

Pensionsmyndigheten kritiseras för alltför passiv handläggning i ärenden där beslutsunderlag behöver hämtas in från utlandet samt för långsam handläggning och bristande information i ett ärende om pension med utlandsanknytning

Beslutet i korthet: En kvinna som ansökte om allmän pension hade tidigare arbetat i Tyskland och Österrike. För att beräkna hennes pension behövde Pensionsmyndigheten underlag från tyska respektive österrikiska myndigheter. Pensionsmyndigheten skickade begäran om uppgifter till de utländska myndigheterna och lade ärendet på bevakning i tre år. Under tiden beviljades kvinnan pension genom ett interimistiskt beslut. Uppgifterna från Österrike kom in till Pensionsmyndigheten först efter två och ett halvt år. Sammanlagt fick kvinnan vänta i tre år innan hon fick ett slutligt beslut om pension.

I beslutet kritiserar JO Pensionsmyndigheten för den långa och passiva handläggningen. JO konstaterar att fördröjningen berott både på den långa handläggningstiden hos de utländska myndigheterna och på Pensionsmyndighetens egen passivitet. JO är mycket kritisk till Pensionsmyndighetens rutin att regelmässigt sätta en bevakningstid som innebär att myndigheten under tre år inte tar några initiativ för att driva ärendena framåt. Pensionsmyndigheten är skyldig att försöka påverka de utländska myndigheterna så att de ärenden som Pensionsmyndigheten är ansvarig för, kan avgöras inom rimlig tid. JO är även kritisk till att kvinnan inte fick information om den väsentliga förseningen. Skyldigheten enligt 11 § förvaltningslagen gäller i förhållande till varje enskild part. Generell information på myndighetens webbplats är inte tillräcklig.

Anmälan

I en anmälan till JO den 15 juni 2021 klagade AA på Pensionsmyndighetens handläggningstid i ett ärende om pension. Hon anförde bl.a. att det var nästan tre år sedan hon ansökte om pension och att hon ännu inte hade fått något slutligt beslut.

Utredning

JO hämtade in handlingar i ärendet och anmodade Pensionsmyndigheten att yttra sig över det som AA anförde. Pensionsmyndigheten ombads även att redogöra för vilka initiativ myndigheten tagit för att få in nödvändig

information och för att driva ärendet framåt. Myndigheten uppmanades dessutom att beskriva de riktlinjer och rutiner för påminnelsetidpunkter med mera som gäller när uppgifter om pension behöver hämtas in från andra länder.

I sitt remissyttrande anförde Pensionsmyndigheten bl.a. att den som vill ansöka om pension uppmanas att lämna in sin ansökan till Pensionsmyndigheten minst tre månader före önskad uttagstidpunkt. Målsättningen är då att den sökande ska få sin första utbetalning samma månad som pensionen ska börja tas ut. Om sökanden även ansöker om pension från ett annat EU/EES-land kan handläggningen ta längre tid, vilket myndigheten informerar om på sin webbplats. I avvaktan på beslut eller underlag från det andra landet fattar Pensionsmyndigheten ett provisoriskt beslut. Sedan ansökan skickats till det andra EU/EES-landet sätter Pensionsmyndigheten regelmässigt en bevakningstid på tre år. Den långa bevakningstiden beror på att det kan ta olika lång tid att få svar från olika EU/EES-länder. Det kan skilja på allt från några veckor till flera år. Om en handling kommer in i ärendet bryts bevakningen och ärendet hanteras. När bevakningstiden upphör eller avbryts, skickas en påminnelse till det andra landet om Pensionsmyndigheten ännu inte fått in den information som myndigheten behöver. Anledningen till att påminnelser inte skickas oftare, är att myndigheten av erfarenhet vet att en påminnelse endast ger merarbete utan att skynda på handläggningen i det andra landet.

Pensionsmyndigheten redogjorde vidare för utredningen i AA:s ärende och anförde därefter följande:

Pensionsmyndighetens inställning

En ansökan om ålderspension som även omfattar ansökan från ett eller flera andra EU/EES-länder har generellt långa handläggningstider. Pensionsmyndigheten beklagar det. De långa handläggningstiderna beror till stor del på att denna typ av ärenden inte alltid prioriteras av berörda länder inom EU/EES, men också på att Pensionsmyndigheten till följd av ett ansträngt produktionsläge tidigare har prioriterat ned ärenden där sökanden redan har ett provisoriskt beslut om allmän pension.

Pensionsmyndighetens bevakningstider på tre år kan tyckas alltför långa. Enligt vår erfarenhet kan vi dock ofta inte få fram beslut eller information snabbare än så. Om handläggningen i det andra landet går fortare än vår bevakningstid, faller det aktuella ärendet ut för hantering och vi kan avsluta vår handläggning.

Händer det något annat i ärendet faller det även då ur bevakningsläget och tas upp för handläggning. Om ärendet fortfarande inte är komplett skickar vi en påminnelse till det andra landet, om vi anser att det har gått tillräckligt lång tid för att påminna. Att skicka påminnelser oftare ger av erfarenhet inte den önskade effekten att driva ärendet framåt. Handläggningstiderna är olika långa i olika länder. Även ärendets komplexitet kan ha betydelse för hur lång tid det kan ta innan vi får svar från ett annat land.

Trots att Pensionsmyndigheten skickade en påminnelse i november 2020 i det aktuella ärendet fick vi ingen information från Österrike. Informationen kom först efter en andra påminnelse, i mars 2021. Om vår andra påminnelse har ett samband med att vi fick informationen vet vi dock inte.

Sedan en tid tillbaka samarbetar länderna inom EU/EES kring digitalt utbyte av bland annat ansökan om ålderspension. Samtliga EU/EES-länder har ännu inte

implementerat det digitala systemet, EESSI, men samarbetet utökas succesivt. Det finns dessutom ett krav från EU på att alla länder ska vara fullt anslutna till det elektroniska informationsutbytet senast i december 2022.

Pensionsmyndigheten är sedan mars 2021 fullt ansluten i samtliga våra handläggningsflöden. Genom det digitala samarbetet hoppas EU/EES-länderna bland annat att handlingar ska kunna föras över mellan medlemsländerna på ett säkrare och snabbare sätt än tidigare.

I det aktuella ärendet fick Pensionsmyndigheten beslut från Tyskland och Österrike i maj 2019. Ändå skickade vi ingen påminnelse till Österrike förrän i november 2020. Vi beklagar det. Den långa handläggningstiden beror på att detta var en typ av ärenden som vi inte prioriterade, eftersom sökandena i dessa fall hade en provisorisk utbetalning från Pensionsmyndigheten. Vi hade vid den tiden ett ansträngt läge i vår handläggning av ansökan om allmän pension och prioriterade då främst de sökanden som inte hade fått något beslut alls. Sedan hösten 2020 har vi återigen kunnat prioritera upp den här typen av ärenden och handläggningstiderna är numera mer normala.

Förutom den långa tid det tog för Pensionsmyndigheten att reagera på att vi fick in information i ärendet i maj 2019 menar vi att vi har handlagt ärendet i enlighet med våra rutiner och i enlighet med de överenskommelser som finns med övriga EU/EES-länder.

Vi vill också påminna om att informationen från Tyskland och Österrike inte påverkade AA:s garantipension och att Pensionsmyndighetens definitiva beslut om hennes allmänna pension inte skiljde sig från vårt provisoriska beslut.

AA fick möjlighet att yttra sig över Pensionsmyndighetens svar.

Bedömning

Rättslig reglering

JO:s granskning avser i första hand att kontrollera att myndigheter handlägger sker i enlighet med förvaltningslagen (2017:900), FL, och de andra regelverk som styr den formella hanteringen av ärenden. Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna i det här avseendet bör vikt läggas vid FL:s primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut.

Betydelsen av att enskilda får ett beslut inom en rimlig tid är något som inom EU-rätten utgör en del av det som brukas kallas för god förvaltning. Av artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, under rubriken Rätt till god förvaltning, framgår det att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Även i Europarådets rekommendationer om god förvaltning framhålls vikten av att ett beslut fattas inom en rimlig tid. Därtill kommer att artikel 6 och 13 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i tillämpliga fall omfattar en rätt till avgörande inom skälig tid.

I detta beslut finns det skäl att särskilt lyfta fram bestämmelserna i 9 och 11 §§ FL.

Enligt 9 § första stycket FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Bestämmelsen

innebär bl.a. att det är viktigt att myndigheten hela tiden driver ärendena framåt så att det inte uppstår passiva perioder i handläggningen.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten enligt 11 § FL underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Övergripande synpunkter på Pensionsmyndighetens handläggning av utlandsärenden

För en stor del av landets befolkning är socialförsäkringsersättningar, som t.ex. pensionsförmåner, av stor betydelse för försörjningen. Redan av det skälet kan höga krav ställas på Pensionsmyndighetens förmåga att administrera pensionssystemet och att på ett effektivt och rättssäkert sätt handlägga ärenden om sådana ersättningar.

En enskild part har ofta små möjligheter att komma till rätta med problem som innebär att ett avgörande i ett enskilt fall fördröjs oskäligt länge. Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen. Det gäller t.ex. när den enskilde är beroende av ett beslut om ekonomiskt stöd från det allmänna för sin försörjning. Att behöva vänta lång tid på ett myndighetsbeslut som gäller en sådan fråga kan skapa både otrygghet och personligt lidande för den enskilde och i vissa fall även få till följd att den enskilde drabbas av ekonomisk förlust. Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är vidare av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen (se bet. KU 1985/86:21 s. 9–10 och prop. 2016/17:180 s. 20 f. och 107 f.).

Pensionsmyndigheten anför i sitt yttrande att de långa handläggningstiderna till stor del beror på att berörda länder inom EU/EES inte alltid prioriterar denna typ av ärenden. Enligt principen om god förvaltning ska de ansvariga institutionerna inom EU/EES-länderna inom rimlig tid svara på förfrågningar i enskilda ärenden som kommer från institutioner i andra medlemsstater. Om en institution i en annan medlemsstat inte uppfyller detta krav, måste det ingå i Pensionsmyndighetens skyldigheter att påverka den utländska myndigheten så att de ärenden som Pensionsmyndigheten är ansvarig för kan avgöras inom rimlig tid. Eftersom handläggningstiderna kan variera beroende på land och på ärendets komplexitet är det vidare lämpligt att bevakningstiden anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. Huruvida det är ändamålsenligt att skicka ut en påminnelse eller vidta någon annan åtgärd bör också kunna variera mellan olika länder och olika ärenden. Pensionsmyndighetens rutin att regelmässigt sätta en bevakningstid som innebär att myndigheten under tre år inte tar några initiativ för att driva ärendena framåt kan inte godtas. Ett sådant förhållningssätt står dessutom i strid med 9 § FL.

Enligt 11 § FL har Pensionsmyndigheten dessutom en skyldighet att informera den enskilde om det visar sig att det slutliga avgörandet kommer att bli väsentligt försenat. En bevakningstid om tre år innebär att myndigheten får svårt att uppfylla denna skyldighet. Vad som är normal handläggningstid kan variera och den bedömningen får göras av myndigheten mot bakgrund av ärendets komplexitet och den information som lämnats till den sökande vid ansökningstillfället. Huruvida en fördröjning i förhållande till normal handläggningstid också utgör en väsentlig försening, beror på flera olika faktorer (se JO:s beslut den 27 oktober 2020 med dnr 221-2019). Enligt min mening står det i vart fall klart att en handläggningstid på tre år innebär en väsentlig försening.

Av remissvaret framgår inte hur Pensionsmyndigheten resonerat kring sin skyldighet enligt 11 § FL. Att det funnits generell information om handläggningstiderna på myndighetens webbplats, kan inte på något sätt likställas med den individuellt anpassade information som enskilda enligt 11 § FL har rätt att få. Det framgår av myndighetens remissvar att svarstiderna från andra EU/EES-länder kan skilja sig från några veckor till flera år. Denna variation understryker behovet av individuell information.

I samband med min granskning av Pensionsmyndighetens handläggning av ärenden om bostadstillägg har det framkommit att myndigheten först i maj 2021 fattade beslut om en rutin för tillämpningen av 11 § FL (se JO:s beslut den 19 maj 2022 med dnr 5920-2020 och dnr 6365-2020). Inte heller i ärenden om allmän pension verkar en sådan rutin ha funnits under åren 2018-2021, trots att det, att döma av Pensionsmyndighetens remissvar, regelmässigt förekom väsentliga förseningar i sådana ärenden med utlandsanknytning. Jag förutsätter att rutiner för tillämpning av 11 § FL nu har införts även i detta ärendeslag.

Jag vill i sammanhanget nämna att JO vid flera tillfällen kritiserat Försäkringskassan för långa handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning och då bl.a. konstaterat att dröjsmålet ofta berott på svårigheter att få in nödvändigt material från utländska myndigheter (se t.ex. JO 2015/16 s. 535 och JO:s protokoll den 23 augusti 2019 med dnr 3434-2019). I andra fall har de långa handläggningstiderna snarare berott på Försäkringskassans egen handläggning. Som framgår av det sistnämnda beslutet hade Försäkringskassan vidtagit åtgärder i form av bl.a. nyrekryteringar och övertidsarbete som gett gott resultat.

Handläggningen av AA:s ärende

När det gäller AA:s ärende framgår det att hennes ansökan om pension kom in till Pensionsmyndigheten i augusti 2018 och att det redan av ansökan framgick att Pensionsmyndigheten behövde hämta in information från Tyskland och Österrike för att kunna fatta beslut i ärendet. Trots det vidarebefordrades inte ansökan till pensionsmyndigheterna i Tyskland och Österrike förrän tre veckor efter att den hade kommit in. Den 19 oktober 2018, dvs. efter en och en halv

månad, fattade Pensionsmyndigheten ett provisoriskt beslut om pension fr.o.m. november 2018. Jag ser generellt positivt på att Pensionsmyndigheten fattar sådana beslut i de ärenden där information från ett annat EU/EES-land behövs och i AA:s ärende gjordes det dessutom inom rimlig tid. Det ska emellertid framhållas att den omständigheten att en myndighet fattar interimistiska beslut inte fråntar myndigheten skyldigheten att handlägga sina ärenden snabbt och effektivt (se JO:s beslut den 10 december 2021, dnr 513-2020).

Den 4 december 2018 skickades en kopia av det provisoriska beslutet till respektive myndighet i Tyskland och Österrike, vilket borde ha skett redan i anslutning till att det provisoriska beslutet fattades. Ärendet lades därefter på bevakning. Som nämnts ovan är jag mycket kritisk till att bevakningstiden sattes till så lång tid som tre år.

Den 6 maj 2019 kom de begärda handlingarna från Tyskland in och vissa av handlingarna från Österrike. Information om de österrikiska försäkringsperioderna saknades emellertid fortfarande och Pensionsmyndigheten kunde därför inte fatta ett slutligt beslut. I detta läge borde enligt min mening en påminnelse ha skickats till Österrike om att Pensionsmyndigheten även behövde information om försäkringsperioderna. En sådan påminnelse skickades ut först den 5 november 2020, dvs. ett och ett halvt år senare. Pensionsmyndigheten skickade sedan ytterligare en påminnelse den 11 mars 2021. Såvitt framgår skedde detta på grund av att AA hade hört av sig och efterfrågat ett beslut i sitt ärende.

Information om de österrikiska försäkringsperioderna kom in till Pensionsmyndigheten först den 28 april 2021, dvs. nästan ett halvår efter att den första påminnelsen hade skickats ut. När underlaget för beslutet var komplett tog det närmare fyra månader innan det kommunicerades med AA.

Pensionsmyndigheten fattade slutligt beslut i ärendet den 1 september 2021. Sammanlagt tog det alltså tre år från det att AA:s ansökan kom in den 31 augusti 2018 till dess att Pensionsmyndigheten fattade ett slutligt beslut om hennes pension. Den sammanlagda handläggningstiden är oacceptabelt lång och har berott både på Pensionsmyndighetens passivitet under väntan på beslutsunderlag från utlandet och på myndighetens egna handläggningstider.

Skyldigheten att enligt 11 § FL skicka en underrättelse om att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat, gäller i förhållande till varje enskild part. I detta fall bör det på ett tidigt stadium ha stått klart för Pensionsmyndigheten att avgörandet skulle bli väsentligt försenat. Såvitt framgår har ingen underrättelse om förseningen skickats till AA. Enligt min mening borde Pensionsmyndigheten, i vart fall i samband med att det provisoriska beslutet fattades, ha informerat AA om att handläggningstiden skulle kunna bli lång.

Pensionsmyndigheten ska kritiseras för att myndigheten inte uppfyllt sina skyldigheter enligt 11 § FL.

Genom det slutliga beslutet fastställdes AA:s pension till samma belopp som i det provisoriska beslutet. Den utdragna handläggningstiden har alltså inte lett till någon rättsförlust för henne men har inneburit att hon under närmare tre års tid svävat i ovisshet om sina ekonomiska förhållanden. I ett annat ärende skulle dessutom de ekonomiska konsekvenserna ha kunnat vara större.

Avslutande kommentarer

Av Pensionsmyndighetens remissvar framgår att länderna inom EU/EES är på väg att införa ett system för elektroniskt informationsutbyte, vilket naturligtvis är positivt. Jag har för avsikt att senare följa upp handläggningstiderna för pensionsärenden med utlandsanknytning och hur tillämpningen av 11 § FL fungerar.

Ärendet avslutas.