

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion av Arbetsförmedlingen, enheten för omprövning i Östersund, den 23–24 februari 2022

JO:s uttalande i korthet: Granskningen visade att Arbetsförmedlingen har stora problem med långa handläggningstider i ärenden om omprövning samt att handläggningen inte skett i enlighet med de krav som ställs i 9 § förvaltningslagen (2017:900).

Nästan samtliga granskade ärenden hade blivit liggande utan åtgärd i flera månader och handläggningstiderna i de avslutade ärendena var så pass långa som uppemot sju månader. JO uttalar att Arbetsförmedlingen står långt ifrån det uppsatta målet om att ett ärende om omprövning ska avgöras inom fyra till sex veckor samt att situationen är mycket allvarlig.

JO uttalar vidare att de långa handläggningstiderna i ärenden om omprövning är något som i längden allvarligt riskerar att skada förtroendet för Arbetsförmedlingen. Det är därför angeläget att Arbetsförmedlingen omgående kommer till rätta med problemet. JO förväntar sig att Arbetsförmedlingens ledning prioriterar arbetet med att avsevärt förbättra situationen och avser att följa utvecklingen på området.

När det gäller övriga iakttagelser uttalar JO bl.a. att de överväganden som görs i fråga om översättning ska dokumenteras, att det är viktigt att det av kommuniseringsbrev tydligt framgår vilka handlingar som har skickats ut till den enskilde samt att det av dokumentationen i ärendena tydligt ska framgå när en begäran om omprövning har kommit in till Arbetsförmedlingen. JO konstaterar vidare att Arbetsförmedlingen som regel lämnar över inkomna överklaganden till domstol inom tre dagar samt att det bland de granskade ärendena fanns flera exempel på att det hade skett samma dag som ett överklagande kommit in till myndigheten.

Bakgrund

Den 21 december 2021 riktade Justitieombudsmannen Thomas Norling kritik mot Arbetsförmedlingen för långsam handläggning av ett ärende om omprövning (dnr 9564-2020). Av utredningen i ärendet framgick det bl.a. att Arbetsförmedlingen hade problem med långa handläggningstider i ärenden om omprövning samt att myndigheten hade vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med problemet. JO uttalade att han såg allvarligt på det som kommit fram och att han avsåg att följa utvecklingen på området.

Den 31 januari 2022 fattade JO beslut om att den 23–24 februari 2022 inspektera Arbetsförmedlingen, enheten för omprövning i Östersund. Områdesansvarig föredragande Erika Löwhagen förordnades att verkställa inspektionen.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i JO:s lokaler den 23–24 februari 2022 genom att kopior av i förväg beställda handlingar granskades av JO:s medarbetare. Från JO deltog områdesansvarig föredragande Erika Löwhagen (protokollförare) samt föredragandena Sara Uhrbom och Clara Ljunggren.

Inför inspektionen hade JO begärt att få ta del av kopior på akterna i de 50 per den 31 januari 2022 senast avgjorda ärendena om omprövning samt kopior på akterna i de 50 per den 31 januari 2022 äldsta ännu inte avgjorda ärendena om omprövning. JO hade därutöver begärt att få ta del av beslut om omprövning och överklaganden i de 50 per den 31 januari 2022 senast avgjorda ärendena om omprövning som överklagats och lämnats över till domstol. JO hade också ställt ett antal frågor till Arbetsförmedlingen.

Innan granskningen påbörjades, lämnade Arbetsförmedlingen in de begärda handlingarna samt ett yttrande med svar på de frågor som JO hade ställt i samband med beställningen.

Efter granskningen föredrogs de iakttagelser som gjorts för JO. Dessa iakttagelser och JO:s uttalanden redogörs för nedan.

Uttalanden av JO Thomas Norling med anledning av den genomförda granskningen

Utgångspunkter

JO:s granskning avser i första hand att kontrollera att myndigheters handläggning sker i enlighet med förvaltningslagen (2017:900), FL, och de andra regelverk som styr den formella hanteringen av ärenden. Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna i det här avseendet bör vikt läggas vid FL:s primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till FL uttalades att en moden förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

Jag kommer nedan att lyfta fram ett antal iakttagelser som rör centrala förvaltningsrättsliga frågor och det gäller särskilt frågan om hur handläggningen av de granskade ärendena förhåller sig till de krav som ställs upp i 9 § FL.

Det ska framhållas att de inlämnade akterna inte har granskats i alla avseenden.

Handläggningstiderna (9 § FL)

Rättslig reglering

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Vikten av att enskilda får ett beslut inom en rimlig tid, är något som inom EU-rätten utgör en del av det som brukas kallas för god förvaltning. Av artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, under rubriken rätt till god förvaltning, framgår det att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Även i Europarådets rekommendationer om god förvaltning framhålls vikten av att ett beslut fattas inom en rimlig tid. Därtill kommer att artikel 6 och 13 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i tillämpliga fall omfattar en rätt till avgörande inom skälig tid.

Av rättssäkerhetsskäl är det av stor vikt att ett ärende om omprövning handläggs i enlighet med de krav som ställs upp i 9 § FL. Som regel är en omprövning en förutsättning för att Arbetsförmedlingens beslut, i de fall det är möjligt, ska kunna överklagas. En utdragen omprövningsprocess hos Arbetsförmedlingen fördröjer alltså i motsvarande utsträckning också den enskildes möjligheter att få ärendet prövat av domstol.

När det gäller frågan om hur långa handläggningstider som generellt sett kan anses vara godtagbara i ett ärende om omprövning, är det rimligt att utgå från att Arbetsförmedlingen utreder sina ärenden med sådan omsorg att allt material finns tillgängligt redan vid tidpunkten för det ursprungliga beslutet. Beslutsfattaren i ärendet om omprövning behöver givetvis viss tid på sig för att sätta sig in i ärendet, men det bör höras till undantagen att handläggningstiden överskrider det mål på fyra till sex veckor som Arbetsförmedlingen, enligt vad myndigheten tidigare uppgett, har satt upp för den här typen av ärenden.

Iakttagelser

Merparten av de granskade ärendena hade kommit in till Arbetsförmedlingen i slutet av juni och i början av juli 2021 och avsåg beslut som kan överklagas till domstol. Som exempel kan nämnas beslut om varning eller avstängning från rätt till ersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och beslut om återkallelse av anvisning enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Rättidsprövning hade i de allra flesta fall gjorts inom en till två veckor efter det att ärendet kommit in till enheten för omprövning. Därefter skickades det som regel ut ett kommuniceringsbrev till den enskilde. I vissa fall svarade den enskilde på kommunikeringen men i de flesta fall blev ärendena liggande utan åtgärd i flera månader innan handläggningen återupptogs i januari 2022. Sedan

handläggningen väl återupptagits, tog det bara någon eller några dagar innan ärendena avslutades.

Handläggningstiderna i de avslutade ärendena varierade, med något enstaka undantag, mellan sex och sju månader. Det fanns också exempel på att handläggningstiden överskridit sju månader.

Det förekom att den enskilde hörde av sig till Arbetsförmedlingen under handläggningen och ställde frågor om handläggningstiden. I de fallen hade Arbetsförmedlingen uppskattat handläggningstiden till mellan 20 och 27 veckor.

Uttalanden

Det är naturligtvis helt oacceptabelt att nästan samtliga granskade ärenden blivit liggande utan åtgärd i flera månader och att handläggningstiderna i de avslutade ärendena var så pass långa som uppemot sju månader. Eftersom merparten av ärendena avsåg beslut som kan överklagas till domstol har de långa handläggningstiderna i de fallen fördröjt den enskildes möjlighet att få ärendet prövat i domstol. Det är mycket allvarligt. Handläggningen har inte skett i enlighet med de krav som ställs i 9 § FL och Arbetsförmedlingen står långt i från det uppsatta målet om att ett ärende om omprövning ska avgöras inom fyra till sex veckor.

Arbetsförmedlingen har i sitt yttrande bekräftat att myndigheten fortfarande har problem med långa handläggningstider i ärenden om omprövning samt att tidigare vidtagna åtgärder inte har haft tillräcklig effekt. Arbetsförmedlingen har som förklaring till de långa handläggningstiderna bl.a. uppgett att enheten för ersättningsprövning hösten 2019 fick utökade resurser och därmed en ökad beslutskapacitet. Det fick till följd att antalet ärenden om omprövning av beslut om sanktioner ökade. Enheten för omprövning fick inte motsvarande resursökning för att förbereda och hantera det ökade ärendeinflödet och handläggningstiderna har därför ökat.

I likhet med vad Arbetsförmedlingen har uppgett i sitt yttrande, visar även den nu genomförda granskningen att problemet med de långa handläggningstiderna främst beror på att myndigheten inte har skaffat tillräckliga resurser för att möta det ökade ärendeinflödet. Sedan handläggningen i ärendena väl återupptagits i januari 2022, tog det som regel endast en eller ett par dagar innan ärendena avslutades. Besluten var välformulerade och motiveringarna uppfyllde de krav som ställs upp i 32 § FL.

Arbetsförmedlingen har i sitt yttrande uppgett att det i januari 2022 har anställts nya handläggare till enheten för omprövning. Därutöver har det vidtagits flera andra åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Det rör sig bl.a. om att beslutsfattarna fått ett eller ett par specialistområden, att det görs strukturerade uppföljningar samt att det ställts upp mål för antalet

avslutade ärenden per vecka och månad. Målet är att handläggningstiderna i juni/juli 2022 ska vara 12 veckor.

Min förhoppning är givetvis att de vidtagna åtgärderna ska få avsedd effekt och att Arbetsförmedlingen ska komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Jag vill dock framhålla att en brist på resurser och ett ökat ärendeflöde aldrig kan ursäkta att ärendena, på sätt som granskningen i det här fallet har visat, blir liggande utan åtgärder i flera månader. Dessutom borde Arbetsförmedlingen, i samband med att enheten för ersättningsprövning fick utökade resurser, ha kunnat förutse att antalet ärenden om omprövning av beslut om sanktioner skulle öka. Jag är därför kritisk mot att Arbetsförmedlingen inte synes ha haft någon beredskap för detta samt mot att myndigheten efter nästan två år fortfarande inte har kommit till rätta med de långa handläggningstiderna.

Att en myndighet ska kunna meddela ett beslut inom en godtagbar tid, utgör ett av de grundläggande krav som enskilda ska kunna ställa på en myndighet och de långa handläggningstiderna i ärenden om omprövning är något som i längden allvarligt riskerar att skada förtroendet för Arbetsförmedlingen. Det är angeläget att Arbetsförmedlingen omgående kommer till rätta med problemet. Jag förväntar mig att Arbetsförmedlingens ledning prioriterar arbetet med att avsevärt förbättra situationen och jag avser att följa utvecklingen på området.

Underrättelse om väsentlig försening (11 § FL)

Rättslig reglering

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

JO har i ett beslut den 27 oktober 2020 (dnr 221-2019) uttalat att en underrättelse om väsentlig försening bör lämnas när det kan konstateras att den faktiska handläggningstiden markant kommer att överstiga den förväntade handläggningstiden och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period.

Iakttagelser och uttalanden

Inte i något av de granskade ärendena hade den enskilde underrättats på det sätt som framgår av 11 § FL. Detta trots att handläggningstiderna i de avslutade ärendena varierade mellan sex och sju månader och därmed vida överskred det av Arbetsförmedlingen uppsatta målet om fyra till sex veckor. I samtliga ärenden förekom långa perioder av passivitet och det framstår som uppenbart att Arbetsförmedlingen i dessa ärenden borde ha underrättat den enskilde om att ärendet förväntades bli väsentligt försenat. Handläggningen har i det här avseendet brustit och jag förutsätter att Arbetsförmedlingen omgående ser över hur bestämmelsen i 11 § FL tillämpas inom myndigheten samt tillser att

samtliga handläggare har tillräckliga kunskaper om de krav som ställs på myndigheten i det här avseendet.

Tolk och översättning (13 § FL)

Rättslig reglering

Enligt 13 § FL ska en myndighet använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

JO har vid flera tillfällen uttalat att de eventuella överväganden som görs i fråga om tolk och översättning ska dokumenteras (se bl.a. JO:s inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Solna den 29–30 mars och i Malmö den 26–27 april 2021, dnr 1690-2021).

Iakttagelser och uttalanden

I ett av de granskade ärendena var begäran om omprövning skriven på ett annat språk än svenska och översattes därför i samband med att den kom in till Arbetsförmedlingen. Varken kommuniseringsbrevet eller beslutet översattes dock. I ett annat ärende hade den enskilde hört av sig och uppgett att han, på grund av bristande kunskaper i svenska, inte förstod innebörden av grundbeslutet. Arbetsförmedlingen ringde därefter, tillsammans med en tolk, upp den enskilde och lämnade allmän information om omprövningsförfarandet. Inte heller i det här fallet, översattes det kommuniseringsbrev som därefter skickades ut.

I båda dessa ärenden var omständigheterna sådana att Arbetsförmedlingen borde ha översatt samtliga de handlingar som skickades ut till de enskilda. För det fall myndigheten efter övervägande funnit att det trots allt inte fanns ett sådant behov skulle det ha dokumenterats. Av dokumentationen i ärendena framgick det dock inte att det hade gjorts några sådana överväganden.

För att den enskilde ska ha förtroende för Arbetsförmedlingen är det av avgörande betydelse att han eller hon förstår vilka omständigheter som ligger till grund för beslutet och att han eller hon kan göra sig förstådd i kontakterna med myndigheten. Inte minst gäller det i sanktionsärendena. I likhet med vad jag uttalade vid den senast genomförda inspektionen av Arbetsförmedlingens kontor i Solna och i Malmö, dnr 1690-2021, förutsätter jag att Arbetsförmedlingen ser över hur bestämmelsen i 13 § FL tillämpas inom myndigheten samt ser till att samtliga handläggare har tillräckliga kunskaper om de krav som ställs på myndigheten i det här avseendet.

Kommunikation (25 § FL)

Rättslig reglering

Innan en myndighet fattar beslut i ett ärende ska den enligt 25 § FL, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske.

lakttagelser och uttalanden

I flera av de granskade ärendena hade Arbetsförmedlingen kommunicerat beslutsunderlaget med den enskilde inför beslutet om omprövning. Breven var välformulerade och innehöll tydlig information om den fortsatta handläggningen. Av breven framgick det dock inte vilka handlingar som hade bifogats. Det angavs i stället som regel endast att den enskilde fick ta del av "... den dokumentation som finns i ärendet".

För att det i efterhand ska gå att fastställa vilket material som den enskilde fått del av, måste det av ett kommuniceringsbrev framgå vilka handlingar som har skickats ut (se bl.a. JO:s inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Huddinge den 21–23 februari 2018, dnr 861-2018). Det är inte tillräckligt att det anges att den enskilde får ta del av dokumentationen i ärendet utan det måste tydligt framgå vilka handlingar som har skickats ut. Jag förutsätter att Arbetsförmedlingen i det här avseendet ser över utformningen av kommuniceringsbreven.

Dokumentation av uppgifter (27 § FL)*Rättslig reglering*

Enligt 27 § FL ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Dokumentationsskyldigheten utgör grunden för flera andra förvaltningsrättsliga regler som tillsammans syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. En fungerande dokumentation är t.ex. en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten. Saknas dokumentation blir det svårt, och i vissa fall till och med omöjligt, att överblicka vad som har hänt och i efterhand granska handläggningen i ett enskilt ärende.

Bestämmelsen i 27 § FL anger, liksom FL i övrigt, den miniminivå som myndigheterna måste leva upp till. När det gäller dokumentationsskyldigheten har JO upprepade gånger uttalat att alla beslut och åtgärder som vidtas i ett ärende samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas (se t.ex. JO 2014/15 s. 330). Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras, det kan t.ex. gälla överväganden som en handläggare gjort i fråga om behovet av att anlita tolk eller att översätta handlingar enligt 13 § FL. En god dokumentation bör också omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden för att göra det möjligt både för den enskilde och för andra, t.ex. domstolar och JO, att följa och förstå ärendets gång.

lakttagelser och uttalanden

Vid granskningen noterades att det var svårt att få en fullständig överblick av ett ärendes gång.

I vart och ett av de granskade ärendena fanns det dels ett dokument med akthistorik från diariet, dels ett dokument benämnt ärendehändelser (fortsättningsvis ärendehändelser). Det sistnämnda dokumentet gav intrycket av att vara en typ av journalanteckningar och innehöll bl.a. uppgift om när handläggningen av ärendet påbörjats, när rättidsprövning skett samt om och i så fall när ett kommuniseringsbrev skickats ut. Det fanns dock flera exempel på att vidtagna åtgärder endast framgick av diariet och inte av ärendehändelser. Som exempel kan nämnas uppgiften om att den enskilde svarat på kommuniseringen och uppgiften om när ett överklagande hade kommit in. Det fanns också exempel på att vidtagna åtgärder varken framgick av diariet eller av ärendehändelser, utan endast av lösa tjänsteanteckningar i akten.

Det är naturligtvis inte meningen att enskilda och andra ska behöva läsa flera olika dokument för att få en korrekt uppfattning om vad som har hänt i ett ärende. Ärendehändelser ger intrycket av att vara en fullständig förteckning över det som hänt i ärendet. En konsekvens av det är att också samtliga vidtagna åtgärder i ärendet ska framgå av det dokumentet. En annan ordning ökar risken för att utomstående, t.ex. enskilda eller tillsynsmyndigheter, får en felaktig bild av handläggningen.

Det noterades också att det varken av diariet eller av ärendehändelser framgick när en begäran om omprövning hade kommit in till Arbetsförmedlingen. I vissa fall framgick det genom att begäran försetts med en inkomststämpel eller genom att det angavs när ett mejl hade skickats till myndigheten. I flera av de granskade ärendena gick det dock inte att dra någon säker slutsats om det. Det är inte acceptabelt. Av den löpande dokumentationen i ett ärende ska det framgå när en begäran om omprövning har kommit in till Arbetsförmedlingen, och jag är kritisk till att det i ärendehändelserna inte fanns någon anteckning om detta.

Överlämnande av överklaganden till domstol (46 § FL)

Rättslig reglering

I 40–46 §§ FL finns bestämmelser om överklagande av beslut. Enligt de bestämmelserna ska ett överklagande ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent ska det avvisas. Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

För den enskilde är det angeläget att ett överklagande snabbt överlämnas till den instans som ska pröva det. JO har vid flera tillfällen uttalat att tiden som regel inte bör överstiga en vecka (se t.ex. JO 2014/15 s. 435). I brådskande fall kan det vara nödvändigt att hantera ett överklagande mycket snabbare än så och ibland så tidigt som samma dag som det kommer in (se prop. 2016/17:180 s. 241).

lakttagelser och uttalanden

Granskningen visade att Arbetsförmedlingen som regel lämnade över inkomna överklaganden till domstol inom tre dagar och det fanns flera exempel på att det hade skett samma dag som överklagandet kom in till myndigheten. Det är mycket positivt.

Övrigt

Granskningen visade att rättidsprövningarna i de ärenden som avsåg omprövning av beslut om sanktioner genomgående hade gjorts med stöd av 45 § FL som handlar om rättidsprövning vid överklagande. Prövningen borde rätteligen ha gjorts enligt den förordning som tillämpats, t.ex. 11 kap. 3 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Vid protokollet

Erika Löwhagen

Justeras den 6 april 2022

Thomas Norling