

Justitieombudsmannen  
Thomas Norling

## Inspektion av Pensionsmyndigheten den 28–30 mars 2023

---

### Inledning

I samband med att förvaltningslagen (2017:900), FL, trädde i kraft den 1 juli 2018 infördes vissa bestämmelser med syftet att stärka enskildas ställning vid långsam handläggning. Bestämmelserna finns i 11 och 12 §§ FL och innebär att en myndighet i vissa fall och på visst sätt ska underrätta den enskilde om handläggningen försenas (11 §) samt att den enskilde under vissa omständigheter kan väcka dröjsmålstalan, dvs. begära att få sitt ärende avgjort (12 §).

Justitieombudsmannen Thomas Norling beslutade den 2 december 2022 att genomföra en undersökning av hur några olika myndigheter tillämpar 11 och 12 §§ FL. Nio myndigheter ombads i anledning av det att besvara ett antal frågor om myndighetens tillämpning av bestämmelserna. Dessutom genomfördes inspektioner på fyra av dessa myndigheter i Karlstad den 28–30 mars 2023. Pensionsmyndigheten var en av de myndigheter som inspekterades av Thomas Norling tillsammans med byråchefen Anneli Svensson och den områdesansvariga föredraganden Sofia Lönnberg och föredraganden Maria Karlströms.

Som angetts genomfördes inspektionen som ett led i ett större projekt om tillämpningen av 11 och 12 §§ FL. I det här protokollet redovisas de observationer som gjordes under inspektionen av Pensionsmyndigheten. Thomas Norlings uttalanden i anledning av de observationer som har anknytning till bestämmelserna i 11 och 12 FL kommer att redovisas i JO:s ärende med dnr 3232-2023. I det ärendet kommer iakttagelser från samtliga myndigheter som har granskats inom ramen för projektet att redovisas. De iakttagelser vid inspektionen av Pensionsmyndigheten och Thomas Norlings uttalanden som gäller andra förvaltningsrättsliga frågeställningar än underrättelseskyldighet enligt 11 § och dröjsmålstalan enligt 12 § FL redovisas i det här protokollet.

## Inspektionens omfattning och genomförande

### Inledande möte

Inspektionen inleddes med att JO:s medarbetare togs emot av enhetscheferna AA och BB. AA redogjorde kort för hur ärendena handläggs. Hon uppgav bl.a. att den inledande handläggningen är automatiserad och att uppgifter från bl.a. folkbokföringsdatabasen, från banker och tjänstepensionsbolag m.fl. hämtas in på automatiserad väg innan handläggarna tar över ärendehandläggningen. Efter redogörelsen påbörjade JO:s medarbetare granskningen av de ärenden som beställts fram före inspektionen. Senare under förmiddagen anslöt JO Thomas Norling och Pensionsmyndigheten presenterade då verksamheten utifrån det underlag som tidigare hade skickats in till JO, se handling # 9. Utöver AA och BB deltog följande personal från Pensionsmyndigheten: tf. generaldirektören CC, avdelningschefen för juridikavdelningen DD, produktionsområdeschefen för allmän pension EE, enhetschefen för allmän pension FF, enhetschefen för allmän pension GG, verksamhetsspecialisten för allmän pension HH, verksamhetsspecialisten för allmän pension II, produktionsområdeschefen för bostadstillägg JJ, enhetschefen för bostadstillägg KK, enhetschefen bostadstillägg och efterlevandepension LL, verksamhetsspecialisten bostadstillägg MM, juristen på juridikavdelningen NN, juristen på juridikavdelningen OO, enhetschefen för juridikavdelningen PP och enhetschefen för juridikavdelningen QQ.

Thomas Norling inledde mötet med att berätta kort om syftet med inspektionen. Han uppgav vidare att inspektionen kommer att avslutas med ett möte den 30 mars 2023 där han redogör för sina huvudsakliga observationer samt att myndigheten senare kommer att få ett skriftligt protokoll över inspektionen. Thomas Norling informerade om hur iakttagelserna och bedömningarna i anledning av dessa kommer att presenteras skriftligt för myndigheten.

EE redogjorde för Pensionsmyndighetens organisation, om reformer som påverkat myndighetens arbete, om handläggningstider samt om hur myndigheten arbetar för att följa bestämmelserna i 11 och 12 §§ FL. Han uppgav bl.a. att Pensionsmyndigheten inte längre har en särskild kundservicefunktion utan att telefonsamtal från enskilda går direkt till produktionsavdelningen, dvs. till handläggarna. Han uppgav vidare att kontrollenhetens verksamhet har utökats mycket de senaste åren. På den enheten finns ett nära samarbete med andra myndigheter.

BB berättade bl.a. om att antalet ärenden om allmän pension ökat sedan 2020 och att myndigheten har rekryterat mycket ny personal, vilket initialt lett till minskad produktion. Just nu ligger fokus främst på att avgöra äldre ansökningsärenden. 99 procent av ärendena om ansökan av pension avgörs i tid, dvs. inom tre månader från det att ansökan kom in. Hälften av de pågående ärendena har legat i kö mer än 300 dagar.

HH uppgav att det i ärenden om allmän pension med internationell anknytning ofta fattas provisoriska beslut och att det tar ca 300 dagar innan myndigheten får svar från andra länder. Svarstiden varierar mellan länderna. Underrättelser om väsentlig försening kommer framöver att lämnas i de provisoriska besluten. De arbetar med att ta fram en skrivning i dessa med information om att det kan dröja ca 300 dagar innan svar kommer in från det andra landet. Vidare uppgavs att Pensionsmyndigheten kortat ned bevakningstiderna för när påminnelser ska skickas ut till andra länder. Nu skickas påminnelser efter ca 300 dagar eller ett år.

AA berättade att det är många enskilda som hör av sig med frågor i ärendena om bostadstillägg. Myndigheten har därför satsat extra mycket på att vara tillgänglig. När en enskild ringer angående sitt ärende försöker handläggaren hjälpa till så mycket att ärendet kan avslutas. Just nu prioriteras handläggningen av ärenden där den enskilde gjort en anmälan om ändringar för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd (ändringsanmälan). AA menar att det är svårt att säga hur lång handläggningstiden bör vara eftersom det beror på hur långt i förväg en ansökan har kommit in. Det väsentliga är att den enskilde får beslut i sådan tid att utbetalning kan ske den månad som bostadstillägget tidigast kan utgå för. Hon uppgav vidare att det är svårt att kontrollera om ett ärende har blivit väsentligt försenat eftersom myndigheten inte har något system för att följa upp det. Om myndigheten har underrättat om väsentlig försening ska det framgå av journalen.

### Omfattningen av inspektionen

JO hade före inspektionen bett Pensionsmyndigheten ta fram följande akter:

1. Bostadstillägg/Äldreförsörjningsstöd (ärenden som initierats efter en ansökan från en enskild):
  - a) de 40 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena, och
  - b) de 30 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena.
2. Ålderspension med internationell anknytning (ärenden som initierats efter en ansökan från en enskild):
  - a) de 40 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena, och
  - b) de 30 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena.
3. De ärenden som under åren 2022 och hitintills under 2023 där domstol har ändrat Pensionsmyndighetens beslut och ärendet har kommit tillbaka till myndigheten för verkställighet.

Under inspektionen ombads Pensionsmyndigheten även att ta fram akterna i de 10 äldsta ännu inte avgjorda och de 10 senast avgjorda ärendena om bostadstillägg som initieras efter en ändringsanmälan från en enskild.

## **lakttagelser av granskade handlingar och bedömningar**

### *Rättslig reglering*

JO:s granskning avser i första hand att kontrollera att myndigheters handläggning sker i enlighet med förvaltningslagen och de andra regelverk som styr den formella hanteringen av ärenden. I det här protokollet vill jag lyfta fram ett antal iakttagelser från inspektionen och för den fortsatta genomgången vill jag redan nu redogöra för de bestämmelser som är av särskilt intresse.

Enligt 6 § FL ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 9 § första stycket FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Myndigheten ska även, enligt 11 § FL, om den bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska anledningen till förseningen redovisas.

Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten enligt 12 § första stycket FL skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövligt, enligt 25 § FL underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation i några situationer som inte är aktuella här.

Enligt 27 § FL ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Av dokumentationen ska framgå när den har gjorts och av vem.

Enligt 32 § första stycket FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

### *Underrättelse om väsentlig försening och dröjsmålstalan*

Information om att ett ärende kommer att väsentligt försenas hade inte skickats ut till den enskilde i något av de ärenden som granskades trots att handläggningen i flera fall pågått under en längre tid och utan aktiva insatser från handläggaren. Detta gällde både ärenden om

bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd och ärendena om allmän pension med internationell anknytning. I flera ärenden om bostadstillägg hade det exempelvis dröjt ett år eller mer sedan en ansökan eller en ändringsanmälan hade kommit in till myndigheten utan att ärendena hade avgjorts. De hade under större delen av den tiden legat helt utan åtgärder.

Det fanns inte något ärende där den enskilde genom en dröjsmålstalan hade begärt att myndigheten skulle avgöra ärendet. Såvitt framgick av dokumentationen hade myndigheten inte heller informerat om den enskildes möjligheter att göra en sådan framställan när han eller hon kontaktat myndigheten och bett om skyndsam handläggning.

#### *lakttagelser och bedömning för respektive förmånsslag*

##### Ärenden om bostadstillägg

Granskningen av de *senast avgjorda ärendena om bostadstillägg* visade bl.a. följande:

I samtliga granskade ärenden hade besluten fattats i mars 2023.

Handläggningstiden, dvs. tiden från det att ansökan kom in till dess att ett beslut fattades i ärendet, var i majoriteten av ärendena kort, från några dagar upp till en månad. I tre ärenden hade det dock dröjt ca ett år från det att ansökan kommit in till dess det hade fattats ett beslut i ärendet. Det var inte möjligt att utläsa någon förklaring till passiviteten såsom att myndigheten inväntade någon uppgift. Det framstod i stället som att ärendena hade blivit liggande utan åtgärd på grund av att Pensionsmyndigheten inte hade prioriterat dessa. När den manuella handläggningen i ärendena väl kom i gång utfördes denna effektivt och skyndsamt, vilket ledde till att ärendena direkt kunde avslutas med ett beslut.

Det konstaterades att handläggningen i stor utsträckning skedde genom ett automatiserat förfarande. Omedelbart eller kort efter att en ansökan kommit in hämtades olika uppgifter in utan inblandning av en handläggare. Exempelvis sköttes inhämtning av uppgifter från andra myndigheter och förfrågningar till banker och tjänstepensionsbolag via e-post på automatiserad väg. När det inte kunde hämtas in fler uppgifter på det sättet hamnade ärendet i kö för att tas om hand av en handläggare manuellt.

Uppgifter som hade hämtats in från andra än den enskilde, t.ex. från tjänstepensionsbolag och liknande, kommunicerades i regel med den enskilde via telefoni. Efter att uppgifterna lämnats till den enskilde på det sättet fattades beslut i ärendet samma dag. Det var positivt att se att handläggningen i majoriteten av ärendena var snabb och effektiv.

Granskningen av de *äldsta ännu inte avgjorda ärendena om bostadstillägg* visade bl.a. följande:

I de äldsta pågående ärendena om bostadstillägg hade handläggningen hitintills pågått mellan drygt två månader och ett år och några månader.

Merparten av de granskade ärendena hade kommit in i november/december 2021 och i de äldsta ärendena hade ansökningarna kommit in under sommaren 2021. I de flesta ärenden hade det dröjt ca ett år innan handläggningen hade kommit i gång efter att de automatiserade inledande kontrollerna och förfrågningarna till banker och tjänstepensionsbolag m.fl. hade utförts. Under den tiden förekom det att den enskildes folkbokföringsuppgifter såsom civilstånd och samboendeskaper hade ändrats.

Det förekom att uppgifterna i ansökan inte stämde överens med de i registerutdraget och i sådana fall kommunicerades uppgifterna skriftligt med den enskilde.

I ett ärende hade ansökan kommit in den 17 november 2021. Efter några inledande kontroller hände ingenting i ärendet förrän myndigheten i juni 2022 fick en s.k. impuls om att den enskilde hade bytt bostadsadress. Det ledde till att myndigheten i september skickade en förfrågan angående fastighetshändelsen. Därefter vidtogs ingen ytterligare åtgärd i ärendet och det framgick inte om förfrågan hade besvarats av den enskilde.

I ett annat ärende hade ansökan kommit in den 24 december 2021. Någon handläggningsåtgärd, utöver inledande kontroller, vidtogs inte. I september 2022 skickade den enskilde en förfrågan via e-post om vad som hände i hennes ärende. E-postmeddelandet besvarades inte. I november samma år skickade hon en ny förfrågan om samma sak och en fråga om varför hennes första e-postmeddelande inte hade besvarats. Förfrågan besvarades inte den gången heller och i januari 2022 antecknades det att den enskilde hade avlidit.

I ytterligare ett annat ärende där ansökan hade kommit in den 10 december 2021 hade den enskilde varit i kontakt med ett servicekontor den 13 februari 2023 och framfört önskemål om skyndsamt handläggning. Pensionsmyndigheten uppgav att ärendet var under handläggning, men trots att det inte vidtagits några åtgärder alls i ärendet det senaste året lämnades inte någon underrättelse om väsentlig försening eller vad den långa handläggningstiden berodde på.

I något fall verkade den långsamma handläggningen bero på att Pensionsmyndigheten inväntade uppgifter om utländsk pension. I vissa ärenden hämtades uppgifter in från andra myndigheter och bolag manuellt och ibland skedde skriftlig kommunikation med den enskilde. I de allra flesta fallen framkom dock inte någon förklaring till varför ärendena hade blivit liggande utan åtgärd under långa perioder.

Kommuniceringsskrivelserna var tydligt formulerade och det framgick klart vad Pensionsmyndigheten behövde få klarhet i. En stor del av kommunikationen skedde annars via telefoni. Jag har inga synpunkter på att Pensionsmyndigheten kommunicerar via telefoni för att påskynda handläggningen när det bara är någon enstaka uppgift som ska kommuniceras. Vid sådan kommunikation är det dock viktigt att myndigheten försäkras om att den enskilde har uppfattat

informationen korrekt och gör klart att uppgiften kommer att ligga till grund för beslutet samt, i enlighet med 25 § FL, ger den enskilde tid att yttra sig över de inhämtade uppgifterna inom en viss tid såvida han eller hon inte godtar uppgifterna direkt i telefonsamtalet.

Granskningen av ärenden om bostadstillägg *som initieras efter en ändringsanmälan från en enskild* visade bl.a. följande:

I flertalet av de senast avgjorda ärendena hade ändringsanmälan kommit in till Försäkringskassan under våren 2020. Efter att de inledande automatiserade åtgärderna genomförts hade det inte hänt någonting förrän i mitten av mars 2023, dvs. efter omkring tre år, då ärendena avgjorts. Vid tidpunkten för avgörandet var den enskilde inte sällan avliden, ibland sedan flera år tillbaka. I några av ärendena fanns noteringar om att den enskilde hade ringt och i de fallen hade beslut fattats direkt. Det fanns emellertid inte några noteringar om att enskilda hört av sig före 2023.

I de äldsta ännu inte avgjorda ärendena hade ändringsanmälan kommit in under 2021 och 2022 men det fanns även ett par ärenden där anmälan kommit in redan våren 2020. I dessa ärenden hade det inte gjorts någonting alls utöver de inledande automatiserade åtgärderna.

När en enskild meddelar Pensionsmyndigheten om ändrade förhållanden kan det innebära att han eller hon har rätt till ett högre eller lägre bostadstillägg. Det är naturligtvis angeläget att myndigheten snabbt fattar beslut utifrån de nya förutsättningarna så att den enskilde inte går minste om det stöd som han eller hon har rätt till och behöver för att kunna betala sina bostadskostnader. Om den enskilde i stället får för mycket utbetalt bostadstillägg på grund av att Pensionsmyndigheten inte reagerat på en anmälan om ändrade boendeförhållanden kan det leda till ibland mycket höga återkravsbelopp som den enskilde kan ha svårt att betala tillbaka. Även med beaktande att kraven kan komma att efterges är situationen med de långa handläggningstiderna otillfredsställande och knappast exempel på god förvaltning.

#### Avslutande kommentarer rörande ärendena om bostadstillägg

Jag har inom ramen för min tillsyn vid flera tillfällen konstaterat att Pensionsmyndigheten har stora problem med långa handläggningstider i ärenden om bostadstillägg. Myndigheten har också kritiserats för det genom två beslut den 3 oktober 2019 (dnr 686-2019 och 1833-2019) och på nytt i två beslut den 19 maj 2022 (dnr 5920-2020 och 6365-2020). Handläggningstiden hade i de ärendena pågått i drygt ett år innan beslut hade fattats.

Iakttagelserna under den aktuella inspektionen visade att Pensionsmyndigheten numera i hög utsträckning arbetar med att avgöra nyare ansökningar om bostadstillägg och att handläggningstiderna i dessa är godtagbara, vilket är positivt. Det finns dock fortfarande en viss ärendebalans som består av äldre ärenden. Handläggningstiderna i dessa ärenden är inte acceptabla. Dessutom är

handläggningstiderna i de ärenden där en ändringsanmälan gjorts fortfarande orimligt långa. Av de skäl jag nämnt är det naturligtvis helt oacceptabelt att det kan dröja uppemot tre år innan dessa ärenden avgörs. Jag kommer fortsatt att följa utvecklingen på området.

I de senast avslutade ärendena där den enskilde kommit in med en anmälan om ändrade förhållanden förekom en del anteckningar om att den enskilde hade ringt till myndigheten. I majoriteten av ärendena fanns det emellertid inte några anteckningar alls om att den enskilde hade kontaktat myndigheten. Jag vill med anledning av det lyfta fram att det är viktigt att myndigheter dokumenterar uppgifter som rör ärendets gång även om de inte direkt tillför ärendet sakuppgifter som kan ha betydelse för utgången i ärendet, t.ex. att det har förekommit kontakter med parter, andra personer eller myndigheter (se bl.a. JO 2014/15 s. 330, dnr 3972-2012).

#### *Ärenden om allmän pension med internationell anknytning*

Under granskningen hämtade JO in information från tre verksamhetsspecialister i allmän pension. De uppgav bl.a. att myndigheten tidigare har tillämpat en bevakningstid på tre år när uppgifter begärts in från andra länders myndigheter, men att den tiden nu har förkortats till ett år. Vidare uppgav specialisterna att det är relativt ovanligt att enskilda hör av sig efter att de fått ett provisoriskt beslut om allmän pension, eftersom de flesta är införstådda med att det tar lång tid att få besked från vissa länder. Om någon enskild kontaktar myndigheten ska det enligt specialisterna antecknas i ärendet.

I såväl de senast avgjorda som de äldsta ännu inte avgjorda ärendena om allmän pension med internationell anknytning konstaterades det vid granskningen att handläggningstiderna var mycket långa och att handläggningen i majoriteten av ärendena hade varit passiv under flera år. Såvitt framkom fanns ingen ansvarig handläggare utsedd för varje enskilt ärende utan ett ärende kunde hamna hos en slumpmässigt utvald handläggare när det kom in underlag i ärendet eller när en påminnelse skulle skickas ut. Flera olika handläggare kunde därför vara inblandade i ett och samma ärende. Samma sak noterades för övrigt inom flera av de granskade ärendetyperna. Lämpligheten i att det inte utses en ansvarig handläggare i varje ärende kan diskuteras. JO har i olika sammanhang tidigare uttalat att det är viktigt att samtliga ärenden fördelas på en handläggare omedelbart när de kommit in för att denna ska kunna bevaka ärendet och säkerställa att andra erforderliga åtgärder vidtas (se bl.a. dnr 2024-2004 och dnr 6840-2018). Jag har dock inte inom ramen för den här inspektionen noterat att bevakningstider har missats i någon större utsträckning på grund av att ett ärende saknat en ansvarig handläggare.

I samtliga ärenden hade det fattats ett provisoriskt beslut om allmän pension, vilket ska göras enligt med artikel 50 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av



de sociala trygghetssystemen. Enligt bestämmelserna i förordningen ska den provisoriska utbetalningen ligga så nära det belopp som sannolikt kommer att betalas ut enligt det slutliga beslutet som möjligt. Det framkom inga brister i det här avseendet.

Granskningen av de *senast avslutade ärendena om pension med internationell anknytning* visade att ansökningarna hade kommit in mellan 2011 och 2019. I samtliga granskade ärenden hade ett provisoriskt beslut om ålderspension fattats kort efter att ansökan kommit in till myndigheten, från ett par veckor till två–tre månader. I några fall ville den enskilde inte ansöka om utländsk pension. Detta kan ha påverkat de ärendenas åldersstruktur eftersom ett slutligt beslut inte kan fattas förrän Pensionsmyndigheten fått in relevanta beslut från andra länder.

I ett ärende hade den enskilde i sin ansökan under 2011 om pension uppgett att han inte ville ansöka om isländsk pension, men ett år senare när han ansökte om bostadstillägg framkom det att han uppbar isländsk pension med ett visst belopp varje månad. Trots det dröjde det ytterligare två och ett halvt år innan hans ärende om pension uppdaterades med en begäran om uppgifter från Island. Bevakningstiden sattes till två år. Efter drygt fyra år, i augusti 2021, fick Pensionsmyndigheten in ett beslut om isländsk pension. Utifrån vad som framgick av de granskade handlingarna hade det inte skickats några påminnelser till den isländska pensionsmyndigheten.

I de flesta av de senast avslutade ärendena om pension framgick det dock tydligt att Pensionsmyndigheten hade skickat påminnelser till de andra länderna. Med vilka intervaller det skedde varierade dock. När en utländsk pensionsmyndighet väl lämnade in något underlag reagerade Pensionsmyndigheten i regel omedelbart med en ny förfrågan om de inkomna uppgifterna inte var tillräckliga och därför behövde kompletteras. Myndigheten fattade också beslut snabbt när ärendet var komplett.

I ett ärende hade ansökan kommit in i december 2018 och redan efter en dryg vecka skickades en förfrågan till den kroatiska pensionsmyndigheten. Tre och en halv månad senare uppmärksammades att det inte kommit in något underlag från Kroatien varför en påminnelse skickades och ett provisoriskt beslut om allmän pension fattades. När ett år hade förflutit skickades en ny påminnelse och efter ytterligare ett år skickades en påminnelse till. Ett halvår senare intygade Kroatien vissa uppgifter och lämnade viss information. Pensionsmyndigheten skickade omedelbart en begäran om förtydligande till Kroatien. Därefter hände ingenting förrän efter ett år då det konstaterades att det inte hade kommit in något svar och en ny påminnelse skickades ut. En och en halv månad senare kom det in ett beslut om pension från Kroatien och dagen därpå fattade Pensionsmyndigheten ett slutligt beslut.

Vid granskningstillfället hade handläggningen i de *äldsta ännu inte avslutade ärendena om allmän pension med internationell anknytning* pågått i mellan 10 och 14 år. I enstaka ärenden hade handläggningen pågått ännu längre. I ett ärende hade ansökan kommit in redan 2005.

I ett ärende som kom in i oktober 2011 hade en förfrågan skickats till Rumänien två veckor efter att ansökan kommit in och ett provisoriskt beslut fattades samma dag. Bevakningstiden bestämdes till ett år. I april 2012 konstaterades inom ramen för ett ärende om bostadstillägg att den enskilde fick viss pension från Rumänien, och en påminnelse skickades där för till Rumänien. Ett halvår senare flyttades bevakningen fram ett halvår och i november 2013 skickades en ny påminnelse. Därefter verkar ingenting ha hänt förrän Pensionsmyndigheten i april 2016 konstaterade att de begärda handlingarna fortfarande inte hade kommit in och ytterligare en påminnelse skickades. Ett år senare skickades en ny påminnelse och året därpå skickades en till. I oktober 2019 lämnade den enskilde in uppgifter om ändrad pension från Rumänien och hon kom senare in med underlag som styrkte pensionen för 2019. Nya påminnelser om blankett E205 som bl.a. visar försäkringsperioder samt förfrågan om med vilka belopp pension betalades ut 2018, 2019 och 2020 skickades till Rumänien två gånger under 2020. I september 2021 och i oktober 2022 skickades åter nya påminnelser. I februari 2023 lämnade Rumänien in vissa uppgifter till Pensionsmyndigheten och informerade om att en begäran hade lämnats vidare inom Rumänien.

Granskningen visade att Pensionsmyndighetens handläggningstider i ärenden med internationell anknytning ofta blir extremt långa. Det beror till synes uteslutande på myndighetens svårigheter att få in nödvändiga uppgifter och underlag från berörda utländska myndigheter. Många gånger hade den utländska myndigheten inte lämnat komplett information vilket ledde till nya förfrågningar. Det finns en stor medvetenhet hos myndigheten om de aktuella problemen. Trots det har det vidtagits få åtgärder för att komma till rätta med situationen. Det är svårt att se något resultat av de samarbeten som myndigheten har med andra länder. Också i de senast avslutade ärendena om allmän pension med internationell anknytning uppgick handläggningstiderna till flera år. Även om den enskilde inte står utan pension utan får provisoriska utbetalningar som ska motsvara den förväntade slutliga pensionen innebär det en osäkerhet för den enskilde att beslutet inte är slutligt. Det bör också ligga i myndighetens intresse att avsluta ärendena. Det var dock positivt att se att när nya uppgifter väl kom in i ärendena så togs de snabbt om hand av myndigheten. Om ytterligare kompletteringar behövdes begärdes de i regel omedelbart. Problemen låg i stället i de långa väntetiderna hos de utländska myndigheterna, och Pensionsmyndigheten borde kunna vara mer pådrivande för att få in uppgifter snabbare.

### *Ärenden som återkommit från domstol med ändring av Pensionsmyndighetens beslut*

De granskade ärendena som återkommit från domstol handlade ofta om ändrade beslut om återkrav eller om sänkt pension. Rättsenheten var snabb med att bedöma om domen skulle överklagas eller inte och verkställigheten skedde i regel inom en vecka. Det är mycket positivt.

### Utformning av besluten

Grundbesluten i samtliga förmånsslag som granskades var kortfattade och standardiserade. Besluten om bostadstillägg såg i stort sett likadana ut och de uppgifter som var specifika för respektive ärende, såsom boendeyta och inkomster, redovisades i en separat bilaga till beslutet.

Besluten om allmän pension innehöll information om att den enskilde tidigare fått ett provisoriskt beslut om allmän pension och att beslutet ersatte det tidigare beslutet. Av beslutet framgick vidare vilka delar pensionen bestod av och beloppen. Motiveringen var standardiserad och utan uppgifter om det enskilda ärendet. Det enda som skilde pensionsbesluten åt var belopp och tidsperioder. Utöver beslutet om allmän pension meddelades även ett sammanfattande pensionsbeslut, P1, där samtliga beviljade pensioner från olika länder redovisades.

Det noterades att flera grundbeslut innehöll uppgift om beslutsfattarens namn. JO har tidigare kritiserat Pensionsmyndigheten för att detta inte framgått i bl.a. beslut om återkrav (se JO 2022/23 s. 326 och s. 366). Det var positivt att se att namnet numera ofta anges i besluten.

De granskade omprövningsbesluten var ofta tydligt motiverade. I något ärende där myndigheten själv hade ändrat ett tidigare beslut till nackdel för den enskilde var det nya beslutet dock utformat på ett liknande sätt som grundbeslutet och som skäl för ändringen angavs endast att det tidigare beslutet var felaktigt. En sådan motivering uppfyller inte förvaltningslagens krav på att vara klagörande.

### **Avslutande möte**

Inspektionen avslutades med en genomgång av justitieombudsmannen Thomas Norling. Från Pensionsmyndigheten deltog samma personer som vid det inledande mötet förutom tf. generaldirektören CC och verksamhetsspecialisten bostadstillägg MM. Dessutom deltog RR vid kvalitetsfunktionen på Riskenheten och riskchefen SS. Vid genomgången deltog från JO även byråchefen Anna Flodin, föredragandena Karim Ouahid, Sara Uhrbom, Erik Wahlberg, Emma Rönström, Johanna Brandon och Hanna Hansson och sekreteraren Erika Nilsson.

Thomas Norling tackade inledningsvis för ett bra mottagande och god praktisk hjälp. Han beskrev sedan syftet med inspektionen, syftet med mötet samt hur inspektionen hade genomförts. Thomas Norling och hans medarbetare

redogjorde för de huvudsakliga iakttagelserna och bedömningarna som gjorts i samband med granskningen av handlingarna och ställde frågor om Pensionsmyndighetens handläggning. Thomas Norling uppgav att det allmänna intrycket är att verksamheten i huvudsak bedrivs rättssäkert men att det finns exempel där förvaltningen inte är god, t.ex. finns många ärenden om bostadstillägg där det inte vidtagits någon åtgärd sedan 2021 utan att den enskilde underrättas om anledningen till det. Myndigheten behöver ha ett tydligare medborgarperspektiv i sin ärendehandläggning och vara mer noggrann med att uppfylla de allmänna förvaltningsrättsliga krav som ställs på verksamheten. Från ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att handläggningen inte drar ut på tiden i onödan och att myndigheten aktivt driver ärendena mot beslut. Det är först när den enskilde får ett slutligt beslut som en fullständig överprövning kan göras i en förvaltningsdomstol efter att han eller hon överklagat. Det är därför inte tillfredsställande att den enskilde, vilket det fanns många exempel på i granskningen, behöver vänta många år innan myndigheten fattar sina beslut. Även om Pensionsmyndigheten har stora utmaningar i sin ärendehandläggning faller ett stort ansvar på myndighetens ledning att organisera verksamheten och skaffa de resurser som krävs för att myndigheten ska kunna efterleva de förvaltningsrättsliga kraven.

Företrädare för Pensionsmyndigheten uppgav bl.a. följande:

Myndigheten saknar tekniska förutsättningar för att uppmärksamma handläggarna på att ett ärende håller på att bli väsentligt försenat. Det nuvarande systemet ger ingen impuls om att ett ärende är gammalt utan det uppmärksammas när en handläggare börjar handlägga ärendet. När det sker kan ärendet ofta avgöras snabbt.

Pensionsmyndigheten ska börja med att informera enskilda som ansöker om ålderspension med internationell anknytning att det kan ta upp till ett år innan ärendet avgörs och då också ange vad orsaken är till att det kan dröja. Informationen ska ges i de provisoriska besluten och detta förbereds just nu hos IT-avdelningen. För uppskattningsvis 90 procent av länderna tar det upp till 300 dagar innan det relevanta underlaget kommer in. För övriga länder tar det ännu längre tid.

Pensionsmyndigheten samarbetar med flera länder, framförallt inom EU, för att få in underlag om pension snabbare. Det finns även ett elektroniskt utbyte som gör att länder kan skicka handlingarna digitalt vilket påskyndar handläggningen.

Avslutningsvis informerade Thomas Norling om att hans uttalanden om tillämpningen av 11 och 12 §§ FL kommer att redovisas i ett särskilt beslut (i ärendet med dnr 3232-2023) som kommer att omfatta samtliga myndigheter som ingått i projektet. Syftet med den nu aktuella granskningen har i första hand varit att kartlägga hur tillämpningen går till på de olika myndigheterna och på det sättet få en klarare bild av vilka eventuella problem som kan finnas med bestämmelserna. I beslutet kommer han att tydliggöra sin syn på hur de ska

tillämpas och ge myndigheterna den vägledning i tillämpningsfrågorna som kan behövas. Om det visar sig att bestämmelserna utformats på ett sätt som försvårar tillämpningen av dem, och det även i övrigt finns skäl för det, är han inte främmande för att göra en formell framställning till regeringen enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän om en regelöversyn.