

Handläggningstiden hos försäkringskassa i ett ärende om omprövning av pensionsrätt

Anmälan m.m.

I en skrivelse, som kom in till JO den 23 mars 2006, begärde AA att JO skulle granska Försäkringskassans handläggning av ett omprövningsärende med anledning dels av den ”extremt långa handläggningstiden”, dels den korta tiden för överklagande. Till sin skrivelse hade AA fogat Försäkringskassans beslut den 9 februari 2006 att avskriva hans begäran om omprövning.

Försäkringskassans akt i ärendet begärdes in och granskades. Handläggaren av ärendet hos JO upprättade därefter en promemoria, daterad den 13 april 2006, med bl.a. följande innehåll.

Dåvarande Stockholms läns allmänna försäkringskassa (forts. kassan) beslutade den 25 februari 2001 att ändra ett tidigare beslut angående AA:s pensionsrätt för år 1998. I en skrivelse som kom in till kassan den 20 mars 2001 begärde AA omprövning av beslutet. Försäkringskassan beslutade den 9 februari 2006 att avskriva AA:s begäran, med hänvisning till att denne ”erhållit rättelse av år 1998” i ett beslut den 28 september 2005. Beslutet den 9 februari 2006 angavs vara fattat enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) jämförd med 32 § lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer.

I en skrivelse som kom in till Försäkringskassan den 23 mars 2006 begärde AA att ärendet skulle tas upp till förnyad omprövning. Försäkringskassan har den 27 mars 2006 antecknat i ärendejournalen att AA inte erhållit beslutet den 28 september 2005 och att avskrivningsbeslutet skett av misstag. Försäkringskassan har den 27 mars 2006 också fattat ett omprövningsbeslut varigenom beslutet om pensionsrätt för år 1998 har ändrats.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över vad AA hade framfört och innehållet i promemorian av den 13 april 2006.

I ett remissvar den 22 juni 2006 anförde Försäkringskassan (länskontoret Stockholm), genom länsdirektören BB, bl.a. följande. (Den i remissvaret omnämnda redogörelsen från omprövningsenheten har utelämnats här.)

Bakgrund

Försäkringskassan hänvisar till omprövningsenhetens redogörelse för ärendet.

Yttrande

AA har anfört att handläggningstiden av hans begäran om omprövning varit extremt lång.

Av 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring – AFL – framgår att beslut av Försäkringskassan som har fattats av tjänsteman i ärenden om allmän försäkring skall omprövas av Försäkringskassan om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §. Riksförsäkringsverket rekommenderar att sådan omprövning görs inom sex veckor från det att omprövning begärdes om inte särskilda skäl föranleder annat (Riksförsäkringsverkets allmänna råd [RAR 2001:4] om omprövning och ändring enligt lagen om allmän försäkring). Försäkringskassan tillämpar samma tidsfrister avseende omprövningar enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension – LIP.

AA:s begäran om omprövning inkom den 20 mars 2001. Den 9 februari 2006 avskrevs begäran om omprövning på grund av att omprövningsenheten felaktigt uppfattat att ett maskinellt beslut redan fattats.

Beslut i ärenden rörande pensionsrätt kan endast fattas efter det att Skatteverket fastställt den taxerade inkomsten. Omprövningsenheten vid länskontoret i Stockholm har, när taxerad inkomst ännu inte fastställts, valt att invänta sådant beslut från Skatteverket i stället för att avslå begäran om omprövning på den grunden att taxerad inkomst för det aktuella året saknas. Försäkringskassan har i AA:s ärende haft telefonkontakt med Skatteverket från det att begäran om omprövning inkom. Efter att taxeringsbeslut fattats den 3 juli 2003 har Försäkringskassan inväntat att dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) skulle ”göra en körning av beslutet”. Omprövningsenheten har haft telefonkontakt med RFV vid ett flertal tillfällen angående att denna körning synes ha dragit ut på tiden. Försäkringskassan kan i efterhand konstatera att en körning ägt rum kort tid efter att en skriftlig förfrågan (s.k. ARS-fråga) skickats till RFV i juli 2005. Möjligen skulle en sådan skriftlig förfrågan ha bort skickas i ett tidigare skede.

Försäkringskassan anser att riktigheten i att invänta andra myndigheters beslut i och för sig kan ifrågasättas. Det får dock anses att Försäkringskassan har gjort vad som kan begäras enligt 7 § förvaltningslagen avseende handläggningen när det gäller att driva ärendet framåt fram till den tidpunkt då Skatteverket fattat sitt beslut. Möjligen har handläggningen därefter fram till att omprövningsenheten kontaktat Försäkringskassans huvudkontor (tidigare RFV) varit för passiv. Härefter har helt klart för lång tid förflutit innan (det i och för sig felaktiga) avskrivningsbeslutet fattades. Att en begäran om omprövning blir liggande utan åtgärd är naturligtvis inte acceptabelt. Försäkringskassan beklagar att handläggningen dragit ut på tiden. Med anledning av det inträffade har omprövningsenheten diskuterat situationen med berörda handläggare för att se över rutiner.

AA har i sin anmälan gjort gällande att tiden för att överklaga avskrivningsbeslutet varit för kort. Ett beslut om avskrivning innebär att sakfrågan inte prövas. Det betyder i sin tur att reglerna om överklagande i förvaltningslagen skall tillämpas i stället för reglerna i LIP. Enligt 23 § förvaltningslagen skall ett beslut överklagas inom tre veckor från den dag då klaganden fått del av beslutet.

Vad gäller riktigheten i de olika besluten som fattats av omprövningsenheten kan följande konstateras. AA har begärt omprövning av ett beslut (enligt 13 kap. 7 § LIP) daterat den 25 februari 2001. I stället för att fatta ett omprövningsbeslut enligt 13 kap. 9 § LIP har omprövningsenheten fattat ett avskrivningsbeslut enligt förvaltningslagen. Omprövningsenheten har nämligen missuppfattat att det underlag för beslut, som är daterat den 28 september 2005, utgjort ett beslut. (Försäkringskassan anser att ”skrivelsen” av den 28 september 2005 trots sin utformning endast är ett underlag för beslutsfattande.

Det är inte ett färdigställt beslut som expedierats. Skrivelsen är närmast att jämföra med ett arbetsmaterial.) Efter att det felaktiga avskrivningsbeslutet (vilket dessutom har innehållit felaktig hänvisning till tillämplig lag) skickats till AA har han inkommit med en begäran om ”förnyad omprövning”. Denna skrivelse borde ha uppfattats som ett överklagande av avskrivningsbeslutet och ärendet skulle ha överlämnats till länsrätten. Alternativt skulle Försäkringskassan – vilket torde ha varit det mest riktiga – ha rättat avskrivningsbeslutet enligt 27 § förvaltningslagen. Avskrivningsbeslutet har varit uppenbart oriktigt. Försäkringskassan har inte, efter avskrivningsbeslutet, ägt fatta ett omprövningsbeslut.

Sammanfattningsvis har det funnits brister och förekommit felaktigheter i Försäkringskassans handläggning av AA:s ärende. Försäkringskassan beklagar detta. Försäkringskassan har diskuterat åtgärder för att den uppkomna situationen ånyo inte skall uppstå.

AA gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Bedömning

AA:s begäran om omprövning av ett beslut om pensionsrätt kom in till dåvarande Stockholms läns allmänna försäkringskassa den 21 mars 2001. Försäkringskassan har inte förrän den 27 mars 2006 meddelat ett omprövningsbeslut. En sådan handläggningstid är inte godtagbar. Jag är medveten om att den utdragna handläggningstiden till viss del beror på att man vid omprövningsenheten vid länskontoret i Stockholm, när taxerad inkomst ännu inte fastställts, valt att invänta sådant beslut från Skatteverket i stället för att avslå begäran om omprövning på den grunden att taxerad inkomst för det aktuella året saknas. Jag ställer mig tveksam till om det är en lämplig ordning. Dåvarande justitieombudsmannen Jan Pennlöv uttalade i ett beslut den 18 januari 2002 att det är att föredra att Försäkringskassan i situationer av detta slag avslår begäran om omprövning med hänvisning till att grundbeslutet är riktigt utifrån de uppgifter som Försäkringskassan har (JO 2002/03 s. 326, särskilt s. 334). Jag delar den uppfattningen. Det är både ineffektivt och förenat med risker för misstag att låta ett ärende ligga öppet under så lång tid som det nu är fråga om. Det finns i detta ärendeslag inte heller några rättssäkerhetsskäl som talar emot att begäran om omprövning avslås. Försäkringskassan skall nämligen, enligt 13 kap. 7 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, på eget initiativ ändra ett beslut om det föranleds av en ändring som gjorts i beräkningsunderlaget för beslutet eller av en ändring av ett beslut enligt skattebetalningslagen (1997:483) som avser egenavgift. Med beräkningsunderlag avses bl.a. den försäkrades taxering (se prop. 1997/98:151 s. 749). Försäkringskassan får, om jag uppfattat saken rätt, information från Skatteverket om sådana ändringar.

Oavsett det ovan anförda anser jag att Försäkringskassan borde ha kunnat avgöra omprövningsärendet tidigare. Såvitt jag förstår fanns redan i juli 2003 förutsättningar att ändra det tidigare beslutet om pensionsrätt. Jag känner mig inte övertygad om att det därefter krävts en ”körning” av taxeringsbeslutet hos dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) för att kassan skulle ha kunnat ändra beslutet. Jag anser dock inte att det finns någon anledning för mig att fördjupa mig i den frågan eftersom administrationen av pensionssystemet numera, genom att

Försäkringskassan ersatt såväl de allmänna försäkringskassorna som RFV, ser något annorlunda ut. Försäkringskassan borde också ha försökt att skynda på hanteringen hos RFV.

Försäkringskassans avskrivningsbeslut den 9 februari 2006 var, som anförts i remissvaret, ogrundat. Handläggaren av ärendet hade felaktigt uppfattat att Försäkringskassan redan ändrat sitt beslut på det sätt som AA begärt. Ändringsbeslutet hade emellertid inte expedierats. Detta framgick dock endast genom två asterisker efter AA:s namn.

Det felaktiga avskrivningsbeslutet synes alltså bero på ett misstag från handläggarens sida. Det inträffade inger emellertid betänkligheter när det gäller Försäkringskassans hantering av handlingar i ärendet. Det bör inte finnas beslutsdokument i en akt utan att det på ett tydligt sätt framgår huruvida dokumentet är expedierat eller inte eller om det är fråga om arbetsmaterial eller liknande. När ett ärende blir liggande under så lång tid som nu skett är det särskilt viktigt att vidtagna åtgärder tydligt framgår av t.ex. anteckningar.

Avskrivningsbeslutet angavs vara fattat med stöd av 21 § förvaltningslagen jämförd med 32 § lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer. Denna motivering är helt obegriplig och har uppenbarligen tillkommit av misstag. Jag vill ändå erinra om vikten av att beslut som en myndighet meddelar innehåller korrekta laghänvisningar.

Sedan AA genom en begäran om ”förnyad omprövning” gjort Försäkringskassan uppmärksam på det felaktiga avskrivningsbeslutet meddelade Försäkringskassan den 27 mars 2006 ett omprövningsbeslut. Försäkringskassan har i sitt remissvar anført att kassan på grund av avskrivningsbeslutet var förhindrad att fatta ett omprövningsbeslut och att AA:s begäran rätteligen borde ha uppfattats som ett överklagande av avskrivningsbeslutet. Enligt Försäkringskassan kunde – som ett alternativ till att överlämna överklagandet till länsrätt – avskrivningsbeslutet ha rättats med stöd av 27 § förvaltningslagen.

Ett avskrivningsbeslut i ett omprövningsärende utgör inte något formellt hinder mot att Försäkringskassan tar upp en ny begäran om omprövning till prövning. Däremot kan den gällande begränsningen av tidsfristen för en sådan begäran utgöra ett formellt hinder. I ett sådant fall kan det, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, finnas anledning för Försäkringskassan att betrakta en begäran om ”förnyad omprövning” som ett överklagande av avskrivningsbeslutet. I AA:s fall hade tidsfristen för begäran om omprövning uppenbarligen löpt ut när han i mars 2006 kom in med sin skrivelse med en begäran om ”förnyad omprövning”. Mot bakgrund av omständigheterna i ärendet borde Försäkringskassan ha uppfattat skrivelsen som ett överklagande av avskrivningsbeslutet och hanterat den i enlighet med reglerna i förvaltningslagen. Försäkringskassan kunde då, enligt min uppfattning, med stöd av 27 § förvaltningslagen ha återkallat avskrivningsbeslutet och tagit upp ärendet till ”förnyad” prövning och därvid meddelat ett

omprövningsbeslut (jfr JO 1996/97 s. 314). Jag kan således inte säga att det var fel av Försäkringskassan att fatta ett omprövningsbeslut i ärendet, även om detta beslut i och för sig inte tillkom på ett i formellt hänseende korrekt sätt.

Det har i övrigt inte framkommit något som föranleder något uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det ovan anförda avslutas ärendet.