänvisningar återges citerade eller med hänvisning i direkt anslutning till den mening eller det stycke den avser.

Vägledningar och internt styrande dokument finns tillgängliga på Pensionsmyndighetens intranät (Orangeriet). Vägledningar finns även tillgängliga på Pensionsmyndighetens webbplats.

Begrepp

I denna vägledning används flera olika uttryck för att benämna de personer som berörs av ärenden om omprövning eller överklagande, såsom den enskilde och klaganden. Vilket uttryck som används styrs av det sammanhang som begreppet förekommer i.

Historik

I samband med att Pensionsmyndigheten bildades 2010 övertog myndigheten viss verksamhet från Försäkringskassan. Befintliga vägledningar avseende aktuella förmåner, till exempel bostadstillägg till pensionärer och allmän pension, övertogs av Pensionsmyndigheten. Avseende mer generella vägledningar så som den inom omprövning och överklagande skedde inget motsvarande övertagande eller uppdelning. Fram tills nu har Pensionsmyndigheten därför tillämpat Försäkringskassans vägledning på området som stöd.

Pensionsmyndigheten har nu upprättat en egen vägledning inom omprövning och överklagande. Utgångspunkten för Pensionsmyndighetens vägledning är Försäkringskassans vägledning 2001:7, *Omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut*, version 17.

1. Omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB

113 kap. 7 § SFB

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan ska ompröva ett beslut som har fattats av respektive myndighet om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 113 kap. 3 § SFB.

Ett avvisningsbeslut som grundas på att en begäran om omprövning eller ett överklagande kommit in för sent får inte omprövas. Inte heller får omprövning avse en fråga som har avgjorts

- efter omprövning, eller
- av domstol.

Bestämmelser om begäran om omprövning genom Internet finns i 111 kap. 4–7 §§ SFB.

1.1. Hur omprövning begärs

Om en enskild vill att Pensionsmyndigheten ska ompröva sitt beslut ska hen begära det skriftligt. Det finns inget krav på att begäran ska göras på särskild blankett.

Pensionsmyndigheten har dock en särskild blankett som *kan* användas vid begäran om omprövning. Blanketten finns tillgänglig via myndighetens webbplats.

Det finns inte heller något krav på att en skrivelse med begäran om omprövning ska vara undertecknad. Det innebär att begäran om omprövning även kan göras via mejl.

Om det finns skäl att ifrågasätta om det är rätt person som skickat in begäran kan Pensionsmyndigheten begära att den enskilde bekräftar begäran genom en egenhändig namnteckning.

1.2. En begäran om omprövning ska gälla ett visst beslut

För att Pensionsmyndigheten ska kunna avgöra om begäran har kommit in i rätt tid måste den kunna härledas till ett visst beslut (JO-beslut, dnr 3833-2015).

Det finns inget formkrav om att det ska stå i begäran vilket beslut som den enskilde vill få omprövat, varför det tidigare beslutet ska ändras och på vilket sätt beslutet ska ändras. Om det inte går att enkelt härleda en begäran till ett visst beslut så måste Pensionsmyndigheten kontakta den enskilde och utreda vilket beslut hen vill få omprövat. Om skrivelsen som kommit in inte kan härledas till ett fattat beslut, kan den inte anses som en begäran om omprövning. I de fall den enskilde ändå vidhåller att det är en begäran om omprövning ska den avvisas (113 kap. 7 och 19 §§ SFB).

Framgår det inte av en begäran om omprövning vilken ändring som den enskilde begär, kan Pensionsmyndigheten utgå från att hen vill ha det som ursprungligen begärts hos myndigheten.

1.3. Missnöje eller begäran om omprövning

Möjligheten att begära omprövning har stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Därför ska Pensionsmyndigheten vara uppmärksam på tecken på missnöje och generös i sin tolkning av vad som kan anses vara en begäran om omprövning. Formkraven ska dock vara uppfyllda.

I fråga om i vilken utsträckning en skriftlig handling som kommer in till Pensionsmyndigheten inom tvåmånadersfristen ska anses vara en begäran om omprövning finns ledning från JO. Pensionsmyndigheten bör presumera att den enskilde begär omprövning så snart det finns något som tyder på att handlingen har lämnats in som en reaktion på myndighetens grundbeslut (JO-beslut dnr 3833-2015).

Det gäller även om den enskilde har kallat skrivelsen något annat (jämför KRNJ 561-11). Att det inte kan ses som ett överklagande beror på att den enskilde inte får överklaga beslutet innan det har omprövats (113 kap. 10 § SFB).

Utöver beslut i sakfrågan kan den enskilde även begära omprövning av *förfarandebeslut* som fattats med stöd av SFB. Förfarandebeslut är beslut som tas under ett ärendes handläggning och ofta är dokumenterade i ärendets journal.

- I vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet* kan du läsa mer om förfarandebeslut.

1.3.1. Utredning och komplettering

Det är viktigt att Pensionsmyndigheten kontaktar den enskilde och utreder om det finns en osäkerhet kring vilken avsikt den enskilde har med en inskickad handling.

Som beskrivits ovan ska en begäran om omprövning göras skriftligen. Om den enskilde muntligen begär omprövning av ett beslut ska Pensionsmyndigheten hänvisa hen till att komma in med en skriftlig begäran innan tidsfristens utgång (6 § FL, jämför även FÖD 1986:28 II). Detsamma gäller om den enskilde skickar in en begäran om omprövning innan beslut är fattat, till exempel under kommunikeringstid i grundärendet.

Eftersom en begäran om omprövning ska vara skriftlig men inte behöver vara undertecknad, kan den göras i ett mejl. I det meddelandet kan den enskilde hänvisa till vad som anförts i exempelvis svaret på kommunikeringsskrivelsen och även lägga till nya argument som skäl för sin begäran.

Om den enskilde trots information vidhåller att en omprövning ska göras utifrån den första skrivelsen eller den muntliga impulsen ska Pensionsmyndigheten fatta ett beslut om *avvisning* (113 kap. 7 § SFB).

Om den enskilde anger att en handling visserligen gavs in som en begäran om omprövning men att hen önskar *återkalla* sin begäran ska detta journalföras och ärendet därefter avslutas genom beslut att *avskriva ärendet*.

1.3.2. Annan skrivelse

Synpunkter som kommer in innan beslut är fattat är inte en begäran om omprövning, även om den enskilde skriftligt eller muntligt framför att det ska vara det. Det beror på att det inte finns något beslut ännu som kan omprövas. När detta händer ska Pensionsmyndigheten informera om hur den enskilde ska göra för att begära omprövning.

Ett muntligt missnöje kan även vara en impuls om rättelse, ändring eller omprövning enligt 113 kap. 3 § SFB, 29–31 §§ SFB eller 36 § FL.

Om en inkommen skrivelse inte är en begäran om omprövning, utan i stället är exempelvis en allmän förfrågan eller en anmälan om ändrade uppgifter, ska den sändas till ansvarig ärendeprocess för åtgärd.

1.4. Ta ställning till ändring med stöd av 113 kap. 3 § SFB eller 36 § FL

Innan handläggningen av ett omprövningsärende påbörjas ska Pensionsmyndigheten ta ställning till om det finns *förutsättningar att ändra* det beslut som omprövningen avser med stöd av 113 kap. 3 § SFB eller 36 § FL. Vid ärenden om bostadstillägg, särskilt bostadstillägg eller äldreomsorgsstöd samt återkrav av dessa förmåner tillämpas 113 kap. 3 SFB. Vid ärenden om övriga pensionsförmåner samt om återkrav av sådana tillämpas 36 § FL.

2. Formell prövning

Pensionsmyndigheten ska pröva om begäran om omprövning avser ett beslut som kan omprövas (*omprövningsbart beslut*), om begäran om omprövning har kommit in från *behörig person* och om begäran har kommit in i *rätt tid*.

113 kap. 7 § SFB

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan ska ompröva ett beslut som har fattats av respektive myndighet om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 113 kap. 3 § SFB.

Ett avvisningsbeslut som grundas på att en begäran om omprövning eller ett överklagande kommit in för sent får inte omprövas. Inte heller får omprövning avse en fråga som har avgjorts

- efter omprövning, eller
- av domstol.

Bestämmelser om begäran om omprövning genom Internet finns i 111 kap. 4–7 §§ SFB.

113 kap. 19 § SFB

En begäran om omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB ska ha kommit in till den handläggande myndigheten inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet.

2.1. Beslut som kan eller inte kan omprövas

Skyldigheten att ompröva gäller beslut om förmåner enligt SFB med vissa undantag. De som är undantagna ska i stället prövas direkt i domstol. Skyldigheten att ompröva gäller oavsett om Pensionsmyndigheten lämnat omprövningshänvisning eller inte.

- Mer information om Pensionsmyndighetens beslut finns i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*. I vägledningen finns bland annat information om olika typer av beslut, dokumentation av beslut och beslutsformer.

Exemplen i tabellerna nedan är ett stöd för vilka beslut som kan respektive inte kan omprövas men *ska inte betraktas som uttömmande*.

Beslut som kan omprövas

Undantag i vissa fall

Beslut om förmåner och beslut med anknytning till förmåner, exempelvis kvittning, återkrav och indragning, enligt SFB.

När ett beslut enligt 113 kap. 3 § SFB har meddelats om att inte ändra ett beslut.

Då ska det grundbeslutet omprövas i sin helhet om missnöjesyttringen kommit in innan tiden för att begära omprövning har gått ut.

Om ett beslut enligt 113 kap. 3 § SFB meddelats om delvis ändring så ska resterande delar omprövas.

Beslut om avvisning enligt SFB ska som huvudregel omprövas.

Beslut som har ändrats med stöd av 113 kap. 3 § SFB. Dessa beslut kan ändras med stöd av samma lagregel eller överklagas.

Avvisningsbeslut som grundas på att en begäran om omprövning eller ett överklagande kommit in för sent ska inte omprövas, utan överklagas direkt till domstol. Jämför med 113 kap. 2, 7, 10, 11 och 21 §§ SFB.

Det finns även andra typer av avvisningsbeslut som inte ska omprövas, se nästa tabell.

Interimistiska beslut.

Interimistiska beslut som ersatts av ett slutligt beslut.

Beslut som inte kan omprövas

Undantag i vissa fall

Beslut som redan har omprövats eller prövats i domstol (113 kap. 7 § SFB).

Beslut som har ändrats med stöd av 113 kap. 3 § SFB. Dessa beslut går däremot att ändra med stöd av samma lagregel eller överklagas.

När beslut enligt 113 kap. 3 § SFB har meddelats om att inte ändra ett beslut. Då ska det grundbeslutet omprövas i sin helhet om missnöjesyttringen kommit in innan tiden för att begära omprövning har gått ut.

Om ett beslut enligt 113 kap. 3 § SFB meddelats om delvis ändring så ska resterande delar omprövas.

Grundbeslut om avvisning av en ny ansökan om en sakfråga som redan tidigare har prövats i ett lagakraftvunnet beslut, omprövats eller avgjorts i domstol.

Meddelandena *Beslut om utbetalning* som är en konsekvens av en tidigare beviljad förmån och som inte innehåller något ställningstagande till beloppets storlek.

Beslut som har förfallit av någon anledning, till exempel ett interimistiskt beslut som ersatts av ett slutligt beslut.

Beslut som är fattade med stöd av FL.

Ett ställningstagande om försäkringstillhörighet i journal (jämför HFD 2016 ref. 43).

Beslut om ersättning enligt SFB som inte riktar sig till en enskild. Exempelvis när Pensionsmyndigheten beviljar retroaktiv ersättning till en kommun.

Missnöjesyttringen ska då ses som ett överklagande.

Beslut från annan myndighet. Exempelvis Kronofogdens beslut om utmätning.

2.2. Omprövning innan överklagande

113 kap. 10 § SFB

Pensionsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 113 kap. 7 § SFB. En enskilds överklagande av ett sådant beslut innan beslutet har omprövats ska anses som en begäran om omprövning enligt nämnda paragraf.

113 kap. 11 § SFB

Det som föreskrivs i 113 kap. 10 § andra stycket gäller inte i fråga om beslut som avses i 113 kap. 7 § andra stycket första meningen och inte heller beslut som har meddelats med stöd av 113 kap. 3 §. Den enskildes begäran om omprövning av ett sådant beslut ska anses som ett överklagande.

113 kap. 22 § första och andra stycket SFB

Bestämmelserna om ändring i 113 kap. 3–6 §§ tillämpas inte i ärenden om allmän ålderspension. I 36 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om rättelse av skrivfel och liknande.

I fråga om omprövning av Pensionsmyndighetens och Skatteverkets beslut i ärenden om allmän ålderspension tillämpas endast 113 kap. 7 § andra stycket samt 9, 21 och 23–31 §§.

Ett beslut som kan omprövas enligt 113 kap. 7 § SFB får inte överklagas innan beslutet har omprövats. Om en enskild klagar på ett beslut som kan omprövas ska överklagandet ses som en begäran om omprövning (113 kap. 10 § SFB).

På motsvarande sätt gäller att om en enskild begär omprövning av ett beslut som har meddelats med stöd av 113 kap. 3 eller 29–31 §§ SFB så ska den enskildes begäran om omprövning ses som ett överklagande (113 kap. 11 och 22 §§ SFB).

2.3. Begäran om omprövning från behörig person

När en begäran om omprövning kommer in har Pensionsmyndigheten att identifiera den person som omprövningen avser samt att ta ställning till om begäran har kommit in från behörig person.

113 kap. 7 § första stycket SFB

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan ska ompröva ett beslut som har fattats av respektive myndighet om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 113 kap. 3 § SFB.

Begreppet *en enskild* i 113 kap. 7 § SFB avser den som beslutet angår. Endast den som beslutet berör är behörig att begära omprövning. En omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB förutsätter en begäran från en enskild.

För att möjliggöra en prövning av de formella förutsättningarna för omprövningen kan ärendet behöva kompletteras, exempelvis med fullmakt från ombud.

En socialnämnd anses inte vara en enskild. Begäran om omprövning från en socialnämnd ska i stället ses som ett överklagande enligt 113 kap. 10 § SFB.

- I vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*, kapitel 7 *Rättshandlingsförmåga samt ombud och andra företrädare* kan du läsa mer om vem som kan företräda en enskild.

2.4. Begäran om omprövning och det allmänna ombudet

113 kap. 9 § SFB

Har omprövning begärts av ett beslut och överklagar det allmänna ombudet samma beslut, ska beslutet inte omprövas. Ärendet ska i stället överlämnas till allmän förvaltningsdomstol. Den enskildes begäran om omprövning ska i sådant fall anses som ett överklagande.

Om den enskilde begär omprövning av ett beslut som det allmänna ombudet har överklagat, ska Pensionsmyndigheten inte ompröva beslutet. Den enskildes begäran om omprövning ska istället betraktas som ett överklagande och skickas därför till förvaltningsrätten. Omprövningsärendet ska avskrivas från fortsatt handläggning hos Pensionsmyndigheten och ett informationsmeddelande om detta skickas till den enskilde. Om det beslut den enskilde begär omprövning av är oriktigt och skulle kunna ändras enligt 113 kap. 3 § SFB, ska kontakt tas med det allmänna ombudet som avgör hur situationen ska hanteras.

Om den enskilde först begär omprövning av ett beslut som det allmänna ombudet senare överklagar, innan det har omprövats, ska även den situationen hanteras på det sätt som anges ovan. Det vill säga att den enskildes begäran betraktas som ett överklagande och skickas till förvaltningsrätten under förutsättning att den har kommit in i rätt tid.

2.5. Rättidsprövning

113 kap. 19 § SFB

En begäran om omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB ska ha kommit in till den handläggande myndigheten inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet.

Eftersom en underrättelse om Pensionsmyndighetens beslut i regel sker genom ett vanligt brev finns det inte något bevis om vilken dag den enskilde fått del av beslutet. Pensionsmyndigheten bör därför i allmänhet utgå från att skrivelsen med begäran om omprövning kommit in i rätt tid. Om det finns anledning att tro att skrivelsen kommit in för sent bör Pensionsmyndigheten dock göra en utredning om detta (prop. 1985/86:80, avsnitt 4.1, s. 74 och RÅ 2007 not. 34).

Om det inte finns någon motsvarande dag i slutmånaden ska den månads sista dag anses som sista dag för tvåmånadersfristen (1 § lagen [1930:173] om beräkning av lagstadgad tid).

Om den sista dagen för en begäran om omprövning är en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton anses begäran vara inkommen i rätt tid även om den kommer in senast nästa vardag (2 § lagen om beräkning av lagstadgad tid).

2.6. Handlingar till fel myndighet

En begäran om omprövning ska komma in till Pensionsmyndigheten inom tidsfristen för att beslutet som begäran avser ska omprövas. Det enda undantaget följer av 113 kap. 20 a § SFB. Här framgår att om begäran om omprövning eller överklagande av bostadstillägg istället har kommit in till Försäkringskassan ska handlingen anses ha kommit in till Pensionsmyndigheten samma dag.

Om det vid omprövning av ett beslut om pensionsrätt eller pensionspoäng för inkomstgrundad ålderspension även ska göras en prövning av den pensionsgrundande inkomst som legat till grund för beslutet, ska Pensionsmyndigheten överlämna ärendet i den delen till Skatteverket som ska ompröva beslutet om denna inkomst. Den enskildes begäran om omprövning ska i dessa fall även anses som en begäran om omprövning av pensionsgrundande inkomst (113 kap. 25 § SFB).

3. Anstånd, avvisning och avskrivning

3.1. Anstånd

Pensionsmyndigheten kan inte ge den enskilde anstånd med att begära omprövning eller att överklaga. Om den enskilde begär anstånd måste myndigheten kontakta hen för att informera om det. Det går däremot att begära mer tid för att komplettera sin begäran om omprövning eller sitt överklagande. Det är Pensionsmyndigheten som beslutar om mer tid kan beviljas för att komplettera begäran om omprövning, medan det är domstolen som beslutar om mer tid kan beviljas för att komplettera överklagandet.

- Mer information om anstånd finns i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*.

3.2. Avvisning

En begäran om omprövning ska *avvisas* när den inte uppfyller de formella kraven, det vill säga om beslutet inte är omprövningsbart, om begäran inte kommit in från en behörig person eller inte kommit in i rätt tid. Samma sak gäller när begäran inte är skriftlig.

Om en begäran om omprövning av ett grundbeslut avvisas ska avvisningsbeslutet som huvudregel föras med en anvisning om hur man begär omprövning, se nedan för undantag. Det ska även framgå att en sådan begäran om omprövning av avvisningsbeslutet ska ha kommit in inom två månader (113 kap. 19 och 21 §§ SFB).

En begäran om omprövning ska dock inte avvisas om förseningen beror på att Pensionsmyndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man begär omprövning (jämför Försäkringskassans rättsliga ställningstagande FKRS 2021:09).

Om den enskilde på grund av sjukdom saknat förmåga att begära omprövning i tid är det lämpligt att Pensionsmyndigheten upplyser hen om möjligheten att ansöka hos kammarrätten om *återställande av försutten tid*.

Exempel på andra fall när en begäran om omprövning ska avvisas:

- När begäran avser meddelanden om utbetalning även om de är rubricerade som *Beslut om utbetalning*.
- När någon påstår sig vara ombud och trots att Pensionsmyndigheten uppmanat honom eller henne att komma in med en fullmakt inte gör det, och inte heller är berörd av beslutet.
- När en begäran om omprövning inte kan härledas till ett visst beslut, eller på något annat sätt inte uppfyller formkraven.

Avvisningsbeslut ska meddelas skriftligen.

- Mer information om avvisning finns i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*.

3.2.1. Avvisning på grund av för sent inkommen begäran om omprövning

Om grunden för avvisningen är att begäran om omprövning eller ett överklagande har kommit in för sent ska beslutet om avvisning förses med en anvisning om hur man gör för att överklaga. Ett sådant avvisningsbeslut ska alltså inte omprövas (113 kap. 10 och 11 §§ SFB).

I samband med att Pensionsmyndigheten fattar beslut om avvisning, därför att en begäran om omprövning kommit in för sent, bör myndigheten pröva om grundbeslutet kan ändras med stöd av 113 kap. 3 § SFB eller 36 § FL. Även detta beslut ska meddelas skriftligen.

- Mer information om utformning av beslut finns i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*. Se även riktlinje och anvisning *Kommunicerings- och beslutsbrev i förvaltningsärenden*.

3.2.2. Avvisning på grund av att formkraven inte är uppfyllda

Begäran om omprövning ska avvisas i följande situationer.

- När en begäran inte kan härledas till ett fattat beslut kan den inte anses som en begäran om omprövning. Om den enskilde vidhåller att det är en begäran om omprövning ska den avvisas (113 kap. 7 och 19 §§ SFB).
- När den enskilde begär omprövning muntligt och hen, trots information om att begäran måste ske skriftligt, vidhåller att Pensionsmyndigheten ska ompröva beslutet utifrån den muntliga begäran ska begäran avvisas (113 kap. 7 § SFB).

Den enskilde kan begära att denna typ av avvisningsbeslut ska omprövas (113 kap. 7 § SFB). Beslutet ska därför förses med en omprövningshänvisning.

3.2.3. Avvisning på grund av för sent inkommen begäran om omprövning och allmänna ombudet har överklagat beslutet

Om det allmänna ombudet har överklagat Pensionsmyndighetens beslut och en begäran om omprövning eller överklagande från den enskilde har kommit in för sent ska den avvisas. Begäran/överklagandet ska dock ingå i förvaltningsrättens beslutsunderlag och därför skickas vidare till förvaltningsrätten.

3.2.4. Avvisning på grund av att sakfrågan redan har avgjorts efter omprövning eller av domstol

I 113 kap. 7 § SFB står att omprövning inte får avse en fråga som avgjorts efter omprövning eller av domstol.

En begäran ska avvisas om sakfrågan redan har avgjorts av Pensionsmyndigheten genom ett omprövningsbeslut eller av en domstol. I motiveringen till avvisningsbeslutet ska Pensionsmyndigheten ange att det är därför begäran avvisas. Samma sak kan inte prövas på nytt, sakfrågan omfattas av *negativ rättskraft*.

I de fall en enskild begär omprövning av ett beslut som redan har omprövats har Pensionsmyndigheten att ta ställning till om den enskildes skrivelse ska anses vara ett överklagande av omprövningsbeslutet. Omständigheterna i det enskilda fallet avgör om vidare utredning krävs för att avgöra om skrivelsen ska anses vara ett överklagande.

När en enskild är missnöjd med ett beslut att avvisa en begäran om omprövning med stöd av 113 kap. 7 § SFB, det vill säga till följd av att saken redan omprövats eller avgjorts i domstol, ska avvisningsbeslutet omprövas, om begäran gjorts i rätt tid. Det beror på att det då är fråga om ett avvisningsbeslut som är fattat med stöd av SFB (113 kap. 7 § SFB). Vid omprövningen ska Pensionsmyndigheten bedöma om avvisningsbeslutet är riktigt, det vill säga om den nya begäran verkligen gällde samma sakfråga som tidigare prövats av Pensionsmyndigheten i ett omprövningsbeslut eller av domstol. Om avvisningsbeslutet bedöms vara riktigt ska omprövningsbeslutet föras med en överklagandehänvisning.

3.2.5. Omprövning av avvisningsbeslut

När ett grundbeslut innebär att ansökan avvisats på grund av ett ofullständigt underlag kan den enskilde komplettera sitt ärende. Om det vid omprövningen kommit in en komplettering som gör att sakfrågan kan prövas, ska avvisningsbeslutet ändras vid omprövning och en ny prövning av sakfrågan ska göras. Den prövningen av sakfrågan blir ett grundbeslut och ska därmed ha en omprövningshänvisning.

Kommer underlaget in utan en begäran om omprövning ska Pensionsmyndigheten kontakta den enskilde och informera om möjligheten att begära omprövning eller att lämna in en ny ansökan.

Om den enskilde begär omprövning utan att komplettera sin ansökan ska Pensionsmyndigheten vid omprövningen ta ställning till om det var rätt att avvisa eller om ärendet kan prövas i sak.

Om det däremot kommer fram att underlaget redan fanns hos Pensionsmyndigheten när avvisningsbeslutet fattades ska myndigheten ändra avvisningsbeslutet med stöd av 113 kap. 3 eller 29–31 §§ SFB och informera den enskilde om att ansökan nu kommer att behandlas. Därefter ska Pensionsmyndigheten handlägga ansökan och fatta ett grundbeslut med en omprövningshänvisning (jämför JO-beslut 2962–2014 och HFD 2020 ref. 11).

3.3. Avskrivning

En begäran om omprövning ska *avskrivas* i de fall den enskilde har återkallat sin begäran om omprövning eller när sakfrågan har förfallit.

Pensionsmyndigheten ska fatta ett avskrivningsbeslut i följande situationer:

- När den enskilde återkallar sin begäran om omprövning.
- När sakfrågan av någon anledning förfallit i sin helhet, det vill säga när det inte längre finns något att pröva. Det kan till exempel vara fallet när den enskilde begärt omprövning av ett interimistiskt beslut

som blivit ersatt av ett slutligt beslut. Det slutliga beslutet kan bara omprövas om den enskilde begär det skriftligt och separat.

I SFB saknas regler om avskrivning. Ett beslut om avskrivning hanteras därför enligt reglerna i FL. Överklagandetiden är då tre veckor (44 § FL). Dessa beslut går som regel inte den enskilde emot. Man måste dock alltid överväga om beslutet ska förses med överklagandehänvisning.

Avskrivningsbeslut bör meddelas skriftligen.

- Mer information om avskrivning finns i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*.

4. Omprövning – en ny fullständig prövning av sakfrågan

En omprövning innebär att myndigheten ska göra en ny fullständig prövning av sakfrågan.

Handläggning av omprövningsärenden ställer särskilt höga krav på objektivitet. Objektivitetsprincipen, som är fastslagen i regeringsformen och förvaltningslagen, innebär att en myndighet bara får lägga sakliga förutsättningar till grund för sin bedömning.

- Mer information om objektivitet finns i Pensionsmyndighetens vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*.

Enligt förarbetena till bestämmelsen i 20 kap. 10 § AFL, som numera ersatts av 113 kap. 7 § SFB, bör en omprövning göras av en annan tjänsteman än den som fattat det beslut som den enskilde begär omprövning av (prop. 1981/82: 88, s. 33 samt jämför prop. 1977/78:20, s. 99).

4.1. Sakfrågan

Sakfrågan i samband med en omprövning gäller *vad* som ska prövas. Vad som ska prövas är i regel om den enskilde har rätt till den ersättning som hen har ansökt om. När prövningen avser ett formellt beslut gäller prövningen endast den formella frågan, till exempel vid avvisning.

4.2. Ny fullständig prövning

Att det görs en ny fullständig prövning av sakfrågan innebär att Pensionsmyndigheten beaktar både de uppgifter som vägts in i bedömningen när grundbeslutet fattades och eventuella nya omständigheter. Nya uppgifter kan vara sådana som den enskilde åberopar eller som på annat sätt kommit fram i samband med omprövningen. Vid den fullständiga prövningen bedömer Pensionsmyndigheten rätten till ersättning på nytt.

Om det vid omprövningen konstateras att grundbeslutet har avslagits på felaktiga grunder så måste övriga förutsättningar som är aktuella för rätten till den ansökte ersättningen utredas och bedömas.

4.3. Beslutet får inte ändras till den enskildes nackdel

113 kap. 8 § SFB

Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

Om den enskilde begär omprövning av ett beslut ska Pensionsmyndigheten som regel utgå från att beslutet har gått den enskilde emot. Bedömningen om vad som är till nackdel är en subjektiv bedömning utifrån den enskildes uppfattning. Ett beslut kan, som regel, anses vara till nackdel om detsamma beloppsmässigt är till den enskildes nackdel.

5. Prövningsram vid omprövning

5.1. Prövningsram – den yttre gränsen för sakfrågan

En ny fullständig prövning av sakfrågan får aldrig gå utöver den *prövningsram* som gäller för det beslut som ska omprövas. Prövningsramen är den yttre gränsen för sakfrågan. Sakfrågan initieras normalt med en ansökan från den enskilde och följer av dennes yrkanden. Det finns några tillfällen när en ansökan saknas, till exempel när Pensionsmyndigheten på eget initiativ startar ett ärende om återkrav, drar in eller sätter ner en beviljad förmån.

För att avgöra prövningsramen i ett ärende måste man skilja på *nya yrkanden* och *nya omständigheter* i samband med omprövningen. Att beakta nya omständigheter ingår i att göra en ny fullständig prövning.

- *Nya yrkanden* faller utanför prövningsramen och ingår alltså inte i den nya fullständiga prövningen.
- *Nya omständigheter* är däremot uppgifter eller bevis som åberopas för rätten till det ursprungliga yrkandet. De nya omständigheterna ska gälla till exempel samma period och nivå som yrkandet.

Som stöd för att avgöra om något är ett nytt yrkande kan man ställa sig frågan om den enskilde vid grundhandläggningen hade behövt komma in med en ny ansökan för att få sin sak prövad även i den del som har tillkommit. Om den enskilde väljer att lämna in en ny ansökan som gäller en högre nivå eller en period som inte prövats i grundbeslutet får denna ansökan ses som ett nytt yrkande och ansökan ska hanteras i vanlig ordning såsom ett ansökningsärende.

Vilken prövningsram ett ärende har beror på vilken förmån det är man omprövar. Det är till exempel skillnad på att pröva rätten till en stadigvarande förmån (till exempel allmän pension) och förmåner för längre perioder (till exempel bostadstillägg).

Ett led i att fastställa prövningsramen är att avgöra vad den enskilde begärt och vad som är sakfrågan. Nästa led i att fastställa prövningsramen är att ta ställning till under vilken period rätten till förmånen ska ha uppstått för att ersättning ska kunna beviljas. Om förutsättningarna för ersättning är uppfyllda vid någon tidpunkt under den period som prövningsramen omfattar kan förmånen beviljas. Frågan om hur lång tid förmånen kan beviljas får sedan avgöras med utgångspunkt i de specifika regler som gäller för den aktuella förmånen.

Prövningsramen för stadigvarande förmåner och förmåner för längre perioder omfattar rätten till ersättning från ansökan till och med tidpunkten för omprövningsbeslutet. Man måste alltså ta ställning till om den enskilde har rätt till ersättning någon gång under den här perioden.

Vid stadigvarande förmåner och förmåner för längre perioder får prövningen inte

- avse tid längre tillbaka än vad ansökan avser,

- avse en högre omfattning än vad ansökan avser; det skulle till exempel krävas en ny ansökan för att pröva uttag av allmän pension med en större andel än vad som prövats i grundbeslutet,
- avse något annat yrkande som skulle kräva en ny ansökan vid grundhandläggningen eller
- gå utöver vad den enskilde yrkar i sin begäran om omprövning. Det innebär att om den enskilde yrkar en kortare period eller lägre omfattning än vad som prövats i grundbeslutet, så krymper prövningsramen till det nya yrkandet.

Prövningsramen för stadigvarande förmåner och förmåner för längre perioder begränsas om en ny ansökan från en senare tidpunkt kommer in.

5.2. När begränsar den enskilde prövningsramen?

Den yttre gränsen för sakfrågan, det Pensionsmyndigheten kallar för prövningsramen, kan begränsas från grundbeslutet till omprövningen. Det gäller exempelvis om en enskild i begäran om omprövning ändrar sitt anspråk, till exempel från halv till en fjärdedels ersättning. I sådana fall ska Pensionsmyndigheten bara ta ställning till det ändrade anspråket och pröva rätten till en fjärdedels ersättning.

Däremot ska aldrig prövningsramen i ett omprövningsärende inskränkas till att bara gälla vissa förutsättningar. Om ett beslut om bostadstillägg innehåller avslag på flera yrkanden, och den enskilde exempelvis yrkar att viss inkomst har beräknats felaktigt, så ska inte bara denna inkomst omprövas utan omprövningen ska omfatta alla de yrkanden som avslagits i grundbeslutet.

Att den enskilde hänger upp sin argumentation på varför en förmån ska beviljas är inte samma sak som att hen ändrar sitt ursprungliga anspråk. Samtliga förutsättningar som är aktuella måste fortfarande prövas för att rätten till ersättning ska kunna bedömas. Det kan dock vara lämpligt att utforma beslutsbrevet och motiveringen på ett sådant sätt att tyngdpunkten ligger på det som lyfts fram i begäran om omprövning.

5.3. Omprövning av ett beslut om återkrav

Vid omprövning av ett återkravsbeslut är prövningsramen hela perioden som beslutet avser. Prövningsramen för återkrav skiljer sig dock från den vanliga hanteringen av en förmån eftersom det är Pensionsmyndigheten som har bevisbördan. Det innebär att myndigheten omprövar hela beslutet. Det gäller även om den enskilde bara begär omprövning av eftergiftsdelen i beslutet.

6. Handläggning av ärenden

Mer information om bestämmelser om handläggning av ärenden finns i Pensionsmyndighetens vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*.

I vägledningen finns exempelvis information om

- diarietföreling
- dokumentation och journalföreling
- jäv (16–18 §§ FL)
- rättshandlingsförelmåga samt ombud och andra förelträdare (14 och 15 §§ FL)
- utredningsskyldighet (110 kap. 13 § SFB och 23 § FL) och utredningsmetoder i försäkringsärenden
- bedömningsutrymme
- kommunikation (25 § FL)
- partsinsyn (10 § FL)
- åtgärder om handläggningen försenas (11 och 12 §§ FL)
- Pensionsmyndighetens beslut (32 och 33 §§ FL)

6.1. Utredningsskyldighet inför omprövningsbeslut

110 kap. 13 § SFB

Den handläggande myndigheten ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver.

Den enskilde är skyldig att lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB. För sådant uppgiftslämnande gäller även 110 kap. 4 § andra stycket SFB, om inte särskilda skäl talar mot det.

Av lagtexten framgår att det är Pensionsmyndighetens ansvar att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Den här utredningsskyldigheten gäller vid all handläggning av ärenden, även när en begäran om omprövning handläggs.

Den närmare omfattningen av utredningsskyldigheten beskrivs i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*. I den vägledningen beskrivs bland annat vad syftet med utredningen är och vilket ansvar Pensionsmyndigheten har för utredningen, liksom vilket ansvar den enskilde har att medverka i utredningen. Vidare förklaras hur begreppet *den omfattning som dess beskaffenhet kräver* ska förstås. Frågan om när utredningen är tillräcklig för att ett ärende ska kunna prövas i sak behandlas också, liksom innebörden av beviskravet och den enskildes bevisbörda. Därtill beskrivs vilka utredningsmetoder som kan bli aktuella.

När ett omprövningsärende handläggs finns det redan en utredning som gjorts inför grundbeslutet. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att utredningen alltid är tillräcklig för att man ska kunna fatta ett

omprövningsbeslut. Dels kan utredningen ha varit otillräcklig när grundbeslutet fattades. Den bristen behöver då avhjälpas genom ytterligare utredning i omprövningsärendet, där en ny fullständig prövning av sakfrågan ska göras. Dels kan utredningen i och för sig ha varit tillräcklig när grundbeslutet fattades, men nya uppgifter har kommit in i samband med omprövningen, exempelvis i begäran om omprövning, som leder till att ärendet behöver utredas vidare.

Pensionsmyndigheten kan ha uppfyllt sin utredningsskyldighet i grundärendet genom att ha vidtagit utredningsåtgärder och genom att anvisa den enskilde att inkomma med kompletteringar. Om vi bedömer att utredningsskyldigheten är uppfylld i grundärendet behöver vi inte utreda mer i samband med att ärendet omprövas. Det gäller dock under förutsättning att det inte kommit till nya omständigheter under handläggningen av omprövningsärendet som gör att ytterligare utredning behövs. Bedömningen måste göras i varje enskilt ärende.

Om Pensionsmyndigheten inte har uppfyllt sin utredningsskyldighet i grundärendet behövs ytterligare utredning under handläggningen av omprövningsärendet. Ytterligare utredning kan exempelvis behövas om det i grundärendet inte tydligt framgått vilka uppgifter som saknades eller vilka förutsättningar som inte var uppfyllda för att bevilja det som den enskilde begärt. Det kan också behövas ytterligare utredning om det framgår av underlaget att den enskilde har missförstått grundbeslutet eller inte förstått vad som saknas i ärendet. En bedömning måste göras i det enskilda fallet av vilka åtgärder som behöver vidtas.

Grundbeslutet ska innehålla en tydlig motivering till beslutet. Om det är bristfälligt motiverat är det angeläget att den enskilde i omprövningsbeslutet får en tydlig och begriplig motivering till Pensionsmyndighetens ställningstagande. I motiveringen ska vi ange hur myndigheten har resonerat i fråga om det som den enskilde anfört eller åberopat. Hur en sådan brist ska avhjälpas måste bedömas i det enskilda fallet.

Handläggningen av omprövningsärendet kan alltså innefatta att avhjälpa brister i grundärendet, så att utredningsskyldigheten är fullgjord när omprövningsbeslutet fattas.

När resultatet av utredningen i omprövningsärendet blir en del av beslutsunderlaget kan den enskilde behöva kommuniceras, om det inte är uppenbart obehövligt. Det kan till exempel vara uppenbart obehövligt om den enskilde beviljas den ersättning som hen begärt eller om all utredning skett med den enskilde själv (jämför 25 § FL).

- Mer information om utredningsskyldighet, beviskrav och beslutsmotiveringar finns i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*. Se även riktlinje och anvisning *Kommunicerings- och beslutsbrev i förvaltningsärenden*.
- Det kan också finnas information om utredningsskyldighet och beviskrav i de olika förmånernas vägledningar samt vägledningarna inom återkrav och utbetalning av pension och pensionsrelaterade förmåner.

6.2. Bedömningsutrymme vid omprövning

Bedömningsutrymmet ger den som fattar beslut möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda ärendet. För att ta reda på vilket bedömningsutrymme som finns i olika situationer kan stöd hämtas i förmånernas vägledningar.

Pensionsmyndigheten måste förhålla sig till den bedömning som gjorts i grundbeslutet, men det innebär inte att samma bedömning måste göras i omprövningsbeslutet. Om Pensionsmyndigheten när beslutet omprövas kommer fram till att grundbeslutet kan ändras, ska det tydligt framgå i omprövningsbeslutet vilka omständigheter som gjort att Pensionsmyndigheten har ändrat sin bedömning. Det räcker inte med att göra en summarisk motivering, utan det ska tydligt framgå vad det är i underlaget som nu medför en annan bedömning, och om det till exempel har lagts större vikt vid något annat än tidigare. Detta för att den enskilde ska förstå varför Pensionsmyndigheten har ändrat sig.

- Mer information om bedömningsutrymme finns i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*.

7. Beslut efter omprövning av sakfrågan

Ett omprövningsbeslut ska som regel fattas först när besvärstiden gått ut. I vissa fall kan ett omprövningsbeslut fattas innan denna tid har passerat.

Tiden att begära omprövning är två månader från det att den enskilde tagit del av grundbeslutet. När som helst inom denna tid kan personen lämna uppgifter som hen anser ska tillföras ärendet innan det avgörs.

Normalt begär den enskilde mer tid (anstånd) när hen vill lämna ytterligare underlag eller uppgifter. Om hen inte gör det måste du själv uppmärksamma eventuella signaler om att hen vill lämna ytterligare uppgifter och i så fall ta kontakt.

- Om det inte finns skäl att tro att ytterligare handlingar ska tillföras kan du gå till beslut.
- Om du ser att den enskilde kommer att få helt bifall till sin begäran behöver ingen hänsyn tas till tvåmånadersfristen och du kan gå till beslut.

Det är viktigt att du aktivt bedömer och dokumenterar ditt ställningstagande i journal om du kan fatta beslut eller om du behöver kontakta den enskilde först.

Om den enskilde har begärt förtur kan du som regel utgå ifrån att ärendet kan avgöras utan komplettering. Läs igenom begäran och eventuella bilagor för att kunna ta ställning till om förtur kan beviljas eller inte. Dokumentera ditt ställningstagande i journalen.

Om du under din handläggning har begärt en komplettering från den enskilde med ett slutdatum som infaller före tvåmånadersfristens utgång, så kan du fatta beslut efter att tidsfristen för kompletteringen, inklusive eventuella dagar för inskanning, har löpt ut. Om den enskilde vill ha mer tid för att lämna begärda uppgifter måste du åtminstone bevilja så lång tid som återstår av tvåmånadersfristen. Samma handläggning gäller vid en eventuell kommunikering. Dokumentera ditt ställningstagande i journalen.

Ett omprövningsbeslut ska alltid meddelas skriftligt. Det finns inget som hindrar att flera omprövningsbeslut meddelas i ett och samma brev. Omprövningsbeslutet ska innehålla en motivering som tydligt anger skälen till beslutet, oavsett om grundbeslutet ändras eller inte. Vid sidan av beslutsmeningen är motiveringen beslutsbrevets viktigaste del och ska på ett begripligt sätt förklara varför Pensionsmyndigheten fattat det aktuella beslutet. En begriplig motivering är en förutsättning för rättssäkerheten och nödvändig för att den enskilde ska kunna känna förtroende för att ärendet handlagts korrekt och att beslutet är riktigt. Motiveringen ska också bemöta de argument som den enskilde fört fram i sin begäran om omprövning och som har betydelse för beslutet.

Ett beslut efter omprövning ska vara försett med en överklagandehänvisning.

Ett omprövningsbeslut ska fattas separat. Beslut i eventuella andra ärenden som handläggs samtidigt, exempelvis fråga om ett beslut ska ändras enligt 113 kap. 3 eller 29–31 §§ SFB ska meddelas separat.

- Mer information om att skriva beslut finns i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*. Se även riktlinje och anvisning *Kommunicerings- och beslutsbrev i förvaltningsärenden*.

8. Begäran om omprövning och överklagande av förfarandebeslut

41 § FL

Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Enligt 41 § FL ska det vara möjligt att klaga på myndigheters alla beslut. Det innebär att den som påverkas av ett beslut som meddelas under handläggning av ett ärende – ett *förfarandebeslut* – kan begära omprövning av beslutet eller överklaga beslutet direkt till förvaltningsrätten. Tidigare har den som varit missnöjd med ett förfarandebeslut fått vänta tills hela ärendet avslutats, innan en begäran om omprövning eller ett överklagande kunde göras.

Ett förfarandebeslut kan meddelas enligt FL eller enligt SFB. Ärendet hanteras på olika sätt beroende på vilken lagstiftning som är aktuell.

Pensionsmyndighetens beslut enligt SFB som meddelats under handläggningen av ett ärende kan omprövas. En begäran om omprövning ska göras skriftligen inom två månader från den dag då den enskilde tog emot förfarandebeslutet. Förmånsärendets handläggning fortsätter som vanligt.

Pensionsmyndighetens beslut enligt FL som meddelats under handläggning kan överklagas enligt 41 § FL, om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Begreppet förfarandebeslut används också när en enskild begär att Pensionsmyndigheten ska avgöra ett ärende efter sex månader från en ansökan, anmälan eller begäran om omprövning, och sedan klagar på Pensionsmyndighetens beslut (dröjsmålstalan, 12 § FL). Ett överklagande eller en dröjsmålstalan ska lämnas in till Pensionsmyndigheten skriftligen inom tre veckor från den dag då den enskilde tog emot förfarandebeslutet. Det är förvaltningsrätten som avgör ifall beslutet kan överklagas eller inte. Pensionsmyndigheten prövar bara om överklagandet som sådant har kommit in i rätt tid. Förmånsärendets handläggning fortsätter som vanligt.

- Läs mer om förfarandebeslut och åtgärder om handläggningen försenas i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*.

Ett beslut som gäller utlämnande av allmänna handlingar eller en begäran om ändring av personuppgifter i ett dokument, är inte ett förfarandebeslut, utan handläggs enligt Pensionsmyndighetens rutiner för dessa ärenden.

9. Ny ansökan om samma sak (vid laga kraft, negativ rättskraft, res judicata, litis pendens)

Att ett beslut *vinner laga kraft* betyder att det inte har klagats på inom tidsfristen. Detta innebär att beslut som kan omprövas enligt 113 kap. 7 § SFB vinner laga kraft om den enskilde inte begär omprövning inom tidsfristen. Detsamma gäller om ett beslut som ska överklagas till förvaltningsrätt eller en dom från domstol inte överklagas inom tidsfristen.

Om ett omprövningsbeslut som vunnit laga kraft är oriktigt eller felaktigt, och det inte ändras enligt 113 kap. 3 § SFB eller 36–38 §§ FL, så kan den enskilde bara få beslutet ändrat genom resning.

9.1. Handläggning av en ny ansökan som gäller en sakfråga som redan avgjorts i ett tidigare beslut

Om det kommer in en ny ansökan, som gäller samma sakfråga som avgjorts i ett tidigare beslut, måste Pensionsmyndigheten ta ställning till om det första beslutet har vunnit *laga kraft*. Ett beslut vinner laga kraft när tiden för att begära omprövning har gått ut. Detta inträffar två månader från den dag då den enskilde tog del av det första beslutet. Om Pensionsmyndigheten inte vet när den enskilde tagit del av ett beslut måste en utredning om när den enskilde kan anses ha tagit del av beslutet göras.

Har tiden för att begära omprövning inte gått ut, eller om det redan finns ett pågående omprövningsärende, bör Pensionsmyndigheten kontakta den enskilde för att fråga varför hen lämnat in en ny ansökan.

Du kan behöva utreda om det verkligen är samma sakfråga som tidigare, eller om den nya ansökan bara delvis gäller samma sakfråga. Därefter får du avgöra i vilka delar den nya ansökan kan prövas (de nya sakfrågorna), och i vilka delar som den ska avvisas. Om ansökan om förmån gäller från och med ett senare datum men avser en period som tidigare prövats är det samma sakfråga. Om ansökan avser en högre nivå av förmånen än vad som tidigare prövats är detta en ny sakfråga.

9.1.1. Överklagande av avvisningsbeslut grundade på allmänna principer om negativ rättskraft

Grundbeslut om att avvisa en ansökan som har fattats på följande grunder ska förses med en hänvisning om att den enskilde kan överklaga inom tre veckor:

- Pensionsmyndigheten har redan meddelat ett beslut om samma sak och det tidigare beslutet har *vunnit laga kraft* (*negativ rättskraft*).
- Pensionsmyndigheten har redan omprövat ett beslut om samma sak.
- En domstol har redan avgjort samma sak.

Sådana avvisningsbeslut är inte fattade med stöd av någon bestämmelse i SFB, utan på allmänna principer om negativ rättskraft. Det är med andra ord inte beslut om avvisning enligt SFB. 113 kap. SFB är då inte tillämpligt och besluten ska därför överklagas i den ordning som gäller enligt FL.

Bestämmelserna om omprövning i 113 kap. SFB gäller beslut i ärenden om förmåner enligt 113 kap. 2 § SFB. Avvisningsbeslut enligt SFB är att se som beslut i ärenden som rör förmåner (se prop. 2008/09:200 s. 577). För att ett avvisningsbeslut ska omfattas av 113 kap. SFB måste det vara ett avvisningsbeslut som är fattat med stöd av SFB.

I sammanhanget bör tydliggöras att 113 kap. 7 § andra stycket andra meningen SFB enbart gäller när en begäran om omprövning avser en fråga som avgjorts efter omprövning eller av domstol. Regeln är därmed inte tillämplig när en ny ansökan avvisas i ett grundbeslut på någon av de grunder som redovisas i det här avsnittet.

9.2. Negativ rättskraft och res judicata

Att ett beslut har fått *negativ rättskraft* innebär att sakfrågan har prövats slutligt och inte kan tas upp på nytt. Negativ rättskraft omfattar både domstolsbeslut och Pensionsmyndighetens beslut som vunnit laga kraft.

Ett gynnande beslut för den enskilde vinner negativ rättskraft när det förfallit till betalning. Det innebär att beslutet endast i vissa situationer kan ändras till nackdel för den enskilde.

Res judicata innebär att sakfrågan är rättskraftigt avgjord (vunnit laga kraft) genom dom i domstol. Domen utgör därmed ett hinder mot en ny talan avseende samma sak, så kallad res judicata. En ny ansökan gällande samma sak ska därför avvisas på den grunden.

9.2.1. Pensionsmyndighetens beslut som fattats med stöd av SFB och som vunnit laga kraft omfattas av negativ rättskraft

Av 113 kap. 7 § SFB framgår att Pensionsmyndigheten inte får pröva en sak som avgjorts efter omprövning. När Pensionsmyndigheten har fattat ett beslut efter omprövning har myndigheten prövat sakfrågan två gånger. Det skulle därför framstå som olämpligt att den som beslutet angår ska kunna begära omprövning av samma fråga ytterligare en gång. Därför infördes en bestämmelse i 113 kap. 7 § SFB som utesluter möjligheten att ompröva ett beslut som har meddelats efter omprövning (prop. 2008/09:200 s. 578).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande förklarat att ett lagakraftvunnet omprövningsbeslut om återkrav av livränta hade vunnit negativ rättskraft och därför inte skulle prövas på nytt (HFD 2013 ref. 68).

Högsta förvaltningsdomstolen har också i ett senare avgörande förtydligat att den enskildes rätt till en ny prövning av en fråga om återkrav av livränta som avgjorts i ett lagakraftvunnet beslut bör bedömas på samma sätt oavsett om det skett någon omprövning av beslutet eller inte (HFD 2016 ref. 83).

Högsta förvaltningsdomstolen säger att en enskild som inte i tid begär omprövning av ett beslut med följd att det vinner laga kraft förlorar sin rätt till en ny prövning av den fråga som beslutet avser.

Slutligen konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att bestämmelsen i 113 kap. 19 § SFB – om att en begäran om omprövning ska ha kommit in till Pensionsmyndigheten inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet – skulle sättas ur spel om den enskilde genom en ny ansökan

fick rätt till en ny prövning trots att hen försuttit möjligheten att begära omprövning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden rörde ärenden där Försäkringskassan tagit initiativ till en prövning (återkrav). Men en konsekvens av domstolens resonemang är att principen att Pensionsmyndighetens beslut vinner negativ rättskraft ska gälla även i ansökningsärenden.

Detta innebär att de beslut Pensionsmyndigheten fattar som omfattas av omprövningsregeln i 113 kap. 7 § SFB vinner negativ rättskraft när besvärstiden gått ut. Pensionsmyndigheten kan alltså inte ta upp en sak som redan har prövats. Det gäller oavsett om det är en begäran om omprövning som kommer in för sent eller om det är en ny ansökan som rör samma sakfråga. Båda ska avvisas. Det är endast om den nya ansökan avser en annan sak, som till exempel en ny tidsperiod, som ansökan kan prövas i de delar som inte prövats tidigare. Ansökan ska avvisas i de övriga delarna.

För de av Pensionsmyndighetens beslut som inte omfattas av omprövningsregeln i 113 kap. 7 § SFB är det fortsatt så att ett lagakraftvunnet beslut vinner negativ rättskraft endast om frågan har avgjorts i domstol (RÅ 2005 ref. 16, jämför även RÅ 2004 ref. 69 och RÅ 2002 ref. 61).

9.2.2. Samma sakfråga eller en ny fråga

Exempel

Ett domstolsavgörande från Regeringsrätten.

RÅ 2010 ref. 1, ger exempel på hur man bedömer om det är frågan om samma sak eller inte. Avgörandet gällde två återkravsbeslut för samma tidsperiod och med delvis samma belopp. Det som skilde besluten åt var att det var olika händelseförlopp som låg till grund för återkraven. Det var därför inte frågan om samma sak.

Regeringsrätten skriver: Det första beslutet baserade sig på uppgifter om att en annan person hade bott i NN:s lägenhet under den aktuella tiden. Däremot ifrågasattes inte att NN:s själv hade bott där och därmed inte heller att hon i och för sig varit berättigad till bostadstillägg, om än med ett lägre belopp än vad som utbetalats till henne. Till grund för det andra beslutet låg information om att NN:s hade hyrt ut lägenheten i andra hand och att hon själv inte hade bott i den. Mot denna bakgrund ansågs hon över huvud taget inte berättigad till bostadstillägg. Om någon annan person hade bott i lägenheten och i så fall vem var utan betydelse. Av det anförda framgår att det är skilda händelseförlopp som lagts till grund för de båda besluten. Det förhållandet att besluten avser samma tidsperiod och delvis samma belopp medför ingen annan bedömning. Det nu aktuella beslutet avser således inte samma sak som rättskraftigt avgjorts genom kammarrättens dom.

Både Pensionsmyndighetens beslut och en domstols domar vinner negativ rättskraft. Det innebär att om den enskilde tidigare har fått en sak prövad och på nytt ansöker om en ny prövning av samma fråga, så är myndigheten förhindrad att göra en ny sakprövning. Pensionsmyndigheten ska i stället avvisa yrkandet i den del som tidigare har prövats. Ett sådant beslut ska förses med en överklagandehänvisning.

När den enskilde lämnar in en ny ansökan som avser samma förmån, samma nivå och samma tid som en tidigare ansökan är det som utgångspunkt inte en ny sakfråga. Om den enskilde lämnar in nya underlag och ansökan fortfarande gäller samma förmån, samma nivå och samma tid är utgångspunkten att det inte är en ny fråga. Det är dock händelseförloppet som avgör om det är en ny sakfråga eller inte.

Händelseförloppet påverkas av vilka omständigheter som åberopas till stöd för anspråket. Det räcker inte att konstatera att det är samma förmån, nivå och tid. Eftersom händelseförloppet påverkas av vilka omständigheter som åberopas måste även skälen för ansökan, liksom övriga omständigheter som framgår av utredningen, beaktas vid bedömningen av om det är en ny sakfråga. Detta framgår av ovan nämnt exempel från RÅ 2010 ref. 1, där Högsta förvaltningsdomstolen uttryckligen fäste särskild vikt vid att omständigheterna skiljde sig åt.

9.3. När sakfrågan redan är överklagad till domstol – *litis pendens*

Litis pendens betyder att det pågår prövning av sakfrågan i domstol. Det medför att Pensionsmyndigheten inte kan pröva samma sak, samma fråga.

Pensionsmyndigheten ska avvisa en begäran om att pröva samma fråga, det vill säga samma sak igen, när den enskilde redan har överklagat ett beslut i frågan till domstol och överklagandet och övriga handlingar i ärendet har överlämnats till domstolen (39 § FL). Det beror på att saken redan är föremål för prövning i domstol – *litis pendens*.

39 § FL

Ett beslut som har överklagats får ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § FL och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

Det gäller att avgöra om det är frågan om samma sak i den nya ansökan som i den ansökan som prövas i domstol. Har det sänts in nytt material som gör att händelseförloppet är ett annat är det inte frågan om samma sak. Se RÅ 2010 ref. 1 ovan.

10. Verkställighet och inhibition

10.1. Verkställighet

112 kap. 5 § SFB

En myndighets eller en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt SFB ska gälla omedelbart, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av en domstol som har att pröva beslutet.

Ett beslut (eller en dom) i ett ärende om förmåner enligt SFB gäller omedelbart om inte något annat har förordnats i beslutet eller bestämts av den domstol som prövat beslutet. Att ett beslut vunnit laga kraft är alltså inte något krav för att det ska gälla och kunna verkställas.

Pensionsmyndigheten kan förordna om att ett beslut ska gälla först när det vunnit laga kraft. Förordnandet om att beslutet ska gälla vid en senare tidpunkt ska göras i själva beslutet och kan inte göras i efterhand. Om Pensionsmyndigheten har förordnat att ett beslut ska verkställas först efter att beslutet vunnit laga kraft och beslutet överklagas gäller förordnandet endast fram till dess att domstolen meddelar dom eller beslut. Uttalar sig domstolen i sitt avgörande inte särskilt i verkställighetsfrågan gäller, trots Pensionsmyndighetens beslut, domen omedelbart och ska verkställas direkt (RÅ 2000 ref. 55).

I praktiken torde det dock inte finnas skäl för Pensionsmyndigheten att föreskriva att ett beslut som är fattat av myndigheten inte ska gälla omedelbart. Om den enskilde i sin begäran om omprövning yrkar att ett beslut inte ska verkställas i avvaktan på att Pensionsmyndigheten omprövar beslutet kan detta yrkande inte bifallas av myndigheten. Har den enskilde framställt ett sådant yrkande är det särskilt viktigt att omprövningen görs så skyndsamt som möjligt. (se JO:s ämbetsberättelse 1984–85, dnr 3070–1982, s. 257).

Ett omprövningsbeslut, en dom eller ett beslut från domstolen ska verkställas skyndsamt. Med skyndsamt menas så fort som möjligt, det vill säga utan onödig tidsspillan och så fort som saken tillåter.

JO har uttalat att ett visst dröjsmål med verkställigheten av en dom kan godtas i väntan på beslut i inhibitionsfrågan om myndigheten har framställt yrkande om detta (se nedan under 10.4). Detta förutsätter dock att inhibitionsyrkandet väcks snarast. I annat fall ska domen verkställas (JO:s beslut den 11 juni 2010, dnr 4748–2009).

I vissa fall innebär verkställande av en dom att Pensionsmyndigheten ska fatta ett beslut. JO har vid granskning av beslut om verkställighet understrukt vikten av att formulera dessa beslut tydligt. Det ska vara lätt för mottagaren att se vad det är för ett slags beslut och att detta därför bör framgå inledningsvis. JO betonade också vikten av att ett verkställighetsbeslut formuleras på ett sådant sätt att det inte kan uppstå

missförstånd om vad som har avgjorts av domstol respektive av myndigheten (JO:s inspektionsprotokoll, dnr 1705–2014).

10.2. Verkställighet av mål efter återförvisning

En enskild ska inte komma i ett sämre läge när domstolen av utredningsskäl återförvisar målet till Pensionsmyndigheten, än om domstolen i stället hade avgjort målet i sak. Pensionsmyndighetens prövning får alltså, enligt principen om reformatio in pejus, inte medföra någon nackdel för den enskilde i förhållande till det överklagade beslutet (jämför HFD 2013 ref. 1).

Exempel

Förvaltningsrätten har avgjort frågan om sammanboende i mål om bostadstillägg. Domen innebär att Pensionsmyndigheten ska utgå från förvaltningsrättens bedömning av sammanboende vid prövning av rätten till och beräkning av förmån. Det är för Pensionsmyndigheten att ta ställning till omständigheterna i övrigt.

Om grunden för återförvisning endast är att utredningen behöver kompletteras har underinstansen självständigt att bedöma saken på grundval av tillkommande material (JO 1992/93 s. 238 och JO 2006/07 s. 429). Situationen är annorlunda om motiveringen från överinstansen innehåller en anvisning till underinstansen om hur den bör besluta i sak. Den frågan har bedömts av Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 79 1:95. Av domen följer att huvudregeln är att underinstansen godtar överinstansens bedömning i sakfrågan, men att det ibland kan finnas särskilda skäl att frånga överinstansens bedömning. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade bland annat följande:

”Självfallet ligger det i instansordningens natur att underinstansen, om särskilda skäl inte talar däremot, godtar överinstansens bedömning. Ny utredning eller andra omständigheter kan dock ha tillkommit som ställer saken i annat läge. Det kan också framstå som uppenbart, att överinstansen förbisett en viktig omständighet eller gjort en felbedömning. Det är då processekonomiskt fördelaktigast att underinstansen på nytt prövar även den fråga som en gång bedömts av överinstansen. Att märka är nämligen, att part är oförhindrad att efter överklagande av underinstansens nya avgörande argumentera och förebringa ny utredning i den fråga som överinstansen redan tagit ställning till.”

Efter att ett mål har återförvisats till Pensionsmyndigheten för ny handläggning kan det alltså i vissa speciella fall finnas skäl att frånga domstolens bedömning. Om en sådan bedömning övervägs ska kontakt tas med ansvarig processförare.

10.3. Verkställighet av omprövningsbeslut eller domstolsavgörande

När Pensionsmyndigheten vid omprövning eller en domstol har ändrat myndighetens beslut, ska omprövningsbeslutet eller domstolsavgörandet verkställas skyndsamt. Ett omprövningsbeslut eller ett domstolsavgörande kan också påverka Pensionsmyndighetens senare beslut. Avgörandet kan även innebära att myndigheten måste fatta nya beslut om andra förmåner eller i andra frågor.

10.3.1. Om Pensionsmyndigheten eller en domstol har bedömt att den enskilde har rätt till ersättning

Om det i ett omprövningsbeslut eller i en dom kommer fram att en enskild har rätt till en förmån ska Pensionsmyndigheten inte utreda frågan ytterligare.

Om verkställighetsbeslutet bara innebär en utbetalning ska beslutet inte förenas med en besvärshänvisning. Beslutet kan bara ändras med stöd av 113 kap. 3 § SFB eller 36 § FL. Om däremot verkställigheten innebär att en beräkning ska göras före utbetalning kan den enskilde begära omprövning av beslutet. Detsamma ska förenas med en besvärshänvisning om att det kan omprövas.

Om en förmån inte kan beviljas efter ett omprövningsbeslut eller ett domstolsavgörande, ska verkställigheten avvaktas tills den fortsatta hanteringen är avgjord. Ansvarig processförare eller omprövare ska kontaktas.

- Mer information om utbetalning finns i vägledning 2020:1 *Utbetalning av pension och pensionsrelaterade förmåner*.

10.3.2. En domstol fastställer något annat än att den enskilde har rätt till ersättning

Om domstolen bedömt eller avgjort något annat förhållande än att den enskilde har rätt till ersättning, måste Pensionsmyndigheten fatta beslut om ersättning. Något annat än rätten till ersättning kan till exempel vara om den enskilde ska anses vara bosatt i Sverige eller ska likställas med en ogift person vid beräkning av förmån. Det är viktigt att det framgår i beslutet om ersättning vad som är domstolens avgörande och vad som är Pensionsmyndighetens beslut. Detta eftersom en eventuell omprövning inte får omfatta domstolens avgörande.

10.3.3. Efterföljande beslut som påverkas av ändringen

När det tillförs nya uppgifter till omprövningsbeslutet eller domstolsavgörandet kan uppgifterna även påverka bedömningen i efterföljande beslut. Efterföljande beslut är beslut som har fattats efter det aktuella beslutet men före omprövningsbeslutet eller domen.

Om bedömningen i efterföljande beslut påverkas, kan det innebära att Pensionsmyndigheten måste pröva om dessa efterföljande beslut ska ändras. Prövning av de efterföljande besluten måste göras enligt 113 kap. 3 § punkt

2 SFB; uppenbart ofullständigt eller felaktigt underlag alternativt 38 § FL. Om omprövningsbeslutet eller domstolsavgörandet gäller för en viss tid, och den tiden sträcker sig förbi ett senare beslut, ska det senare beslutet inte ändras.

10.3.4. Det finns beslut i andra förmåner som påverkas av ändringen

Den som ansvarar för att verkställa ett omprövningsbeslut eller domstolsavgörande, ansvarar också för att lämna impulser till alla övriga förmåner vars beslut påverkas av ändringen.

Ett omprövningsbeslut eller en ändringsdom kan innebära att ett tidigare beslut måste prövas på nytt.

10.4. Inhibition

48 § FL

Överinstansen får bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla.

Att en domstol har förordnat om inhibition betyder att domstolen har bestämt att beslutet eller domen tills vidare inte ska gälla.

Förvaltningsrätten kan så snart ett överklagande av Pensionsmyndighetens beslut kommit in, besluta att Pensionsmyndighetens beslut tills vidare inte ska gälla. Förvaltningsrätten kan ta upp inhibitionsfrågan antingen på begäran av den som överklagar Pensionsmyndighetens beslut eller självmant.

Även en förvaltningsdomstols dom kan inhiberas. Om till exempel Pensionsmyndigheten överklagar en förvaltningsrättsdom till kammarrätten kan myndigheten begära att domen inte ska gälla i avvaktan på kammarrättens avgörande. Pensionsmyndigheten ska då avvakta med verkställigheten i väntan på beslut med anledning av begärd inhibition till förvaltningsdomstol (se JO:s beslut 1995-08-10, dnr 3159–1994 och JO:s ämbetsberättelse 1996/97, dnr 1070–1995, s. 334).

Pensionsmyndigheten begär bara inhibition i vissa fall. Till exempel i mål där myndigheten anser att domstolen har kommit till ett felaktigt slut och myndigheten vid en verkställighet av domen kommer att betala ut ett betydande retroaktivt belopp eller om ett betydande belopp skulle komma att betalas ut till den enskilde framöver. Inhibition begärs i den del av domen som myndigheten anser är felaktig.

Pensionsmyndigheten bör begära inhibition senast fem arbetsdagar efter det att domen tagits emot.

Pensionsmyndigheten begär vanligtvis inte inhibition när myndigheten överklagar en kammarrättsdom till Högsta förvaltningsdomstolen i syfte att få svar på en fråga som har prejudikatintresse, det vill säga en fråga där rättsläget är oklart. Kammarrättsdomen ska därför i regel verkställas

omgående. Anledningen till att Pensionsmyndigheten inte begär inhibition i dessa fall är att den enskilde som berörs av domen inte ska behöva vänta på sin ersättning.

11. Överklagande av Pensionsmyndighetens beslut

113 kap. 10 § första stycket SFB

Pensionsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

43 § FL

Ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten).

I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

I följande avsnitt beskrivs närmare vad som gäller i fråga om överklagande av Pensionsmyndighetens beslut i ärenden om förmåner enligt SFB och FL.

11.1. Beslut som får överklagas

Det är inte Pensionsmyndigheten som avgör om det finns ett beslut och om detta är överklagbart. Det är domstolens sak att avgöra detta och eventuellt avvisa överklagandet (RÅ 2010 ref. 72 och JO 2004/05 s. 373).

Beslut i ärenden om förmåner enligt SFB får överklagas i enlighet med de regler som finns i 113 kap. SFB. När det saknas särskilda regler om överklagande gäller bestämmelserna i FL. Vad som krävs för att ett beslut ska vara överklagbart enligt såväl SFB som allmänna principer har slagits fast av Högsta förvaltningsdomstolen i flera avgöranden.

Exempel

I HFD 2019 ref. 21 uttalades följande: 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 exempelvis HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall). Förvaltningsbeslut får regelmässigt konsekvenser i skilda avseenden och i olika utsträckning för enskilda. Emellertid måste det vara fråga om påverkan av tillräckligt kvalificerat slag för att ett beslut ska anses vara överklagbart. Det ska göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett

visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt. Bedömningen ska alltså inte göras utifrån konsekvenserna i det enskilda fallet.

Exempel

I HFD 2019 ref. 17 ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att en journalanteckning där Pensionsmyndigheten konstaterat att den enskilde fått för mycket bostadstillägg, men bestämt att inte kräva tillbaka det som betalats ut felaktigt, haft faktiska verkningar och därför var överklagbart.

Exempel

I HFD 2020 not. 20 ansågs Försäkringskassans beslut om godkännande av en behandlingsplan, i ett ärende om förebyggande sjukpenning, inte vara överklagbart.

11.1.1. Omprövning innan överklagande

113 kap. 10 § andra stycket SFB

Ett beslut får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 113 kap. 7 § SFB. En enskilds överklagande av ett sådant beslut innan beslutet har omprövats ska anses som en begäran om omprövning enligt nämnda paragraf.

Om det beslut som överklagas inte har omprövats ska skrivelsen anses vara en begäran om omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB (113 kap. 10 § SFB).

Ett beslut kan överklagas även om det inte gäller en sakprövning. Det innebär att beslut som gäller *avvisning* eller *avskrivning* får överklagas. När det gäller avvisningsbeslut är huvudregeln att de ska omprövas innan de kan överklagas. Vissa avvisningsbeslut överklagas dock direkt till domstol. Beslut om avskrivning ska däremot inte omprövas, utan överklagas till domstol.

Enligt 41 § FL får även så kallade *förfarandebeslut* överklagas, om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

- Läs mer om förfarandebeslut i vägledning 2019:1 *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*.

Det finns även andra typer av beslut som inte ska omprövas utan överklagas direkt till förvaltningsrätten, exempelvis beslut enligt 113 kap. 3 och 29–31 §§ SFB.

När en socialnämnd överklagar ett beslut enligt SFB ska ärendet inte omprövas utan överlämnas till domstol. Om den enskilde överklagar samma beslut ska det omprövas.

Detsamma gäller när allmänna ombudet överklagar ett beslut enligt SFB. Ärendet ska inte omprövas utan överlämnas till domstol.

11.2. Vem som får överklaga ett beslut

42 § FL

Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Inom den offentliga rätten och processrätten syftar begreppen *enskild* och *den enskilde* på en fysisk eller juridisk person som inte är en myndighet eller ett annat offentligt organ. Termerna används som motsats till allmän och det allmänna.

För att en enskild ska få överklaga ett beslut i ärenden om förmåner enligt SFB krävs att beslutet angår henne eller honom och att beslutet gått henne eller honom emot (42 § FL).

Generellt gäller vid dödsfall att dödsboet inträder i den avlidnes ställe. Ett dödsbo bör därför i regel kunna överklaga ett beslut som gäller den avlidna personen (jämför RÅ 1996 ref. 2 och FÖD 1985:34).

Allmänna ombudet får också överklaga beslut i ärende om förmåner enligt SFB såväl till den enskildes fördel som till hans eller hennes nackdel (113 kap. 12 § andra stycket SFB).

Ett överklagande får göras av ombud eller ställföreträdare.

Det är inte Pensionsmyndigheten som prövar om den som överklagar ett beslut är behörig att överklaga. Det är domstolen som avgör detta.

Pensionsmyndigheten får endast avvisa ett överklagande om det har kommit in för sent. Om överklagandet brister i något annat avseende är det domstolens uppgift att hantera bristen.

Om den enskilde överklagat i rätt tid, ska Pensionsmyndigheten i normalfallet inte dröja längre tid än en vecka med att överlämna överklagandet till förvaltningsrätten.

11.3. Behörig förvaltningsrätt

113 kap. 14 § SFB

Ett beslut som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet i saken fattades.

Beslut i övriga fall överklagas hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i saken fattades.

När ett överklagande kommer in ska Pensionsmyndigheten lämna över det till behörig förvaltningsrätt. Det är mycket viktigt att Pensionsmyndigheten

lämnar över överklagandet till rätt domstol för att den enskilde inte ska behöva vänta onödigt länge på domstolens prövning av beslutet (JO beslut 7923-2017).

Exempel

Om beslutet gäller en person som är bosatt i Sverige så ska det överklagas till förvaltningsrätten i den domkrets där personen var folkbokförd den 1 november året före det år som beslutet fattades (113 kap. 14 och 15 §§ SFB).

Exempel

Om beslutet gäller en person som var bosatt i Sverige någon del av det år när beslutet fattades, men inte var folkbokförd här den 1 november året före det år som beslutet fattades så ska det överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kommun ligger där personen under beslutsåret först var bosatt (113 kap. 14 och 15 §§ SFB).

Exempel

Om beslutet gäller en person som inte är bosatt i Sverige så ska det överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets grundbeslutet fattades (113 kap. 14 § andra stycket SFB).

Beslut som överklagas av någon annan än en enskild person ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet fattades (113 kap. 14 § andra stycket SFB). Grundbeslut om utbetalning till kommun överklagas av kommunen till den domstolskrets där grundbeslutet fattades. Detsamma gäller om beslutet avser ett dödsbo.

Exempel

Om beslutet gäller återkrav mot ett dödsbo och grundbeslutet om återkrav fattats vid kontoret i Halmstad ska överklagandet skickas till den domstol inom vars domkrets Halmstad omfattas, Förvaltningsrätten i Göteborg.

11.4. Tidsfrister

113 kap. 20 § SFB

Ett överklagande av Pensionsmyndighetens, Försäkringskassans eller en allmän förvaltningsdomstols beslut ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om det är det allmänna ombudet, Pensionsmyndigheten eller Försäkringskassan som överklagar beslutet, ska tiden dock räknas från den dag då beslutet meddelades.

44 § FL

Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Ett beslut som har fattats enligt SFB ska överklagas inom två månader. Det gäller även beslut om avvisning på grund av att begäran om omprövning kommit in för sent (113 kap. 20 och 21 §§ SFB).

Pensionsmyndigheten fattar också beslut där FL:s bestämmelser om tid för överklagande gäller. Beslut om avskrivning och beslut i ärenden som inte rör förmåner enligt SFB kan överklagas inom tre veckor (44 § FL).

Om den enskilde överklagar beslutet räknas tvåmånaders- eller treveckorsfristen från den dag hen fick del av beslutet. Om det allmänna ombudet överklagar beslutet räknas fristen från den dag beslutet meddelades.

Om ett överklagande har lämnats till en allmän förvaltningsdomstol ska överklagandet översändas till Pensionsmyndigheten (6 a § FPL).

Har överklagandet lämnats in inom föreskriven tid men till fel instans anses överklagandet ha gjorts i rätt tid (6 a § FPL).

Kammarrätten i Stockholm har vidare slagit fast att ett överklagande som kommit in i tid till en helt annan myndighet men som kommit in för sent till den myndighet som meddelat beslutet ska avvisas (KRNS 6616-11).

När den enskilde skriver att hen begär *anstånd med att överklaga* bör Pensionsmyndigheten ta kontakt med den enskilde och informera om att myndigheten inte kan ge ett sådant anstånd, men att det är möjligt att begära anstånd hos domstolen med att komplettera överklagandet.

11.5. Handläggning av överklagandet hos Pensionsmyndigheten

11.5.1. Formell prövning

45 § FL

Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid.

Om det har kommit in för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller
2. överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

46 § första stycket FL

Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Pensionsmyndigheten ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om Pensionsmyndigheten har lämnat en oriktig hänvisning, så gäller den enbart om den är till fördel för den enskilde. Förvaltningsrätten ska göra övrig formell prövning, till exempel frågan om beslutet är överklagbart och frågan om ett ombuds behörighet.

Som framgår av 43 § FL ska ett överklagande vara skriftligt. Det räcker alltså inte att den enskilde i telefon eller på annat sätt meddelat missnöje över ett beslut. Vi bör i så fall upplysa om att ett överklagande ska vara skriftligt. Det finns däremot inget krav på att överklagandet ska vara undertecknat, vilket innebär att mejl kan användas för ett överklagande.

I lagen finns vissa formkrav som gäller för överklagandet (43 § FL, 3 och 4 §§ FPL). Pensionsmyndigheten ska inte ta ställning till om formkraven är uppfyllda, utan domstolen ska göra den prövningen. Pensionsmyndigheten behöver dock ta ställning till om en skrivelse kan vara ett överklagande av ett beslut. Generellt gäller att en skrivelse som kommer in inom överklagandetiden och som visar att den enskilde är missnöjd med ett beslut efter omprövning ska anses vara ett överklagande (jämför JO 2017/18 s. 317 angående begäran om omprövning). Tolkningen av vad som är ett överklagande bör alltså vara generös (jämför även prop. 2016/17:180 s. 334, RÅ 2002 ref. 29 och RÅ 1988 ref. 33). Det krävs därmed inte att ordet *överklaga* används.

Om det även vid en generös tolkning av skrivelsen är osäkert vad som är syftet med den, eller vilket beslut den avser, så bör vi fråga den enskilde om

handlingen ska uppfattas som ett överklagande och vilket beslut hen i så fall överklagar.

Om det finns skäl att anta att ett överklagande innebär att den enskilde vill göra en ny ansökan eller tror att hen genom sitt överklagande gjort en ny ansökan ligger det i Pensionsmyndighetens serviceskyldighet att upplysa den enskilde om vilka formkrav som gäller för ansökan (se 6 § FL).

Det åligger Pensionsmyndigheten att göra en rättidsutredning och *rättidsprövning* innan ärendet överlämnas till domstol. Eftersom en underrättelse om myndighetens beslut i regel sker genom ett vanligt brev finns det inte något bevis om vilken dag den enskilde fått del av beslutet. Pensionsmyndigheten bör därför i allmänhet utgå från att ett överklagande kommit in i rätt tid. Om det finns anledning att tro att skrivelsen kommit in för sent bör myndigheten dock göra en utredning om detta (prop. 1985/86:80, avsnitt 4.1, s. 74 och RÅ 2007 not. 34). Det är Pensionsmyndigheten som ska visa att ett överklagande kommit in för sent.

När det allmänna ombudet överklagat ett beslut räknas tidsfristen från och med dagen då beslutet fattades (113 kap. 20 § SFB).

Om överklagandet kommit in för sent ska Pensionsmyndigheten avvisa överklagandet. Beslut om avvisning fattas av jurist vid Pensionsmyndighetens juridikavdelning.

Om Pensionsmyndigheten lämnat en felaktig underrättelse eller helt utelämnat underrättelsen om hur man överklagar, är underrättelsen inte korrekt. Ett överklagande som kommer in för sent av den anledningen ska inte avvisas utan överlämnas till domstol (45 § andra stycket och 46 § FL).

Enligt 46 § FL ska överklagandet, om det inte ska avvisas, skyndsamt överlämnas till domstol tillsammans med övriga handlingar i ärendet.

11.5.2. Prövning av ändring av beslutet i samband med överklagande

Pensionsmyndigheten ska ta ställning till om det finns *skäl att ändra* det överklagade beslutet med stöd av 113 kap. 3 § SFB eller 36 § FL. Vid ärenden om bostadstillägg, särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd samt återkrav av dessa förmåner tillämpas 113 kap. 3 § SFB. Vid ärenden om övriga pensionsförmåner samt om återkrav av sådana tillämpas 36 § FL.

Ett beslut som inte omfattas av SFB ska i samband med överklagandet i stället prövas enligt 39 § FL.

46 § andra stycket FL

Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Om beslutet ändrats enligt SFB eller enligt FL, helt eller delvis, ska ändringsbeslutet också bifogas när överklagandet och Pensionsmyndighetens akt lämnas till förvaltningsrätten. Överklagandet anses omfatta det nya beslutet (46 § FL).

11.5.3. Överklagande av det allmänna ombudet

När det allmänna ombudet överklagar ett beslut ska beslutet inte omprövas utan i stället överlämnas till domstol. Om en oriktighet i beslutet upptäcks, ska det allmänna ombudet kontaktas direkt innan överlämnandet sker. När ärendet väl har överlämnats till domstol ska ingen prövning enligt 113 kap. 3 § SFB göras.

Om den enskilde i denna situation begärt omprövning, ska begäran anses vara ett överklagande enligt 113 kap. 9 § SFB. Rättidsprövning ska göras i detta fall, vilket innebär att Pensionsmyndigheten ska kontrollera att överklagandet har kommit in inom två månader från den dag den klagande fick del av beslutet.

Om det allmänna ombudet återkallar sitt överklagande ska den enskildes begäran om omprövning prövas på vanligt sätt.

12. Handläggningen i förvaltningsdomstolarna

12.1. Inledning

113 kap. 10 § första stycket SFB

Pensionsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

33 § FPL

Förvaltningsrättens beslut överklagas till kammarrätten. Kammarrättens beslut överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Ett beslut får överklagas av den som det angår, om det gått honom eller henne emot.

Kammarrättens beslut att meddela prövningstillstånd får inte överklagas.

Om ett överklagande eller en begäran om omprövning har avvisats på grund av att överklagandet eller begäran har kommit in för sent och rätten efter överklagande har prövat avvisningsbeslutet eller vägrat prövningstillstånd i fråga om ett sådant överklagande, får rättens beslut inte överklagas.

En förutsättning för att ett överklagande ska prövas av en kammarrätt eller av Högsta förvaltningsdomstolen är att prövningstillstånd meddelas.

Kammarrätten ska meddela prövningstillstånd i följande situationer (34 a § FPL):

- När det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till (*ändringsdispens*).
- När det inte går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till utan att prövningstillstånd meddelas (*granskningsdispens*).
- När det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att sakfrågan, det vill säga överklagandet prövas av högre rätt (*prejudikatdispens*).
- När det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (*extraordinär dispens*).

Kammarrätten får begränsa prövningstillståndet så att det endast avser en viss del av ett beslut. Det gäller när utgången i den delen inte kan påverka andra delar av det överklagade beslutet.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i följande situationer (36 § FPL):

- När det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av domstolen (*prejudikatdispens*).

- När det finns synnerliga skäl till en sådan prövning, till exempel om det finns grund för resning. Ett annat exempel är att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på ett grovt förbiseende eller ett grovt misstag (*extraordinär dispens*).

Domstolen får begränsa prövningstillståndet till att gälla en viss fråga i målet vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (*prejudikatfråga*) eller en viss del av målet. I avvaktan på att prövning sker i enlighet med ett begränsat prövningstillstånd får frågan om att meddela prövningstillstånd i målets övriga delar förklaras helt eller delvis vilande. I den utsträckning som prövningstillstånd inte meddelas och frågan om prövningstillstånd inte heller förklaras vilande, ska det överklagade beslutet stå fast (36 a § FPL).

Processen är vanligen skriftlig men domstolen kan förordna om muntlig förhandling eller syn på stället (9 och 23 §§ FPL).

12.2. Part i målet

Pensionsmyndighetens beslut kan överklagas hos förvaltningsrätt av såväl den enskilde som av det allmänna ombudet.

När Pensionsmyndigheten överlämnar den enskildes överklagande till förvaltningsrätten blir myndigheten part hos förvaltningsrätten. Men det gäller inte om det allmänna ombudet överklagar samma beslut för då är det allmänna ombudet part i stället (7 a § FPL och 113 kap. 13 § SFB).

Förvaltningsrättens dom kan överklagas av såväl den enskilde som Pensionsmyndigheten. Det gäller också kammarrättens dom.

Om den enskilde överklagar en dom och Pensionsmyndigheten varit motpart i målet är myndigheten även motpart i högre instans. Om det allmänna ombudet varit part i förvaltningsrätten så är det allmänna ombudet även part i högre instans om den enskilde överklagar vidare.

När Pensionsmyndigheten handlägger ett överklagat beslut och den enskilde företräts av ett ombud hos myndigheten är det förvaltningsrättens sak att bedöma om den enskilde företräds av ombudet även i domstolen. Därför ska det inte anges något om ombud i Pensionsmyndighetens överklagandeärende.

12.3. Rollen som part

Om Pensionsmyndigheten är motpart föreläggs myndigheten, om det inte anses onödigt, att svara på överklagandet (10 § FPL). Pensionsmyndigheten ska då ange sin inställning till överklagandet. Pensionsmyndigheten ska ange om den enskildes yrkanden medges eller bestrids (11 § FPL). Bestrids den enskildes yrkanden ska skälen anges. Ett yrkande kan också medges till viss del.

Om Pensionsmyndigheten överklagar förvaltningsrättens dom ska myndigheten ange vilken ändring av domen som yrkas och vilka omständigheter som åberopas till stöd för ändringen (4 § FPL).

I Pensionsmyndighetens roll som part ingår att myndigheten aktivt måste ta ställning till sådana nya omständigheter som åberopas av den enskilde i målet. Om den enskilde hos förvaltningsrätten åberopar ny utredning kan det finnas skäl också för Pensionsmyndigheten att komplettera utredningen.

Pensionsmyndigheten kan överklaga en dom i mål om förmåner enligt SFB även om domen inte har gått myndigheten emot. Pensionsmyndigheten kan alltså överklaga en sådan dom även till förmån för den enskilde (113 kap. 17 § SFB). En förutsättning för att Pensionsmyndigheten ska kunna överklaga en dom till förmån för den enskilde är att myndigheten har haft partsställning i målet (jämför HFD 2021 ref. 71, RÅ 2007 ref. 21 samt prop. 2003/04:152 s. 272).

12.4. Muntlig förhandling

9 § FPL

Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får det ingå muntlig förhandling om en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

Kammarrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är obehövligt och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Olika förutsättningar gäller för att bedöma om muntlig förhandling ska hållas i förvaltningsrätt respektive kammarrätt. När den enskilde begär muntlig förhandling i förvaltningsrätten ska domstolen hålla en sådan om det inte är uppenbart obehövligt. I kammarrätten gäller i stället att muntlig förhandling ska hållas efter begäran från den enskilde om det inte är obehövligt och inte heller särskilda skäl talar emot det (se bl.a. RÅ 2002 ref. 23).

Som exempel på vad som kan vara obehövligt kan nämnas att det kan vara uppenbart obehövligt att hålla muntlig förhandling i mål som endast rör frågor av teknisk art eller rättsfrågor, om dessa frågor lämpligare kan belysas genom skriftväxling. Det bör dock beaktas att den enskilde genom en muntlig förhandling kan få en bättre förståelse för det kommande avgörandet. En annan situation när det kan vara uppenbart obehövligt att hålla muntlig förhandling är om en sådan begärs i rent obstruktionssyfte eller för att förhala målets handläggning (prop. 2017/18:279 s. 55).

Om Pensionsmyndigheten bedömer att en muntlig förhandling skulle kunna belysa förhållandena i målet på ett bättre sätt än den skriftliga utredningen gör, bör myndigheten yrka att muntlig förhandling ska hållas.

Vid en muntlig förhandling kan såväl den enskilde som Pensionsmyndigheten anlita biträde. Den som företräder myndigheten vid

den muntliga förhandlingen kan alltså ta med sig exempelvis en handläggare som biträde vid förhandlingen.

Både den enskilde och Pensionsmyndigheten kan yrka att vittnesförhör ska hållas vid förhandlingen. En sakkunnig som åberopats av part är i detta sammanhang att anse som ett vittne. När en part yrkar att vittnesförhör ska hållas ska också anges vilket förhållande som ska styrkas med förhöret (4 § FPL).

13. Processramen och ändring av talan

29 § FPL

Rättens avgörande får ej gå utöver vad som yrkas i målet. Om det föreligger särskilda skäl, får dock rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse.

30 § FPL

Rättens avgörande av mål skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet.

Av beslutet skall framgå de skäl som bestämt utgången.

De grundläggande reglerna som styr processramen finns i 29 och 30 §§ FPL. Reglerna innebär i korthet att ramen för processen bestäms genom vad som yrkas i målet (29 § FPL). Domstolens avgörande får sedan som huvudregel grundas på allt material som finns tillgängligt i målet (30 § FPL). Som utgångspunkt får domstolen alltså beakta samtliga omständigheter som förekommer i målet. Av 29 och 30 §§ FPL framgår sammantaget att processramen bestäms av yrkandena och omständigheterna.

När ramen för domstolens prövning fastställs måste dock även instansordningsprincipen beaktas. Den innebär vissa begränsningar av huvudreglerna i 29 och 30 §§ FPL. Att instansordningsprincipen är central för att bestämma ramen för domstolens prövning framgår av förarbeten (se prop. 1971:30 s. 577 ff.). Det har även bekräftats i senare praxis från Högsta förvaltningsdomstolen (se exempelvis RÅ 1990 ref. 108 och RÅ 1999 ref. 63).

Det finns inga särskilda regler om ändring av talan i SFB. Det innebär att de allmänna principer som beskrivits ovan gäller i mål som avser överklagande av beslut enligt SFB.

13.1. Instansordningsprincipens betydelse för yrkandena

I förarbetena beskrivs vad instansordningsprincipen innebär när det gäller yrkandena. Där uttrycks det så att den besvärprövande instansen är bunden inte bara av de yrkanden som har fastställts där, utan även av yrkandena i underliggande instanser (prop. 1971:30 s. 580). Det innebär att parterna inte får föra en talan som vidgar det som prövats av underinstansen, den ram som gällt för underinstansens prövning. Yrkandet får alltså inte avse något mer (kvantitativ förändring) eller något annat (kvalitativ förändring) än vad som begärts i underinstansen.

13.2. Instansordningsprincipens betydelse för omständigheterna

Av 30 § FPL följer att domstolen kan beakta samtliga omständigheter i målet. Instansordningsprincipen innebär dock en begränsning av parternas möjlighet att föra fram nya omständigheter under målets handläggning. Parterna får anföra nya omständigheter under målets handläggning så länge det inte leder till att saken blir en annan än den som prövats av underinstansen (se bl.a. HFD 2013 ref. 5 och RÅ 2003 ref. 15). Saken bestäms i sin tur av händelseförloppet.

13.3. Betydelsen av vilken tidpunkt prövningen utgår från

Frågan om domstolen vid sin prövning kan beakta sådana omständigheter som inträffat efter att Pensionsmyndigheten fattat det överklagade beslutet, eller efter en annan tidpunkt som prövningen är knuten till, måste avgöras med utgångspunkt i vad målet gäller. När det gäller stadigvarande förmåner och förmåner för längre perioder är en allmän utgångspunkt att domstolens prövning avser omständigheterna vid tidpunkten för det överklagade beslutet. Det finns också exempel från Högsta förvaltningsdomstolen där prövningen uttryckligen knutits till denna tidpunkt (se HFD 2011 ref. 63 II och HFD 2019 ref. 69 angående sjukersättning). Dock utan närmare motivering.

Exempel

Gällande förmåner enligt SFB finns två avgöranden från HFD som gäller assistansersättning respektive personlig assistans enligt LSS (HFD 2000 ref. 11 och RÅ 2010 ref. 17). Domarna är förenliga med utgångspunkten att domstolens prövning avser omständigheterna vid tidpunkten för det överklagade beslutet. I de två domarna utvecklas närmare i vilka fall avsteg kan göras från den här utgångspunkten i mål om assistansersättning.

13.4. Ny bevisning

Det bör tydliggöras att det inte finns några hinder mot att åberopa ny bevisning i förvaltningsrätt och kammarrätt (se bl.a. HFD 2016 ref. 10). I 37 § FPL finns däremot en särskild begränsningsregel som gäller när ny bevisning och nya omständigheter åberopas i Högsta förvaltningsdomstolen.

14. Domstolens avgörande

Rättens avgörande av saken betecknas *dom* (10 § förordningen [2013:390] om mål i allmän förvaltningsdomstol). Domstolen kan avsluta handläggningen av ett mål på annat sätt än att avgöra saken. Ett annat avgörande av ett mål än i sak kallas *beslut* istället för dom. Sådana beslut kan till exempel handla om att avskriva ett mål eller att avvisa ett överklagande. Det har dock ingen rättslig betydelse om avgörandet betecknats dom eller beslut, utan det viktiga är vad domstolen faktiskt har beslutat.

När domstolen avgör ett mål i sak efter överklagande, kan den besluta att *avslå* överklagandet, vilket innebär att det överklagade beslutet inte ändras. Domstolen kan också *upphäva* (och eventuellt också *återförvisa*) det överklagade beslutet, *justera* det eller *ersätta* det med ett helt nytt beslut. Det överklagade beslutet kan också *undanröjas*. Begreppet undanröjande brukar användas när en underinstans gjort ett processuellt fel. De begrepp som domstolarna använder i domslutet kan dock variera. I sammanhanget bör lyftas fram att Högsta förvaltningsdomstolen ansett att så länge innebörden av domstolens dom är klar och entydig måste domslutet inte innehålla särskilda termer (RÅ 2004 ref. 63).

14.1. Skrivfel med mera

Innehåller en domstols avgörande någon uppenbar oriktighet till följd av domstolens eller någon annans skrivfel, räknfel eller liknande förbiseende får det rättas av domstolen (32 § FPL). Detta får ske utan någon begränsning i tid.

Om Pensionsmyndigheten upptäcker något sådant fel i en dom är det lämpligt att myndigheten underrättar domstolen om detta.

14.2. Återförvisning

En domstol kan besluta att visa målet ifrån sig. Ett sådant beslut innebär att målet *återförvisas* till en underinstans för ny handläggning. Det finns ingen särskild bestämmelse i FPL som reglerar i vilka situationer en återförvisning kan bli aktuell. Av 34 § andra stycket FPL framgår dock att beslut om att återförvisa ett mål till lägre instans kan överklagas, om beslutet innefattar avgörande av en fråga som inverkar på målets utgång.

Återförvisning måste skiljas från *överlämnade* av handlingarna till beslutsmyndigheten för viss åtgärd. När domstolen har avgjort målet genom en dom, men domen kräver ytterligare åtgärder från beslutsmyndighetens sida, överlämnas handlingarna till myndigheten för ytterligare åtgärder med anledning av domen. Myndigheten ska då vid verkställigheten inte på nytt pröva den fråga som domstolen avgjort, utan enbart vidta de åtgärder som följer av avgörandet. Som framgår ovan innebär ett beslut att återförvisa målet till myndigheten däremot att myndigheten ska handlägga ärendet på nytt.

Sammantaget kan skillnaden mellan återförvisning och överlämning beskrivas på följande sätt. Vid en återförvisning ska myndigheten handlägga ärendet på nytt, medan ett överlämnade för viss åtgärd inte ger utrymme för någon ny prövning av den fråga som domstolen avgjort (se HFD 2015 ref. 39).

14.2.1. Utredningsskäl

När en domstol bedömer en viss fråga kan det leda till att domstolen anser att något förhållande behöver utredas ytterligare. Målet kan då återförvisas för kompletterande utredning av ärendet (se exempelvis RÅ 2004 ref. 15).

Återförvisning av målet för kompletterande utredning skiljer sig från återförvisning av målet på grund av att underinstansen inte fullgjort sin utredningsskyldighet och därmed inte haft ett tillräckligt underlag för sitt avgörande (se exempelvis HFD 2014 ref. 50 och RÅ 2010 ref. 120). Grunden för återförvisningen är då ett förfarandefel.

14.2.2. Instansordningsprincipen

Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att ett beslut att återförvisa ett mål kan motiveras av intresset att upprätthålla instansordningen. En domstol kan bedöma att en viss fråga borde ha blivit prövad i en tidigare instans och att målet bör återförvisas för att en part inte ska gå miste om prövningen i underinstansen (se RÅ 2000 ref. 50). Målet kan med andra ord återförvisas med hänsyn till instansordningsprincipen.

En annan situation när återförvisning kan bli aktuell är när nya omständigheter förs fram i överinstansen. När en part anför nya omständigheter, som inte ändrar saken och i övrigt inryms i processramen, kan en domstol bedöma att instansordningsskäl innebär att målet bör återförvisas till underinstansen för en prövning av de nya omständigheterna där (se HFD 2013 ref. 5).

14.2.3. Prövning av ytterligare förutsättningar

En annan situation när återförvisning kan bli aktuell är när talan avser något som kräver en prövning av flera olika förutsättningar, men samtliga förutsättningar inte prövats av beslutsmyndigheten till följd av att någon av dem inte är uppfylld. Om domstolen gör en annan bedömning än underinstansen av den förutsättning som prövats, kan domstolen återförvisa målet för prövning av om övriga förutsättningar är uppfyllda (se exempelvis HFD 2011 ref. 26, jämför HFD 2013 ref. 2).

I sammanhanget bör tilläggas att en domstol är oförhindrad att tillämpa en annan (alternativ) rättslig grund för avslag än underinstansen, under förutsättning att utredningen är tillräcklig när det gäller den alternativa grunden (se FÖD 1983:28). Om det blir aktuellt att tillämpa en alternativ grund kan domstolen dock bedöma att målet behöver återförvisas.

14.2.4. Förfarandefel

Ett mål kan också återförvisas när det förekommit processuella brister i underinstansen, så kallade förfarandefel. Rent allmänt bör gälla att en förutsättning för återförvisning är att felet har inverkat på ärendets utgång

(RÅ 1997 ref.10) och inte kan avhjälpas i överinstansen (RÅ 2003 ref. 78). I praxis har det dock gjorts olika bedömningar beroende på vilket fel det är fråga om. Exempelvis har den omständigheten att det förelegat jäv ansetts innebära att underinstansens beslut ska undanröjas (se HFD 2020 ref. 16). Samma bedömning har gjorts när det gäller bristande domförhet (se HFD 2019 ref. 70).

14.2.5. Överklagande av återförvisningsbeslut

Om domstolen återförvisar målet till Pensionsmyndigheten får förvaltningsrättens avgörande överklagas endast om det innebär att en fråga som inverkar på målets utgång avgjorts (34 § FPL). Om domstolen har gjort ett principiellt ställningstagande i återförvisningsbeslutet som kommer att ligga till grund för prövningen med anledning av återförvisningen, jämföras det med att domstolen har avgjort en fråga som inverkar på målets utgång (jämför RÅ 2004 ref. 15, HFD 2012 not 75 och HFD 2013 ref. 2). Beslutet kan då överklagas.

15. Överklagande av domar och beslut

15.1. När överklagar Pensionsmyndigheten?

Pensionsmyndigheten överklagar alltid när det finns ett prejudikatintresse, det vill säga när det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att en fråga prövas av kammarrätt eller av Högsta förvaltningsdomstolen.

Pensionsmyndigheten överklagar bara oriktiga avgöranden från förvaltningsrätten till kammarrätten när de är klart materiellt oriktiga. Materiellt oriktiga avgöranden är de som strider mot lag, föreskrifter, klar praxis och när slutet är felaktigt till följd av klara felbedömningar.

För att överklaga till Högsta förvaltningsdomstolen räcker det inte att ett avgörande är materiellt oriktigt. Det krävs också att det finns ett prejudikatintresse.

15.1.1. Mer om prejudikat- och praxisbildning

Överklagande till kammarrätt och till Högsta förvaltningsdomstolen ska alltid övervägas när det kan finnas ett prejudikatintresse.

I sammanhanget bör regeln i 113 kap. 17 § SFB uppmärksammas. Den tillåter Pensionsmyndigheten att föra talan även till förmån för enskild part (se HFD 2021 ref. 71).

Det finns i regel ett prejudikatintresse om ett avgörande av förvaltningsdomstol står i strid med Pensionsmyndighetens föreskrifter, allmänna råd och rättsliga ställningstaganden. Så kan även vara fallet om avgörandet står i strid med rådande praxis utan att denna tillämpning har stöd i ett prejudikat. Ett prejudikat är ett avgörande från högsta instans.

Prejudikatintresse finns också när det gäller olösta rättsfrågor, det vill säga rättsfrågor som lagstiftaren överlämnat till tillämpningen att lösa, liksom frågor som inte belysts i avgörande från högre instanser och där förvaltningsdomstolens avgörande avviker från Pensionsmyndighetens tillämpning. Även när olika kammarrätter meddelar avgöranden som strider mot varandra i rättstolkningsfrågor bör överklagande till högsta instans övervägas, eftersom det då kan finnas ett prejudikatintresse.

Däremot saknas det som regel skäl att överklaga ett avgörande som står i överensstämmelse med Pensionsmyndighetens uppfattning bara för att frågan inte prövats av högsta instans. Pensionsmyndigheten kan klaga till förmån för den enskilde i frågor som är av sådan principiell betydelse att det behövs ett avgörande i högsta instans. Det får då ske med stöd av 113 kap. 17 § SFB.

Det kan även finnas skäl att överklaga då Pensionsmyndigheten har behov av exempel på hur ett visst lagrum ska tolkas i olika situationer.

15.1.2. Mer om ändringsdispens

Pensionsmyndigheten bör överväga att överklaga till kammarrätt när förvaltningsrättens avgörande är klart materiellt oriktigt. Det ska röra sig om att det slut som förvaltningsrätten kommit till är oriktigt. Materiellt oriktiga

avgöranden är de som strider mot lag, föreskrifter, klar praxis och när slutet är felaktigt till följd av klara felbedömningar.

Många av Pensionsmyndighetens beslut som prövas av domstol innefattar varierande mått av bedömningar. Det låter sig inte sägas att ett avgörande av förvaltningsrätt är klart materiellt oriktigt så snart det innehåller en annan bedömning än den som kom till uttryck i myndighetens beslut. För att motivera ett överklagande när det gjorts olika bedömningar av Pensionsmyndigheten och förvaltningsrätten bör det röra sig om klara felbedömningar. Är det inte möjligt att på ett tydligt och utvecklat sätt motivera varför det bör göras en annan bedömning än den som föranlett det slut som förvaltningsrätten kommit till, är avgörandet inte klart materiellt oriktigt och det saknas då oftast skäl att överklaga avgörandet. Ett exempel på avgöranden som med dessa utgångspunkter vanligtvis inte bör överklagas är när domstolen gjort en generösare eftergiftsbedömning som ligger inom ramen för praxis.

Ett observandum när det gäller begreppet klara felbedömningar är när ordföranden är av skiljaktig mening. Det ska alltid göras en individuell bedömning av om förvaltningsrättens avgörande ska överklagas. Överklagandet ska inte bara grundas på att ordföranden varit av skiljaktig mening.

15.1.3. Verkställighet av dom i ett försäkringsärende

Rättsenhetens ställningstagande kan innebära något av följande.

- Att rättsenheten *kommer att överklaga* domen eller beslutet. Domen eller beslutet ska verkställas direkt och med förtur.
- Att rättsenheten *inte kommer att överklaga* domen eller beslutet. Domen eller beslutet ska verkställas direkt och med förtur.

Processförande jurist ska underrättas när verkställighet har skett.

15.1.4. Inhibition

Förvaltningsrätten kan besluta om *inhibition* när den enskilde eller det allmänna ombudet har begärt det i sitt överklagande. Kammarrätten kan göra det när antingen den enskilde, det allmänna ombudet eller Pensionsmyndigheten har begärt det.

När det är aktuellt bör Pensionsmyndigheten begära inhibition senast fem arbetsdagar efter att domen har tagits emot.

15.1.5. Interimistiskt förordnande

Domstolen kan besluta om ett *interimistiskt förordnande* som ska gälla i avvaktan på att målet avgörs eller tills ett annat beslut ersätter det interimistiska beslutet.

Förordnandet kan innebära att Pensionsmyndigheten genast ska betala ut en förmån.

Ett beslut som innehåller ett interimistiskt förordnande är överklagbart enligt vanliga regler.

16. Resning och återställande av försutten tid

16.1. Resning

Om en dom eller ett omprövningsbeslut som har vunnit laga kraft är oriktigt kan avgörandet ändras genom resning.

Resning får beviljas i ett mål eller ett ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt (37 b § FPL).

Grunder för resning kan vara bland annat nya omständigheter eller bevis, uppenbart lagstridig rättstillämpning eller ett grovt förfarandefel.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar ansökan om resning om det lagakraftvunna avgörandet meddelats av kammarrätten. Kammarrätten prövar ansökan om resning i övriga fall (2 och 8 §§ LAFD). En begäran om resning ska inte skickas in till Pensionsmyndigheten utan direkt till domstolen.

16.2. Återställande av försutten tid

Har den enskilde haft giltig ursäkt för att inte begära omprövning av eller överklaga ett beslut i rätt tid får tiden enligt 37 c § FPL återställas.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar ansökan om återställande av försutten tid för överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen. I övriga fall prövar kammarrätten ansökan om återställande av försutten tid (2 och 8 §§ LAFD). En begäran om återställande av försutten tid ska inte skickas in till Pensionsmyndigheten utan direkt till domstolen.

www.pensionsmyndigheten.se