

Pensionsmyndigheten får allvarlig kritik för att myndigheten inte fattade beslut i vissa ärenden om inkomstpensionstillägg och för att en begäran om omprövning handlades som en allmän förfrågan

Beslutet i korthet: Riksdagen beslutade den 15 december 2020 att införa förmånen inkomstpensionstillägg till de som har låg pension. Pensionsmyndigheten skulle betala ut tillägget fr.o.m. september 2021. Myndigheten behövde dessförinnan ta ställning till vilka som uppfyllde förutsättningarna för att få tillägget utan att de enskilda behövde ansöka om förmånen. För att utreda saken skickade Pensionsmyndigheten ett informationsbrev till personer som fick svensk pension och som hade arbetat i ett annat land. I brevet ombads de enskilda lämna in uppgifter om eventuell utländsk pension. Brevet skickades bl.a. till de personer som uppfyllde dessa förutsättningar och som bodde i Storbritannien. Senare under våren 2021 bedömde Pensionsmyndigheten att boende i Storbritannien inte kunde få inkomstpensionstillägg på grund av Storbritanniens utträde ur EU. Pensionsmyndigheten underrättade emellertid inte berörda personer i Storbritannien om ställningstagandet. Att på det sättet låta bli att fatta beslut om vissa personers rätt till inkomstpensionstillägg står enligt JO i strid med såväl förvaltningslagens regler om beslut som likhetsprincipen.

AA som bodde i Storbritannien hade lämnat in uppgifter om sin pension i enlighet med Pensionsmyndighetens förfrågan i informationsbrevet. När han frågade Pensionsmyndigheten hur det gick i hans ärende fick han via e-post veta att han inte uppfyllde förutsättningarna för att få förmånen. Han begärde då omprövning av e-postmeddelandet. Pensionsmyndigheten behandlade begäran som en allmän förfrågan som besvarades via brev två månader senare. JO framhåller att när någon begär omprövning av ett beslut som inte finns ska myndigheten betrakta begäran som en ansökan om den aktuella förmånen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Pensionsmyndigheten. Han uppgav bl.a. att han hade nekats inkomstpensionstillägg trots att myndigheten under våren 2021 hade bett honom att skicka in vissa uppgifter eftersom han kunde ha rätt till förmånen. Han klagade även på att Pensionsmyndigheten inte hade hanterat hans begäran om omprövning av beslutet.

Utredning

JO begärde in handlingarna i AA:s ärenden om inkomstpension och inkomstpensionstillägg. Pensionsmyndigheten ombads sedan att yttra sig över det som framfördes i anmälan och det som framgick av bilagorna till denna. Pensionsmyndigheten redogjorde för AA:s anmälan och yttrande bl.a. följande.

Utredning

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen att införa en ny förmån, det så kallade inkomstpensionstillägget. De nya reglerna fördes in i socialförsäkringsbalken och trädde i kraft den 1 februari 2021. Första utbetalningen skedde i september 2021. Syftet med inkomstpensionstillägget var att förstärka respektavståndet mellan de som arbetat och tjänat in till sin pension och de som inte hade gjort det.

Inkomstpensionstillägget är ett tillägg till den inkomstgrundande allmänna pensionen som betalas ut från 65 års ålder. Förutom till personer som bor i Sverige kan tillägget även betalas ut till dem som omfattas av EU-förordning 883/2004 och som är bosatta i ett land inom EU och EES eller i Schweiz. Storleken på inkomstpensionstillägget styrs av olika inkomstintervall för beräkningsunderlaget av pension.

I februari 2021 skickade Pensionsmyndigheten ett brev till alla som uppbar svensk allmän pension och som har arbetat i ett annat land än Sverige. Syftet med brevet var att få information om mottagarna uppbar pension från annat land, vilket kunde påverka storleken på inkomstpensionstillägget. Vid tillfället hade Pensionsmyndigheten ännu inte utrett om inkomstpensionstillägget även kunde betalas ut till pensionstagare som bodde i Storbritannien. Brevet skickades dock till berörda även där.

Den 10 mars 2021 kom ett brev in till Pensionsmyndigheten från AA. I brevet informerade AA oss om att han uppbar statlig pension från Storbritannien.

Under våren 2021 kom Pensionsmyndigheten fram till att de som bodde i Storbritannien och som fick allmän pension från Sverige inte hade rätt till inkomstpensionstillägget. Grunden för det var att Storbritannien genom Brexit hade lämnat EU.

Anledningen till att Pensionsmyndigheten skickade ut breven där vi bad om information kring pensionstagarnas övriga pension innan vi var klara med vår utredning kring vilka som hade rätt till förmånen var rent logistiska: för att hinna betala ut förmånen i tid behövde vi viss tid för att registrera inkomna svar. När Pensionsmyndigheten i augusti 2021 skickade ut beslut om inkomstpensionstillägget skickade vi endast till dem som hade rätt till tillägget. Av beslutet framgick hur mycket inkomstpensionstillägg mottagaren hade rätt till. De pensionstagare som hade fått brevet men som inte hade rätt till inkomstpensionstillägget fick inget beslut, och inte heller något informationsbrev.

Den 2 november 2021 kom ett brev in till Pensionsmyndigheten från AA. I brevet begärde AA omprövning av beslutet om inkomstpensionstillägg rörande honom.

När AA:s begäran om omprövning kom in till Pensionsmyndigheten gjorde vi bedömningen att vi inte kunde fatta ett omprövningsbeslut, eftersom det inte fanns något grundbeslut. Den 3 januari 2022 besvarade vi i stället AA:s brev och informerade honom om att han inte hade rätt till inkomstpensionstillägget till följd av Brexit.

Pensionsmyndighetens inställning

Lagändringarna om att införa inkomstpensionstillägget kom tämligen tätt in på att tillägget skulle införas. Det fanns därför inte mycket tid för Pensions-

myndigheten att utveckla våra system och fatta relevanta beslut så att berörda pensionstagare skulle få sin nya förmån i tid.

För att kunna fatta rätt beslut kring vilka som hade rätt till inkomstpensionstillägget samt hur mycket de skulle få, var det viktigt för Pensionsmyndigheten att skicka ut de informationsbrev som vi skickade i februari 2021. Rättsläget kring om de som var berörda av Brexit hade rätt till tillägget var ännu inte klart vid utskickstillfället. För att hinna beräkna och besluta om inkomstpensionstillägget till samtliga som hade rätt till det i tid, beslutade vi att även skicka brev till berörda personer i Storbritannien.

När Pensionsmyndigheten hade utrett om Brexit påverkade rätten till inkomstpensionstillägget för pensionstagare som bodde i Storbritannien borde vi ha informerat berörda personer. Grunden för att vi inte gjorde så var att det inte fanns tid och vi valde att prioritera bort det.

AA begärde omprövning av ett grundbeslut som inte fanns. Normalt skulle Pensionsmyndigheten då ha handlagt hans begäran som en ansökan om den aktuella förmånen. Sedan Pensionsmyndigheten hade skickat ut besluten om inkomstpensionstillägget fick vi in knappt 4 000 begäran om omprövning, överklaganden och frågor kring den nya förmånen, vilket är ungefär hälften så många omprövningar som vi normalt får in på ett år. Pensionsmyndigheten beslutade därför att handlägga de inkomna skrivelserna som förfrågningar om den nya förmånen, såvida de inte innehöll en klar begäran om omprövning med en tydlig motivering. I sådana fall handlade vi begäran som ett omprövningsärende. AA hade visserligen fyllt i vår blankett för begäran om omprövning, men eftersom han inte motiverade sin begäran, valde vi att se den som en förfrågan och vi svarade honom via brev i stället.

AA kommenterade Pensionsmyndighetens yttrande.

Bedömning

Inkomstpensionstillägg

Inkomstpensionstillägg är ett tillägg till inkomstgrundad ålderspension för de som har mycket låg pension. Pensionsmyndigheten ska på eget initiativ pröva rätten till inkomstpensionstillägg när en enskild har ansökt om inkomstpension (53 kap. 2 § 4 och 74 a kap. 2 § socialförsäkringsbalken, SFB; se även Pensionsmyndighetens vägledning [2010:2] Allmän pension för personer födda 1938 eller senare – Att ta ut pension, version 9, s. 4).

När inkomstpensionstillägget infördes 2021 skulle Pensionsmyndigheten enligt övergångsbestämmelserna lämna förmånen utan ansökan till en försäkrad som hade påbörjat uttag av inkomstgrundad ålderspension om förutsättningarna för inkomstpensionstillägg i 74 a kap. SFB i övrigt var uppfyllda.

Sedan riksdagen hade beslutat att införa förmånen inkomstpensionstillägg skickade Pensionsmyndigheten i februari 2021 ut information om förmånen till bl.a. AA och bad honom att inom en viss tid komma in med uppgifter om sin dåvarande pension från andra länder.

Förfrågan innebar att Pensionsmyndigheten begärde in information inför den fortsatta handläggningen av ärendet om AA:s rätt till inkomstpensionstillägg. När Pensionsmyndigheten därefter kom fram till att AA inte hade rätt till tillägget borde myndigheten ha avslutat ärendet genom ett formellt och

omprövningsbart beslut. Beslutet borde vidare ha dokumenterats i AA:s ärende, och eftersom det påverkade hans ekonomiska situation borde det ha innehållit en klagörande motivering. Myndigheten borde även ha underrättat AA om det fullständiga innehållet i beslutet (31–33 §§ förvaltningslagen [2017:900], FL).

Av Pensionsmyndighetens yttrande framgår att myndigheten lät bli att fatta beslut i ärenden där den enskilde inte hade rätt till inkomstpensionstillägg på grund av Brexit. Eftersom myndigheten på eget initiativ skulle ta ställning till samtliga pensionärs rätt till inkomstpensionstillägg behövde myndigheten inleda ett ärende för respektive pensionär som skulle kunna ha rätt till förmånen. När ett ärende har inletts hos en myndighet är den i regel skyldig att avsluta ärendet genom ett beslut (se prop. 2016/17:180 s. 24). Någon möjlighet att av prioriteringsskäl låta bli att fatta ett beslut i vissa ärenden och i stället avsluta dem formlöst på grund av tidsbrist finns naturligtvis inte. Ett sådant agerande visar på en bristande förståelse för grundläggande förvaltningsrättsliga principer och för vilka krav som ställs på en rättssäker ärendehandläggning.

Pensionsmyndigheten aviserade redan innan bestämmelserna om inkomstpensionstillägg infördes att det skulle bli svårt för myndigheten att hinna fatta beslut om alla pensionärer innan rätten till förmånen började gälla. Det fanns emellertid inget absolut krav på att alla beslut skulle ha fattats innan bestämmelserna började tillämpas. I förarbetena angavs att t.ex. den omständigheten att Pensionsmyndigheten behövde samla in information om pensionsinkomster från andra länder kunde få till följd att den enskildes rätt till inkomstpensionstillägget inte kunde prövas före den 1 september 2021. Övergångsbestämmelserna innebar att inkomstpensionstillägg kunde betalas ut retroaktivt fr.o.m. september 2021 för dem som vid den tidpunkten hade rätt till tillägget (se prop. 2020/21:1 utgiftsområde 11 s. 96 och Ds 2020:7 s. 90).

Det fanns således inga skäl för Pensionsmyndigheten att låta bli att fatta beslut om inkomstpensionstillägg för de pensionärer som bodde i Storbritannien och fick svensk pension. Att dessa personer inte fick något beslut om att de saknade rätt till inkomstpensionstillägg stod inte bara i strid med bestämmelserna om hur ärenden ska handläggas och avslutas i förvaltningslagen utan även med likhetsprincipen, dvs. att lika fall ska behandlas lika. Vissa andra personer som bedömdes sakna rätt till inkomstpensionstillägg fick nämligen omprövningsbara beslut om saken, men inte de som bodde i Storbritannien och hade svensk pension.

Jag ser allvarligt på Pensionsmyndighetens inställning att den kunde låta bli att fatta beslut om inkomstpensionstillägg i vissa fall. Myndigheten förtjänar allvarlig kritik för det uteblivna beslutet och den i övrigt bristande handläggningen av AA:s ärende.

Begäran om omprövning

Som konstaterats fattade Pensionsmyndigheten alltså inte något beslut om att neka AA inkomstpensionstillägg. Han underrättades inte heller på något annat sätt om resultatet av Pensionsmyndighetens utredning. Det var först sedan han själv skickat en förfrågan till myndigheten som han, genom ett e-postmeddelande den 4 oktober 2021, fick besked om att han inte uppfyllde de grundläggande kraven för att få inkomstpensionstillägg och att det inte hade gjorts några beräkningar i hans fall. I ett nytt e-postmeddelande dagen därpå informerades AA om att Pensionsmyndigheten hade bestämt att brittiska medborgare som bodde i Storbritannien och hade svensk pension saknade rätt till inkomstpensionstillägg.

AA uppfattade Pensionsmyndighetens e-postmeddelanden som ett beslut i frågan om han hade rätt till inkomstpensionstillägg. Efter att myndighetens kundtjänst hade upplyst honom om hur en begäran om omprövning skulle göras använde han myndighetens formulär för omprövning och skickade in det. Han angav i formuläret att han begärde omprövning av e-postmeddelandet den 5 oktober 2021 och bifogade e-postkorrespondensen. Pensionsmyndigheten vidtog dock ingen annan åtgärd med anledning av AA:s begäran än att två månader senare brevledes informera honom om att personer bosatta i Storbritannien inte har rätt till inkomstpensionstillägg.

Pensionsmyndigheten har i sitt yttrande framfört att AA:s begäran om omprövning behandlades som en förfrågan. De skäl som angavs för det var dels att hans begäran kom in samtidigt som att ett stort antal personer begärde omprövning av sina beslut om inkomstpensionstillägg, dels att han inte hade motiverat varför myndigheten skulle ompröva det meddelande som AA uppfattade var ett beslut.

Dessa förklaringar kan naturligtvis inte godtas. En myndighet kan varken på grund av arbetsbelastning eller till följd av andra omständigheter välja att hantera en begäran om en förmån eller en begäran om omprövning som en allmän förfrågan. JO har tvärtom tidigare påtalat att myndigheter generellt sett bör vara uppmärksamma på tecken på missnöje och generösa i sin tolkning av vad som kan anses vara en begäran om omprövning (jfr JO 2017/18 s. 317). Om det inte finns något beslut om en viss förmån att ompröva måste emellertid en begäran om omprövning av rätten till förmånen i stället behandlas som en ansökan.

Kraven på en ansökan framgår av 110 kap. 4 § SFB. Enligt bestämmelsen ska ansökan om en förmån göras skriftligen och vara egenhändigt undertecknad. Den ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Om ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak eller om förutsättningarna i 4 § inte är uppfyllda ska ansökan avvisas (110 kap. 10 §). Det får dock inte ske om bristen är ringa eller förrän den sökande har förelagts att avhjälpa bristen (110 kap. 11 §).

AA:s begäran om omprövning var egenhändigt undertecknad, och det framgick tydligt att han ansåg att han hade rätt till inkomstpensionstillägg. Eftersom det inte fanns något omprövningsbart beslut borde begäran ha behandlats som en ansökan om den aktuella förmånen, dvs. på det sätt som normalt görs när det enligt myndighetens uppfattning inte finns något grundbeslut. Om det saknades uppgifter för att kunna pröva ansökan borde myndigheten ha gett AA möjlighet att ge in de kompletteringar som var nödvändiga. Jag är kritisk till Pensionsmyndighetens mycket bristfälliga hantering av AA:s begäran om omprövning och till det allmänna resonemang som myndigheten för i den här delen.

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg.

Byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.