

Arbetsförmedlingen kritiseras för att ha vägrat registrera en särskild postadress

Beslutet i korthet: Arbetsförmedlingen fattade ett preliminärt beslut om sanktion och skickade det till en arbetssökandes folkbokföringsadress. Han bad myndigheten om att få beslutet skickat till en registrerad särskild postadress men fick till svar att det inte var möjligt.

JO uttalar att den som har en särskild postadress har anledning att utgå från att den adressen kan användas vid utskick från myndigheter, i synnerhet efter att den enskilde framfört önskemål om det. Att registrera en korrekt adressuppgift för en enskild är en grundläggande uppgift för en myndighet och JO anser att det är anmärkningsvärt att Arbetsförmedlingen inte har lyckats registrera mannens särskilda postadress och säkerställa att post skickades dit trots upprepade önskemål om detta. Genom hanteringen har myndigheten även brustit i sin kommunicerings- och underlättelseskyldighet.

Arbetsförmedlingen får också kritik för att ha hänvisat mannen till andra aktörer för att lösa problemet med sin adress samt för att ha lämnat felaktig information till honom. Eftersom det är av grundläggande betydelse att korrekta adressuppgifter används har JO svårt att förstå varför det dröjde nästan ett och ett halvt år från det att problemet uppmärksammades till dess att Arbetsförmedlingen beslutade att särskilda postadresser får användas. Vid tidpunkten för myndighetens remissvar var det dessutom inte möjligt att använda särskilda postadresser i samtliga system. JO framhåller därför att det är viktigt att Arbetsförmedlingen säkerställer att de system som används inte begränsar möjligheten att uppfylla de krav som uppställs i förvaltningslagen. Vidare anser JO att myndigheten behöver förbättra den interna kommunikeringen av beslut för att säkerställa att viktig information når fram till samtliga medarbetare.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsförmedlingen och förde fram bl.a. följande. I november 2021 fick BB, som är arbetssökande, besked från Försäkringskassan om att hans aktivitetsstöd skulle reduceras. Han hade dock inte fått någon post om det från Arbetsförmedlingen. Myndigheten uppgav att den inte använder särskilda postadresser, vilket innebär ett problem för honom.

Postnord har ingen utdelning till BB:s bostad, utan posten delas ut i en postbox. Av det skälet har han en särskild postadress anmäld till Skatteverket. Arbetsförmedlingen har dock adresserat all post till bostadsadressen och den har därmed inte levererats. BB nås alltså inte av viktig post eftersom myndigheten inte använder rätt adressuppgifter. Arbetsförmedlingen har inte rättat till detta utan har i stället flyttat över ansvaret till BB genom att bl.a. hänvisa honom till att ändra redan korrekta uppgifter hos Skatteverket.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in handlingar i BB:s ärende. Av dessa framgick bl.a. att Arbetsförmedlingen hade fattat ett preliminärt beslut om sanktion den 12 november 2021 och att beslutet hade skickats till BB:s folkbokföringsadress.

Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över vad som förts fram i anmälan. Arbetsförmedlingen skulle även ange vilket rättsligt stöd som myndigheten hade för att inte använda den adress BB hade uppgett samt hur handläggningen i sanktionsärendet förhöll sig till bestämmelserna i 25 och 33 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL.

I sitt remissvar anförde Arbetsförmedlingen bl.a. följande (bilagor utelämnade).

Arbetsförmedlingens utredning

Tidigare lade arbetsförmedlare manuellt in adresser till arbetssökande i systemstödet AIS [*system som används bl.a. vid handläggningen av arbetsförmedlingsärenden, JO:s anm.*]. För ökad säkerhet i hanteringen av personuppgifter och för att säkerställa att Arbetsförmedlingen hade korrekta och aktuella adresser till arbetssökande fattades ett internt beslut den 7 november 2018 ... om att folkbokföringsadresserna ska användas och hämtas via uppkoppling mot Navet. Efter sommaren 2020 uppmärksammades problemet att särskild postadress, dvs. sådan ändring av postadress som anmäls till Skatteverket utan att flyttning skett, inte inhämtades. Den 6 december 2021 ersattes därför beslutet med ett nytt internt beslut ... om att även särskild postadress kan användas i kommunikationen. Beslutet skickades bl.a. ut till funktionsbrevlådorna för verksamhetsområdena Arbetssökande och Arbetsgivare, IT och Direkt.

Arbetsförmedlingen Värmland har yttrat sig ... och fört fram bl.a. följande. BB har varit i mejlkontakt med kontoret angående sin adress sedan i december 2021. Det fanns då två adresser i systemstödet AIS och den personen uppgav var en tredje adress. Arbetsförmedlingen svarade att en annan adress står som folkbokföringsadress och att det är den som skrivs i adressfältet vid utgående post och att BB fick ändra sin folkbokföringsadress eller ordna med eftersändning då enskilda handläggare inte kan sluta avtal om att annan adress ska skrivas på korrespondensen till en arbetssökande. BB svarade med mejl från Postnord och Skatteverket. Kontoret tog då kontakt med Rättsavdelningen som svarade att den adress som ska användas är den adress som angivits av Skatteverket som folkbokföringsadress, vilket meddelades BB. Sedan 28 februari 2022 finns det möjlighet i AIS att använda särskild postadress som mottagande adress i korrespondensen med arbetssökande. Den adress BB angav i mejl i december 2021 är numera den adress som används vid korrespondens med honom.

Enligt kompletterande information från Arbetsförmedlingen Värmland ... fick kontoret svar från Rättsavdelningen att det troligtvis rör sig om en särskild postadress och att myndighetens rättschef fattat ett beslut om att särskild adress får användas även vid Arbetsförmedlingen.

Enheten Ersättningsprövning har yttrat sig ... och fört fram bl.a. följande.

Enheten använder den information om kontaktuppgifter som hämtas automatiskt av ABS [system som bl.a. enheten Ersättningsprövning använder i sin handläggning, JO:s anm.] från AIS, vilket i sin tur är information om folkbokföringsadress som hämtas från Skatteverket. Enheten gör även manuella kontroller om en ny adress finns registrerad i Skatteverkets tjänst Navet i hanteringen av returpost. Vid det aktuella tillfället saknades funktionalitet för att ta emot uppgifter om särskild postadress från Skatteverket. Handläggaren hade därför inte kännedom om att BB hade en särskild postadress registrerad och följde beslutet om att använda folkbokföringsadressen, och be den arbetssökande att uppdatera denna. Efter att brister kring uppgifter om särskild postadress uppmärksammats internt inom myndigheten i juli 2021 har ett nytt beslut om att myndigheten ska hämta och använda särskild postadress fattats men alla systemstöd, däribland ABS, har ännu inte utvecklats för detta. Detta innebär att beslut och information i sanktionsärenden fortfarande skickas till den arbetssökandes folkbokföringsadress.

Gällande kommunikering och utskicket av beslutet i det aktuella ärendet har enheten Ersättningsprövning fört fram bl.a. följande. Ärendet har handlagts enligt ordinarie handlägningsprocess. Ärendehändelserna visar att beslutsbreven vid upprepade tillfällen skickats till den adress som var aktuell enligt systemstödet (dvs. folkbokföringsadressen). Det preliminära beslutet kom i retur den 23 november och samma dag hade enheten kontakt med den arbetssökande per e-post om att beslutet skickas om. Det finns ingen notering om vilken adress beslutet skickas till, men inget tyder på att det skickats till annan adress än folkbokföringsadressen. Det har varit flera kontakter med BB, dels om adressen, dels som visat att han fått kännedom om det preliminära beslutet. Det är dock genom andrahandsuppgifter från Försäkringskassan samt genom muntlig och skriftlig sammanfattning via e-post. Det framgår dock av ärendet att BB framför att han velat ta del av det preliminära beslutet. Utifrån att det preliminära beslutet skickats flera gånger, att BB sagt sig ha kännedom om beslutet och fått skriftlig och muntlig sammanfattning av det, samt lämnat uppgifter om orsaken till den sanktionsgrundande händelsen gjordes bedömningen i ärendet att det fanns skäl att gå vidare. Därmed gjordes även bedömningen att kravet i 25 § förvaltningslagen var uppfyllt. Ärendehändelserna visar att det slutliga beslutet skickats till BB:s folkbokföringsadress. I efterhand kan enheten se att ytterligare åtgärder hade kunnat vidtas för att säkerställa att BB fått ta del av hela det preliminära beslutet innan handläggningen fortsatte samt det slutliga beslutet, t.ex. via lokalkontor eller någon annan manuell lösning. [---]

Arbetsförmedlingens bedömning m.m.

Arbetsförmedlingen gör följande bedömning

Särskild postadress och stödet för att inte använda adressen

Arbetsförmedlingen har inte haft rättsligt stöd att vägra använda den särskilda postadressen BB uppgav för att bli kontaktad. Beslutet om att endast använda folkbokföringsadressen ska ses mot bakgrund av att myndigheten tidigare haft den adress den arbetssökande uppgivit registrerad och att denna inte kontrollerats mot något register. Detta fick som konsekvens att det fanns inaktuella adresser som användes på myndigheten och att myndighetens uppgifter om enskilda inte var uppdaterade och korrekta. Den tidigare hanteringen innebar alltså risker utifrån vikten av att myndigheten hanterar personuppgifter på ett korrekt och

säkert sätt samt i enlighet med regelverken. Därutöver fanns risken att myndigheten skulle röja sekretessbelagda uppgifter genom utskick till fel adress. Det framgår vidare av beslutet att folkbokföringsadressen skulle användas *i första hand*. Det finns dock skäl att i efterhand fundera över hur beslutet kommunicerats ut och tillämpats i verksamheten.

Systemstödet AIS hämtar alltså numera in även uppgift om särskild postadress från Navet, och systemstödet ABS kommer få den funktionen, vilket är positivt eftersom en stor del av brevutskicken från myndigheterna sker per automatik till den adress som hämtas från Navet, om de inte går till en digital brevlåda.

Kommunicering och beslutsunderrättelse

Arbetsförmedlingen ska givetvis se till att kontakterna med enskilda är smidiga och enkla och att våra brev till enskilda skickas till den adress där den enskilde kan nås. Förvaltningslagen ställer i princip ett krav på att kommunikering och beslut inte bara skickas till utan också når mottagaren. Därför ankommer det på myndigheten att vidta lämpliga åtgärder när den får kännedom om att en kommunikering, eller ett preliminärt eller slutligt beslut, som tillsänts en enskild inte når mottagaren. I det aktuella ärendet gjordes, som framgår, bedömningen att BB tagit del av det som låg till grund för sanktionsbeslutet och fått möjlighet att bemöta detta. Mot bakgrund av att bestämmelsen i 33 § FL gäller även preliminära ställningstaganden har det dock endast varit möjligt att underlåta att underrätta BB om det fullständiga innehållet i beslutet om det varit uppenbart obehövligt. Det framgår även att enheten i efterhand anser att hanteringen hade kunnat göras annorlunda, tex. genom vissa manuella åtgärder.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

Registrering av adress

Den som vill ha sin post till en annan adress än sin folkbokföringsadress kan anmäla en särskild postadress till Skatteverket. En person som har en särskild postadress har dubbla adressuppgifter i folkbokföringen: en folkbokföringsadress (bostadsadress) och en särskild postadress. Den särskilda postadressen sprids automatiskt från Skatteverket till de flesta myndigheter som hämtar sin information från folkbokföringen (se 25 § andra stycket folkbokföringslagen [1991:481] och Skatteverkets rättsliga vägledning om särskild postadress, 2022). Den som har en särskild postadress har därför anledning att utgå från att den adressen kan användas vid utskick från myndigheter, i synnerhet efter att den enskilde framfört önskemål om det. JO har dessutom betonat vikten av att myndigheter använder korrekta och aktuella adresser vid utskick till enskilda. Om en enskild underrättar myndigheten om vilken adress som är aktuell måste myndigheten säkerställa att det är den adressen som kommer att användas i fortsättningen. (Se t.ex. JO:s beslut den 8 december 2021, dnr 6964-2019.)

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen fattade ett preliminärt beslut om sanktion för BB den 12 november 2021. I beslutet angavs att han hade möjlighet att lämna information innan ett slutligt beslut fattades och att han i så fall behövde höra av sig senast den 29 november 2021.

Vidare framgår det att BB hade kontakt med Arbetsförmedlingen vid flera tillfällen efter att det preliminära beslutet hade fattats och då uppmanade myndigheten att skicka beslutet till hans särskilda postadress. Han fick dock till

svar att beslutet enbart kunde skickas till folkbokföringsadressen och hänvisades till att antingen ändra sin folkbokföringsadress hos Skatteverket eller eftersända sin post.

Att registrera en korrekt adressuppgift för en enskild är en grundläggande uppgift för en myndighet, och den borde vara enkel att utföra. Det är anmärkningsvärt att Arbetsförmedlingen inte har lyckats registrera BB:s särskilda postadress och säkerställa att post skickades dit trots upprepade önskemål om detta. Jag har förståelse för att situationen måste ha upplevts som frustrerande för BB.

Kommunicering och underrättelse om beslut

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, 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. Det framgår av 25 § FL.

Enligt 33 § FL ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

Skyldigheten att kommunicera inför ett beslut är en grundläggande rättsprincip inom förvaltningsrätten. JO har tidigare uttalat att utgångspunkten är att en part ska ha nåtts av underrättelsen om utredningsmaterialet för att kommuniceringsskyldigheten ska anses vara uppfylld (se t.ex. JO:s beslut den 9 december 2014, dnr 6563-2013).

När en myndighet inte skickar handlingar till en enskilds korrekta adress finns det risk för att förvaltningslagens krav på kommunicering och underrättelse om beslut inte uppfylls (se JO 2017/18 s. 48 och 55).

BB hade visserligen flera kontakter med Arbetsförmedlingen om det preliminära beslutet under kommuniceringstiden. Han fick då viss information om beslutet både muntligen och skriftligen och upplystes om när han senast behövde yttra sig inför det slutliga beslutet. Arbetsförmedlingen har även tagit in uppgifter som han lämnat under kommuniceringstiden i det slutliga beslutet. Det framgår dock att BB tog kontakt med Arbetsförmedlingen efter att han hade fått information från Försäkringskassan om att hans aktivitetsstöd hade reducerats. Jag vill med anledning av det påpeka att en kommuniceringsskyldighet inte kan uppfyllas genom att den enskilde får information från en annan myndighet. Det är i stället den myndighet som överväger att fatta det aktuella beslutet, i det här fallet Arbetsförmedlingen, som ansvarar för att kravet på kommunicering är uppfyllt.

Det framgår även att BB återkommande uppgett att han inte fått det preliminära beslutet och att han velat få detta skickat till den särskilda postadressen utan att så skedde. Dessutom meddelade han i slutet av kommuniceringstiden att han

inte kunde komplettera ärendet i tid utan underlag. En handläggare har förvisso i anslutning till det frågat BB om han ville förlänga kommunikeringstiden och i så fall hur länge. Efter att han svarat att han inte visste hur lång tid han behövde eftersom han inte fått beslutet har han trots det inte fått något besked i fråga om sin anståndsbegäran.

Utifrån vad som framkommit i ärendet anser jag att Arbetsförmedlingen har brustit i sin kommunikeringsskyldighet.

Det är dessutom tydligt att Arbetsförmedlingen har brustit i att underrätta BB om det preliminära beslutet i och med att han inte fick del av dess fullständiga innehåll. Det är givetvis inte tillräckligt att sammanfatta ett beslut så som myndigheten gjorde i ett e-postmeddelande till BB den 13 december 2021.

Serviceskyldighet

Enligt 6 § FL ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska, utan onödigt dröjsmål, lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

I serviceskyldigheten ingår givetvis att myndigheten ska lämna korrekt information till enskilda. En enskild måste kunna lita på och utgå från den information som en myndighet lämnar (se t.ex. JO:s beslut den 11 april 2022, dnr 4139-2020).

Det framgår av utredningen att BB vid flera av sina kontakter med Arbetsförmedlingen blev hänvisad till att kontakta andra aktörer för att lösa det aktuella problemet med sin adress. Om en fråga ligger utanför en myndighets verksamhetsområde är det givetvis lämpligt att hänvisa den enskilde till rätt aktör. Den aktuella frågan rörde dock Arbetsförmedlingens egen registrering av en adress, och myndigheten borde därför ha utrett frågan ordentligt direkt i stället för att hänvisa BB vidare.

BB har även fått felaktig information om att Arbetsförmedlingen inte kunde använda den särskilda postadressen. Av myndighetens remissvar framgår att det fattades ett internt beslut den 6 december 2021 om att särskild postadress kunde användas i kommunikationen med arbetssökande. Även därefter uppgav dock myndigheten för BB att handlingar enbart kunde skickas till hans folkbokföringsadress. Ett sådant besked fick han bl.a. av en handläggare den 23 december 2021, trots att myndighetens rättsavdelning hade meddelat handläggaren att särskild postadress fick användas. Det framstår för mig som att handläggaren missuppfattade rättsavdelningens svar och jag vill med anledning av det framhålla att det givetvis är viktigt att vara noggrann vid hanteringen av ärenden som rör enskilda.

Avslutande synpunkter

Arbetsförmedlingen har brustit på flera sätt i sin hantering av BB:s ärende och myndigheten förtjänar kritik för detta.

Jag ser givetvis positivt på att Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder för att säkerställa att myndigheten använder korrekta uppgifter om adresser till enskilda. I Arbetsförmedlingens remissvar anges dock att problemet med särskilda postadresser uppmärksammades redan sommaren 2020. Att korrekta adressuppgifter används är av grundläggande betydelse. Jag har därför svårt att förstå varför det dröjde nästan ett och ett halvt år från det att problemet uppmärksammades till dess att det fattades ett tydligt beslut om att särskilda postadresser fick användas.

Jag noterar dessutom att det så sent som vid tidpunkten för remissvaret inte var möjligt att använda särskilda postadresser i Arbetsförmedlingens samtliga system, vilket är bekymmersamt. Arbetsförmedlingen har tidigare fått kritik för att myndigheten haft system som innebär att de anställda inte kunnat utföra sina arbetsuppgifter i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser (se t.ex. JO:s protokoll den 16 mars 2018, dnr 861-2018). Även detta ärende belyser vikten av att Arbetsförmedlingen säkerställer att de system som används inte begränsar möjligheten att uppfylla de krav som uppställs i förvaltningslagen.

Den felaktiga information som BB fick efter att Arbetsförmedlingen fattade ett beslut om att använda särskilda postadresser tyder även på att myndigheten behöver förbättra den interna kommunikeringen av beslut för att säkerställa att viktig information når fram till samtliga medarbetare.

Ärendet avslutas.