

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

**Hemställan om ändring i lag (1962:381) om allmän försäkring m.fl.**

Statens pensionsverk (SPV) hemställer härmed om att regeringen verkar för att bl.a. 17 kap. 1 § lagen om allmän försäkring kompletteras med en bestämmelse som innebär att SPV i vissa fall från försäkringskassan får uppbära en förmånstagares retroaktiva ersättning. Bakgrunden till hemställan är följande.

Vid årsskiftet 2002/2003 övertog försäkringskassorna utbetalningarna av allmän pension och andra socialförsäkringsförmåner från SPV. Före denna tidpunkt skötte SPV utbetalningarna av dessa förmåner i de fall då pensionstagaren samtidigt erhöll en av SPV administrerad tjänstepension. Delningen av utbetalningarna har medfört en stor ökning av återkravsärenden.

Anledningen till att återkraven ökat är följande. Vissa av de pensionsförmåner som SPV betalar ut är bruttoförmåner som enligt pensionsavtalen på visst sätt skall minskas på grund av en samtidig socialförsäkringsförmån. Då socialförsäkringsförmåner utbetalas retroaktivt, vilket är vanligt vid exempelvis arbetsskadelivräntor, har SPV för samma tid utbetalat tjänstepension. Först när socialförsäkringsförmånen utbetalas, kan SPV konstatera att pensionstagaren erhållit för mycket i tjänstepension.

Före årsskiftet 2002/2003 då SPV var utbetalare, kunde SPV minska utbetalningen av socialförsäkringsförmånen med vad som utbetalats för mycket i tjänstepension. Eftersom utbetalningen av socialförsäkringsförmånen i dagsläget sker från försäkringskassan kan en sådan minskning av utbetalningen inte längre ske. SPV blir istället hänvisat till att försöka återfå det för mycket utbetalda beloppet direkt från förmånstagaren. Detta medför stora olägenheter för förmånstagarna och en hög administrativ kostnad för SPV. Även Skatteverket får en ökad administrativ kostnad då förmånstagarnas skatt i efterhand ska ändras.

Möjligheterna att återkräva tjänstepensionen har också visat sig vara mycket små. Den juridiska grunden för att återkräva tjänstepensionen är svag, bl.a. beroende på att återkravsreglerna i pensionsavtalen inte är skrivna för den nuvarande situationen med två utbetalare och på att pensionstagaren ofta kan hävda god tro. Invändningarna mot kraven är många och SPV bedömer att det är svårt att vinna en process mot förmånstagaren. Staten förlorar därför betydande belopp.

Från årsskiftet 2002/2003 till den 3 februari 2004 har SPV beslutat om återbetalningsskyldighet av tjänstepension på grund av försäkringskassornas retroaktiva utbetalningar, med en ungefärlig summa av 11,2 miljoner kronor. Det är dock oklart hur stor del av summan som verkligen kommer att återbetalas.

På grund av den höga arbetsbelastningen finns en balans på ännu inte beslutade ärenden, med en ungefärlig summa av 7,9 miljoner kronor.

SPV har, förutom att utöka personalantalet i den grupp som arbetar med återkrav, också arbetat med att ta fram nya informationstexter på besluten om tjänstepension. Det kan dock konstateras att även med ytterligare information är det svårt för pensionstagaren att inse att den senare utbetalade retroaktiva ersättningen från försäkringskassan, kanske helt eller delvis ska betalas tillbaka till SPV. Många förmånstagare upplever att staten ger med den ena handen och tar med den andra och har svårt att acceptera detta.

SPV har under hösten tagit fram ett förslag till lagändring (se bilaga 1) samt tagit kontakt med Riksförsäkringsverket (RFV). RFV har svarat på SPV: s förslag genom en skrivelse (bilaga 2).

SPV har följande kommentarer till RFV: s skrivelse.

- SPV anser att detta inte går att lösa avtalsvägen. Pensionsförmånerna enligt de statliga pensionsavtalen är bruttoersättningar i förhållande till bl. a. arbetsskadelivränta och ska därför samordnas med den. Om man i avtalen skulle ta bort samordningen under "retroaktivtiden" skulle det bli mycket kostsamt för arbetsgivarna (egentligen samma kostnader som att efterskänka alla återkrav). Dessutom är det inte möjligt att avtalsvägen ändra förutsättningarna för de pensioner som redan är beviljade. Det enda sätt SPV kan se att avtalen skulle kunna förändras på, är att återkravsreglerna i avtalen görs om så att det finns en tydlig grund för att återkräva tjänstepensionen. Detta är dock inte en acceptabel lösning på problemet eftersom beloppet då fortfarande måste återkrävas direkt från förmånstagarna.
- Vi har inte sett det som enbart ett problem för SPV, utan som ett problem för staten och framför allt för förmånstagarna.
- De som uppbär tjänstepension i dessa fall uppbär också allmän pension, d.v.s. de är också försäkringskassans kunder. Det framgår av de kontakter som SPV har med förmånstagarna att de inte bara klandrar SPV utan även försäkringskassorna för det som de tycker är ett bris-tande samarbete mellan myndigheterna.
- SPV har i sitt förslag utgått från att försäkringskassorna kan se i vilka fall tjänstepension har betalats ut, och att de därmed kan kontakta SPV

när en retroaktiv utbetalning är förestående. Det är då SPV som ska räkna fram hur mycket tjänstepension som betalats ut och hur mycket som ska dras av den retroaktiva ersättningen. Det är alltså inte tänkt att försäkringskassorna ska göra bedömningen av hur mycket tjänstepension som betalats ut.

SPV: s bestämda uppfattning är att frågan måste lösas på ett sådant sätt att statens kostnader minskas och att det samtidigt blir ett acceptabelt system för den som är förmånstagare. För att åstadkomma detta måste utbetalningarna i dylika fall samordnas. För närvarande ser SPV ingen annan lösning än att det lagstiftningsvägen stadgas, att försäkringskassan ska kunna utbetala socialförsäkringsförmånerna helt eller delvis till SPV, i de fall där försäkringskassans retroaktiva utbetalning medfört att för mycket tjänstepension utbetalats.

För att komma till rätta med problemet kan det, förutom en ändring i lagen om allmän försäkring, vara nödvändigt med ändringar även i annan lagstiftning. Särskilt gäller detta lagstiftning som försäkringskassorna betalar ut ersättning i enlighet med och i viss mån även skattelagstiftningen.



Agneta Norén
Generaldirektör

Bilagor:

1. Utkast till hemställan om lagändring
2. RFV: s skrivelse

Kopia:

Finansdepartementet

Socialdepartementet
103 33 Stockholm**Hemställan om ändring i lag (1962:381) om allmän försäkring****Hemställan**

Statens pensionsverk (SPV) hemställer härmed om att regeringen verkar för att 17 kap. 1 § lagen om allmän försäkring kompletteras med en bestämmelse som innebär att SPV i vissa fall från försäkringskassan får uppbära en förmånstagares retroaktiva ersättning.

Bakgrund

SPV administrerar tjänstepensioner och andra avtalsförmåner för stat och statliga bolag. Tjänstepensionen är ett komplement till den allmänna pensionen. En stor del av de pensionsförmåner som SPV betalar ut är förmåner som enligt pensionsavtalen (inklusive statens pensionsreglemente SPR och äldre bestämmelser) på visst sätt skall minskas på grund av en samtidig socialförsäkringsförmån.

Före den 1 januari 2003 betalade SPV ut både tjänstepension och allmän pension till de förmånstagare som hade rätt till bägge förmånerna.

Fr.o.m. den 1 januari 2003 betalas de allmänna pensionsförmånerna ut av försäkringskassorna. Detta innebär alltså att den som har både tjänstepension från SPV och allmän pension, får pengarna från två utbetalare.

SPV vill med denna framställan peka på de problem som uppkommit med anledning av den förändrade utbetalningen samt föreslå åtgärder för att komma tillrätta med problemen. Framställan är gjord ur SPV:s synvinkel. Det kan dock nämnas att det utöver SPV även finns andra pensionsadministratörer som betalar ut bruttoförmåner och som berörs av samma problemställning.

Problemställning

Vissa socialförsäkringsförmåner beviljas och utbetalas retroaktivt. Detta gäller bl.a. arbetsskadelivräntor som ofta är av betydande storlek vid en retroaktiv utbetalning. Om rätt till tjänstepension samtidigt föreligger, har SPV under utredningstiden

Utredning

Maria Nilsson, 060-18 75 65

Cecilia Larsson, 060-18 75 64

2003-09-17

hunnit utbetala tjänstepensionsförmånen. Tjänstepensionen skulle rätteligen ha minskats med socialförsäkringsförmånen och skulle i många fall ha lett till en mindre utbetalning eller ingen utbetalning alls, om socialförsäkringsförmånen beviljats tidigare och SPV känt till detta.

I pensionsavtalen finns en bestämmelse som säger att den utbetalade tjänstepensionen ska betraktas som ett förskott på socialförsäkringsförmånen då denna inte kunnat beaktas vid bestämmandet av tjänstepensionen. Före årsskiftet då SPV var utbetalare även av allmän pension, tillämpades bestämmelsen på det sättet att SPV minskade utbetalningen av socialförsäkringsförmånen med vad som utbetalats för mycket i tjänstepension (se bilaga 1). Eftersom utbetalningen av socialförsäkringsförmånen i dagsläget sker från försäkringskassan kan en sådan minskning av utbetalningen inte ske, och en situation då förmånstagaren erhållit för mycket i statlig tjänstepension uppstår (se bilaga 2).

SPV har genom att inhämta fullmakt från förmånstagarens försökt åstadkomma att den retroaktiva ersättningen skall utbetalas från försäkringskassan till SPV i stället för till förmånstagaren. Det har visat sig att detta inte är någon framkomlig lösning, jfr RFV:s information 2003:117.

SPV är nu hänvisat till att med hjälp av pensionsavtalen återfå tjänstepensionen direkt från förmånstagaren. I avtalen finns två bestämmelser som syftar till att en arbetsgivare ska kunna återfå de för mycket utbetalda beloppen. Dessa bestämmelser är dock svåra att tillämpa i den utbetalningsordning som nu gäller, vilket beskrivs i det följande.

Återkravsregeln

I de flesta pensionsavtalen återfinns återkravsregler motsvarande institutet om misstagsbetalningar, *condictio indebiti*, vilka i princip innebär att SPV kräver tillbaka felaktiga utbetalningar.

Återkravsregeln i exempelvis pensionsavtalet PA-91 återfinns i 7 § bilaga 5 och stadgar: "Har någon fått pensionsförmån obehörigen eller med ett för högt belopp och har han orsakat detta genom oriktiga uppgifter eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldighet eller på annat sätt eller har han i annat fall bort inse att utbetalningen varit oriktig, skall han återbetala det som han fått för mycket."

Det grundläggande problemet med tillämpningen av de avtalade återkravsbestämmelserna vid retroaktiva utbetalningar av socialförsäkringsförmåner, är att utbetalningarna av tjänstepensionen var riktiga då de gjordes. Man skulle dock möjligtvis kunna hävda att utbetalningen som tidigare var riktig blev oriktig i och med utbetalningen av socialförsäkringsförmånen. Detta är dock enligt SPV:s mening inte en helt oantastbar tolkning av bestämmelsen.

Utredning

2003-09-17

Maria Nilsson, 060-18 75 65

Cecilia Larsson, 060-18 75 64

Särskilt uppstår problem med bedömningen av huruvida förmånstagaren bort inse att utbetalningen var oriktig. Eftersom pensionen var riktig då den utbetalades hade förmånstagaren vid denna tidpunkt ingen möjlighet att inse att den senare skulle komma att bli oriktig eftersom han eller hon då inte hade kännedom om försäkringskassans kommande retroaktiva utbetalning. Detta innebär att förmånstagaren i god tro mottagit och inrättat sig efter utbetalningen av tjänstepensionen.

Eftersom återkravsbestämmelsen endast omfattar utbetalningar av pensionsförmåner enligt avtalet, kan man inte heller hävda att man skall återkräva socialförsäkringsförmånen. Eftersom förmånen betalas ut med stöd av lagen om allmän försäkring och beviljas enligt de förutsättningar som ställs upp där, är den inte heller en oriktig utbetalning

Slutsatsen av detta resonemang blir att en direkt tillämpning av återkravsregeln inte är möjlig i ett fall då försäkringskassan beviljat och utbetalat en retroaktiv ersättning som skall samordnas med tjänstepension. Detta gäller oavsett det faktum att förmånstagaren enligt avtalet ostridigt har erhållit för mycket i tjänstepension.

Förskottsregeln

I flera av pensionsavtalen finns, som omnämnts i inledningen, en bestämmelse som innebär att den utbetalade tjänstepensionen ska betraktas som ett förskott på socialförsäkringsförmånen då denna inte kunnat beaktas vid bestämmandet av tjänstepensionen.

I t.ex. PA-91 6 § bilaga 5, anges att: "Har någon för samma tid fått pension enligt planen och sådan förmån på grund av socialförsäkring som enligt 19 eller 25 § § planen skall föranleda avdrag från pension och har socialförsäkringsförmån beviljats vid sådan tidpunkt att den inte kunnat beaktas vid bestämmandet av pensionen enligt planen skall det som härigenom har utbetalats för mycket anses utgöra förskott på socialförsäkringsförmånen."

PA-91 liksom de andra tidigare pensionsavtalen där samordningsregler finns, skrevs vid en tidpunkt då SPV även administrerade utbetalningarna av de allmänna pensionerna. I de situationer då för mycket tjänstepension utbetalats under samma period som den retroaktiva utbetalningen hänförde sig till, tolkades förskottsreglerna till stöd för SPV att minska socialförsäkringsförmånen före utbetalning. I dessa lägen informerades förmånstagaren av försäkringskassan om att han eller hon blivit beviljad en retroaktiv socialförsäkringsförmån. Då SPV gjorde utbetalningen minskades socialförsäkringsförmånen med det tjänstepensionsbelopp som utbetalats för mycket.

Utredning

Maria Nilsson, 060-18 75 65

Cecilia Larsson, 060-18 75 64

2003-09-17

Sedan försäkringskassorna tog över utbetalningarna av den allmänna pensionen har detta förfarande inte kunnat upprätthållas eftersom försäkringskassorna inte har någon rättslig möjlighet att stödja sig på pensionsavtalen som SPV följer, utan måste betala ut den ersättning förmånstagaren har rätt till enligt lagen om allmän försäkring direkt till honom eller henne.

Det skulle kunna hävdas att bestämmelsen i dagsläget kan tolkas som ett stöd för att anse att SPV får en fordran på förmånstagaren då utbetalningen av en retroaktiv socialförsäkringsförmån sker. Fordran uppgår då till samma belopp som tidigare utbetalats som förskott på socialförsäkringsförmånen. I detta läge är det alltså inte fråga om ett återkrav av tidigare felaktigt utbetalda pensionsmedel utan en fordran som uppstår på grund av pensionsavtalets lydelse.

I ett sådant läge har frågan om förmånstagaren mottagit ersättningen i god eller ond tro inte någon betydelse eftersom det inte är fråga om ett återkrav utan en avtalsenlig fordran. Enligt förordning (1993:1138) om hanteringen av statliga fordringar skulle eftergift av fordran då eventuellt kunna bli aktuellt, om det skulle anses som uppenbart oskäligt att kräva förmånstagaren på betalning.

Problemet med denna tolkning är att det av bestämmelsen endast framgår att den tidigare utbetalningen skall anses utgöra ett förskott. Huruvida man kan återkräva detta förskott framgår inte av bestämmelsen.

Problem med nuvarande ordning

Det ovan beskrivna problemet medför att staten förlorar betydande belopp på grund av svårigheterna att driva in de för mycket utbetalda förmånerna. SPV uppskattar det belopp som ska återkrävas till ungefär 8-10 miljoner per år. Detta kan jämföras med den beräknade besparingen på 5-10 miljoner per år på grund av överföringen av betalningsansvaret till försäkringskassorna som anges i prop. 1999/2000:138 Anpassningar i ålderspensionssystemet inför år 2001, m.m. s. 73.

SPV drabbas kostnadsmässigt av att en omfattande återkravshantering måste ske. SPV uppskattar antalet ärenden där en återkravshantering ska inledas på grund av att försäkringskassan betalat ut en retroaktiv ersättning till ca 2 000 per år. Storleken på beloppen som SPV försöker återkräva har hittills varierat mellan 1 000 kr – 150 000 kr.

Även förmånstagarna drabbas av stora olägenheter. Det stora flertalet känner inte till samordningsreglerna eller förstår inte vad dessa innebär. Många känner sig djupt besvikna och även kränkta av att först erhålla en ersättning från försäkringskassan och därefter få ett krav från en annan myndighet som innebär att ersättningen helt eller delvis inte får behållas. SPV mottar många upprörda

Utredning

2003-09-17

Maria Nilsson, 060-18 75 65

Cecilia Larsson, 060-18 75 64

telefonsamtal och skrivelser från förmånstagarna. Vanliga kommentarer är att de inte förstår vad SPV:s ersättning har att göra med det som de fått från försäkringskassan, samt att detta borde kunna ordnas mellan myndigheterna. Många har advokater, fackliga företrädare eller andra ombud som företräder dem i kravärendet och som ofta framför de ovan angivna tolkningarna av återkravsreglerna, särskilt problematiken kring godtrosbedömningen.

Ytterligare ett problem för förmånstagaren är att denne fått ersättningen från försäkringskassan med skatten avdragen. Ersättningen räcker därför ofta inte till för återbetalningen till SPV när SPV:s utbetalning hänför sig till tidigare år, och SPV då kräver tillbaka bruttobeloppet. Det blir ofta fråga om en avbetalningsplan och det kan till och med leda till att förmånstagaren ser sig tvungen att ta ett banklån för att betala det krävda beloppet.

Förslag

Den ovan beskrivna förhållandet är otillfredsställande och det är därför angeläget att åtgärder vidtas för att ändra situationen. Såvitt SPV kan se är den bästa lösningen att lagstiftningsvägen tillse, att försäkringskassan ska betala ut socialförsäkringsförmånen till SPV till den del den motsvarar vad SPV betalat ut i förskott (se bilaga 3).

SPV föreslår följande lagändring i 17 kap 1 § Lag (1962:381) om allmän försäkring.

17 kap. Om sammanträffande av förmåner m.m.

1 § Har en ersättning enligt denna lag eller enligt en annan författning betalats ut av en allmän försäkringskassa eller en arbetslöshetskassa och beviljas senare en annan ersättning retroaktivt enligt denna lag för samma tid som den tidigare utbetalade ersättningen skall den retroaktiva ersättningen minskas. Minskningen skall ske med det belopp som överstiger vad som skulle ha utgetts för perioden om beslut om båda ersättningarna hade förelegat samtidigt.

Om någon i väsentlig mån har fått sin försörjning genom ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) utan villkor om återbetalning får socialnämnden från försäkringskassan uppbära retroaktivt beviljad periodisk ersättning enligt denna lag, till den del den motsvarar vad socialnämnden sammanlagt har betalat ut till dennes samt hans makes och minderåriga barns försörjning för den tid som den retroaktiva ersättningen avser.

Om någon har erhållit tjänstepension från Statens pensionsverk. som

Utredning

2003-09-17

Maria Nilsson, 060-18 75 65

Cecilia Larsson, 060-18 75 64

skall samordnas med socialförsäkringsförmåner, får Statens pensionsverk från försäkringskassan uppbära retroaktivt beviljad periodisk ersättning enligt denna lag, till den del den motsvarar vad Statens pensionsverk har betalat ut till denne i förskott för den tid som den retroaktiva ersättningen avser.

I fråga om minskning av sjukersättning då livränta utges enligt äldre lagstiftning om yrkesskador gäller 2 §. Lag (2001:489)

Konsekvenser av lagändringen

De positiva konsekvenserna av lagändringen är följande. Den förlust som staten gör på grund av svårigheten att återkräva beloppet elimineras. SPV undgår kostnaderna för återkravshanteringen. Förmånstagarna behöver inte drabbas av de ovan beskrivna olägenheterna.

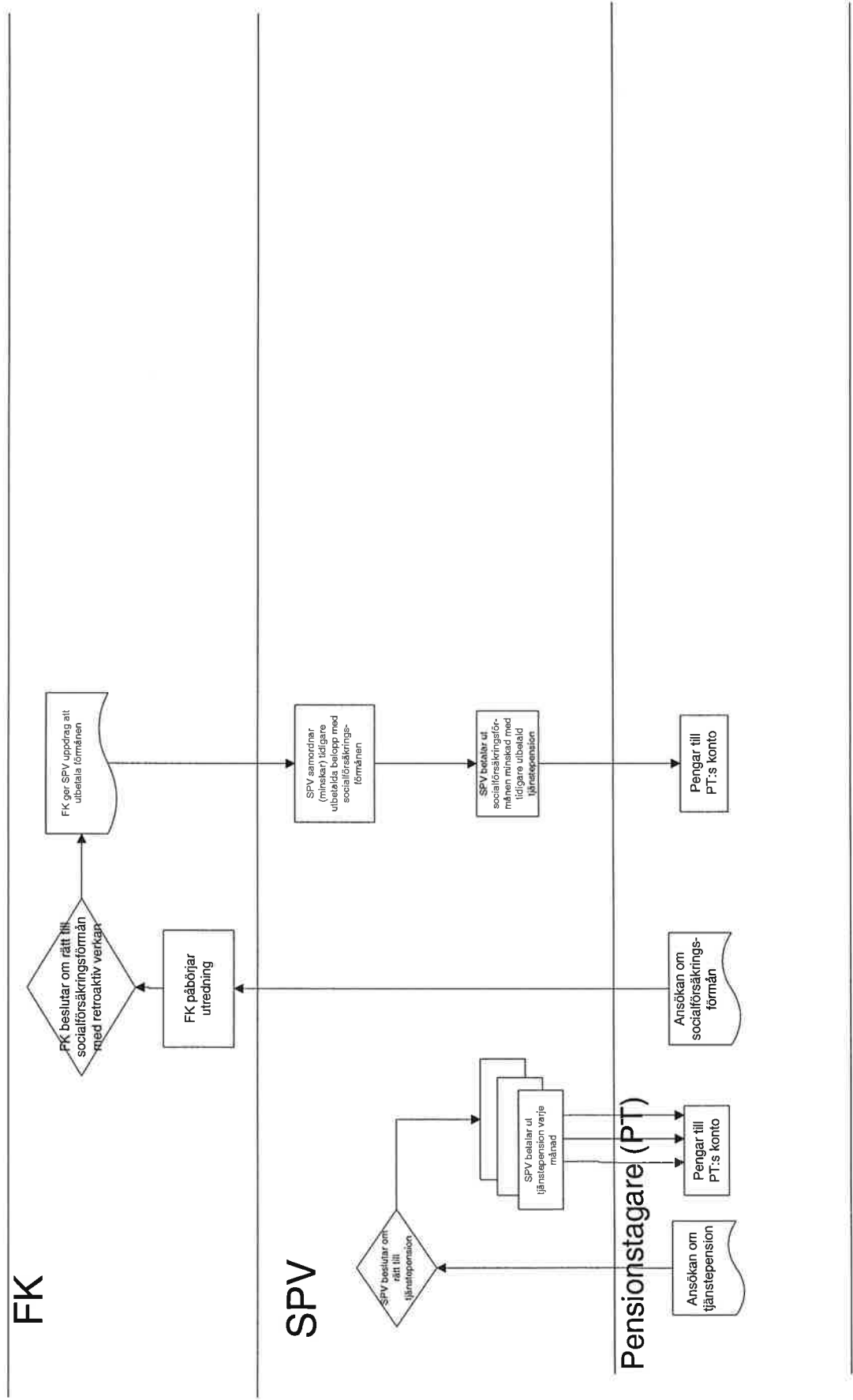
Försäkringskassorna har i sina system redan tillgång till uppgifter om att en tjänstepension som ska samordnas har betalats ut och från vem den utbetalats. Lagändringen kommer dock att medföra merarbete för försäkringskassan, bl.a. eftersom de måste utarbeta nya rutiner för hanteringen när en förmån beviljas och utbetalas. Det är dock uppenbart att de positiva konsekvenserna överväger detta merarbete.

En ytterligare konsekvens som SPV uppmärksammat rör skattelagstiftningen. Såvitt SPV kan bedöma, kan försäkringskassorna inte betala ut bruttoersättningen av det retroaktiva beloppet till SPV utan måste göra avdrag för preliminärskatt före utbetalningen. Detta innebär att SPV i vissa fall inte kan återfå hela det för mycket utbetalda beloppet.

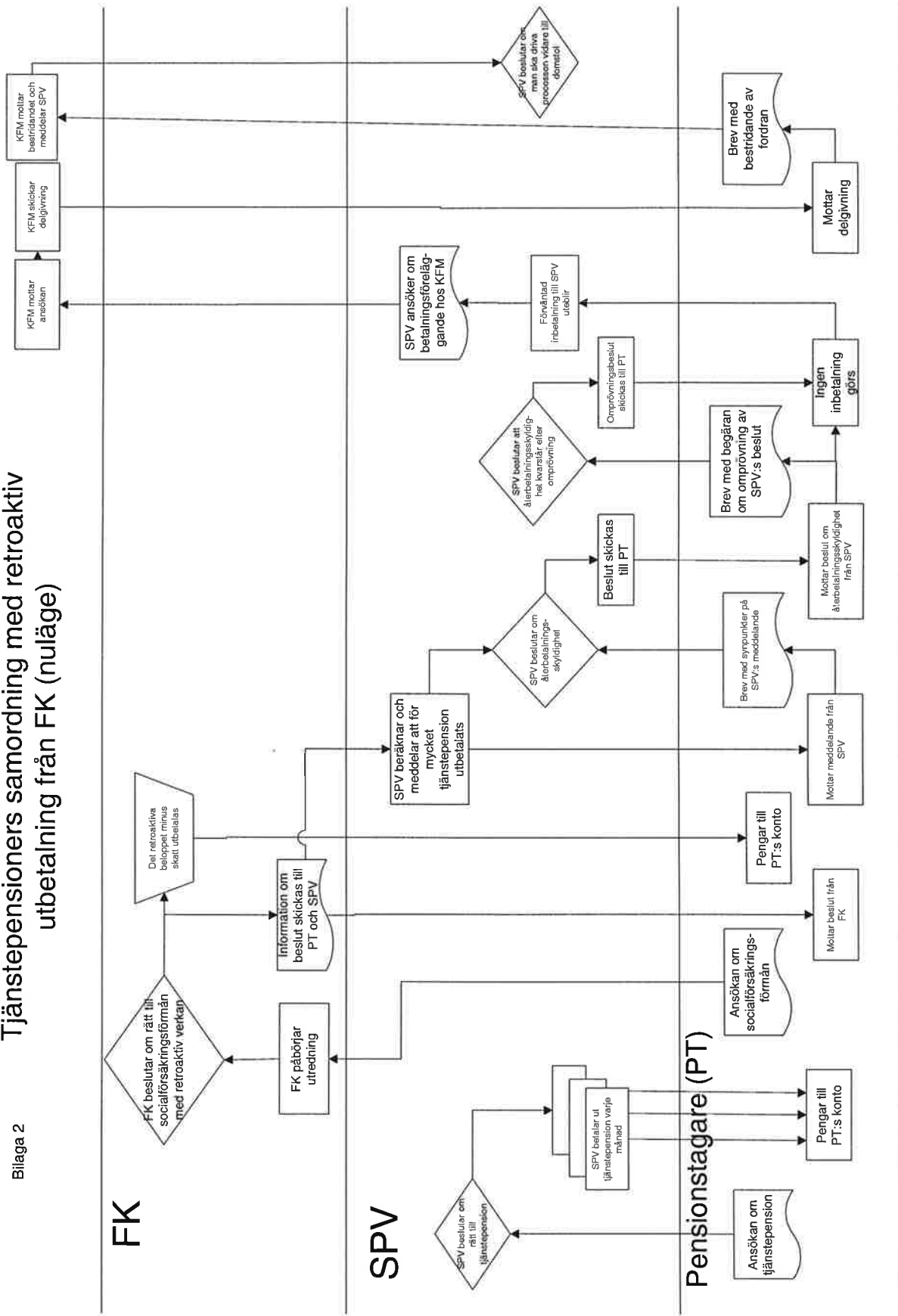
För det fall att skattelagstiftningen inte medger att försäkringskassorna betalar ut bruttoersättningen bör ett undantag införas i skattelagstiftningen om den föreslagna lagändringen genomförs. Undantaget ska medge att försäkringskassan betalar bruttobeloppet till SPV och att skatten i stället regleras av SPV. SPV har i detta läge inte utrett hur ett sådant undantag skulle se ut.

Tjänstepensioners samordning med retroaktiv utbetalning från FK (före 2003)

Bilaga 1

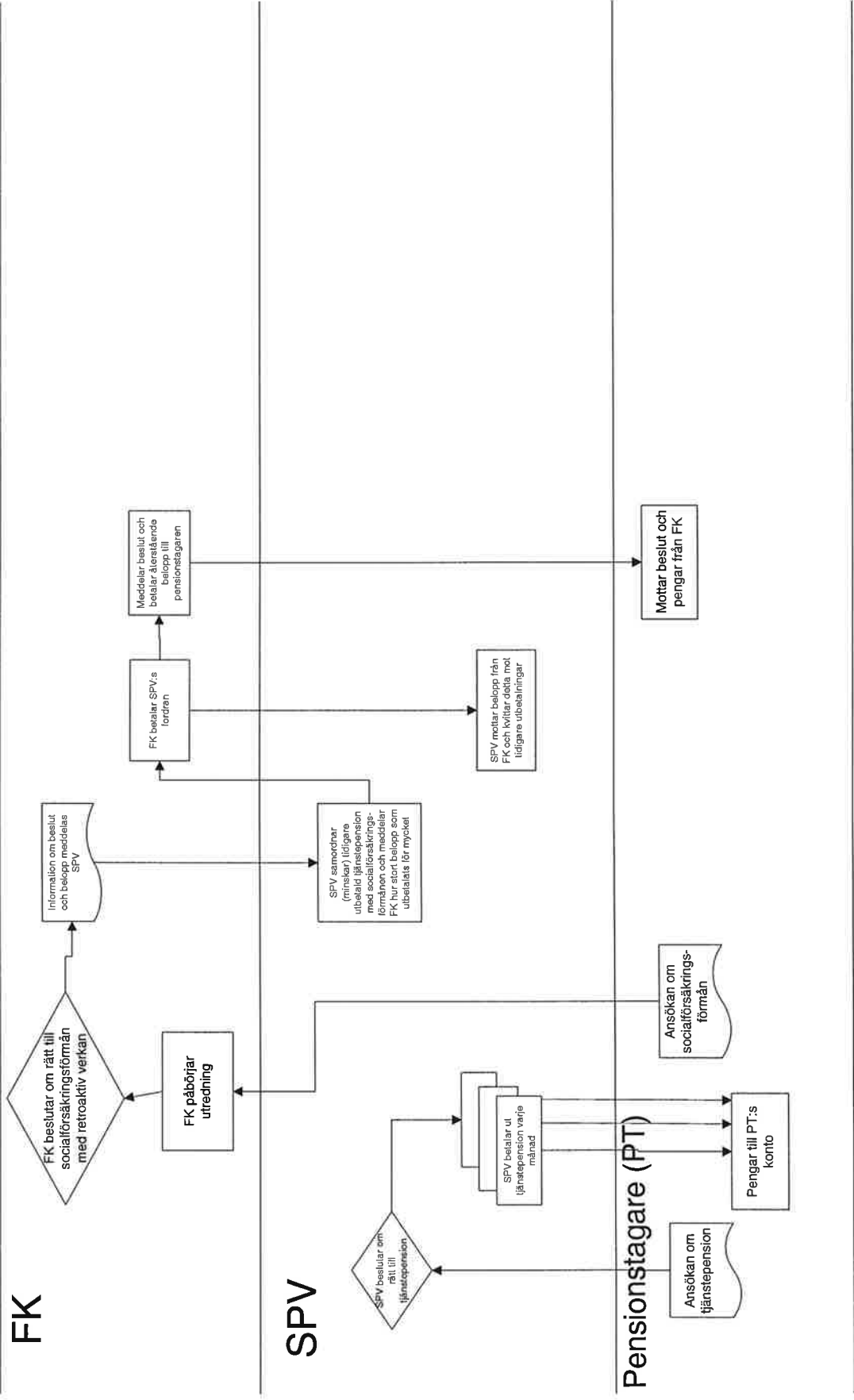


Tjänstepensioners samordning med retroaktiv utbetalning från FK (nuläge)



Tjänstepensioners samordning med retroaktiv utbetalning från FK (förslag)

Bilaga 3



Statens Pensionsverk
Staffan Berglund
851 90 Sundsvall

Angående: Hemställan om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Riksförsäkringsverket (RFV) anser inte att förslaget till ändring av 17 kap. 1 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) är den lämpligaste vägen att gå för att komma till rätta med SPV:s problem med samordning mellan utbetalda tjänstepensioner och retroaktivt beviljade socialförsäkringsförmåner.

Det är tjänstepensionerna som ska samordnas och eventuellt minskas med ersättningar från socialförsäkringen. RFV anser att denna fråga därför bör lösas avtalsvägen mellan SPV och de som uppbär tjänstepension och inte genom att Försäkringskassans utbetalningar av retroaktiva ersättningar samordnas med tjänstepensionerna.

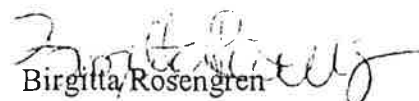
Om förslaget genomförs kommer det att innebära merarbete för försäkringskassorna eftersom en begäran enligt 17 kap. 1 § AFL måste handläggas enligt bestämmelserna i förvaltningslagen. SPV måste begära att få uppbära den retroaktivt beviljade ersättningen och ärendet måste kommuniceras med den försäkrade innan Försäkringskassan kan fatta beslut. Försäkringskassan kan inte bara genom att i registren se vem som har tjänstepension och med hur mycket, minska en retroaktivt beviljad ersättning till den försäkrade och föra över ersättningen till SPV.

Förslaget kommer också att innebära kostnader för RFV på grund av att förslaget medför att det behöver göras ändringar i RFV:s datasystem. På det underlag som RFV fått går det inte att bedöma vilka ekonomiska konsekvenser förslaget skulle få för försäkringskassorna och RFV. Det går inte heller att bedöma förutsättningarna för att genomföra förslaget.

På Riksförsäkringsverkets vägnar



Eva Nordqvist



Birgitta Rosengren