

PROTOKOLL

Dnr
5546-2024

Sid
1 (12)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion av Pensionsmyndigheten den 7 och 12–14 november 2024

JO:s uttalande i korthet: Inspektionen av Pensionsmyndigheten, kontoret i Luleå, visade att verksamheten bedrivs på ett i huvudsak bra och rättssäkert sätt. Det finns dock fortfarande exempel i ärendehandläggningen som inte kännetecknas av god förvaltning. En stor del av ärendena om efterlevandeförmåner handlades helt automatiserat och snabbt. Att vissa ärenden behövde hanteras manuellt berodde i regel på att kompletterande uppgifter hämtas in. I de manuellt hanterade ärendena om efterlevandestöd förekom en inledande passivitet på minst tre månader, vilket gjorde att handläggningen fördröjdes i onödan. Det förekom även fall där ärendena om efterlevandestöd och barnpension blev liggande utan åtgärd en tid efter att det konstaterats att vissa utredningsåtgärder behövde vidtas. Den vanligaste orsaken till att handläggningen drog ut på tiden var att ärendena hölls öppna i avvaktan på att svar från utländska myndigheter skulle komma in så att ett sammanfattande beslut kunde fattas.

Det var positivt att se att den enskilde i flera av ärendena som hade dragit ut på tiden hade underrättats om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900). Myndigheten har dock anledning att överväga om inte underrättelserna i flera fall måste skickas ut tidigare än vad som nu sker.

Besluten i omprövningsärendena var i regel tydligt disponerade och väl motiverade, men det förekom fortfarande beslut där den avgörande delen av motiveringen och de regler som legat till grund för beslutet fanns i informationsavsnittet, vilket JO tidigare har varit kritisk till.

I protokollet framför JO även synpunkter på hur Pensionsmyndigheten använder uttrycket "samlad bedömning" i sina beslut. JO kommenterar även tillämpningen av de bevisregler i socialförsäkringsbalken som rör försvunna personer.

Inledning

Den 7 och 12–14 november 2024 genomförde justitieombudsmannen Thomas Norling tillsammans med byråchefen Anneli Svensson och seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg (protokollförare) samt rättssakkunniga Elenor Grönnå och Isabella Bjurling Willis en inspektion av Pensionsmyndigheten, kontoret i Luleå.

Inspektionens genomförande

Inledande möte

Inspektionen inleddes den 7 november 2024 med ett digitalt möte i JO:s lokaler i Stockholm. Från Pensionsmyndigheten deltog chefsjuristen AA, tf. avdelningschefen BB, juristen CC, enhetscheferna DD, EE och FF, gruppcheferna GG och HH samt verksamhetsspecialisterna II och JJ.

Thomas Norling inledde mötet genom att kortfattat berätta att syftet med inspektionen huvudsakligen var att följa upp de uttalanden som JO har gjort tidigare och att undersöka om förvaltningen är god. Han förklarade vidare att syftet också var att granska myndighetens hantering av ärenden om efterlevandepension och särskilt hur barnperspektivet beaktas i den mån ärendena rör förmåner till barn. Handläggningen av ärenden om efterlevandepension har inte tidigare granskats av JO inom ramen för en inspektion.

Pensionsmyndighetens företrädare presenterade därefter myndighetens organisation och verksamhet och redogjorde bl.a. för aktuella handläggningstider i de ärendeslag som omfattades av inspektionen. De hänförde sig huvudsakligen till det presentationsmaterial som tidigare hade lämnats in i ärendet, JO:s handling 10. Därutöver tillades bl.a. följande.

Ärenden om efterlevandeförmåner prövas sedan 2012 i regel utan ansökan från de efterlevande och inleds efter en impuls från Skatteverket. Ärendet initieras en vecka efter dödsfallet. Handläggningen i dessa ärenden är automatiserad och ärendehanteringssystemet K2 skapar ett ”efterlevandekretsärende” på den avlidne. Från efterlevandekretsärendet skapas sedan per automatik ärenden för var och en av de efterlevande. Systemet håller sedan samman dessa ärendena. Ett ärende kan falla ut för manuell hantering under handläggningens gång. Om det sker beror det oftast på att det saknas uppgifter som systemet inte kan hämta eller att det krävs en bedömning. I de fall då en person har försvunnit och antas vara avliden är handläggningen helt manuell och de efterlevande måste i sådana fall ansöka om efterlevandeförmåner för att ett ärende ska initieras.

Om den avlidne endast har bott i Sverige handläggs ärendet oftast helt automatiserat. Däremot är det vanligt att internationella ärenden, dvs. ärenden där den avlidne t.ex. har arbetat i ett annat land, faller ut för manuell hantering. Utlandsärendena, dvs. ärenden där den avlidne aldrig har visats i Sverige, handläggs helt manuellt.

Pensionsmyndigheten har inte beträffande något ärendeslag uttalat sig om vad som är en normal handläggningstid. Grundtanken är att ett ärende ska handläggas på ett sådant sätt att förmånen kan betalas ut från och med den månad som ansökan avser. Om så sker anses beslutet ha fattats i tid. Vidare anses ett nationellt ärende om efterlevandepension ha fattats i tid om det avgjorts inom 30 dagar. För internationella ärenden om efterlevandepension

gäller istället 180 dagar. När det gäller bostadstillägg skickas ett meddelande om väsentlig försening automatiskt ut när handläggningstiden har pågått i 120 dagar. Den åtgärden infördes under 2024, men det finns fortfarande vissa äldre ärenden där en sådan underrättelse inte har skickats ut.

Eftersom en stor del av ärendena om efterlevandepension handläggs automatiserat är risken för felaktiga utbetalningar låg och det finns därför få ärenden om återkrav. När återkrav blir aktuellt beror det i regel på att den enskilde har avbrutit sina studier i förtid utan att anmäla det.

Inspektionens omfattning

Den 12–14 november 2024 genomfördes JO:s granskning av akter och handlingar på plats i Pensionsmyndighetens lokaler i Luleå. Innan granskningen av ärendena påbörjades förevisade Pensionsmyndigheten sina ärendehandläggningssystem.

JO hade före inspektionen, så som beställningen slutligen formulerats, begärt att få ta del av kopior av handlingarna i följande akter, med brytdatum den 1 november 2024.

1. Barnpension
 - a) De 12 senast avgjorda ärendena om barnpension som hanterats manuellt
 - b) De 6 senast avgjorda ärendena om barnpension eller efterlevandestöd som hanterats maskinellt
 - c) De 10 äldsta icke avgjorda ärendena om barnpension
 - d) De 5 äldsta icke avgjorda ärendena om förlängd barnpension
2. Efterlevandestöd till barn
 - a) De 12 senast avgjorda ärendena om efterlevandestöd till barn som hanterats manuellt
 - b) De 10 äldsta icke avgjorda ärendena om efterlevandestöd till barn
 - c) De 5 äldsta icke avgjorda ärendena om förlängt efterlevandestöd
3. Omställningspension
 - a) De 10 senast avgjorda ärendena om omställningspension som hanterats manuellt
 - b) De 10 äldsta icke avgjorda ärendena om omställningspension
4. Återkrav
 - a) De 10 senast avgjorda återkravsärendena rörande barnpension
 - b) De 10 äldsta icke avgjorda återkravsärendena rörande barnpension
 - c) De 10 senast avgjorda återkravsärendena rörande efterlevandestöd till barn
 - d) De 10 äldsta icke avgjorda återkravsärendena rörande efterlevandestöd till barn

- e) De 10 senast avgjorda återkravsärendena rörande omställningspension
 - f) De 10 äldsta icke avgjorda återkravsärendena rörande omställningspension
5. Omprövning
- a) De 10 senast avgjorda omprövningsärendena om efterlevandeförmåner till barn
 - b) De 10 äldsta (eller samtliga om de är färre) ännu inte avgjorda omprövningsärendena om efterlevandeförmåner till barn
 - c) De 8 senast avgjorda omprövningsärendena om omställningspension
 - d) De 8 äldsta (eller samtliga om de är färre) ännu inte avgjorda omprövningsärendena om omställningspension
6. Blandade ärendeslag
- a) De 5 äldsta ännu inte avgjorda ärendena om ansökan om bostadstillägg
 - b) De 5 äldsta ännu inte avgjorda ärendena om ändringsanmälan i ärenden om bostadstillägg
 - c) De 5 äldsta ännu inte avgjorda ärendena om allmän pension utland
 - d) De 5 äldsta ännu inte avgjorda ärendena om allmän pension nationell
7. De 50 första förfrågningarna som kommit in till myndigheten via e-post den 14 oktober 2024 tillsammans med eventuellt svar från myndigheten.

Den 12 november 2024 utökades beställningen till att även avse de 25 första förfrågningarna som kom in till myndigheten via e-post den 15 augusti 2024 tillsammans med eventuellt svar från myndigheten.

Avslutande möte

Inspektionen avslutades den 14 november 2024 med en genomgång i Pensionsmyndighetens lokaler i Luleå, där Thomas Norling och hans medarbetare redogjorde för sina iakttagelser i samband med granskningen av akter och handlingar. Från Pensionsmyndigheten deltog chefsjuristen AA, t.f. avdelningschefen BB, enhetscheferna EE, KK, DD och FF, juristen CC samt gruppcheferna HH, GG och LL.

Mötet avslutades med att Thomas Norling informerade om att hans bedömningar och uttalanden kommer att redovisas i ett protokoll som skickas till Pensionsmyndigheten inom några månader.

lakttagelser och uttalanden av JO Thomas Norling

Generella synpunkter

Det allmänna intrycket m.m.

Det ska framhållas att inte alla framtagna akter och handlingar har granskats samt att de som har granskats inte har granskats i alla avseenden.

Det allmänna intrycket av verksamheten var gott. Det framkom att verksamheten bedrivs på ett i huvudsak bra och rättssäkert sätt och att myndigheten tagit åt sig av flera av de synpunkter som lämnats vid tidigare inspektioner. Det finns dock fortfarande exempel i ärendehandläggningen som inte kännetecknas av god förvaltning. Förutsättningarna för genomförandet av inspektionen var mycket bra. Pensionsmyndighetens representanter var välkomnande, väl förberedda och bistod på ett utmärkt sätt i praktiska avseenden. Den inledande presentationen var välstrukturerad och gav en bra bild av myndighetens verksamhet och vilka problem som finns inom de olika ärendeslagen. JO:s medarbetare fick även under inspektionen en bra och tydlig förevisning av de ärendehanteringssystem och andra elektroniska system som Pensionsmyndigheten använder i ärendehandläggningen.

Barnpension och efterlevandestöd till barn

Av Pensionsmyndighetens redogörelse framgick bl.a. att handläggningen av ärenden om barnpension och efterlevandestöd där den avlidne personen endast bott i Sverige i regel är helt automatiserad. Av redogörelsen framgick även att ärenden med internationell anknytning inledningsvis behandlas automatiserat men att det är vanligt att dessa senare faller ut för manuell handläggning.

Uppgiften bekräftades även vid JO:s granskning. Det kunde också konstateras att ärendena i allmänhet var väl handlagda men att det i de manuellt handlagda ärendena ibland förekom passivitet som inte kan godtas.

Ett av syftena med den genomförda inspektionen var att granska hur Pensionsmyndigheten beaktar barnperspektivet i de ärenden som rör barn. Jag kan konstatera att granskningen i den delen inte gett mig anledning att göra några uttalanden eller att vidta några andra åtgärder.

De senast avgjorda ärendena

Handläggningstiden i de senast avgjorda ärendena om *barnpension* som hade handlagts manuellt uppgick i regel till mellan en och två månader. Anledningen till att de hade fallit ut för manuell handläggning var oftast att den efterlevande var över 18 år och att det behövdes kompletterande uppgifter om t.ex. studier.

I några fall hade dock handläggningstiden blivit betydligt längre. I ett ärende som inleddes den 4 november 2023 hade Pensionsmyndigheten tidigt uppmärksammat att det krävdes vidare utredning. När behovet av en utredningsåtgärd har konstaterats finns det sällan några godtagbara skäl för att inte utföra den omgående. I det här fallet blev ärendet liggande i sju månader

innan åtgärden vidtogs. En sådan passivitet är inte acceptabel. Ärendet avslutades den 30 oktober 2024, dvs. efter närmare ett år.

Handläggningstiden i de senast avgjorda ärendena om *efterlevandestöd* som handlades manuellt inleddes nästan alltid med en passiv period på ca tre till fem månader. När handläggningen väl påbörjades bedrevs den aktivt och ärendet kunde många gånger avgöras kort därefter.

De helt maskinella ärendena hanterades under en och samma dag.

De äldsta pågående ärendena

I de äldsta icke avgjorda ärendena om *barnpension och efterlevandestöd* hade handläggningen pågått i flera år. I det äldsta ärendet hade föräldern avlidit 2015 och i flera av de andra ärendena hade föräldern avlidit mellan 2016 och 2018. De utdragna handläggningstiderna berodde främst på att Pensionsmyndigheten inväntade svar från utlandet. Myndigheten hade i varierad omfattning skickat påminnelser till det andra landet.

I flera ärenden hade den enskilde underrättats om väsentlig försening enligt 11 § FL. Underrättelserna hade dock skickats först under 2024 trots att handläggningen då hade pågått i flera år. I ett sådant fall hade ansökan kommit in redan den 24 juli 2017. De sena underrättelserna tycks främst ha sin förklaring i att Pensionsmyndigheten inte tidigare har vidtagit åtgärder för att kunna tillämpa 11 § FL på ett korrekt sätt. Jag ser positivt på att Pensionsmyndigheten numera underrättar de enskilda när ett beslut kommer att dröja, men återkommer senare i protokollet med ytterligare kommentarer om utformningen av myndighetens underrättelser om väsentlig försening.

Beträffande de äldsta pågående ärendena om *förlängd barnpension* fanns inget att anmärka på även om handläggningen i vissa fall hade dragit ut något på tiden därför att det behövde hämtas in kompletterande uppgifter från den enskilde eller från Centrala Studiestödsnämnden (CSN). När det behövs kompletteringar är det naturligtvis viktigt att Pensionsmyndigheten inte är passiv utan driver handläggningen framåt så att inte handläggningstiden blir längre än nödvändigt.

Förfrågningar under utredningen och beslutsunderrättelser

I vissa ärenden om barnpension och efterlevandestöd behövde Pensionsmyndigheten hämta in kompletterande uppgifter om den avlidne. Den efterlevande fick i sådana fall en skrivelse med frågor. Skrivelserna var tydligt formulerade och det framgick klart vad myndigheten behövde veta. Även beslutsunderrättelserna var väl formulerade och i de fall förmånen beviljades framgick det tydligt vilka ändrade omständigheter som kunde påverka rätten till förmånen och som därför behövde anmälas till Pensionsmyndigheten.

Särskilda frågor i ärenden med internationell anknytning

Granskningen visade att Pensionsmyndigheten alltjämt har svårigheter att få in efterfrågat underlag från vissa länder och att handläggningstiderna i ärendena med internationell anknytning därför tenderar att bli mycket långa.

I ett ärende om barnpension som hade pågått sedan 2018 inväntade Pensionsmyndigheten svar från Österrike. I en journalanteckning den 25 november 2021 angavs att ärendet skulle avslutas om svaret inte kom in inom sex månader. Vid tidpunkten för inspektionen var dock ärendet fortfarande öppet och det tycktes inte ha gjorts någon ytterligare bedömning efter att sex månader hade förflutit. Jag vill i det här sammanhanget framhålla att det som har dokumenterats i ett ärende bör följas upp och åtgärdas om det inte framkommit något som talar emot det. I just en sådan situation kan det vara lämpligt att den enskilde informeras om ärendets fortsatta handläggning. Det kan i annat fall finnas en risk för att den enskildes förtroende för myndigheten påverkas negativt.

I ett ärende om efterlevandestöd som kom in maj 2021 dröjde det fem månader innan handläggningen påbörjades genom att vissa frågor skickades till den enskilde. Därefter skickades förfrågningar till USA. Först i maj 2023, dvs. efter två år, uppmärksammade Pensionsmyndigheten att det redan av ansökan framgick att det även behövdes uppgifter från Ungern. Den 5 maj 2023 informerade Pensionsmyndigheten barnets vårdnadshavare om att en förfrågan skickats till Ungern och att det skulle fördröja ärendet ytterligare. Som jag uppfattat det är Pensionsmyndigheten väl medveten om att det tar lång tid att få svar från vissa länder och att nödvändiga förfrågningar därför måste göras i ett så tidigt skede som möjligt. Att som i det här fallet dröja flera år med att skicka i väg en förfrågan är inte godtagbart.

I ett av de senast avgjorda ärendena om barnpension hade den avlidne haft anknytning till Rumänien och handläggningstiden hade uppgått till tre och ett halvt år. Trots att beslutet om barnpension fattades redan efter ett halvår hade ärendet hållits öppet i avvaktan på att nödvändiga handlingar från Rumänien skulle komma in så att Pensionsmyndigheten kunde fatta ett sammanfattande beslut i ärendet. I november 2023, ett år innan ärendet avslutades, hade Pensionsmyndigheten skickat en påminnelse till Rumänien. Påminnelsen skickades ut strax efter det att Pensionsmyndigheten fått svar från Rumänien i den efterlevande förälderns ärende. I det ärendet fattade myndigheten ett sammanfattande beslut den 7 november 2023. Först ett år därefter gjorde Pensionsmyndigheten bedömningen att det mot bakgrund av vad som framkommit i förälderns ärende var obehövt att invänta svaret från Rumänien för att kunna avsluta barnets ärende. Pensionsmyndigheten borde ha övervägt om även barnets ärende kunde ha avslutats när den rumänska myndighetens svar i förälderns ärende kom in, dvs. omkring ett år tidigare.

Även i de äldsta pågående ärendena om barnpension hade beslut om barnpension i regel fattats i nära anslutning till dödsfallet men hållits öppna i avvaktan på svar från utländska myndigheter för att det skulle kunna fattas sammanfattande beslut. I ett ärende där Pensionsmyndigheten hade fattat ett provisoriskt beslut fanns en journalanteckning från den 25 november 2021 där handläggaren hade gjort bedömningen att ärendet skulle kunna avslutas om inget svar kom in från utlandet. Därefter hade ärendet lagts på bevakning i sex månader. Vid tidpunkten för JO:s inspektion, dvs. knappt tre år senare, hade det fortfarande inte kommit in något svar från utlandet. Det enda som hade hänt i ärendet var att Pensionsmyndigheten den 4 september 2024 hade skickat en ny påminnelse till myndigheten i det andra landet. Eftersom det inte fanns några omständigheter som talade för att de utländska uppgifterna skulle komma in, kan det diskuteras om det var en meningsfull åtgärd att vänta på uppgifterna eller om ärendet istället borde ha avgjorts på befintligt underlag.

Vid det avslutande mötet framkom att Pensionsmyndigheten är medveten om att ärenden hålls öppna i flera år efter att beslutet om förmånen fattats för att vänta in uppgifter från andra länder så att ett sammanfattande beslut kan fattas. Myndigheten gav trots det uttryck för uppfattningen att ärenden som redan handlagts i flera år måste kunna avgöras slutligt på befintligt underlag när utredningsmöjligheterna får anses uttömda. Jag delar den uppfattningen.

Granskningen visade att Pensionsmyndigheten ibland hade gjort misstag som t.ex. att inte samtidigt begära svar från alla aktuella länders myndigheter eller genom att vända sig till fel instans. Det är svårt att säga i vilken mån misstagen i fråga hade påverkat handläggningstiden i de enskilda fallen. I det här sammanhanget vill jag dock framhålla vikten av särskild noggrannhet i hanteringen av utlandsärendena eftersom behovet av kompletteringar och korrigeringar kan leda till påtagliga fördröjningar i dessa fall.

Även vid mina tidigare inspektioner av Pensionsmyndigheten i Karlstad och Halmstad under 2023, noterade jag att handläggningstiderna i ärenden med internationell anknytning ofta blir extremt långa. Det påpekande som jag då gjorde förtjänar att upprepas, nämligen att den omständigheten att Pensionsmyndigheten får vänta mycket länge på besked från de utländska myndigheterna inte hindrar myndigheten från att vara mer pådrivande för att få in uppgifter snabbare (se JO:s protokoll, dnr 9469-2022 och dnr 6615-2023).

Omställningspension

De senast avgjorda ärendena om omställningspension hade handlagts snabbt och utan anmärkning.

De äldsta ännu inte avgjorda ärendena hade påbörjats 2018 och orsaken till att handläggningen fortfarande pågick var att myndigheten inväntade svar från andra länder. I de flesta av dessa ärenden hade myndigheten framställt regresskrav mot ett annat lands myndighet. Beslut om omställningspension eller

ett provisoriskt beslut om omställningspension fattades i regel i nära anslutning till att den manuella handläggningen av ärendet inleddes. I ett fall hade det dock dröjt nästan tre månader från det att ansökan kom in till dess ett provisoriskt beslut fattades. Ärendet hade inletts i april 2018 varvid den efterlevande hade ombetts besvara vissa frågor senast den 27 april. Därefter hade ärendet blivit liggande utan åtgärd till den 4 juli samma år då det fattades ett provisoriskt beslut. Det kan enligt min mening ifrågasättas om en sådan inaktivitet är förenlig med att beslutet ska fattas ”utan dröjsmål” såsom föreskrivs i 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.

Återkrav

Granskningen visade att återkravsärendena var relativt okomplicerade till sin karaktär och att såväl de senast avgjorda som de äldsta pågående ärendena var väl handlagda. Återkraven berodde oftast på att barnet hade avbrutit sina studier, blivit adopterat eller placerats med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) utan att Pensionsmyndigheten hade hunnit stoppa utbetalningen i tid.

Jag kunde notera att kommuniceringsbrev i återkravsärendena hade formulerats om efter min anmärkning vid en tidigare inspektion av myndigheten. Det framgick nu tydligt att det vara fråga om en kommunikering och att myndigheten övervägde att fatta ett visst beslut men att beslutet ännu inte hade fattats.

Omprövning

Handläggningstiderna

Handläggningstiderna i de senast avgjorda omprövningsärendena var överlag mycket korta och uppgick ibland endast till någon dag.

I de äldsta pågående ärendena hade handläggningen oftast inte pågått mer än ett par veckor. Ett ärende hade dock legat öppet i mer än sju månader utan att det hade vidtagits några aktiva åtgärder. Det är självfallet inte acceptabelt även om Pensionsmyndigheten på ett korrekt sätt och vid upprepade tillfällen hade underrättat den enskilde om väsentlig försening enligt 11 § FL.

Beslutsunderrättelserna

Disposition

Vid inspektionen av Pensionsmyndigheten, kontoret i Halmstad, den 2–5 oktober 2023 (dnr 6615-2023) kunde jag notera att myndighetens beslut var disponerade på så sätt att motiveringen hade delats upp under rubrikerna ”*Motivering till beslut*”, ”*Fördjupad motivering*” och ”*Information*” där den senare fanns i ett eget avsnitt efter själva beslutet och beslutfattarens namn. Som jag påpekade vid det tillfället är det oproblematiskt att lägga information som lämnas i samband med ett beslut utanför själva beslutet. Att placera den

huvudsakliga beslutsmotiveringen i informationsavsnittet är däremot direkt olämpligt. Motiveringen är självfallet en del av beslutet och den ska vara sammanhållen och tydlig. I annat fall finns det risk för att kravet i 32 § förvaltningslagen (2017:900), FL, på att ett beslut ska innehålla en klargörande motivering inte uppfylls (jfr JO:s protokoll den 2 februari 2023, dnr 8033-2022).

Granskningen av de senast avgjorda ärendena om omprövning visade att besluten sällan hade delats upp på det sätt som beskrivs ovan utan att de i regel var både tydligt disponerade och väl motiverade. Trots mina tidigare anmärkningar förekom det dock fortfarande beslut där den avgörande delen av motiveringen fanns i informationsavsnittet. Det förekom vidare att de regler som legat till grund för besluten redovisades som information i stället för som en del av beslutsmotiveringen. Detta kunde framför allt observeras i de fall då en ansökan hade avslagits. Det sättet att utforma besluten på är inte tillfredsställande av framför allt rättssäkerhetsskäl och bör därför upphöra.

Formuleringen "samlad bedömning"

Granskningen visade vidare att flera av besluten innehöll formuleringen "samlad bedömning" även när beslutet enbart grundades på att det kunnat konstateras att ett tydligt krav i en viss bestämmelse inte var uppfyllt. Formuleringen "samlad bedömning" bör endast användas i beslut där en sådan verkligen görs, dvs. när bedömningen görs i flera led och kräver att olika aspekter och argument vägs mot varandra. Om uttrycket används i andra fall finns det risk för att den enskilde tror att myndigheten har vägt in oredovisade omständigheter, vilket gör det svårt att veta på vilka grunder beslutet kan klandras.

I vissa ärenden där det krävdes mer kvalificerade bedömningar hade Pensionsmyndigheten i stället för att ta ställning i de aktuella frågorna konstaterat att ett visst lagkrav vid en "samlad bedömning" inte var uppfyllt. Med ett sådant tillvägagångssätt finns det risk för att en fullständig prövning av omständigheterna i ärendet inte kommer till stånd, vilket i sin tur kan leda till ett onödigt överklagande. I ett ärende som rörde omställningspension och garantipension bemöttes t.ex. inte den enskildes argumentation över huvud taget. En förutsättning för att få omställningspension är att makarna bor stadigvarande tillsammans vid dödsfallet och att de dessförinnan bott tillsammans oavbrutet under minst fem år. I det aktuella ärendet hade makarna varit folkbokförda på samma adress kortare tid än fem år men den efterlevande maken argumenterade för att kravet ändå skulle anses uppfyllt bl.a. eftersom de hade haft ett långvarigt förhållande och varit gifta innan de flyttade ihop i Sverige. Argumentationen bemöttes inte alls i beslutet, vilket är en brist.

Tillämpligt beviskrav

Enligt 78 kap. 2 § och 79 kap. 2 § SFB gäller att ett barn under vissa förutsättningar har rätt till barnpension respektive efterlevandestöd om barnets

ena eller båda föräldrar har avlidit. Eftersom det inte anges något särskilt beviskrav i dessa bestämmelser behöver den enskilde göra *sannolikt* att det finns ett släktskap och att personen i fråga har avlidit.

När någon har försvunnit är det emellertid enligt 77 kap. 10 § SFB tillräckligt att det kan *antas* att han eller hon har avlidit för att samma rätt till efterlevandepension eller efterlevandestöd som vid dödsfall ska finnas. Beviskravet är alltså lägre i dessa fall.

Granskningen visade att Pensionsmyndigheten i vissa fall avstod från att ta ställning till om förutsättningarna för att tillämpa 77 kap. 10 § SFB och det lägre beviskravet var uppfyllda, trots att den enskilde åberopade omständigheter som kunde tyda på att en enskild försvunnit. I ett ärende hade den sökande angett att fadern till hennes barn blivit kidnappad och senare bortförd och bragd om livet. Ansökan om efterlevandeförmåner avslogs eftersom den sökande inte hade gjort släktskap och dödsfall sannolikt. Utifrån de omständigheter som angetts i ansökan borde Pensionsmyndigheten åtminstone prövat om omständigheterna var sådana att 77 kap. 10 § SFB kunde tillämpas och om så inte var fallet, förklarat varför personen inte kunde anses vara försvunnen.

Jag vill vara tydlig med att det inte är JO:s uppgift att ta ställning till om personen i det aktuella ärenden var försvunnen och om de efterlevande borde ha fått efterlevandeförmåner på grund av det, men jag vill ändå framhålla att Pensionsmyndigheten inte bör ställa för stränga formella krav på den enskilde. När den enskilde anger omständigheter som tyder på ett försvinnande behöver myndigheten pröva ansökan utifrån den bestämmelse som rör försvunna personer. Pensionsmyndigheten får då t.ex. inte ställa krav på att vissa dokument behöver ges in för att visa släktskap och dödsfall (jfr HFD 2013 ref. 59).

De äldsta ärendena om bostadstillägg och allmän pension

Granskningen av de äldsta pågående ärendena om bostadstillägg och allmän pension visade att Pensionsmyndigheten fortfarande har ett antal ärenden om ändrade omständigheter i ärenden om bostadstillägg som kom in under 2020 och 2021. Det fanns ingen rimlig förklaring till varför ärendena fortfarande pågick. Jag har vid mina inspektioner av Pensionsmyndighetens kontor i Karlstad och Halmstad påpekat att en så långsam handläggning inte får förekomma eftersom det innebär en risk för att den enskilde inte får det bostadstillägg som han eller hon har rätt till eller blir återbetalningsskyldig med ett onödigt högt belopp. Jag förväntar mig att myndigheten vidtar de åtgärder som nu behövs för att på ett effektivt sätt kunna fatta beslut i de äldsta ärendena om bostadstillägg.

När det gäller de äldsta ärendena om allmän pension berodde den i vissa fall långa handläggningstiden på att den enskilde hade ansökt om pension för tidigt, ibland i flera år innan pensionen lagligen kunde betalas ut.

Förfrågningar via e-post

De granskade förfrågningarna via e-post visade att myndigheten hade besvarat inkommande e-post inom en till tre vardagar. Svaren var i dessa fall i regel tydliga och adekvata. I enstaka fall hade det dock krävts viss skriftväxling innan ett tillräckligt pedagogiskt svar hade lämnats. Det förekom även att myndigheten lämnade tilläggsinformation som det kunde vara bra för den enskilde att känna till. Detta var mycket positivt.

Underrättelser om väsentlig försening

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

Vid det inledande och det avslutande mötet informerade Pensionsmyndigheten om att underrättelser skickas ut per automatik när handläggningen pågått en viss bestämd tid. I ärenden om bostadstillägg skickades t.ex. sådana underrättelser ut när handläggningen hade pågått i 120 dagar. Jag ser positivt på att myndigheten numera underrättar den enskilde om att beslutet kommer att bli väsentligt försenat. Underrättelser om väsentlig försening ska emellertid skickas redan när myndigheten första gången kan bedöma att den faktiska handläggningen i ett ärende kommer att markant överstiga den förväntade handläggningstiden och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en länge period (jfr JO:s beslut den 27 oktober 2020, dnr 221-2019). Enligt min uppfattning uppkommer skyldigheten att lämna en underrättelse tidigare i ett ärende som ännu inte börjat handläggas aktivt (se JO:s beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-2023). Jag har även uttalat att det är lämpligt att myndigheterna underrättar om väsentlig försening så tidigt som möjligt. Pensionsmyndigheten har anledning att överväga om underrättelserna i vissa fall skickas för sent. Om det redan när ansökan kommer in står klart att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat måste myndigheten lämna en sådan underrättelse redan då (se JO 2023 s. 368, dnr 7262-2022 och 7266-2022 samt JO:s beslut den 19 juni 2023 i ärendet med dnr 3232-2023).

Protokollförare vid inspektionen var Sofia Lönnberg.

Protokollet har justerats den 6 februari 2025 av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.