

## Kritik mot Arbetsförmedlingen för att myndigheten upprepade gånger meddelat en arbetssökande att han riskerade sanktioner utan att det fanns grund för det

**Beslutet i korthet:** Arbetsförmedlingen har vid åtminstone två tillfällen tillfälligt stängt av en arbetssökande från rätt till ersättning och vid ett annat tillfälle underrättat honom om att han kunde komma att stängas av från ersättning en dag för att han inte lämnat in sina aktivitetsrapporter i tid, trots att han lämnat in sådana rapporter på Arbetsförmedlingens kontor i Norrköping i rätt tid. De felaktiga uppgifterna berodde på att den mottagande handläggaren på kontoret inte registrerat aktivitetsrapporterna i Arbetsförmedlingens systemstöd för aktivitetsrapporter utan endast i Arbetsförmedlingens dokumentlager ELIN. Bristerna i ärendena var i stort sett desamma som uppmärksammades i JO:s tidigare beslut JO 2017/18 s. 42. Som konstaterades i det beslutet ska en myndighet naturligtvis inte meddela att en sanktion kan bli aktuell utan att det finns grund för det. Ett sådant förfarande strider mot myndigheternas skyldighet att iakttä saktlighet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen och undergräver förtroendet för myndigheten. Arbetsförmedlingen kritiserades i det nu aktuella beslutet för att myndigheten återigen vid upprepade tillfällen meddelat en enskild att han kunde komma att stängas av från rätt till ersättning på felaktiga grunder.

Det noteras i beslutet att Arbetsförmedlingen numera vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de felaktiga underrättelserna om sanktioner, bl.a. på så sätt att ersättning inte hålls inne interimistiskt och att det efter inskanning till ELIN per automatik går en signal till systemflödet att rapporten kommit in. JO konstaterar att detta är positivt, men att de vidtagna åtgärderna inte fullt ut eliminerar risken att en felaktig underrättelse om sanktion skickas ut i de fall en handläggare dröjer med att registrera aktivitetsrapporten korrekt i myndighetens dokumentlager ELIN.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 februari 2019 framförde AA klagomål mot Arbetsförmedlingen. Han angav bl.a. att Arbetsförmedlingen vid flera tillfällen meddelat att han inte lämnat in någon aktivitetsrapport och att myndigheten därför kunde komma att dra in hans ersättning, trots att han lämnat in rapporterna i tid.

## Utredning

Arbetsförmedlingen uppmanades att yttra sig över anmälan.

Arbetsförmedlingen yttrade sig och gav in Arbetsförmedlingens handläggargrupp Aktivitetsrapport (AFSH 2/2016) i dess lydelse från den 14 december 2017. Myndigheten anförde i sitt remissvar bl.a. följande:

### Arbetsförmedlingens utredning

---

Arbetsförmedlingen kan konstatera att myndigheten vid tre tillfällen inte registrerat de aktivitetsrapporter som AA inlämnat på arbetsförmedlingskontoret i Norrköping. Detta gäller de aktivitetsrapporter som AA inlämnat i augusti 2018, november 2018, och januari 2019.

Efter att Arbetsförmedlingen mottagit de aktuella aktivitetsrapporterna, har de skannats och registrerats i ELIN, vilket är ett digitalt dokumentlager till Arbetsförmedlingens operativa systemstöd (AIS). Aktivitetsrapporterna registrerades dock inte som inkomna i systemstödet för aktivitetsrapporter. Detta medförde att det i systemstödet per automatik skapades ett meddelade om utebliven aktivitetsrapport, som skickades till enheten Ersättningsprövning.

För de aktivitetsrapporter som lämnades in i juli 2018 och november 2018 har det faktum att aktivitetsrapporterna inte registrerades i systemstödet, medfört att Arbetsförmedlingen fattade intermistiska sanktionsbeslut. Dessa beslut avskrevs dock sedermera eftersom aktivitetsrapporterna konstaterats ha inkommit i tid.

Vid ett tillfälle har Arbetsförmedlingen skickat ett kommuniceringsbrev till AA om att myndigheten övervägt att fatta beslut om varning, med anledning av aktivitetsrapport inte inlämnats i tid. Även detta ärende avskrevs då det framkom att aktivitetsrapporten inkommit i tid, men inte hade registrerats i systemstödet för aktivitetsrapporter.

Orsaken till att Arbetsförmedlingen vid två tillfällen har fattat intermistiska sanktionsbeslut och vid det senaste tillfället endast skickade ett kommuniceringsbrev till AA är att myndigheten ändrade sina rutiner den 23 januari 2019. Sedan det datumet fattar Arbetsförmedlingen inte längre automatiserade intermistiska sanktionsbeslut i de fall en aktivitetsrapport inte har inlämnats i tid. I stället skickas ett kommuniceringsbrev till den enskilde om att myndigheten överväger att fatta beslut om sanktion på grund av att aktivitetsrapport inte har inlämnats. Detta innebär att den enskilde får en möjlighet att yttra sig innan ett beslut som kan ha ekonomiska konsekvenser fattas.

### Arbetsförmedlingens bedömning av handläggningen

Arbetsförmedlingen kan konstatera att myndigheten vid tre tillfällen har brustit i sin hantering av AA aktivitetsrapporter genom att mottagande handläggare inte registrerat dem i systemstödet för aktivitetsrapporter. De rutiner för registrering av aktivitetsrapporter, som framgår av handläggargruppens AFHS 2/2016 Aktivitetsrapport, har vid dessa tillfällen inte följts.

Arbetsförmedlingen ser allvarligt på det inträffade och kommer att vidta åtgärder för att förhindra att liknande situationer uppstår. Myndigheten kommer att förtydliga handläggargruppens AFHS 2/2016 Aktivitetsrapport, och där ange att en aktivitetsrapport som inlämnats på blankett ska registreras i såväl systemstödet för aktivitetsrapporter och i ELIN. Vidare arbetar Arbetsförmedlingen med en teknisk lösning som innebär att aktivitetsrapporter som endast har registrerats i ELIN, inte ska kunna fördelas till den automatiska volymhanteringen, utan istället faller ut för manuell handläggning. Arbetsförmedlingen arbetar även med att utveckla de interna systemen för att åtgärda nuvarande kvalitetsbrister. Arbetet förväntas huvudsakligen vara färdigt under det andra kvartalet 2019.

Arbetsförmedlingen har tidigare fått motta kritik från såväl JO och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), gällande myndighetens hantering av aktivitetsrapporter och då särskilt aktivitetsrapporter som har lämnats till arbetsförmedlingskontor på blankett. Sedan JO:s senaste kritik har myndigheten vidtagit en rad åtgärder för att förbättra hanteringen av aktivitetsrapporter och rätta till de brister som har uppmärksammats.

Arbetsförmedlingen fattar sedan den 23 januari 2019 inte längre interimistiska sanktionsbeslut i den automatiska volymhanteringen. I stället skickas ett kommuniceringsbrev till den enskilde, innehållande information om att myndigheten överväger att fatta beslut om sanktion. Detta gör att den enskilde får en möjlighet att yttra sig innan ett beslut som kan ha ekonomiska konsekvenser fattas av Arbetsförmedlingen.

De brister som tidigare har identifierats rörande Arbetsförmedlingens hantering av aktivitetsrapporter kan i hög grad härledas till den manuella hanteringen av rapporter som har inlämnats muntligt eller på blankett till arbetsförmedlingskontor. Myndigheten arbetar aktivt för att den digitala inlämningen av aktivitetsrapporter ska öka. Ett led i detta är bl.a. utbildningen Digitala jag, som myndigheten tillhandahåller tillsammans med Google Digitalakademin. Myndighetens strävan med att öka den digitala inlämningen av aktivitetsrapporter har gett resultat. För tre år sedan lämnade ca 18 procent av alla arbetssökande sin aktivitetsrapport på blankett eller muntligt på ett arbetsförmedlingskontor. I mars 2019 lämnade endast 8 procent av alla arbetssökande sin aktivitetsrapport muntligt eller på blankett.

AA fick tillfälle att yttra sig över Arbetsförmedlingens yttrande.

### **Rättsliga utgångspunkter**

Enligt 6 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska den som är arbetslös regelbundet redovisa vilka åtgärder han eller hon vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet i en aktivitetsrapport.

Aktivitetsrapporten ska enligt 4 § Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa (2016:3) lämnas till Arbetsförmedlingen senast den 14:e i varje månad. Den kan lämnas via Arbetsförmedlingens webbplats, på blankett eller muntligt vid ett personligt besök på ett arbetsförmedlingskontor (3 § Arbetsförmedlingens angivna föreskrifter) och ska skyndsamt granskas av Arbetsförmedlingen.

Arbetssökande som inte kan eller vill lämna in sin aktivitetsrapport genom Arbetsförmedlingens webbformulär kan i stället använda en pappersblankett. Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd AFHS 2/2016, i dess lydelse enligt beslut den 14 december 2017, framgår bl.a. följande: Blanketten med aktivitetsrapport kan skickas in per post eller lämnas in på en arbetsförmedlingsenhet. Blanketten ska komma in senast den 14:e i rapporteringsmånaden. När den kommer in ska den ankomststämplas och registreras som inkommen i systemflödet för aktivitetsrapporter. Det ska vidare anges vilket datum blanketten kom in och på vilken arbetsförmedlingsenhet den förvaras. Om aktivitetsrapporten inte är registrerad som inkommen i systemstödet för aktivitetsrapporter senast den 14:e i månaden skapas ett automatiskt meddelande om att aktivitetsrapporten inte är inlämnad inom utsatt tid.

Meddelandet skickas till a-kassan och information om meddelandet lämnas till den arbetssökande. Om den 14:e infaller på en helgdag förlängs inlämningsperioden till nästföljande arbetsdag. Om den arbetssökande har lämnat sin aktivitetsrapport i tid men Arbetsförmedlingen av misstag inte har registrerat den som inkommen i systemflödet senast den 14:e i månaden så skapar systemet ett meddelande. När rapporten sedan registreras och det anges att den lämnats i tid tas meddelandet automatiskt bort om det inte redan har skickats. Om meddelandet har skickats skapar och skickar systemet automatiskt en komplettering med information om att rapporten lämnats i tid.

Handläggarsstödet har därefter ändrats, senast den 30 juni 2020, och numera anges beträffande aktivitetsrapporter som lämnas på blankett bl.a. följande: En aktivitetsrapport som kommit in via blankett ska skannas till ELIN och läggas i sökandedossiern. Det går då automatiskt en signal till systemflödet att en aktivitetsrapport har kommit in. Av den anledningen är det viktigt att en aktivitetsrapport skannas till ELIN samma dag som den kommer in.

Den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och uppbär aktivitetsstöd ska varnas bl.a. om han eller hon inte lämnar in aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid. Om den arbetssökande missköter arbetssökandet vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning ett antal dagar (6 kap. 2 § första stycket 2 förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

JO har tidigare i beslut kritiserat Arbetsförmedlingen för att den upprepade gånger meddelat en arbetssökande att han riskerade sanktioner på grund av att han inte lämnat in sina aktivitetsrapporter i tid eller kommit till ett inbokat möte trots att han fullgjort sina åtaganden (JO 2017/18 s. 42). Det inträffade berodde på att den arbetssökandes aktivitetsrapporter och besök inte registrerats i Arbetsförmedlingens system och att någon manuell kontroll av huruvida han faktiskt brustit i sina åtaganden inte skett. JO uttalade i beslutet bl.a. att enheten för ersättningsprövning regelmässigt bör kontrollera att ett automatiskt genererat meddelande är korrekt innan en skrivelse om sanktioner skickas ut alternativt att de automatiska meddelandena till enheten tas bort och att arbetsförmedlarna i stället aktivt får godkänna ett meddelande innan det skickas.

### **Bedömning**

Ett ärende om sanktion inom arbetslöshetsförsäkringen innefattar myndighetsutövning och det ställer stora krav på en rättssäker handläggning.

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen vid åtminstone två tillfällen 2018 tillfälligt stängt av AA från rätt till ersättning och vid ett tillfälle i januari 2019 underrättat honom om att han kunde komma att stängas av från ersättning en dag. Skälen för åtgärderna uppgavs vara att AA inte lämnat in sina

aktivitetsrapporter i tid. Detta trots att han lämnat in sina rapporter i form av blanketter till arbetsförmedlingskontoret i Norrköping. De felaktiga uppgifterna berodde på att den mottagande handläggaren på myndighetens kontor inte registrerat aktivitetsrapporterna i systemstödet för aktivitetsrapporter utan endast i Arbetsförmedlingens dokumentlager ELIN. Underrättelserna om tillfällig avstängning och att AA kunde komma att stängas av från ersättning skickades sedan per automatik från enheten för ersättningsprövning utan att någon handläggare på enheten närmare kontrollerade uppgifterna om att aktivitetsrapporterna inte lämnats in i tid.

Som JO konstaterade i JO 2017/18 s. 42, där Arbetsförmedlingen kritiserades för brister av samma slag som de nu aktuella, ska en myndighet naturligtvis inte meddela att en sanktion kan bli aktuell utan att det finns grund för det. Detta gäller oavsett om ersättningen hålls inne temporärt eller om bara en underrättelse om att ersättningen kan komma att dras in skickas till den enskilde. Ett sådant förfarande strider nämligen mot myndigheternas skyldighet att iaktta saklighet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen och undergräver förtroendet för myndigheten. Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för att myndigheten återigen vid upprepade tillfällen meddelat en enskild att han kunde komma att stängas av från rätt till ersättning på felaktiga grunder.

Sedan JO:s beslut 2017 har Arbetsförmedlingen vidtagit olika åtgärder för att komma till rätta med de felaktiga underrättelserna om sanktioner på grund av att aktivitetsrapport inte lämnats in. Av remissvaret framgår att Arbetsförmedlingen sedan den 23 januari 2019 inte längre fattar interimistiska sanktionsbeslut i den automatiska volymhanteringen. I stället skickas en underrättelse till den enskilde med information om att myndigheten överväger att fatta beslut om en sanktion. Det är naturligtvis positivt att arbetslöshetsersättning inte längre hålls inne preliminärt innan det har skett en kontroll av att de uppgifter som den övervägda sanktionen baseras på är korrekta. Detta är dock enligt min mening inte tillräckligt. Redan den omständigheten att Arbetsförmedlingen meddelar att myndigheten kan komma att besluta om avstängning från ersättning på grund av omständigheter som inte överensstämmer med vad som faktiskt har inträffat är otillfredsställande och står alltså i strid med kravet på saklighet.

Jag har noterat att Arbetsförmedlingen efter remissvaret i ärendet vidtagit ytterligare åtgärder som minskar risken för att felaktiga underrättelser av aktuellt slag lämnas ut. Av Arbetsförmedlingens handläggarsöd AFHS 2/2016 framgår numera att en aktivitetsrapport som lämnas in manuellt ska skannas till ELIN samma dag som den kommer in och att det då per automatik går en signal till systemflödet att rapporten kommit in. Tidigare har handläggarna behövt lägga in aktivitetsrapporten både i ELIN och i systemstödet för aktivitetsrapporter. Att handläggarna numera bara behöver lägga in aktivitetsrapporterna i ett system kan antas betydligt minska risken för att aktivitetsrapporten inte registreras som inkommen i systemstödet. Det minskar

därmed även risken att underrättelse om sanktion på grund av att en aktivitetsrapport inte kommit in skickas ut felaktigt.

De åtgärder som vidtagits eliminerar dock inte fullt ut risken att en underrättelse skickas ut om en handläggare dröjer med att registrera aktivitetsrapporten korrekt i ELIN. En ytterligare åtgärd skulle exempelvis kunna vara att en underrättelse om att Arbetsförmedlingen kan komma att besluta om avstängning skickas först efter att det gjorts en manuell kontroll av att det automatiskt genererade meddelandet innehåller adekvat information.

Jag förutsätter att Arbetsförmedlingen fortsätter följa upp arbetet med att se till att underrättelser om eventuell sanktion inte skickas ut utan att det finns grund för det.

Ärendet avslutas.