

Arbetsmarknad

Missnöje med en arbetslöshetskassas beslut ska i första hand hanteras inom ramen för ett omprövningsärende. En arbetslöshetskassa har också skyldighet att under föreskrivna förutsättningar ändra vissa fel i ett beslut

(Dnr 3812-2020)

Beslutet i korthet: En arbetslöshetskassa ska enligt 61 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, ompröva ett beslut om rätt till ersättning om det begärs av den enskilde. Enligt 63 § ALF har kassan också en skyldighet att under vissa förutsättningar ändra vissa slags fel i ett beslut. En arbetslöshetskassa får även anses ha befogenhet att ändra ett beslut till den enskildes fördel enligt 37 § förvaltningslagen (2017:900), FL, om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

I beslutet uttalar JO att Unionens arbetslöshetskassa inte kan undgå kritik för hanteringen av en begäran om omprövning av ett beslut om arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassan hanterade inte begäran som en omprövning förrän en månad efter att den hade kommit in. Under den tiden utredde arbetslöshetskassan i stället om det fanns förutsättningar att fatta ett nytt grundbeslut. Enligt JO:s uppfattning har Unionens arbetslöshetskassa inte heller uppfyllt sin serviceskyldighet.

JO uttalar vidare att om den enskilde inom tidsfristen för omprövning uttrycker missnöje över ett beslut eller skickar in nya handlingar, bör utgångspunkten vara att detta ska hanteras inom ramen för ett omprövningsärende för att den enskilde ska få en så fullständig prövning som möjligt. Det är också först efter ett omprövningsbeslut som den enskilde genom ett överklagande kan få till stånd en domstolsprövning. I de flesta situationer är alltså en omprövning enligt 61 § ALF fördelaktigare för den enskilde än den mer begränsade prövning som arbetslöshetskassan kan göra med stöd av 63 § ALF eller 37 § FL.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 12 maj 2020 klagade AA på Unionens arbetslöshetskassa och förde fram bl.a. följande. Den 1 april 2020 begärde hon omprövning av arbetslöshetskassans beslut om arbetslöshetsersättning. Först den 6 maj 2020 fick hon en bekräftelse på att kassan hade tagit emot hennes begäran och att en omprövning skulle göras. Hon har nu fått besked om att det kommer att dröja flera veckor innan hon får ett beslut.

Utredning

JO hämtade in och granskade handlingarna i ärendet. Av handlingarna framgick bl.a. att ett beslut fattats den 1 juni 2020 i omprövningsärendet.

JO begärde därefter att Unionens arbetslöshetskassa skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan. I sitt remissvar den 17 september 2020 anförde arbetslöshetskassan bl.a. följande:

Kassans inställning

Påstående om fördröjning av handläggning och otrevligt bemötande

AA anmäler sig som arbetslös hos Arbetsförmedlingen den 13 januari 2020. Hon påbörjar därefter sin ansökan om arbetslöshetsersättning genom att skicka in handlingar till kassan. Det är dock genom att skicka in tidrapport som en sökande formellt ansöker om ersättning. AA skickar in en första tidrapport den 25 mars 2020 och det är först efter det som kassan har möjlighet att fatta beslut. Kassan fattar beslut den 27 mars 2020 och beviljar AA en ersättningsperiod med fastställd genomsnittlig arbetstid och genomsnittlig inkomst baserade på de intyg som skickats in till kassan. Kassan kan inte se att utredaren kunnat bidra mer till att handläggningstiden kortades ner i det fallet.

Utredare BB erinrar sig att han samtalat med AA en gång i telefon under ärendegången inför grundbeslutet. Han har vid det tillfället förklarat att de många antalet arbetsgivarintyg krävde manuell hantering och att han arbetade med handläggningen. AA uppges varit nöjd med svaret. När hon sedan efter grundbeslutet ifrågasatte beräkningen av sin ersättning skapade utredaren ett nytt ärende för att se vad som blivit fel och om det fanns möjlighet att rätta beslutet. Han gick därefter på semester och en kollega tilldelades fortsatt handläggning av ärendet.

En begäran om omprövning kan skickas in via e-post, eller som i AA:s fall, via ett meddelande i Mina sidor (se Kammarrätten i Stockholm dom i mål nr 3276-08). När arbetslöshetskassan får in en handling bör kassan utgå från att det handlar om en begäran om omprövning när det framgår en reaktion på ett beslut och om handlingen kommer in inom två månader från att beslutet fattades. Den bedömningen bör göras även om det anges som ett överklagande eller en begäran om ändring/rättelse.

Om en medlem skickar in nya handlingar eller om kassan får in annat nytt underlag efter ett beslut, ser kassan dock en möjlighet att under vissa förutsättningar fatta ett nytt grundbeslut. Det förutsätter emellertid dels att det tydligt framgår av underlaget att ett nytt beslut är helt till fördel för den sökande, dels att ingen annan bedömning görs av det ursprungliga underlaget. Det kan inte heller pågå ett omprövningsärende eller att sökande har överklagat till domstol eller fått frågan prövad i domstol. En ytterligare förutsättning är att sökande inte begär omprövning av beslutet.

När utredare CC tilldelades ärendet var hennes utgångspunkt att se om det fanns möjlighet att kunna ta ett nytt grundbeslut i syfte att handlägga ärendet så snabbt och smidigt som möjligt. Det framgår av hennes redogörelse av ärendet att hon inte ansåg att det tydligt framkom att AA begärt omprövning. I det här fallet handlade det också om en helt gynnande ändring för den enskilde. CC uppger att en ny beräkning samt individuppgifter från skatteverket inhämtades innan AA kontaktades per telefon. Utredaren försökte även nå arbetsgivaren och efterfrågade så tidigt som den 16 april 2020 samtliga lönespecifikationer för de aktuella månaderna i fastställd ramtid. Det var först när AA inte ansåg sig behöva skicka in lönespecifikationer som CC kontaktade omprövningsutredare DD.

Omprövningsutredaren bedömde vid kontakt med utredaren att beslutet inte var uppenbart felaktigt och därigenom inte kunde rättas. Omprövnings-

utredare förmedlade även att om AA framfört att hon är missnöjd med beslutet bör det överlämnas för omprövning, vilket också skedde den 5 maj 2020.

Vid kassans telefonkontakt med AA den 12 maj 2020 framgår att hon anser sig ha begärt omprövning den 1 april 2020 och omprövningsutredaren förmedlar att ärendet kommer att prioriteras. Det går att utläsa från den redovisade ärendegången att omprövningsutredaren varit i kontakt med arbetsgivaren samt kommunicerat med AA. Hon anser sig försökt att hantera ärendet skyndsamt och på smidigaste sätt. När omprövningsutredaren inte lyckades nå arbetsgivaren och inga nya arbetsgivarintyg inkom beräknades ärendet utifrån lönespecifikationerna som timanställningar. En sökande som har haft anställning i olika sysselsättningsgrader ska egentligen inte beräknas på det sättet. Omprövningsutredaren tog likväl beslut på befintligt underlag, vilket resulterade i ett beslut med en högre genomsnittlig inkomst per dag och en högre genomsnittlig arbetstid per vecka.

Samtliga utredare i AA:s ärende har lämnat synpunkter och uppger sig vara främmande till att de medvetet skulle förlängt handlägningsförfarandet eller bemött henne otrevligt. Utredare CC och omprövningsutredare DD förmedlar i sina redogörelser snarare tvärtom, att de lagt ner tid för att så snart som möjligt kunna fatta nytt beslut på korrekt underlag. Utredare CC förmedlar också att samtalen med AA var sansade och trevliga med en gemensam önskan om att finna lösningar. En nedlåtande ton förekom inte från någon part under dessa samtal.

Annan felaktighet eller försummelse i kassans handläggning?

Anledning till att en medlem som är missnöjd med ett beslut måste begära att kassan själv omprövar detta innan hen kan gå vidare till förvaltningsrätt, är att förfarandet ska bli enklare och att onödiga domstolsprocesser ska undvikas. För medlemmen kan det finnas en tidsvinst med att kassan även under vissa förutsättningar kan fatta ett nytt grundbeslut. Emellertid, när AA uttrycker ett missnöje och benämner omprövning i en skriftlig handling inom två månader från att beslutet fattades, finner kassan att den rättsenliga hanteringen borde varit att överlämna ärendet direkt för omprövning. Kassan kan dock inte se att AA riskerat att lida någon rättsförlust. Även om överlämningen av omprövningen fördröjdes var hennes begäran inte lämnad därhän, utan under utredning. Kassan bedömer inte heller att vare sig grundbeslut eller omprövningsbeslut har fördröjts av onödiga kompletteringar. Den vidare utredningen efter grundbeslutet påvisar att kassan varit behjälplig genom att kontakta företrädare hos arbetsgivaren flertalet gånger med syfte att erhålla korrekta uppgifter. De lönespecifikationer som legat till grund för kassan att kunna fastställa en ny beräkning efterfrågades tidigt i utredningen. De senaste lönespecifikationerna inkommer till kassan den 27 maj 2020 och efterföljande omprövningsbeslut fattades inom ett par dagar. Kassan anser inte att förfarandet har fördröjt utbetalningen av den högre ersättningen till AA.

AA gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 15 februari 2022 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättslig reglering

JO har som främsta uppgift att utöva tillsyn över att myndigheter och deras tjänstemän följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter och står därför endast under JO:s tillsyn till den del verksamheten omfattar myndighetsutövning. Kassornas handläggning av

ärenden om arbetslöshetsersättning innehåller myndighetsutövning. I enlighet med vad JO tidigare har uttalat bör förvaltningslagens (2017:900), FL, bestämmelser vara vägledande för kassorna i den myndighetsutövande verksamheten (se t.ex. JO 2015/16 s. 311 och JO 2021/22 s. 42). Det pågår också ett lagstiftningsarbete som syftar till att förvaltningslagen i vissa fall ska tillämpas för handläggningen hos en arbetslöshetskassa (se Ds 2021:24).

I 6 § andra stycket FL anges att en myndighet ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Av 20 § första stycket FL framgår att om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet.

Enligt 61 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, ska beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning enligt ALF omprövas av kassan, om det begärs av den enskilde som beslutet angår. Arbetslöshetskassans beslut får, enligt 50 § ALF, inte överklagas av en enskild innan arbetslöshetskassan har omprövat sitt beslut enligt 61 §.

ALF innehåller en specialbestämmelse om ändring av beslut som har fattats med stöd av den lagen. Enligt 63 § första stycket ALF ska en arbetslöshetskassa utan begäran ändra ett beslut som inte överprövats av en högre instans om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet, om beslutet blivit oriktigt på grund av att det fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om beslutet har blivit oriktigt på grund av en uppenbart felaktig rättstillämpning eller någon annan liknande orsak.

I FL finns allmänna bestämmelser om ändring av beslut. Av 37 § FL framgår att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för den enskilde får dock bara ändras till den enskildes nackdel under vissa omständigheter.

Bedömning

Med anledning av att Unionens arbetslöshetskassa den 27 mars 2020 beslutade att bevilja AA viss arbetslöshetsersättning kontaktade hon arbetslöshetskassan via e-post. Flera e-postmeddelanden skickades därefter mellan AA och en handläggare. I ett sådant meddelande den 1 april 2020 skrev AA bl.a. ”då får det bli en omprövning”. Oktat detta påbörjade arbetslöshetskassan inte något omprövningsärende utan utredde i stället om det fanns förutsättningar att fatta ett nytt grundbeslut. Begäran om omprövning hanterades inte som en sådan förrän efter en månad. Arbetslöshetskassan fattade ett omprövningsbeslut den 1 juni 2020.

Jag anser att AA:s formulering i e-postmeddelandet var tillräckligt tydlig för att arbetslöshetskassan skulle ha hanterat skrivelsen som en begäran om omprövning redan från början. Om det var oklart för kassan vad hon menade borde den inom ramen för sin serviceskyldighet ha tagit kontakt med henne för att

reda ut det. Av den e-postkonversation som AA hade med arbetslöshetskassan framgår dessutom att hon redan dagen innan begäran om omprövning, den 31 mars 2020, uttryckte att hon var missnöjd med kassans beslut. Utifrån service-skyldigheten borde handläggaren ha rätt ut om AA redan då avsåg att begära omprövning eller åtminstone ha informerat henne om möjligheten att göra det. Enligt vad Unionens arbetslöshetskassa påstått i sitt remissvar har hanteringen av AA:s begäran inte medfört att handläggningstiden har dragit ut på tiden. Jag ser ingen anledning att ifrågasätta kassans uppgifter om det. Unionens arbetslöshetskassa kan ändå inte undgå kritik för hur AA:s ärende hanterades.

Som jag tidigare uttalat ska en arbetslöshetskassa som får in kompletteringar i ett avslutat ärende och bedömer att den enskilde vill ha en ny prövning, ompröva ärendet om inte den enskilde uttryckligen har gjort en ny ansökan (JO 2021/22 s. 42, se särskilt s. 55).

Jag noterar att arbetslöshetskassan i sitt remissvar skriver att kassan ser en möjlighet att under vissa förutsättningar fatta ett nytt grundbeslut om den enskilde skickar in nya handlingar eller om kassan får in annat nytt underlag efter att ett beslut har fattats. Jag vill med anledning av det göra följande förtydliganden.

En arbetslöshetskassa är i vissa fall skyldig att ändra ett beslut utan att det har begärts av den enskilde. Som framgår av 63 § ALF kan det t.ex. vara fråga om ett skriv- eller räknefel som gjort att beslutet blivit uppenbart oriktigt. Det är också möjligt att ändra ett beslut med stöd av 63 § ALF om det sedan beslutet fattats kommer in handlingar som visar att det fattades på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag. En arbetslöshetskassa får även anses ha befogenhet att ändra ett beslut till den enskildes fördel med stöd av 37 § FL om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. För det fall en arbetslöshetskassa ändrar ett beslut måste det framgå att ändringen skett med stöd av 63 § ALF eller, i förekommande fall, med stöd av 37 § FL.

Om en enskild inom tidsfristen ger in nya handlingar eller på annat sätt uttrycker missnöje med ett beslut bör utgångspunkten vara att detta ska hanteras inom ramen för ett omprövningsärende för att den enskilde ska få en så fullständig prövning som möjligt. Det är också först efter ett omprövningsbeslut som den enskilde kan få till stånd en domstolsprövning. I de flesta situationer är alltså en omprövning enligt 61 § ALF fördelaktigare för den enskilde än en ändring enligt 63 § ALF eller 37 § FL.

Med detta sagt vill jag klargöra att förhållandena i undantagsfall kan vara sådana att en ändring enligt 63 § ALF eller 37 § FL är fördelaktigare för den enskilde. Det handlar om situationer där det är tydligt att ett beslut blivit felaktigt och snabbt kan ändras helt i enlighet med den enskildes yrkande. Om det finns någon tvekan om huruvida ett ändringsbeslut är det fördelaktigaste alternativet för den enskilde måste dock ärendet hanteras som en omprövning.

Vad AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Jag anser att det finns anledning att skicka en kopia av beslutet till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) för kännedom.

Mot bakgrund av den ökade spridningen av covid-19 fattade Arbetsförmedlingen i mars 2020 två beslut om tillfälligt stopp av sanktioner och underrättelser m.m. Fråga om vilket rättsligt stöd som myndigheten hade för besluten

(Dnr 338-2021)

Beslutet i korthet: Mot bakgrund av den ökade smittspridningen av covid-19 fattade Arbetsförmedlingen den 17 mars 2020 två beslut, ett om tillfälligt stopp för sanktioner med anledning av utebliven aktivitetsrapport och ett om tillfälligt stopp för sanktioner och underrättelser. Syftet med besluten var dels att akut förhindra smittspridningen, dels att frigöra personalresurser för att säkerställa samhällsviktiga funktioner.

JO uttalar att Arbetsförmedlingen, i likhet med många andra myndigheter, i mars 2020 stod inför en svår situation och att det vid den tidpunkten var svårt att överblicka konsekvenserna av covid-19. Att en myndighet befinner sig i en svår situation innebär dock inte att det står myndigheten fritt att utan rättsligt stöd åsidosätta de skyldigheter som myndigheten har enligt lag eller annan föreskrift.

JO uttalar vidare att Arbetsförmedlingens beslut den 17 mars 2020 står i direkt strid med Arbetsförmedlingens skyldigheter enligt 6 kap. 2–4 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Besluten innebar i princip att myndigheten under den tid som besluten gällde helt underlät att fullgöra det kontrollansvar som regeringen ålagt den att utföra. Något rättsligt stöd för besluten finns inte och Arbetsförmedlingen har genom besluten agerat i strid med legalitetsprincipen så som den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen och 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). För det får Arbetsförmedlingen kritik.

Arbetsförmedlingen får också kritik för hanteringen av en begäran om omprövning.

Bakgrund

Den 17 mars 2020 fattade Arbetsförmedlingen två beslut, ett om tillfälligt stopp för sanktioner med anledning av utebliven aktivitetsrapport och ett om tillfälligt stopp för sanktioner och underrättelser. I båda besluten har det under rubriken Bakgrund redogjorts för att Arbetsförmedlingen, i det extrema läge som i mars 2020 rådde med anledning av det nya coronaviruset, behövde göra vad som var möjligt för att begränsa de negativa effekterna av pandemin.

Beslutet om tillfälligt stopp för sanktioner med anledning av utebliven aktivitetsrapport har följande lydelse:

Arbetsförmedlingen upphör tillfälligt och med omedelbar verkan att fatta beslut om sanktioner och att skicka underrättelser till a-kassorna med anledning av utebliven aktivitetsrapport. Beslutet gäller till den inlämning av aktivitetsrapport som ska äga rum senast den 14 juli 2020. Det innebär att arbetssökande ska lämna in aktivitetsrapport igen mellan den 1 och 14 juli,

avseende aktiviteter under juni månad. Beslutet kan komma att förlängas beroende på utvecklingen av spridningen av det nya coronaviruset.

Beslutet om tillfälligt stopp för sanktioner och underrättelser har följande lydelse:

Arbetsförmedlingen upphör tillfälligt och med omedelbar verkan att fatta beslut om sanktioner för programdeltagare enligt 6 kap. 2–4 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska insatser, och att skicka underrättelser till a-kassorna med anledning av sanktionsbestämmelserna och de allmänna villkoren enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Beslutet gäller med omedelbar verkan till och med den 2020-05-31, samt för händelser som inträffat före beslutsdatumet men där sanktionsbeslut ännu inte är fattade. Beslutet kan komma att förlängas beroende på utvecklingen av spridningen av det nya coronaviruset.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsförmedlingen. Han var bl.a. kritisk mot myndighetens hantering i samband med de beslut som fattades den 17 mars 2020.

Utredning

JO begärde in handlingar i ärendet. JO begärde därefter att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över anmälan samt besvara ett antal frågor.

Arbetsförmedlingen kom in med ett remissvar och uppgav bl.a. följande (bilagor och fotnoter här utelämnade):

Den 26 augusti 2020 fattade Arbetsförmedlingen ett beslut om varning med anledning av AA inte inlämnat någon aktivitetsrapport i juli 2020.

Den 2 mars 2021 registrerade Arbetsförmedlingen en begäran om omprövning av myndighetens beslut om varning. [...] Den 6 april 2021 fattade Arbetsförmedlingen beslut om att avslå AA:s begäran om omprövning.

Med anledning av den ökade spridningen av viruset SARS-CoV-2 som orsakar sjukdomen covid-19, fick Arbetsförmedlingen den 10 mars 2020 en förfrågan från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I förfrågan ombads Arbetsförmedlingen att, utifrån några givna scenarier, genomföra en riskanalys kring säkerställandet av de samhällsviktiga funktioner som myndigheten ansvarar för. De scenarier MSB beskrev utgick bland annat från ett mycket betydande personalbortfall. Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att covid-19 var en pandemi och att sjukdomen sannolikt skulle drabba alla världens länder. I Sverige vidtogs samma dag flera myndighetsåtgärder till följd av detta.

En av de samhällsviktiga funktionerna som Arbetsförmedlingen identifierade och meddelade MSB den 12 mars, var att säkerställa möjligheten för arbetssökande att få ut sin ersättning. Inom denna funktion ingår möjligheten att anmäla sig arbetslös och att Arbetsförmedlingen kan informera arbetslöshetskassorna om detta. Även om detta i normalfallet till stor del sköts digitalt, åtgår betydande personalresurser för att hantera ärenden om anmälan som sker via telefon eller vid personligt besök. En annan samhällsviktig funktion är varselhantering.

Den 11 mars 2020 träffades representanter från Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) samt Sveriges a-kassor och diskuterade den rådande situationen. Sveriges a-kassor meddelade vid mötet att inströmningen av ärenden var mycket stort, något som Arbetsförmedlingens egen varselstatistik också visade. Arbetslöshetskassorna skulle, i ett läge med stora personalbortfall, vara tvungna att prioritera ansökningar om medlemskap och ersättning framför handläggningen av underrättelser från Arbetsförmedlingen. Inströmningen av underrättelser hade dessutom stigit mycket kraftigt till följd av inrättandet av enheten Granskning och kontroll (EGK) på Arbetsförmedlingen.

Den 16 mars meddelade Folkhälsomyndigheten (Fohm) att det förelåg allmän smittspridning av coronaviruset i samhället, och att det var angeläget att alla skulle hjälpas åt för att begränsa smittspridningen. I det läget föreföll det inte orimligt att beskedet, utifrån hur andra länder i EU hade hanterat situationen också skulle leda till en mer allmän nedstängning av samhället, inklusive Arbetsförmedlingens kundtorg.

Arbetsförmedlingen hade grund av driftstörningar i systemstöden beslutat att förlänga inlämningsperioden för aktivitetsrapporterna till den 18 mars. Det fanns alltså en betydande mängd ännu ej inlämnade aktivitetsrapporter. En stor andel av dessa skulle komma att lämnas in manuellt via pappersblankett eller muntligen vid Arbetsförmedlingens kundtorg, vilket under de omständigheter som rådde inte skulle kunna genomföras utan risk för smittspridning. Myndigheten saknade i detta läge möjlighet att införa andra skyddsåtgärder än att akut kommunicera att kvarvarande aktivitetsrapporter inte skulle lämnas in. Anslag sattes upp vid ingångarna till myndighetens kundtorg, och intern och extern information publicerades.

Den 17 mars 2020 fattade Arbetsförmedlingen beslut om att med omedelbar verkan tillfälligt upphöra med att fatta beslut om varning och avstängning från rätt till ersättning enligt 6 kap. 2–4 §§ förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. I beslutet angavs att arbetssökande åter skulle lämna in aktivitetsrapport igen mellan den 1 och 14 juli.

Arbetsförmedlingen fattade samma datum även beslut om att med omedelbar verkan tillfälligt upphöra med att skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna i enlighet med sanktionsbestämmelserna och de allmänna villkoren enligt 16 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetsförmedlingens två beslut var extraordinära åtgärder i en svår och oförutsägbar tid. Beslutet avseende aktivitetsrapporteringen fattades i syfte att akut förhindra smittspridning. Beslutet avseende underrättelser och sanktioner fattades bland annat i syfte att frigöra personalresurser så att samhällsviktiga funktioner kunde säkerställas.

Efter att Arbetsförmedlingen fattat besluten, vidtog myndigheten en rad åtgärder för att öka skyddet för personal och arbetssökande, till syfte att möjliggöra ett fortsatt öppethållande av myndighetens kundtorg. Väktare anlätades för att säkerställa Fohm:s rekommendationer om social distansering så att kontakten mellan personal och arbetssökande kunde ske under ordnade former. Skyddsutrustning i form av plexiglasskydd och golvdeklar installerades och vid behov även avspärningsband och köllappar.

Det rättsliga stödet för beslutet

Skyldigheten för arbetslösa att regelbundet redovisa sina aktiviteter i en aktivitetsrapport är reglerad i 6 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som utan godtagbart skäl inte lämnar in sin aktivitetsrapport inom utsatt tid ska varnas eller tillfälligt stängas av från rätten till ersättning, i enlighet med 6 kap. 2 § första stycket

p. 2 förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning och som utan godtagbart skäl inte lämnar in sin aktivitetsrapport inom utsatt tid ska också varnas eller stängas av från rätt till ersättning. Dessa beslut fattas av arbetslöshetskassorna, efter underrättelse från Arbetsförmedlingen i enlighet med 16 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingen ska skicka en sådan underrättelse till en arbetslöshetskassa om det kan antas att en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet enligt 43 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Ett beslut om varning eller avstängning ska inte fattas om det föreligger godtagbart skäl. Arbetsförmedlingen skickar inte heller underrättelser till arbetslöshetskassorna om det är uppenbart att det föreligger godtagbara skäl i ett ärende och därmed inte finns anledning att anta den arbetssökande missköter sitt arbetssökande.

Vad som utgör godtagbara skäl för att inte lämna en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen är inte reglerat. Detta har istället fått utvecklas genom praxis, vilket medfört att Arbetsförmedlingen har ett förhållandevis stort utrymme att bedöma när det kan anses föreligga godtagbara skäl i ett enskilt ärende eller generellt med anledning av till exempel oförutsedda händelser.

Vid tidpunkten för Arbetsförmedlingens beslut den 17 mars 2020, bedömde myndigheten, att det under de då rådande omständigheterna, ansågs råda godtagbara skäl för arbetssökande att inte lämna in sin aktivitetsrapport på arbetsförmedlingskontor. Av likabehandlingsskäl gällde beslutet alla former för inlämning av aktivitetsrapport. Detta fick till följd att arbetssökande som under perioden mars-juni 2020 inte lämnade in någon aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen, inte tilldelades någon sanktion i form av beslut om varning eller avstängning från ersättning.

Eftersom Arbetsförmedlingen bedömde att det, ur ett sanktionsperspektiv, förelåg godtagbara skäl för att inte lämna aktivitetsrapport såg myndigheten inte skäl till att kräva att arbetssökande lämnade in aktivitetsrapporter. Därför gick Arbetsförmedlingen ut med information om att arbetssökande tillfälligt inte behövde lämna in aktivitetsrapport till myndigheten. Något formellt beslut med den innebörden fattades emellertid inte.

Den 2 mars 2021 registrerade Arbetsförmedlingen AA:s begäran om omprövning av myndighetens beslut om varning. Rättidsprövningen enligt 45 § förvaltningslagen visade att begäran om omprövning inkom i rätt tid och det bedömdes inte ha inkommit några nya uppgifter i ärendet eller andra omständigheter som innebar att beslutet skulle ändras. Ärendet överlämnades av enheten Ersättningsprövning den 5 mars 2021, till enheten Omprövning, i enlighet med Arbetsförmedlingens rutiner.

Den 6 april 2021 fattade Arbetsförmedlingen beslut om att avslå AA:s begäran om omprövning med befintliga underlag i ärendet som grund.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 20 april 2022 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

JO:s prövning

AA har i flera olika avseenden klagat på Arbetsförmedlingens hantering i samband med de beslut som fattades den 17 mars 2020. Flera av klagomålen, bl.a.

frågan om hur besluten kommunicerades, har varit föremål för prövning i domstol (se Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 7 oktober 2021, mål nr 1817-21 E). Jag har därför begränsat min prövning till frågan om det fanns rättsligt stöd för Arbetsförmedlingens beslut samt till frågan om hur myndighetens handläggning av AA:s begäran om omprövning förhåller sig till 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

Rättsliga utgångspunkter

Legalitetsprincipen

Den offentliga makten ska utövas under lagarna. Detta framgår av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (RF). Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift.

Sedan den 1 juli 2018 kommer legalitetsprincipen också till uttryck i 5 § första stycket FL som slår fast att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I förarbetena uttalas att inom förvaltningsrätten är legalitetsprincipen av central betydelse eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver (se prop. 2016/17:180 s. 58).

När det gäller bakgrunden till införandet av bestämmelsen i 5 § första stycket FL, uttalas det i förarbetena att det är angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna regler i rättsordningen. Det uttalas att skiljelinjen mellan privaträttsliga subjekts principiella rätt till ett fritt agerande och myndigheternas skyldighet att fullgöra bestämda uppgifter i det allmännas tjänst tydligt bör markeras samt att avsikten är att hindra myndigheterna från att agera helt vid sidan av sina i författning angivna åligganden. (Se a. prop. s. 58.)

Av förarbetena framgår det vidare att kravet enligt förvaltningslagen på legalitet, i likhet med 1 kap. 1 § RF, bör innebära ett krav på att myndighetens agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Vad som bör krävas är alltså att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. (Se a. prop. s. 59.)

Arbetsförmedlingens kontrollansvar

Av 1 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, framgår det att myndigheten ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. I förordningen regleras vidare vilka övriga uppgifter som Arbetsförmedlingen har och av 4 § 7 framgår det bl.a. att myndigheten ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Avslutningsvis framgår det av 13 § att Arbetsförmedlingen i övrigt har de uppgifter som framgår av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten eller av lag eller annan förordning.

Av 6 kap. 2–4 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser framgår det att en programdeltagare som utan

godtagbart skäl eller, i förekommande fall, utan giltig anledning bryter mot vissa angivna sanktionsgrunder, ska varnas eller stängas av från rätten till ersättning. Enligt 6 kap. 12 § är det Arbetsförmedlingen som prövar frågor om varning och avstängning enligt de nämnda bestämmelserna.

Arbetsförmedlingen ska också, enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, skyndsamt underrätta bl.a. arbetslöshetskassan om det kan antas att en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten enligt 43–43 b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, eller inte uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning enligt 9 eller 11 § samma lag.

Arbetsförmedlingens beslut den 17 mars 2020

Om förutsättningarna för ett beslut om varning eller avstängning från rätt till ersättning enligt 6 kap. 2–4 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser är uppfyllda ska Arbetsförmedlingen fatta ett sådant beslut. Bestämmelserna ger inte utrymme för Arbetsförmedlingen att fritt välja om en sanktion ska tas ut eller ej. Detsamma gäller för myndighetens skyldighet att i vissa fall skyndsamt underrätta arbetslöshetskassorna enligt 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

De två beslut som Arbetsförmedlingen fattade den 17 mars 2020, och som återges ovan, innebar att myndigheten under våren 2020 tillfälligt upphörde med att fatta beslut om sanktioner enligt 6 kap. 2–4 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och med att skicka under rättelser till arbetslöshetskassorna enligt 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Besluten står i direkt strid med Arbetsförmedlingens skyldigheter enligt de nämnda bestämmelserna och innebar i princip att myndigheten under den tid som besluten gällde underlät att fullgöra det kontrollansvar som regeringen ålagt den att utföra.

Som rättsligt stöd för besluten har Arbetsförmedlingen i besluten och i sitt remissvar bl.a. hänvisat till att en sanktion enligt 6 kap. 2–4 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, inte ska tas ut om det finns godtagbara skäl eller, i förekommande fall, giltig anledning.

Bedömningen av om det i ett enskilt fall finns godtagbara skäl eller giltig anledning, förutsätter att det görs en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Följden av Arbetsförmedlingens beslut den 17 mars 2020 var dock att det över huvud taget inte gjordes några prövningar i sak utan att myndigheten i stället, under en viss tid, upphörde med att tillämpa bestämmelserna i 6 kap. 2–4 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är något helt annat än att Arbetsförmedlingen i ett enskilt fall skulle kunna komma fram till att det finns godtagbara skäl eller giltig anledning och därför underlåta att fatta beslut om en sanktion.

Av remissvaret framgår att bakgrunden till besluten den 17 mars 2020 var den ökade smittspridningen av covid-19. Syftet med besluten var dels att akut förhindra smittspridningen, dels att frigöra personalresurser för att säkerställa

samhällsviktiga funktioner. Med samhällsviktiga funktioner avsågs bl.a. möjligheten för arbetssökande att få ut sin ersättning och varselhantering.

Jag har stor förståelse för att Arbetsförmedlingen, i likhet med många andra myndigheter, i mars 2020 stod inför en svår situation och att det vid den tidpunkten var svårt att överblicka konsekvenserna av covid-19. Att en myndighet befinner sig i en svår situation medför dock inte att det står myndigheten fritt att utan rättsligt stöd åsidosätta de skyldigheter som myndigheten har enligt lag eller annan föreskrift. Arbetsförmedlingen har i det här fallet fattat två beslut som direkt strider mot 6 kap. 2–4 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, och som innebar att myndigheten under våren 2020 helt upphörde med sin kontrollverksamhet. Något rättsligt stöd för detta finns inte och Arbetsförmedlingen har genom besluten agerat i strid med legalitetsprincipen så som den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket RF och 5 § första stycket FL. För det ska Arbetsförmedlingen kritiseras.

Arbetsförmedlingens handläggning av AA:s ärende om omprövning

Den 26 augusti 2020 fattade Arbetsförmedlingen beslut om att tilldela AA en varning. I ett e-postmeddelande den 14 september 2020 uppgav AA att han ville överklaga beslutet. Det dröjde dock fram till början på mars 2021 innan ett omprövningsärende inleddes. Beslut i ärendet fattades den 6 april 2021.

När Arbetsförmedlingen tog del av AA:s e-postmeddelande i september 2020, borde myndigheten omgående ha inlett ett omprövningsärende. Det är inte acceptabelt att det dröjde nästan sex månader innan ett sådant ärende inleddes. Något godtagbart skäl till dröjsmålet har inte kommit fram och Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för hanteringen.

Vad AA i övrigt har uppgett ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.