

Ett initiativärende om en försäkringskassas handläggning av ärenden rörande omprövning av beslut om pension enligt det gamla pensionssystemet och beslut om pensionsrätt enligt övergångsbestämmelserna till det nya pensionssystemet

JO Pennlöv meddelade den 18 januari 2002 ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Vid granskning av handlingar hos Stockholms läns allmänna försäkringskassa den 12 februari 2001 uppmärksammades bl.a. följande. I en skrift som kom in till försäkringskassan den 8 oktober 1999 begärde AA omprövning av ett beslut rörande ålderspension. Försäkringskassan hade ännu inte fattat något beslut i ärendet. Den 11 april 2000 inkom till kassan en skrift från BB, i vilken hon begärde omprövning av ett beslut rörande pensionsrätt. Inte heller det ärendet var avgjort. Jag beslutade att inom ramen för ett på mitt initiativ upptaget ärende inhämta försäkringskassans yttrande över handläggningen av de nämnda ärendena.

Utredning

Efter remiss till Stockholms läns allmänna försäkringskassa anförde direktören CC den 23 april 2001 följande (*bilagorna har utelämnats här, min anm.*).

Redogörelse för handläggningen

AA

AA har i skrivelse den 2 oktober 1999 begärt att försäkringskassan skall ompröva hans beslut om ålderspension daterat den 28 september 1999. Försäkringskassan har i sitt beslut baserat pensionens storlek på 27 intjänade poängar av 30 möjliga för full ATP. AA har i sin begäran om omprövning yrkat att ATP skall baseras på 30 poängar.

AA:s begäran om omprövning kom behörig handläggare tillhanda den 12 november 1999. Ärendet blev sedan liggande till den 1 mars 2000 då handläggaren tog kontakt med AA för att närmare utreda grunderna för omprövningsbegäran. AA uppgav att han själv avsåg att kontakta skattemyndigheten för att få en ändring av ATP-poängen till stånd. Han uppgav att han skulle återkomma till försäkringskassan när han fått besked från skattemyndigheten. AA ville även att försäkringskassan skulle avvakta med beslut till dess att han varit i kontakt med skattemyndigheten.

Den 24 januari 2001 sände försäkringskassan ett brev till AA med förfrågan om han erhållit något svar från skattemyndigheten rörande hans uteblivna pensionspoängar.

I brevet upplystes om att nuvarande pensionsberäkning var riktig utifrån de befintliga uppgifterna från skattemyndigheten. AA fick även uppgiften att om skattemyndigheten ändrar sina uppgifter skulle även hans pension räknas om. I brevet uppmanades AA att lämna besked till försäkringskassan om han ville att försäkringskassan skulle avsluta omprövningen.

Den 31 januari 2001 ringer AA till försäkringskassan. Han uppger att han helt enkelt glömt bort att kontakta skattemyndigheten men att han skall göra detta snarast. Han ville fortfarande att försäkringskassan skulle avvakta med sitt beslut till dess att han fått besked från skattemyndigheten.

AA har därefter inte hört av sig till försäkringskassan. Ärendet ligger under bevakning.

BB

BB har i skrivelse den 10 april 2000 begärt omprövning av pensionsgrundande inkomst (PGI) för åren 1989 till 1998. Hon har anfört att försäkringskassan skall utreda om uppgifterna för åren 1989 till 1998 är rätt beräknade. Försäkringskassan sände bekräftelsebrev till BB den 29 augusti 2000.

Försäkringskassan uppfattade först att BB begärt omprövning enbart av pensionsrätten och att det var kassan som skulle göra omprövningen. I avvaktan på handläggningsrutiner har ärendet legat på lokalkontoret för vidare utredning kring vilka frågor som skall prövas av försäkringskassan och vilka som skall prövas av skattemyndigheten när det gäller omprövning av pensionsrätter. Ärendet översändes till centralkontoret den 27 november 2000.

Försäkringskassan ändrade då uppfattning om BB:s begäran om omprövning. Försäkringskassan ansåg att omprövning skulle ske av PGI och av pensionsrätten. Enligt försäkringskassans handläggningsrutiner skall begäran om omprövningar av PGI översändas till skattemyndigheten för handläggning där. Detta gjordes den 5 december 2000.

BB har framställt frågor rörande försäkringskassans beräkning av hennes antagandepoäng. Dessa frågor har försäkringskassan besvarat i ett brev daterat den 2 april 2001.

Försäkringskassan har avvaktat skattemyndighetens prövning av PGI, som baseras på den taxerade inkomsten. Under tiden har försäkringskassan försökt att utreda vidare med skattemyndigheten om pensionsrätten kunde ha grundats på felaktiga uppgifter från skattemyndigheten. Av denna anledning begärdes in längdutdrag från skattemyndigheten rörande den taxerade inkomsten för de aktuella åren. Detta utdrag visade inga andra uppgifter än de som hade legat till grund för beslutet om pensionsrätten.

Försäkringskassan har under handläggningen haft kontakt med BB:s ombud. Försäkringskassan har då förklarat att pensionsrätten grundar sig på fastställd PGI och att BB måste vända sig till skattemyndigheten för att lämna de uppgifter som behövs för att ändra taxeringsbeslutet.

Yttrande

Dessa två ärenden rör handläggningen av pension och pensionsrätt. Det första ärendet är handlagt utifrån reglerna i det gamla pensionssystemet. Det andra ärendet är handlagt utifrån övergångsreglerna till det nya pensionssystemet. Bägge ärendena har det gemensamt att försäkringskassans beslut grundar sig på skattemyndighetens beslut utifrån den taxerade inkomsten. För att försäkringskassan skall kunna ändra sitt pensionsbeslut vid omprövning förutsätts att skattemyndigheten prövat och ändrat taxeringen för de aktuella åren. I ett sådant ärende förutsätts att den försäkrade förser skattemyndigheten med uppgifter så att en ändring kan komma till stånd. Försäkringskassan har begränsade möjligheter att på egen hand vara skattemyndigheten behjälplig med adekvata uppgifter. Försäkringskassan kan för egen del endast kontrollera att de uppgifter som skattemyndigheten lagt [till] grund för bestämmande av ATP eller PGI är korrekta utifrån skattelängden.

AA har begärt omprövning av pensionsbeslut baserat på ATP-poängen. Dessa baseras på den av skattemyndigheten fastställda taxerade inkomsten. I det fall den försäkrade anför att uppgiften är oriktig måste han själv vända sig till skattemyndigheten för att den skall göra en omprövning av den taxerade inkomsten. Försäkringskassan kan inte lämna underlag så att skattemyndigheten kan pröva taxeringen.

I det nu aktuella ärendet har AA anfört att det saknas uppgifter från viss anställning. Han har själv uppgivit att han skall undersöka orsaken till detta hos skattemyndigheten. AA har begärt att försäkringskassan skall avvakta att besluta i ärendet under tiden. Skulle försäkringskassan gå vidare i handläggningen med nu föreliggande underlag finns ingen möjlighet att ändra tidigare beslut. Försäkringskassan har därför valt att vänta med ytterligare handläggning till dess att skattemyndigheten gjort sin prövning. Ärendet har därför dragit ut på tiden.

Det kan konstateras att AA inte skulle ha gjort någon rättsförlust om försäkringskassan redan i ett tidigare skede beslutat i ärendet och avslagit omprövningsbegäran. I det fall skattemyndigheten vid en senare prövning ändrar AA:s taxering och ATP kommer försäkringskassan att ändra pensionsbeslutet. AA har då möjligheten att överklaga detta beslut. Det kan därför ifrågasättas om försäkringskassan skall fortsätta att vänta på skattemyndighetens beslut. Eftersom försäkringskassan ändå nu har beviljat anstånd kommer kontakt nu att tas med AA. Därefter kommer försäkringskassan att fatta beslut i ärendet oavsett om AA fått besked från skattemyndigheten eller ej.

Vad gäller BB:s omprövningsbegäran har försäkringskassan översänt ärendet till skattemyndigheten för att den skall kunna pröva PGI. Enligt 44 § lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension skall bestämmelserna i 13 kapitlet 9 § första och andra styckena lagen om inkomstgrundad ålderspension tillämpas när det gäller omprövning av pensionsrätt för retroaktiv tid. Någon hänvisning till tredje stycket som reglerar förfarandet vid omprövning av PGI hos skattemyndigheten finns inte. Försäkringskassan har ändå funnit att ärendet bör översändas till skattemyndigheten för prövning av PGI.

När besluten om pensionsrätt för retroaktiv tid sändes ut under våren 2000 fanns inga handläggningsrutiner för hur omprövning av dessa ärenden skulle gå till. Riksförsäkringsverket (RFV) utlovade att det skulle komma ett tekniskt stöd i november 2000 som försäkringskassan skulle använda sig av för att mata in ändringsbesluten. RFV uppmanade även försäkringskassan att avvakta med omprövningarna tills vidare instruktioner skulle komma. I maj 2000 meddelade RFV att försäkringskassorna själva fick utveckla handläggningsrutiner men vidhöll att ett maskinellt stöd för ändringsbeslut skulle finnas att tillgå i november 2000.

Försäkringskassan hade avvaktat ytterligare besked från RFV och under tiden hade omprövningsärendena legat och väntat. I maj påbörjades handläggningen. Försäkringskassan upptäckte redan i inledningen att det fanns svårigheter att göra en gränsdragning mellan försäkringskassans prövningsram och skattemyndighetens prövningsram. Av denna anledning inleddes ett lokalt samarbete med skattemyndigheten för att kunna påbörja handläggningen av ärendena så att besluten skulle vara klara för inmatning till november.

Under försommaren 2000 träffades representanter från skattemyndigheten och försäkringskassan i Stockholm för att tillsammans finna en fungerande handläggningsrutin. Det fanns oklarheter om hur omprövningarna av de retroaktiva besluten skulle handläggas. Träffarna fortsatte under sensommaren. Försäkringskassan utfärdade till slut en rutin för vilka ärenden som skulle översändas till skattemyndigheten (bilaga 1) och hur handläggningen skulle gå till efter det att skattemyndigheten fattat sitt PGI-beslut. Försäkringskassans handläggningstider är därmed beroende av skattemyndighetens handläggningstider.

Enligt uppgift från skattemyndigheten är handläggningstiderna varierande under året. I samband med taxeringsbesluten i augusti varje år inkommer en stor mängd omprövningar som måste prioriteras. Försäkringskassans ärenden kan därför komma att dra ut på tiden.

I september 2000 meddelade RFV att det utlovade teknikstödet för ändringsbeslut skulle levereras först i mars 2001. Stödet var avsett att omfatta såväl beslut om ändring av pensionsrätt på grund av ändrad PGI som för ändrad barnårsrätt. I början av 2001 levererades stödet. Det omfattade då endast ändring av pensionsrätt till följd av ändrad PGI. Vad gäller barnårsrätten har ändringsbeslut inte kunnat sändas till berörda försäkrade maskinellt, utan försäkringskassan fick sända ut dessa beslut manuellt. Enligt RFV:s rekommendation gjordes detta under våren 2001.

De olika beskederna från RFV har medfört att försäkringskassan haft svårigheter att hitta bra handläggningsrutiner för omprövningar av pensionsrätter. Det har även medfört störningar i all omprövning av pensionsärenden. Detta har även fått till följd att handläggningstiderna blivit långa i pensionsärenden som inte berörs av det nya pensionssystemet. Med det nya pensionssystemet har dessutom antalet ärenden på pensionsidan ökat. Försäkringskassan hoppas genom en ny organisation av omprövningsverksamheten att komma till rätta med handläggningstiderna. Ytterligare resurser har även tillförts pensionsomprövningen.

Sammanfattningsvis visar handläggningen av dessa två ärenden att det inte endast beror på försäkringskassans handläggningsrutiner att omprövningarna dragit ut på tiden. Försäkringskassan skulle dock kunnat fatta beslut i ärendena på befintliga underlag men har valt att avvakta skattemyndighetens besked för att kunna göra en omprövning utifrån ett fullständigt underlag. Enligt försäkringskassans bedömning kan ett tidigt avslag utan underlag från skattemyndigheten inte vara i de försäkrades intresse eftersom de i första hand vill ha en ändring till stånd. Det finns dock en rimlig gräns för hur länge försäkringskassan bör medge anstånd.

Försäkringskassan kan bara beklaga att rutinerna för omprövningar enligt införandelagen inte varit effektivare. Samtidigt som de försäkrade önskar få besked i sina ärenden är det dock av vikt att påpeka att besluten om pensionsrätter inte legat till grund för någon faktisk utbetalning och att de försäkrade på så sätt inte gått miste om någon ersättning under den långa handläggningstiden. Försäkringskassan har dock stor förståelse för att handläggningstiden framstår som orimligt lång för den som önskar få ett besked.

Härefter upprättade föredraganden i ärendet en promemoria, av vilken framgick bl.a. följande.

Försäkringskassan har den 23 april 2001 kommit in med remissvar. Av detta framgår att försäkringskassan haft vissa svårigheter i samband med handläggningen av BB:s omprövningsärende. Svårigheterna förefaller till viss del vara en följd av ett från Riksförsäkringsverket sent levererat teknikstöd. Vidare förefaller av verket tidigare utlovade handläggningsanvisningar överhuvudtaget inte ha tillhandahållits försäkringskassorna.

Riksförsäkringsverket bör yttra sig i ovan nämnda avseenden.

Efter remiss anförde Riksförsäkringsverket (RFV), genom överdirektören DD, den 15 juni 2001 i huvudsak följande.

Yttrande

Riksförsäkringsverket har av JO ombetts att särskilt yttra sig över tillhandahållet teknikstöd och handläggningsanvisningar.

Arbetet med genomförandet av det nya pensionssystemet har varit ytterst tidskritiskt och mycket resurskrävande. En förutsättning för genomförandet av pensionsreformen har varit att administrationen av besluten om pensionsrätt och pension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) liksom hanteringen av ändringsbeslut i huvudsak skall vara automatiserad. Något annat har varken varit administrativt eller ekonomiskt möjligt. Regleringen kräver en systemuppbyggnad som har visat sig bli mycket omfattande. Det komplicerade regelverket, både materiellt och processuellt och de svårigheter att få ett korrekt underlag som blir en följd av att nya regler tillämpas på förhållanden som ligger

mycket långt tillbaka i tiden medförde att vissa prioriteringar behövde göras. I första hand prioriterades de årliga besluten om pensionsrätter.

Besluten som meddelades i pensionsutskicket för år 2000 rörde 5,3 miljoner människor och avsåg 39 intjänandeår (1960–1998). De maskinella ändringsrutinerna fanns inte tillgängliga när de ”årliga besluten” skickades ut våren 2000. Det var ursprungligen planerat att ändringsbesluten avseende intjänandeåren 1960–1998 skulle kunna sändas ut i november 2000, men det visade sig inte vara möjligt. Detta kunde ske först i mars 2001. Detta har orsakat vissa problem för försäkringskassorna. Riksförsäkringsverket kan bara beklaga detta.

En omprövning på den enskildes initiativ, som innebär att försäkringskassan inte ändrar beräkningsunderlaget, betyder att några nya belopp eller underlag inte skall tillföras systemen. I det aktuella omprövningsärendet rörande BB skulle försäkringskassan således, om omprövningen inte innebar någon ändring i beräkningsunderlaget, ha kunnat fatta beslut utan att ha tillgång till något tekniskt stöd.

Om den försäkrade begärt omprövning av sin pensionsgrundande inkomst (PGI) skulle försäkringskassan snarast ha vidarebefordrat ärendet till skattemyndigheten som beslutar om PGI och underrättat den försäkrade om detta.

Försäkringskassan hade i och för sig kunnat fatta ett beslut som innebar ändring i beräkningsunderlagen innan de maskinella rutinerna var klara, men detta beslut och underlaget för det hade först senare kunnat behandlas i IT-systemet. Det skulle inneburit att IT-systemet, som skall redovisa samtliga beslut och underlagen för dessa, under en period inte var uppdaterat med aktuella uppgifter. Med anledning av detta och den risk för att det skulle uppstå fel i ändringshanteringen av besluten för den retroaktiva tiden från 1960–1998, gjorde Riksförsäkringsverket bedömningen att försäkringskassorna borde avvakta med dessa ändringsbeslut tills de maskinella beräkningarna och besluten kunnat framställas. Riksförsäkringsverket informerade försäkringskassorna om detta bl.a. vid konferenser.

Framdeles kommer leveranser från skattemyndigheten av datafiler med ändrade pensionsgrundande inkomster att ske var fjortonde dag och Riksförsäkringsverket kommer fr.o.m. mitten av november 2001 att ha en daglig uppdatering av ändringsimpulser. Användningen av den maskinella rutinen kommer då inte att fördröja handläggningen av omprövningarna.

När det gäller stöd i handläggningen har försäkringskassan haft Allmänna Råd 1998:14, som behandlar omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut både enligt bestämmelserna i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) och enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Dessutom har försäkringskassan haft Allmänna Råd 1998:15 som behandlar både de materiella och de processuella reglerna enligt LIP.

Beträffande handläggningsrutiner har insatser gjorts för att förbättra informationen till försäkringskassorna. Under år 2000 och år 2001 har Riksförsäkringsverket genomfört flera utbildningar och konferenser som rört omprövning och ändring av beslut om pensionsrätter. Vid dessa tillfällen har även information getts rörande tillvägagångssättet om den försäkrade begärt omprövning av den pensionsgrundande inkomsten. Under år 2000 har arbete påbörjats med att omarbete de ovan nämnda allmänna råden till vägledning. Dessa vägledningarna beräknas bli klara under sommaren 2001. De nya vägledningarna kommer att innehålla utförligare beskrivningar både om de materiella och de processuella reglerna.

Sammanfattningsvis kan sägas att reglerna, som är komplicerade både i materiellt och processuellt hänseende, leder till att IT-systemet, särskilt när det gäller ändringsrutinerna, blir såväl ytterst invecklat som mycket omfattande. Ett problem är också att innebörden av centrala bestämmelser i LIP i vissa fall inte är entydiga. Verket har med hänsyn till dessa svårigheter hos socialdepartementet hemställt om vissa lagändringar. Nämnda problem har som tidigare sagts medfört förseningar i systembyggnaden. De kan också ha lett till att, särskilt mot bakgrund av att ändrings- och omprövningsreglerna enligt LIP i väsentliga avseenden avviker från vad som gäller för andra delar av socialförsäkringen, informationen till

försäkringskassorna inte i alla avseenden varit så klar och fullständig som varit önskvärt.

Bedömning

Inledning

Vid min granskning av ärendena rörande AA och BB reagerade jag inledningsvis på de långa handläggningstiderna. Snart insåg jag att dessa delvis var orsakade av en osäkerhet hos kassan om hur ärendena skulle handläggas. Jag kommer därför nedan att främst uppehålla mig vid hur jag anser att ärenden av de aktuella slagen bör handläggas. Först skall jag dock nämna något om bl.a. handläggningstider för omprövningsärenden.

Allmänt om handläggningstider för en försäkringskassas omprövning av beslut m.m.

Om en enskild som beslutet angår begär omprövning av ett tjänstemannabeslut om försäkring skall försäkringskassan enligt 20 kap. 10 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) ompröva beslutet.

Enligt RFV:s allmänna råd (AR 1998:14) Omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut, som gällde t.o.m. den 31 augusti 2001, rekommenderade verket att omprövning av beslut skulle göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranledde annat. Enligt verket avsågs med särskilda skäl t.ex. att extra tid behövdes för att skaffa in medicinska underlag och utredningar eller att den försäkrade begärde anstånd för att komplettera ärendet. Även i de från den 1 september 2001 gällande allmänna råden om omprövning och ändring enligt AFL (RAR 2001:4) anger RFV att omprövning av beslut bör göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Jag har i ett stort antal beslut understrukit vikten av att försäkringskassorna fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor. Den främsta anledningen till att jag anser det så betydelsefullt är att det är först sedan kassan har meddelat sitt omprövningsbeslut som den försäkrade har möjlighet att få sin sak överprövad i högre instans. Om en försäkringskassa dröjer för länge med sitt omprövningsbeslut kommer således den försäkrades rätt att få sin sak prövad i domstol att försenas i motsvarande mån.

För ärenden enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP) gäller delvis liknande regler för omprövning som för ärenden enligt AFL. Vissa bestämmelser i LIP skiljer sig dock både i fråga om systematik och sak. Jag skall nedan kort beröra de bestämmelser som är av intresse i detta ärende.

Enligt 13 kap. 9 § första stycket LIP skall ett beslut enligt lagen omprövas bl.a. om den som beslutet avser begär det. Av 17 § första stycket samma kapitel framgår att en enskild endast får överklaga beslut som tillkommit genom omprövning. Nämnda bestämmelser motsvarar i stort de som gäller enligt AFL. Bestämmelser i LIP som däremot saknar tidigare motsvarighet är 13 kap. 9 § andra och tredje stycket. Enligt det andra stycket får som huvudregel ett beslut om pensionsgrundande inkomst

eller andra pensionsgrundande belopp omprövas på begäran av den enskilde bara i samband med att beslutet om pensionsrätt eller pensionspoäng omprövas. Enligt tredje stycket skall försäkringskassan, om det vid omprövning av ett beslut om pensionsrätt eller pensionspoäng skall göras en prövning av den pensionsgrundande inkomst som legat till grund för beslutet, överlämna ärendet i den delen till skattemyndigheten för omprövning av beslutet om denna inkomst.

Enligt de ovan nämnda tidigare gällande allmänna råden (AR 1998:14) rekommenderade RFV att beslut om omprövning, när den försäkrade eller den som är berörd har begärt omprövning av ett beslut enligt LIP, skulle fattas inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranledde annat. Som exempel på särskilda skäl angavs att den försäkrade begärt anstånd för att komplettera ärendet. RFV förefaller inte ha gett ut några nya rekommendationer i nämnt avseende.

Vad gäller omprövning av beslut om bl.a. pensionsrätt för åren 1960–1998, som skall fastställas enligt lagen (1998:675) om införande av lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (InFL), hänvisas i 44 § InFL i tillämpliga delar till 13 kap. 9 § första och andra stycket LIP. Någon gällande rekommendation om handläggningstider för denna typ av ärenden förefaller inte finnas.

Omprövning av beslut som fattats enligt bestämmelserna i det gamla pensionssystemet

Försäkringskassans beslut den 28 september 1999 om ålderspension rörande AA, född 1934, var fattat enligt bestämmelserna i det gamla pensionssystemet, dvs. med stöd av huvudsakligen AFL. AA gjorde i sin begäran om omprövning gällande att han hade 30 intjänade poängar mot de 27 som enligt kassans beslut tillgodoräknats honom.

Enligt 11 kap. 6 § AFL tillgodoräknas en försäkrad pensionspoäng för varje år för vilket pensionsgrundande inkomst fastställts för honom. Enligt 1 § lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (LBP) bestäms pensionsgrundande inkomst av viss skattemyndighet. Av 8 a § samma lag framgår att skattemyndigheten skall ompröva sitt beslut om den försäkrade begär det eller om det finns andra skäl.

AA:s begäran om omprövning skall handläggas med stöd av aktuella regler i 20 kap. AFL. Även den av RFV, i först AR 1998:14 och senare i RAR 2001:4, rekommenderade handläggningstiden på sex veckor är tillämplig på AA:s omprövningsärende.

Det har inte framkommit att det för denna typ av ärenden finns någon närmare handläggningsordning. Enligt min uppfattning kan ärendena handläggas på två alternativa sätt. Jag skall beskriva dessa alternativ nedan.

Försäkringskassan har i sitt remissvar anfört att AA inte skulle ha åsamkats någon rättsförlust om kassan i ett tidigare skede avslagit hans begäran om omprövning. Detta på grund av att kassan kommer att ändra pensionsbeslutet för det fall

skattemyndigheten skulle ändra hans taxeringar. Pensionsbeslutet har AA möjlighet att överklaga.

Försäkringskassan har inte närmare angett på vilken grund kassan skulle kunna företa en sådan s.k. följdändring, dvs. justering av pensionsbeslutet sedan skattemyndigheten ändrat ett tidigare beslut om pensionsgrundande inkomst (beräkningsunderlaget). Jag utgår dock från att kassan avsett en tillämpning av 20 kap. 10 a § AFL. Vid bestämmelsens tillkomst uttalade visserligen departementschefen i den allmänna motiveringen att bestämmelsen skall ta sikte på endast beslut som var felaktiga redan när de fattades, således ursprungliga felaktigheter, (prop. 1977/78:20 s. 83). Men i specialmotiveringen till densamma anges som exempel på användningsområde för tillämpningen av bestämmelsens punkt två, dvs. när ett beslut blivit oriktigt därför att det har grundats på ett uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, att det påvisats en ny beräkning av pensionsgrundande inkomst i ett pensionsärende (a. prop. s. 94).

Jag återkommer nu till frågan på vilka sätt försäkringskassan lämpligtvis kan handlägga ett ärende av det aktuella slaget.

Ett alternativ är att försäkringskassan avslår den försäkrades begäran om omprövning med hänvisning till att grundbeslutet är riktigt utifrån de uppgifter som kassan har, givetvis under förutsättning att så är fallet. I samband med beslutet bör kassan informera den försäkrade om att det för en ändring av grundbeslutet i princip krävs att beräkningsunderlaget för detta ändras, dvs. att skattemyndigheten ändrar den försäkrades pensionsgrundande inkomst, och att den försäkrade själv får ta initiativ till en sådan ändring. Vidare bör den försäkrade informeras om att försäkringskassan på eget initiativ företar en följdändring av pensionsbeslutet för det fall skattemyndigheten ändrar den pensionsgrundande inkomsten.

Ett annat alternativ är att den försäkrade i snar anslutning till att begäran om omprövning kommit in underrättas om vad som krävs för att få till stånd en ändring av pensionsbeslutet. Den försäkrade bör därvid ges möjlighet att inom en viss tid inkomma med det erforderliga materialet vid påföljd att försäkringskassan annars prövar ärendet på befintligt underlag.

En risk med alternativ två är att ärenden blir liggande omotiverat länge hos försäkringskassan. Mot denna bakgrund, och då jag inte kan finna att den försäkrade skulle lida någon rättsförlust vid tillämpningen av det första alternativet, anser jag att detta är att föredra.

Jag vill här skjuta in att jag är medveten om att LBP upphörde att gälla vid utgången av år 1998. Bestämmelserna i lagen skall dock fortsätta att gälla vid beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om allmän försäkring avseende år 1998 och tidigare (4 § första stycket InfL). Att jag anser att LBP fortfarande är tillämplig även vid omprövning av beslut om pensionsgrundande inkomst som fattats enligt den lagen framgår av min bedömning av ärendet rörande BB nedan.

Försäkringskassans handläggning i AA:s ärende är präglad av alltför långa uppehåll i densamma. Handläggningen illustrerar också faran med att, vid medgivande av anstånd eller liknande, inte utsätta ett datum för den senaste dagen då komplettering skall inges. Hade ärendet handlagts i enlighet med något av de två ovan angivna alternativen hade antagligen handläggningen inte blivit så långdragen. En handläggning enligt det första alternativet hade givetvis stämt bäst överens med den rekommenderade handläggningstiden på sex veckor.

Omprövning av beslut som fattats enligt övergångsbestämmelserna till det nya pensionssystemet

Försäkringskassans beslut den 28 februari 2000 om pensionsrätt rörande BB, född 1941, var fattat enligt övergångsbestämmelserna till det nya pensionssystemet, dvs. enligt InfL. Försäkringskassan har tolkat BB:s begäran om omprövning så att hon var missnöjd med de pensionsgrundande inkomster som tidigare faststälts och således handlagt hennes begäran härefter.

Vid det nya pensionssystemets ikraftträdande hade en stor del av de personer som omfattas av systemet redan tjänat in rätt till pensionen, dvs. pensionspoäng, inom ATP-systemet. Det är mot denna bakgrund som det i InfL finns bestämmelser som gör det möjligt att inom ramen för det nya systemet ta hänsyn till tillgodoräknade pensionspoäng för perioden 1960–1998. Jag skall kort beröra vissa av bestämmelserna nedan.

Enligt 43 § InfL hade försäkringskassan att senast den 31 mars 2000 till den som beslutet avser skicka en underrättelse om fastställd pensionsrätt enligt 28 § första stycket samma lag för åren 1960–1998. Detsamma gäller enligt sistnämnda lagrum pensionsgrundande belopp till föräldrar till små barn enligt 3 kap. 10 § LIP och, för åren 1995–1998, pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring enligt 3 kap. 8 § samma lag. Enligt 28 § andra stycket InfL beräknas pensionsrätt, utom på pensionsgrundande inkomster beräknade enligt 10 §, på pensionsgrundande belopp som avses i 10 § och i 28 § första stycket andra meningen.

Enligt 10 § InfL skall för tid före år 1999, vid tillämpningen av LIP, med en persons pensionsgrundande inkomst respektive pensionsgrundande belopp enligt 3 kap. 4 § den lagen avses de pensionspoäng som personen med anledning av sin pensionsgrundande inkomst respektive förtidspension tillgodoräknats för det berörda året enligt lagen (1959:291) om försäkring för allmän tilläggspension eller enligt AFL multiplicerat med det basbelopp för respektive år som anges i 9 § 1–3 och avrundat till närmaste hundratal kronor. Vid beräkningen skall pensionspoängen som avser pensionsgrundande inkomst ökas med talet ett.

Den av försäkringskassan fastställda pensionsrätten bygger således inte på några nya beslut om pensionsgrundande inkomst utan på en rekonstruktion av tidigare fastställda sådana.

Då kommer jag till frågan hur en begäran om omprövning av ett beslut om pensionsrätt för förfluten tid skall handläggas, när den försäkrade, som i förevarande fall, ifrågasatt om inte den pensionsgrundande inkomsten är felaktig.

Det gäller således här pensionsgrundande inkomst som fastställts avseende år före 1999.

Som framgått ovan stadgas i 44 § InfL att för beslut enligt 28 § gäller, såvitt här är av intresse, i tillämpliga delar 13 kap. 9 § första och andra styckena LIP. Enligt första stycket i den sistnämnda paragrafen skall ett beslut enligt LIP omprövas bl.a. om den som beslutet avser begär det. Enligt det andra stycket får, som huvudregel, ett beslut om pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp omprövas på begäran av den enskilde bara i samband med att beslutet om pensionsrätt eller pensionspoäng omprövas. 44 § InfL saknar dock hänvisning till 13 kap. 9 § tredje stycket LIP. I detta stycke stadgas att försäkringskassan skall, om det vid omprövning av ett beslut om pensionsrätt eller pensionspoäng skall göras en prövning av den pensionsgrundande inkomsten som legat till grund för beslutet, överlämna ärendet i den delen till skattemyndigheten för omprövning av beslutet om denna inkomst.

Försäkringskassan har i sitt remissvar uppgett att det förelåg oklarheter om hur ärendena om omprövning av de retroaktiva besluten skulle handläggas, men att kassan så småningom fann att BB:s ärende borde översändas till skattemyndigheten för prövning av den pensionsgrundande inkomsten. Det förefaller dock som att kassan senare ändrat uppfattning och förklarat för BB att hon själv måste vända sig till skattemyndigheten för att få till stånd en ändring av taxeringarna. RFV har i sitt svar anfört att om den försäkrade begärt omprövning av sin pensionsgrundande inkomst skulle försäkringskassan snarast ha vidarebefordrat ärendet till skattemyndigheten. – Som kommer att framgå nedan anser jag att det knappast var lagstiftarens avsikt att denna typ av ärenden skulle handläggas på nämnt sätt.

Av 1 § InfL stadgas bl.a. att lagen innehåller bestämmelser om tillgodoräknande av pensionsrätt och andra pensionsgrundande belopp än pensionsgrundande inkomst för tid före år 1999.

I 3 § andra stycket InfL anges att bestämmelserna i LIP om fastställande av bl.a. pensionsgrundande inkomst skall tillämpas första gången för år 1999. I 4 § första stycket sägs att bestämmelserna i LBP skall upphöra att gälla vid utgången av år 1998. Bestämmelserna i den lagen skall dock fortsätta att gälla vid beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt AFL avseende år 1998 och tidigare.

Bestämmelserna i LBP skall således fortsätta att gälla vid beräkningen av pensionsgrundande inkomst avseende år före 1999. Med utgångspunkt i den nämnda bestämmelsens ordalydelse är det enligt min mening inte helt givet att den kan anses innefatta även omprövningsreglerna i LBP. De nedan angivna uttalandena i förarbetena till det reformerade pensionssystemet (prop. 1997/98:151) talar dock för att lagstiftaren avsett detta. På s. 328 anför departementschefen bl.a. följande.

Det är den registrerade pensionspoängen för varje år som utgör utgångspunkten för den pensionsgrundande inkomst som för år i förfluten tid skall beräknas för den enskilde. Denne kommer därmed inte, genom att hänvisa till sin självdeklaration eller annat underlag, att kunna få till stånd en beräkning av pensionsgrundande

inkomst för tid före år 1960 eller en högre pensionsgrundande inkomst för år i förfluten tid än vad som följer av en omräkning av pensionspoängen. Det senare gäller såväl i de fall då det har registrerats pensionspoäng för den berörde som då någon sådan poäng inte registrerats på grund av att inkomsterna inte har överstigit ett basbelopp. Om däremot den enskilde kan visa att han för något år har tillgodoräknats pensionspoäng som inte är korrekt beräknad i förhållande till den pensionsgrundande inkomst som för det året har fastställts av skattemyndigheten, bör beräkningen göras utifrån rätt pensionspoäng. I sådant fall bör naturligtvis även registreringen av pensionspoängen korrigeras. Detsamma gäller om den pensionsgrundande inkomsten för senare år exempelvis ändras på grund av ändrad taxering eller om det i efterhand visar sig att pensionspoäng på grund av underlåten avgiftsbetalning inte borde ha tillgodoräknats.

På sidan 504 f. behandlar departementschefen bl.a. omprövningsreglerna för besluten om bl.a. pensionsrätt för åren 1960–1998. Han anför därvid bl.a. att beslut om pensionsgrundande inkomst för tiden 1960–1998 inte berörs av dessa regler. För dessa beslut gäller de regler om omprövning och överklagande som finns i LBP (s. 505).

Det förefaller således vara lagstiftarens mening att omprövningsreglerna i LBP fortfarande skall gälla för beslut om pensionsgrundande inkomst som fattats avseende år före 1999. RFV har numera i sin Vägledning 2001:7 (Omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut) kommit till motsvarande slutsats. På s. 29 anges bl.a. att om det framgår av en begäran om omprövning av beslut om pensionsrätt och pensionspoäng att den försäkrade är missnöjd med beräkningsunderlagen för besluten, dvs. med besluten om PGI och/eller PGB för samma år skall också de sistnämnda besluten omprövas. *Då det gäller beslut om PGI gäller detta endast fr.o.m. intjänandeåret 1999 (min kurs.).*

En fråga som i sammanhanget kan ställas är vad lagstiftaren åsyftat med hänvisningen i 44 § InfL till 13 kap. 9 § andra stycket LIP, dvs. att ett beslut om pensionsgrundande inkomst eller andra pensionsgrundande belopp, som huvudregel, får omprövas på begäran av den enskilde bara i samband med att ett beslut om pensionsrätt eller pensionspoäng omprövas. Ett beslut enligt 28 § innefattar dock inte ett beslut om pensionsgrundande inkomst och hänvisningen till bestämmelserna i LIP gäller endast ”i tillämpliga delar”. Jag utgår därför från att 13 kap. 9 § andra stycket, vid omprövning av ett beslut om pensionsrätt för förfluten tid, endast är tillämpligt med avseende på prövningen av andra pensionsgrundande belopp.

Av en, enligt min mening, vidsträckt men rimlig tolkning av 4 § första stycket InfL kan således anses följa att försäkringskassan inte skulle ha skickat BB:s ärende till skattemyndigheten för prövning av den pensionsgrundande inkomsten. BB:s ärende borde i stället ha handlagts på motsvarande sätt som jag ovan har redogjort för avseende AA:s begäran om omprövning. Det var således BB som, om hon ansåg att hennes pensionsgrundande inkomster för de aktuella åren var felaktiga, hade att begära omprövning hos skattemyndigheten av dessa. Såvitt jag kan bedöma hade BB heller inte åsamkats någon rättsförlust om kassan avslagit hennes begäran om omprövning med hänvisning till att kassans beslut var riktigt utifrån de uppgifter kassan hade, om nu så var fallet. I 44 § InfL finns nämligen en hänvisning till 13 kap. 7 § LIP. Enligt den sistnämnda bestämmelsen skall ett

beslut enligt LIP ändras om det föränleds av bl.a. en ändring som gjorts i beräkningsunderlaget för beslutet. I den ovan nämnda propositionen kan i detta avseende läsas följande (s. 345). Pensionspoängen för ATP för något av åren 1960–1998 kan i vissa fall – t.ex. på grund av omtaxering – komma att ändras efter det att beslut om pensionsrätt för förfluten tid inom det reformerade ålderspensionssystemet redan har fattats. I sådana fall bör försäkringskassan ex officio ändra beslutet om pensionsrätt för förfluten tid.

Jag vill avslutningsvis anföra följande.

Jag är inte alls förvånad över att försäkringskassan haft svårigheter att fastställa på vilket sätt en begäran om omprövning av ett beslut om pensionsrätt för förfluten tid skall handläggas. Enligt min mening är nämligen lagtexten alltför otydlig i aktuellt hänseende. Det faktum att jag kommit till ett annat resultat än vad kassan inledningsvis gjorde kan ses som en bekräftelse på detta.

Försäkringskassan har anfört att det under våren 2000, då besluten om pensionsrätt för retroaktiv tid sändes ut, inte fanns några handläggningsanvisningar för en begäran om omprövning av ett sådant beslut. RFV har å sin sida uppgett att försäkringskassan haft de allmänna råden 1998:14 och 15 att tillgå. Dessa allmänna råd innehåller emellertid inte några närmare anvisningar för kassans handläggning i aktuellt avseende. Det förefaller vara först genom sin Vägledning 2001:7 som RFV i skrift kommit fram till att också ett beslut om pensionsgrundande inkomst skall omprövas vid en begäran om omprövning av pensionsrätt, där den försäkrade är missnöjd med beräkningsunderlaget, först fr.o.m. intjänandeåret 1999. RFV har även gjort gällande att verket genomfört att antal utbildningar och konferenser rörande bl.a. handläggningen av begäran om omprövning av beslut om pensionsrätt. Jag betvivlar inte detta. Denna information förefaller dock inte helt ha kunnat bota bristen på handläggningsanvisningar i övrigt. Jag vill här framhålla att jag finner det högst märkligt att en enskild försäkringskassa i samband med ikraftträdandet av en ny lagstiftning skall behöva ägna tid och kraft åt att utarbeta handläggningsrutiner. Detta arbete borde enligt min mening i rimlig tid ha utförts av RFV.

Vad sedan gäller det av RFV levererade datastödet anser jag att det är mycket beklagligt att försäkringskassorna fått vänta på detta. De olika beskederna om när stödet kunde förväntas och det förhållandet att det levererades så sent har givetvis skapat både irritation och merarbete hos kassorna.

Avslutning

Jag skall avslutningsvis knyta an till det som jag inledningsvis berörde, dvs. försäkringskassans handläggningstider för en begäran om omprövning. Även om ett ärende, som i BB:s fall, inte omfattas av någon av RFV rekommenderad handläggningstid skall givetvis ett krav på skyndsamhet ändå präglade handläggningen av ärendet. Min förhoppning är att försäkringskassan numera har fått erforderligt handläggar- och datastöd så att rimliga handläggningstider för omprövningsärenden kan uppnås.

Övrigt

Det som har framkommit i ärendet föranleder mig att skickat en kopia av beslutet till såväl Regeringskansliet (Socialdepartementet) som socialförsäkringsutskottet.

Ärendet avslutas.