

Central statsförvaltning m.m.

Kritik mot STs arbetslöshetskassa, som innehållit ersättning på ett felaktigt sätt

(Beslut av JO Axberger den 14 maj 2012, dnr 2367-2011)

Beslutet i korthet: STs arbetslöshetskassa tillämpar en praxis som innebär att den som tillerkänts arbetslöshetsersättning varje år ska ge in en s.k. årsanmälan. Sker inte detta stoppas fortsatta utbetalningar. För att avbryta en pågående ersättningsperiod krävs dock stöd i lag. I detta fall har kassan, utan erforderligt lagstöd, formlöst stoppat fortsatta utbetalningar till anmälaren. Vidare konstateras att kassan, sedan förutsättningar för att stoppa utbetalningarna väl uppkommit, under drygt två månaders tid underlåtit att fatta ett formligt beslut.

Bakgrund och utredning

Lisbeth G. anmälde STs arbetslöshetskassa. Hon var arbetslös och hade haft rätt till arbetslöshetsersättning sedan den 1 mars 2010. Hon hade fått ersättning till och med den 24 februari 2011 men därefter hade den upphört. Hon fick inte någon förklaring till detta. Hon kontaktade därför arbetslöshetskassan den 11 april. Hon fick till svar att en handläggare skulle höra av sig, men så skedde inte. Den 29 april tog hon på nytt kontakt. Hon fick då veta att kassan utredde huruvida hon var att anse som företagare och att hon skulle få hem handlingar om det. Hon var kritisk mot att arbetslöshetskassan inte hade underrättat henne om orsaken till att hennes ersättning hölls inne.

STs arbetslöshetskassa yttrade sig och anförde bl.a. följande.

En anmälan om arbetslöshet gäller under ett års tid. En dryg månad innan en anmälan om arbetslöshet löper ut skickas ett brev till den arbetssökande, i vilket det anges att ersättning inte kan betalas ut efter ett visst datum om inte en årsanmälan inkommer. Kassan skickar även en påminnelse. Kommer anmälan inte in i tid avslås fortsatt ersättning med stöd av 47 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF. Detta motiveras med att kassan utan en årsanmälan saknar komplett beslutsunderlag.

När en årsanmälan, inklusive kompletteringar, innehåller uppgifter som gör att den sökande riskerar ett återkrav fattas ett beslut om innehållande av ersättningen, och en spärr för kommande utbetalningar läggs in i systemet. Beslutet tillställs den sökande.

När det gällde Lisbeth G:s ärende anförde kassan följande. Hennes anmälan om arbetslöshet registrerades den 3 mars 2010. Den 2 februari 2011 inkom årsanmälan. I denna hade hon angett uppgifter som hon inte tidigare hade meddelat och som kunde påverka hennes rätt till ersättning. Kassan behövde därför utreda om Lisbeth G. var att anse som företagare och därmed inte berättigad till arbetslöshetsersättning. Om hon var att anse som företagare riskerade hon att bli återbetalningsskyldig för arbetslöshetsersättning som hon fått. Kassan fortsatte:

Eftersom årsanmälan behövde kompletteras med ytterligare uppgifter från Lisbeth G. registrerades den inte i ärendet. Eftersom årsanmälan inte registrerades har ingen ersättning betalats ut för kassakort som inkom efter det datum Lisbeth G:s anmälan om arbetslöshet löpte ut, det vill säga den 5 mars 2011.

Det skulle enligt kassan ha blivit förvillande att fatta ett avslagsbeslut enligt 47 § ALF i Lisbeth G:s ärende, eftersom en årsanmälan hade getts in. Något sådant beslut fattades därför inte.

Den 9 mars inkom Lisbeth G. med begärda kompletteringar. Mot bakgrund av vad som där framgick bedömde handläggaren att hon kunde bli återbetalningsskyldig och lade därför in en spärr i systemet för att förhindra att ersättning skulle betalas ut på felaktiga grunder. Detta skedde den 27 mars 2011. Avsikten var att ett beslut om innehållande skulle fattas dagen därpå. Den 28 mars blev handläggaren emellertid sjuk. Med anledning av detta och att kassans rutin för handläggning av ärenden vid en handläggares frånvaro brast, skickades ett beslut om att kassan innehöll ersättningen med stöd av 66 § tredje stycket ALF (om denna bestämmelse, se nedan) till Lisbeth G. först den 31 maj 2011.

Kassan beklagade det inträffade och upplyste att man vidtagit åtgärder till förhindrande av att något liknande skulle hända igen.

Kassan avslutade sitt yttrande med en upplysning om att Lisbeth G:s ärende hade behandlats av kassans styrelse den 20 september 2011. Styrelsen hade därvid beslutat att Lisbeth G. var att anse som företagare, varvid hon bl.a. återkrävts på felaktigt utbetald ersättning.

Lisbeth G. kommenterade arbetslöshetskassans yttrande. Hon underströk att hennes anmälan till JO inte gällde beslutet om ersättningsrätten – detta avsåg hon att överklaga ända till högsta instans, om så krävdes – utan kassans handläggning, som hade drabbat henne hårt och som enligt hennes mening inte kunde ursäktas med en handläggares sjukdom.

Rättslig reglering

Bestämmelser av betydelse för en arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning finns i ALF och lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, LAK. Som komplettering till dessa båda lagar finns förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, har även i vissa fall möjligheter att utfärda föreskrifter för arbetslöshetskassorna.

I 47 § ALF anges vilka krav som ställs på en ansökan om arbetslöshetsersättning. Bestämmelsen lyder:

Ansökan om ersättning görs hos arbetslöshetskassan. Till ansökan skall fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. Kan ett sådant intyg bara skaffas med stora svårigheter, får arbetsförhållandena och övriga uppgifter styrkas på annat sätt. Arbetsgivare skall på begäran utfärda intyget enligt formulär som fastställts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Intyg och övriga uppgifter skall förvaras bland kassans handlingar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ansökan om ersättning hos arbetslöshetskassan.

En arbetssökande som har uppfyllt de krav som ställs beviljas arbetslöshetsersättning under en s.k. ersättningsperiod. En sådan består av 300 eller, i vissa fall, 450 dagar. Ersättningen lämnas i form av dagpenning och betalas ut under högst fem dagar per kalendervecka, se 19–20 §§ och 22 § ALF.

I ALF finns även bestämmelser som reglerar avstängning från rätt till ersättning och nedsättning av ersättning, se 43–46 §§ ALF. Dessa bestämmelser avser sökande som på olika sätt brustit i sin skyldighet att stå till arbetsmarknadens förfogande.

I 70 § ALF anges att om det finns sannolika skäl att anta att den sökande kommer att stängas av från rätten till ersättning eller att ersättningen kommer att sättas ned, får en arbetslöshetskassa besluta att ersättningen ska hållas inne eller lämnas med ett lägre belopp till dess beslut i ärendet om avstängning eller nedsättning fattas.

En medlem i en arbetslöshetskassa som medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning ska antingen uteslutas ur arbetslöshetskassan eller fränkännas rätten till ersättning under en period, se 37 § LAK och 66 § ALF.

Av 66 § tredje stycket ALF framgår att ersättning som tillkommer en sökande kan innehållas i avvaktan på utredning i ärendet, om det finns sannolika skäl att han eller hon medvetet eller av grov vårdslöshet har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift om något förhållande av betydelse för rätten till ersättning.

Av 68 och 68 a §§ ALF framgår att redan utbetald ersättning under vissa förutsättningar kan återkrävas.

Enligt 61 § ALF har en sökande rätt att hos arbetslöshetskassan begära att beslut som rör frågor om rätt till ersättning omprövas. Därefter har sökanden, om han eller hon inte är nöjd med kassans omprövningsbeslut, rätt att enligt 49 § ALF överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol.

JO har tidigare uttalat att en arbetslöshetskassa inte kan avbryta utbetalningar under utredning av rätten till ersättning utan uttryckligt lagstöd (se JO 2004/05 s. 167). Vidare har JO uttalat att en arbetslöshetskassas bedömning att hålla inne ersättning i avvaktan på utredning ska meddelas i skriftlig form tillsammans med en överklagandehänvisning (se exempelvis JO 2007/08 s. 233).

Bedömning

Arbetslöshetskassans krav på ingivande av en årsanmälan och följderna av att denna inte registrerats

Arbetslöshetskassan har uppgett att en anmälan om arbetslöshet gäller under endast tolv månader och att kassan därefter måste fatta ett nytt beslut för att fortsatt ersättning ska utgå.

I ALF anges tydligt hur en ersättningsperiod ska bestämmas. En ersättningsperiod bestäms till 300 eller 450 dagar med ersättning. Dessa dagar får tas ut under högst fem dagar per kalendervecka. Något krav på att dagarna också måste tas ut inom viss tid uppställs inte.

Arbetslöshetskassan har i sitt yttrande inte uttryckligen angett vilket stöd den anser sig ha för sin bedömning att en anmälan om arbetslöshet gäller under endast tolv månader. I den "Begäran om årsanmälan" som sändes ut till Lisbeth G., hävdade kassan emellertid att detta följde av 47 § ALF.

I 47 § ALF uppställs som angetts ovan krav på vad en ansökan om ersättning ska innehålla. Däremot framgår inte, vare sig av bestämmelsens ordalydelse eller av dess förarbeten, att en anmälan om arbetslöshet måste förnyas efter tolv månader. I 6 § i kassans stadgar anges visserligen att en anmälan om arbetslöshet gäller i tolv månader samt att en ny anmälan ska lämnas in om förhållanden som angetts i den senaste anmälan ändrats eller då arbetslöshetskassan begär det. De krav som uppställs i denna bestämmelse kan emellertid, i avsaknad av tydligt stöd i lagstiftningen, inte läggas till grund för bedömningen att ett beslut om arbetslöshetsersättning är tidsbegränsat.

I den mån kassan, på det sätt som synes vara dess praxis, automatiskt stoppar utbetalningar av ersättning efter tolv månader på grund av att en årsanmälan inte kommit in och registrerats, innebär detta i praktiken att en pågående ersättningsperiod avbryts. För detta krävs dock stöd i lag. Sådant stöd finns i ALF och LAK såvitt gäller situationer då sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter om förhållande av betydelse för hans eller hennes rätt till ersättning. Något motsvarande stöd för att avbryta en pågående ersättningsperiod enbart på den grunden att en årsanmälan inte getts in och registrerats finns däremot inte.

I detta fall stoppade kassan utbetalningarna till Lisbeth G. den 5 mars 2011 eftersom årsanmälan inte ansågs komplett. Hon hade vid denna tidpunkt fortfarande ersättningsdagar kvar i sin ersättningsperiod. Arbetslöshetskassans åtgärd får därmed anses ha utgjort ett formlöst och, i enlighet med det ovan sagda, olagligt beslut om att avbryta hennes rätt till ersättning.

Handläggningen i övrigt

Mot bakgrund av vad som framkom av årsanmälan och den efterföljande utredningen, bedömde arbetslöshetskassan att Lisbeth G. riskerade att bli återbetalningsskyldig för redan utbetald arbetslöshetsersättning. Med stöd av 66 § tredje stycket ALF lade kassan därför den 27 mars 2011 in en spärr för kommande utbetalningar. Som kassan själv medgett borde ett skriftligt beslut om innehållandet ha skickats till Lisbeth G. någon eller några dagar efter den 27 mars 2011. Så kom inte att ske förrän den 31 maj 2011. Vad som framkommit om orsakerna till tidsutdräkten ursäktar på intet sätt det inträffade.

Sammanfattning och avslutande synpunkter

Arbetslöshetskassans handläggning av Lisbeth G:s ärende har brutit i flera avseenden.

Kassan har först, utan erforderligt lagstöd och på ett formlöst sätt, stoppat fortsatta utbetalningar av arbetslöshetsersättning till Lisbeth G. från den 5 mars 2011. Kassan har därefter, den 27 mars 2011, innehållit hennes ersättning med stöd av 66 § tredje stycket ALF. Kassan har dock inte meddelat

något formligt beslut förrän efter drygt två månader, vilket är ett alldeles för långt dröjsmål.

STs arbetslöshetskassa ska mot denna bakgrund kritiseras för sin handläggning av Lisbeth G:s ärende.

Det kan tilläggas att den bedömning som nu gjorts inte innebär att en arbetslöshetskassa är förhindrad att kräva att en ersättningsberättigad inger en s.k. årsanmälan. Som framgått ovan kan dock en underlåtenhet att ge in en sådan inte ensam utgöra grund för att avbryta en pågående ersättningsperiod. Det som framkommer i samband med att en årsanmälan krävs in kan däremot föranleda arbetslöshetskassan att misstänka att ersättning betalats ut på felaktiga grunder. Om arbetslöshetskassan väljer att inleda en närmare utredning om rätten till ersättning kan kassan under utredningstiden besluta att hålla inne fortsatta utbetalningar enligt 66 § tredje stycket ALF, förutsatt att de krav som ställs upp i denna bestämmelse är uppfyllda.

2012/13:JO1