

## En undersökning av några a-kassors handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider och utformningen av beslut

**Beslutet i korthet:** JO har under en lång tid mottagit klagomål avseende olika arbetslöshetskassors långsamma handläggning av ersättningsärenden. Mot den bakgrunden beslutade JO att inleda en undersökning av tre arbetslöshetskassors handläggning av denna typ av ärenden. Undersökningen avsåg främst handläggningstiden och beslutens motivering.

I beslutet uttalar JO bl.a. att handläggningstiden vid en ansökan om ersättning i normalfallet inte bör överstiga en månad och att handläggningstiden i ett omprövningsärende inte bör överstiga sex veckor. När det gäller återkravsärenden bör utgångspunkten för en godtagbar handläggningstid vara fem veckor och när det gäller sanktionsärenden tre veckor. Alla ärenden kommer inte kunna avslutas inom dessa tidsramar, men det ankommer på arbetslöshetskassan att driva ärendet fram till avgörande. För att en längre handläggningstid ska kunna godtas måste det föreligga omständigheter som kan motivera varför det dragit ut på tiden.

JO konstaterar att handläggningstiderna hos de granskade arbetslöshetskassorna generellt var långa, framförallt i ansökningsärenden om ersättning och i omprövningsärenden. JO är kritisk till de långa handläggningstiderna i dessa ärendeslag hos både Arbetslöshetskassan Alfa och Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa.

Arbetslöshetskassan Alfa och Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa får även kritik för utformningen av vissa beslut.

I beslutet är JO mycket kritisk till att arbetslöshetskassorna har en ärendehantering där dokumentationen görs i olika system och i olika handlingar, oaktat att det är fråga om en övergångslösning, eftersom det avsevärt har försvårat JO:s granskning.

Vidare uttalar JO att när arbetslöshetskassan får in kompletteringar i ett avslutat ärende och bedömer att den enskilde vill ha en ny prövning ska denna prövning göras genom omprövning om inte den enskilde uttryckligen har gjort en ny ansökan. Arbetslöshetskassan Alfa och Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa har i några av de granskade ärendena i stället fattat nya grundbeslut, vilket JO är kritisk mot. Förfarandet innebär bl.a. en fördröjning för den enskilde att få till stånd en domstolsprövning av beslutet.

JO gör också uttalanden om hur arbetslöshetskassan ska hantera ett ärende när den enskilde inte kommit in med en tidrapport.

## **Inledning**

Arbetslöshetsförsäkringen utgör en central del av det skyddsnät som finns för enskilda som drabbas av arbetslöshet. Arbetslöshetsförsäkringen fyller materiellt sett samma syfte som övriga traditionella socialförsäkringar, nämligen att ersätta inkomstbortfall. Beslut i ärenden om arbetslöshetsförsäkring kan ha en stor betydelse för enskildas liv och ekonomi och det är därför av stor vikt att ärendena handläggs effektivt och rättssäkert.

Arbetslöshetsförsäkringen handhas enligt 5 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen, ALF, av arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassorna liknar till sin konstruktion ekonomiska föreningar och är självständiga juridiska personer med stadgar och styrelse.

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 (se JO 1977/78 s. 242). 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:s beslut den 20 april 2009, dnr 6048-2008 och den 16 juli 2010, dnr 5600-2009). I det följande kommer jag därför att hänvisa till de bestämmelser i förvaltningslagen som är relevanta för kassornas handläggning i respektive del och till uttalanden som JO tidigare har gjort i förhållande till myndigheter.

I betänkandet Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen (SOU 2020:37) lämnas förslag på en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. I betänkandet ger utredningen förslag till införande av endast vissa förvaltningsrättsliga principer i den nya lagen. I mitt yttrande över betänkandet (dnr R 85-2020) framhåller jag att frågan om förvaltningslagens tillämplighet på arbetslöshetskassornas handläggning borde ha utgjort en naturlig del i den utredningen och att det i vart fall borde ha gjorts en mer ingående analys av innebörden av att frågan lämnas outredd samtidigt som det föreslås att vissa av bestämmelserna i FL ska föras in i den nya lagen.

## **Initiativet**

Mot bakgrund av att JO under en tid har tagit emot flera anmälningar mot olika arbetslöshetskassor med klagomål som rör långsam handläggning av ersättningsärenden fann jag skäl att inleda en undersökning av arbetslöshetskassornas handläggning av ersättningsärenden. Jag beslutade att låta undersökningen även omfatta utformningen av a-kassornas beslut. För att få ett tillräckligt underlag granskades ärenden hos tre olika arbetslöshetskassor.

## **Undersökningens genomförande**

Följande arbetslöshetskassor inspekterades:

- Arbetslöshetskassan Alfa (Alfa-kassan) den 10 mars 2020 (dnr 1211-2020),
- Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa (Kommunals a-kassa) den 17 mars 2020 (dnr 1212-2020)
- Småföretagarnas arbetslöshetskassa (SMÅA) den 22–23 september 2020 (dnr 1213-2020).

Granskningen omfattade ärenden om ersättning enligt grund- och inkomstförsäkringen, ärenden om återkrav och sanktioner samt omprövningsärenden oavsett ärendeslag. Sammanlagt granskades ca 350 ärenden.

Från varje inspektion finns ett protokoll där de iakttagelser som gjordes har redovisats. Protokollen finns tillgängliga på JO:s hemsida.

Granskningen av Alfa-kassan och Kommunals a-kassa genomfördes ungefär samtidigt som pandemin drabbade Sverige. Inspektionen av Alfa-kassan kunde genomföras på plats i kassans lokaler, men de övriga genomfördes genom att handlingar hämtades in och granskades i JO:s lokaler. Med hänsyn till den kraftigt ökade arbetsbelastning som pandemin innebar för arbetslöshetskassorna beslutade jag att senarelägga inspektionen av SMÅA. Inspektionen kunde, efter samråd med kassan, genomföras först i september 2020. Eftersom tidpunkterna för de olika inspektionerna skiljer sig åt är det inte möjligt att direkt jämföra t.ex. handläggningstiderna mellan kassorna. Varken Alfa-kassans eller Kommunals a-kassas verksamhet hade vid tidpunkten för respektive inspektion i någon noterbar utsträckning hunnit påverkas av det ökade ärendeinflöde som skulle komma att bli följderna av pandemin. SMÅA hade i kontrast till detta högst påtagligt påverkats vid tidpunkten för JO:s inspektion.

Efter inspektionerna beredde JO arbetslöshetskassorna tillfälle att yttra sig över de observationer som redovisats i respektive protokoll samt att besvara ett antal frågor om bl.a. handläggningstider och dokumentation. Arbetslöshetskassorna kom in med yttranden till JO.

### **Arbetslöshetskassornas ärendehanteringssystem**

Det finns 25 arbetslöshetskassor i Sverige och Sveriges a-kassor är deras gemensamma service- och intresseorganisation. Alla arbetslöshetskassor använder samma ärendehanteringssystem i ärenden om ersättning. Ärendehanteringssystemet utvecklas och förvaltas av Sveriges a-kassor. Sveriges a-kassor tog i samband med att arbetslöshetskassorna skulle besvara JO:s remiss fram en redogörelse för funktionerna i ärendehanteringssystemet. Arbetslöshetskassorna har hänvisat till denna handling i sina remissvar till JO.

I redogörelsen uppges följande:

Alla arbetslöshetskassor använder samma ärendehanteringssystem i ärenden om ersättning och är nu i en övergång från ärendehanteringssystemet ÅGA till Våra

sidor. En ansökan om ersättning kan göras digitalt via Mina sidor eller genom att skicka in fysiska handlingar till arbetslöshetskassan. Innan den påbörjade implementeringen av Våra sidor handlades samtliga ansökningar i ÄGA. Under en övergångsperiod så handläggs de ärenden där den sökande inte använder Mina sidor i ÄGA och de ärenden där den sökande använder Mina sidor handläggs både i ÄGA och Våra sidor. När Våra sidor är helt implementerat kommer alla ärenden handläggas i Våra sidor oavsett om den sökande använder Mina sidor eller inte.

I ÄGA finns det två olika platser där man kan göra tjänsteanteckningar som inte är möjliga att redigera och det är på personen under fliken *Tjänsteanteckning* samt i ett pågående ärende i dokumenttypen *ÄGA tjänsteanteckning*. Anledningen till denna uppdelning är att vissa uppgifter har inte enbart inverkan på det ärende man handlägger för tillfället utan kan påverka rätten till ersättning även efter det att man har handlagt det aktuella ärendet. Möjligheten att göra tjänsteanteckningar är ännu inte implementerad i Våra sidor.

När en sökande skickar meddelanden till arbetslöshetskassan från Mina sidor hamnar dessa under fliken *Meddelande* i ÄGA. Ett sådant meddelande kan handla om ett specifikt ärende eller vara av mer allmän karaktär. Om meddelandet hör till något specifikt ärende kan handläggaren spara ned en kopia av meddelandet i ärendet. Detsamma gäller för arbetslöshetskassans svar till sökanden.

De tidrapporter/kassakort som inkommer till arbetslöshetskassan lagras separat i ÄGA och inte i ett specifikt ärende. I de fall där innehållet i tidrapporten/kassakortet ligger till grund för ett annat beslut än utbetalning i enlighet med deklarationen, som t.ex. återkrav av felaktigt utbetald ersättning, kan handläggaren spara ned en kopia av tidrapporten/kassakortet i ärendet.

Övriga handlingar, som t.ex. uppladdade filer och svar på frågor och flöden, som en sökande skickar in till arbetslöshetskassan via Mina sidor förs in i ÄGA i ett befintligt ärende eller skapar ett nytt ärende i enlighet med det regelverk som finns i ÄGA. När det gäller fysiska handlingar som kommer in till arbetslöshetskassan så skannas de och erhåller en dokumenttyp för att därefter föras in i ÄGA i ett befintligt ärende eller i ett nytt ärende i enlighet med det regelverk som finns i ÄGA.

När det gäller handlingar i ärenden om arbetslöshetsersättning så är arbetslöshetskassorna undantagna från registreringskyldigheten som finns i 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. I ersättningsärenden markeras de handlingar som kommer in med typ, personnummer och när handlingen kom in eller skapades av arbetslöshetskassan. Detta bedöms uppfylla de krav på ordning som ställs i arkivlagstiftningen. Utöver detta kan man, i varje enskilt ärende i ÄGA, följa ärendet genom ärendehistorik, medlemslogg och datum för när handlingarna inkom betydligt enklare än på utskrivna handlingar.

Som nämnts ovan är Våra sidor ännu inte färdigutvecklat och används för kommunikering och komplettering vid handläggning av ersättningsärenden där sökanden använder Mina sidor. Våra sidor kommer att få bättre funktionalitet bland annat vad avser utskrift av handlingar vilket gör att det framöver kommer att vara enklare att följa ärendets gång genom utskrifter från Våra sidor.

## Dokumentation

### Rättslig reglering

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska 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 (27 § FL).

## **lakttagelser**

Vid granskningen av ärenden hos de tre arbetslöshetskassorna noterades inledningsvis att det utifrån det granskade materialet var svårt att få en fullständig överblick över ärendets gång. Det noterades att det inte fanns någon samlad löpande journalföring i ärendena. En del händelser dokumenterades genom tjänsteanteckningar, ärendeanteckningar eller dokumentanteckningar. I flera fall var det svårt att utläsa utifrån de granskade handlingarna vilket datum som handlingarna kommit in till kassan, särskilt i de fall när de skickades in via Mina sidor.

Det framgick inte heller om de kompletteringar som skickades in var kompletta eller om handlingar fortfarande saknades. Ibland gick det inte att utläsa om det var den enskilde själv som lämnat in uppgifter eller om dessa begärts in av arbetslöshetskassan. Vissa händelser i ärendet gick att utläsa av Våra sidor, t.ex. att en handling kommit in från den enskilde.

## **JO:s uttalanden**

Dokumentationsskyldigheten utgör grunden för en rad andra förvaltningsrättsliga regler som tillsammans syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. Att dokumentationsskyldigheten uppfylls är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott beslutsunderlag. Det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten samt har betydelse vid en eventuell överprövning. Saknas det dokumentation blir det svårt, och i vissa fall till och med omöjligt, att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende. För att ett ärende ska kunna handläggas i den ordinarie handläggarens frånvaro krävs god dokumentation, och det ligger naturligtvis även i myndighetens eget intresse att skapa ordning och reda i det interna arbetet (se bl.a. SOU 2010:29 s. 464 och JO 2014/15 s. 330).

De krav som kommit till uttryck genom JO:s många granskningsuttalanden innebär att en myndighet – utöver alla uppgifter som kan komma att ligga till grund för olika slags beslut – även bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende. Sådana anteckningar om andra åtgärder kan gälla exempelvis hur ett ärende har inletts, särskilda händelser som har förekommit under handläggningen, utredningsåtgärder som i och för sig inte har lett till avsett resultat och eventuella klagomål från den enskilde i fråga om handläggningen och hur dessa hanterats av myndigheten (se prop. 2016/17:180 s. 176). En god dokumentation bör även omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden, detta för att göra det möjligt både för den enskilde och för andra, t.ex. domstolar och JO, att följa och förstå ärendets gång (se JO:s beslut den 11 november 2010, dnr 166-2010).

Som framkommit är ärendehandläggningen till stora delar digitaliserad hos arbetslöshetskassorna. Inför inspektionerna informerade JO arbetslöshetskassorna om att ärendena skulle granskas via handlingar utskrivna från

ärendehanteringssystemen. I den beställning som gjordes inför inspektionen lämnades vissa exempel på de handlingar som kunde avses.

Vid granskningen av handlingarna visade det sig att det var mycket svårt att få en överblick av ärendenas handläggning. Kommunals a-kassa framförde i yttrandet till JO som förklaring till detta bl.a. att det är komplicerat att skriva ut information i detalj så som den visas för handläggaren i Våra sidor och att vissa bilder därifrån inte funnits med i samtliga ärenden. Kommunals a-kassa framhöll att det dessutom inte syns i Våra sidor vilken fullständig information som ges till medlemmen i olika situationer men att information finns i manualen för Mina sidor. SMÅA framförde att kassan inte hade skrivit ut någon information från Våra sidor och att detta inneburit att t.ex. de frågor som kassan ställt via Våra sidor inte kunde granskas av JO.

Arbetslöshetskassorna befinner sig i en övergång från ett ärendehanteringssystem till ett annat. Under en övergångsperiod hanteras t.ex. tjänsteavvecklingar i ÄGA och kommunikering och kompletteringar i det nya ärendehanteringssystemet Våra sidor. Våra sidor är inte färdigutvecklat och Sveriges a-kassor har i sin redogörelse för dokumentationen i ärendehanteringssystemet uppgett att det framöver kommer att vara enklare att följa ett ärendes gång genom utskrifter från Våra sidor.

Det är utifrån flera aspekter problematiskt med en ärendehantering där dokumentationen görs i olika system och i olika handlingar, även om det endast är under en övergångsperiod. Det är uppenbart att tillvägagångssättet har gjort det mycket svårt, för att inte säga omöjligt, för arbetslöshetskassorna att tillhandahålla en fullständig dokumentation över ärendenas handläggning. Den dokumentation som JO:s medarbetare har tagit del av har i många fall varit fragmentarisk och det har inte gått att avgöra huruvida de uppgifter som lämnats har varit fullständiga eller om ytterligare uppgifter om ärendenas handläggning har varit tillgängliga i arbetslöshetskassornas ärendehanteringssystem. Denna brist har avsevärt försvårat JO:s granskning och jag är mycket kritisk till detta.

Jag ser positivt på uppgifterna att det kommer att bli enklare att följa ett ärendes gång när Våra sidor har genomförts till fullo. Jag förutsätter att arbetslöshetskassorna i det arbetet säkerställer möjligheten att på ett enkelt sätt kunna ta del av ärendenas löpande handläggning. Jag kommer att bevaka utvecklingen. Med den kritik som ligger i det ovan sagda lämnar jag frågan.

## **Handläggningstid**

### **Rättslig reglering**

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § FL).

En ansökan om ersättning ges in till och prövas av arbetslöshetskassan. Den sökande ska lämna in de uppgifter som behövs för bedömningen av hans eller hennes ersättning. Till ansökan ska bifogas ett intyg av arbetsgivaren om den

sökandes arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes rätt till ersättning. Om det medför stora svårigheter för sökanden att skaffa ett intyg, får han eller hon styrka uppgifterna på något annat sätt. Arbetsgivaren ska på begäran utfärda intyget på en särskild blankett (47 § ALF).

Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (49 § ALF).

Arbetslöshetskassans beslut får inte överklagas av en enskild innan kassan har omprövat sitt beslut enligt 61 § ALF. Om ett beslut överklagas innan det omprövas ska överklagandet anses som en begäran om omprövning (50 § ALF).

Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden enligt 49 § ska omprövas av kassan, om det begärs av den enskilde som beslutet angår (61 § ALF).

### lakttagelser

Granskningen visade på långa handläggningstider hos samtliga kassor framförallt i ansökningsärenden om arbetslöshetsersättning och i omprövningsärenden. Hos Alfa-kassan låg handläggningstiderna i ansökningsärendena på mellan 2 och 35 veckor i de granskade ärendena. Hos Kommunals a-kassa låg handläggningstiden på mellan 2 och 25 veckor och hos SMÅA på mellan 5 och 29 veckor.

När det gäller handläggningstiderna för omprövningar visade granskningen att Alfa-kassan hade handläggningstider på mellan 4 och 23 veckor och att SMÅA hade handläggningstider på mellan två dagar och 29 veckor. Hos Kommunals a-kassa låg handläggningstiden på mellan en dag och 16 veckor.

Hos Alfa-kassan var en orsak till den långa handläggningstiden i många av ansökningsärendena att sökanden behövde komplettera ansökan. I vissa fall gick kassan ut med flera påminnelser till den enskilde om kompletteringen. I några fall var det tydligt att en bidragande orsak var att handlingar behövde begäras in från utlandet. Ibland begärdes kompletteringar in direkt men det förekom, enligt vad som gick att utläsa av dokumentationen, passivitet från kassans sida under flera månader både i det inledande skedet av handläggningen och senare under processen. I många fall var det inte möjligt att avgöra vad den långa handläggningstiden berott på. Även vid granskningen av omprövningsärendena noterades långa perioder med en inledande passivitet i handläggningen.

Hos Kommunals a-kassa observerades i flera ärenden att en orsak till att handläggningen dragit ut på tiden var att den enskilde inte läst informationen på Mina sidor. En annan orsak var att den enskilde behövde komma in med kompletteringar och att de kompletteringar som kommit in inte var tillräckliga. Det noterades att sökanden ofta fått flera tillfällen på sig att komplettera med arbetsgivarintyg. I några ärenden framkom att det var svårt för sökanden att

förstå varför det som han eller hon skickade in inte varit tillräckligt för att handlägga ärendet.

Granskningen av SMÅA visade att begäran om kompletteringar oftast gjordes i relativt nära anslutning till att ansökan kommit in. I många ärenden förekom dock längre perioder av passivitet i handläggningen. Utifrån underlaget gick det inte att utläsa vad denna passivitet berodde på. Vid granskningen noterades också att kassan i vissa ärenden begärde in kompletteringar vid flera tillfällen i ett och samma ärende. Om detta berodde på att de kompletteringar som den enskilde kom in med inte var fullständiga eller om kassans handläggare löpande under processens gång insåg att ytterligare underlag behövdes för att fatta beslut gick inte att avgöra. De mycket långa handläggningstiderna i omprövningsärendena berodde i flera fall på långa perioder av passivitet från arbetslöshetskassans sida. Det noterades även att kassan i några ärenden, i samband med att kassan begärde in kompletteringar, inte satte ut någon tid inom vilken eventuella kompletteringar skulle komma in.

#### JO:s uttalanden

##### *Godtagbar handläggningstid i ansökningsärenden om ersättning*

Vid granskningen har JO utgått från att handläggningstiden i ansökningsärenden räknas från det att ärendet inleddes, dvs. då blanketten Ansökan om ersättning eller tidrapport/kassakort kom in till a-kassan, till det att beslut fattades i ärendet.

De beslut som arbetslöshetskassorna fattar i ärenden om arbetslöshetsersättning har stor betydelse för den enskildes ekonomi. Handläggningstiden för ärenden om arbetslöshetsersättning finns inte reglerade i någon författning. Enligt förvaltningslagen ska dock ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Den tid det tar att handlägga ett ärende är beroende av flera faktorer bl.a. ärendets karaktär och behovet av utredningsåtgärder. I likhet med sjukpenning ersätter arbetslöshetsersättningen den inkomst som den sökande normalt är beroende av för sin försörjning. Det är därför viktigt att ärenden om arbetslöshetsersättning handläggs med motsvarande skyndsamhet som t.ex. sjukpenningärenden hos Försäkringskassan.

När det gäller sjukpenning har JO i ett tidigare beslut gjort bedömningen att det i normalfallet är orimligt med en handläggningstid längre än en månad. I ärendet hade det tagit upp till 50 dagar att handlägga sjukpenningärenden, och JO uttalade att en så lång handläggningstid inte var acceptabel annat än i mycket speciella fall (JO 2001/02 s. 328).

Arbetslöshetskassorna har i sina yttranden särskilt fått uppge vad de anser vara en godtagbar handläggningstid i de olika granskade ärendeslagen. När det gäller ersättningsärenden uppgav Alfa-kassan att 28 dagar var en godtagbar handläggningstid medan Kommunals a-kassa uppgav 35 dagar. SMÅA hänvisade i sitt yttrande till att SMÅA är en arbetslöshetskassa för företagare



och att företagaren generellt sett är mer utredningskrävande än ärenden där sökanden har arbetat enbart som anställd. SMÅA uppgav med hänvisning till detta att en handläggningstid om nio veckor (63 dagar) kunde vara generellt godtagbar.

För egen del gör jag bedömningen att en handläggningstid i närheten av det som Alfa-kassan och Kommunals a-kassa har angett utgör ett rimligt riktvärde för handläggningstiderna i ansökningsärenden. Jag anser därför att eftersom arbetslöshetsersättningen ersätter en inkomst som den enskilde behöver för sin försörjning bör handläggningen i normalfallet inte överstiga en månad.

Såsom SMÅA påpekade i sitt yttrande kräver handläggningen av en ansökan om arbetslöshetsersättning för en företagare som regel att en mer omfattande utredning görs än vad som krävs vid utredningen av ett ärende där sökanden varit anställd. Det är bl.a. ett mer omfattande material som sökanden behöver lämna in om företaget. Man måste dock även ha i åtanke att det är lika viktigt för en företagare som blivit arbetslös som för en anställd som förlorat arbetet att så snart som möjligt få ett beslut om den sökta arbetslöshetsersättningen. Jag anser därför inte att det finns anledning att göra någon skillnad mellan vad som utgör en godtagbar handläggningstid *enbart* utifrån om sökanden är företagare eller anställd. Utgångspunkten bör för båda dessa kategorier av sökande vara att handläggningstiden inte bör överstiga en månad.

Som vid all handläggning av ärenden så kan vissa ärenden avgöras relativt snabbt i samband med att ansökan kommer in därför att alla relevanta handlingar funnits med. I andra fall behöver kompletterande uppgifter och handlingar begäras in både från den enskilde och från olika myndigheter. I sådana fall kan handläggningen av ett ärende av nödvändighet dra ut på tiden. För att arbetslöshetskassorna inte ska lastas för tidsutdräkten är det av avgörande betydelse att de driver handläggningen framåt och aktivt vidtar nödvändiga utredningsåtgärder så snart det går.

#### *Godtagbar handläggningstid i omprövningsärenden*

Det finns inte någon i författning reglerad handläggningstid för omprövning av ärenden enligt ALF. JO har inte heller tidigare uttalat sig om vad en godtagbar handläggningstid för dessa ärenden är. I ett stort antal ärenden som gäller Försäkringskassan har JO understrukt betydelsen av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor. Den främsta anledningen till att det är så betydelsefullt att omprövningen sker skyndsamt är att det är först sedan Försäkringskassan har meddelat sitt omprövningsbeslut som den försäkrade har möjlighet att få sin sak överprövad i högre instans. Att omprövningen normalt borde kunna göras inom den tiden beror bl.a. på att behovet av ytterligare utredning som regel borde vara begränsat. Kassans beslut ska redan från början vara välgrundade. Det är en rimlig utgångspunkt att kassan utreder sina ärenden med sådan omsorg att allt material finns tillgängligt

redan vid tidpunkten för kassans ursprungliga beslut (se t.ex. JO 2000/01 s. 409 och JO 2004/05 s. 323).

A-kassorna har i sina remissvar till JO uppgett att en godtagbar handläggningstid för omprövningsärenden är mellan fem och åtta veckor. De skäl som JO har anfört i tidigare beslut i fråga om Försäkringskassan gör sig enligt min mening lika starkt gällande även för arbetslöshetskassorna. Mot den bakgrunden anser jag att en godtagbar handläggningstid är sex veckor även för arbetslöshetskassorna. Naturligtvis kan, och ska, arbetslöshetskassorna fatta beslut på betydligt kortare tid när så är möjligt.

#### *Godtagbara handläggningstider i ärenden om återkrav och sanktioner*

När det gäller återkrav har SMÅA fört fram att en handläggningstid om sex–åtta veckor är godtagbar och vid sanktioner tre–fyra veckor. Vid återkrav har Alfa-kassan angett att en handläggningstid om 30 dagar är rimlig och när sanktioner är aktuella på grund av meddelanden från Arbetsförmedlingen 18 dagar. Kommunals a-kassa har angett en handläggningstid om 35 dagar för återkravsärenden samt 14 dagar för sanktionsärendena.

Det finns vissa ärenden om sanktion och återkrav som är mycket enkla till sin karaktär och dessa borde följaktligen kunna avgöras relativt snabbt, ibland inom några dagar, medan andra ärenden kan vara komplicerade och utredningskrävande och därför måste få ta längre tid. En utgångspunkt för återkravsärendena bör enligt min bedömning vara en handläggningstid på fem veckor och när det gäller sanktionsärendena tre veckor.

#### *Handläggningstiderna i de granskade ärendena*

Granskningen visade att handläggningstiderna generellt sett var långa hos de inspekterade arbetslöshetskassorna, även om det fanns ärenden med godtagbara handläggningstider. Jag är kritisk till de långa handläggningstiderna i både ansökningsärendena och omprövningsärendena hos Alfa-kassan och hos Kommunals a-kassa.

När det gäller SMÅA måste vid bedömningen tas i beaktande att inspektionen genomfördes ungefär ett halvår efter att pandemin drabbade Sverige och att SMÅA är en av de arbetslöshetskassor som har sett en mycket stor ökning av antalet ärenden till följd av pandemins konsekvenser för dess medlemmar. Visserligen får det, enligt min uppfattning, anses åligga arbetslöshetskassor liksom myndigheter generellt att se till att det finns en viss beredskap för att i rimlig utsträckning hantera oförutsedda händelser. Det är dock förståeligt att arbetslöshetskassans situation inledningsvis blev mycket ansträngd. SMÅA har i sitt yttrande angett att kassan under perioden maj till oktober 2020 fattade 4 022 grundbeslut att jämföra med de 1 158 beslut som fattades under samma period året innan. De långa handläggningstiderna som förelåg vid inspektionstillfället har till stor del berott på den ökade arbetslöshet som har orsakats av pandemin och det ökade antalet ersättningsansökningar till följd av detta. Jag uttalar därmed inte någon kritik mot SMÅA för de långa

handläggningstiderna eftersom de till stor del har orsakats av omständigheter utom kassans kontroll. Jag förutsätter dock att kassan fortlöpande vidtar åtgärder för att så snart som möjligt nå en rimlig handläggningstid och att det fortsättningsvis finns en tillräcklig krisberedskap hos kassan som bättre än under den aktuella perioden hanterar störningar eller oförutsedda händelser.

#### *Sammanfattande uttalande*

Hur snabbt ett ärende kan avgöras beror på flera olika faktorer. En del ärenden är enkla där alla handlingar har kommit in direkt i samband med ansökan medan andra ärenden kräver att utredningsåtgärder vidtas. När en ansökan om ersättning kommer in ska kassan genast bedöma ansökan och ta ställning till vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas. Handläggningen får aldrig vara fullständigt passiv. Arbetslöshetskassorna ansvarar för att driva ärendena framåt mot avgörande samtidigt som de ansvarar för att ärendena utreds i den omfattning som krävs. Alla ärenden kommer inte att kunna avgöras inom de tidsperioder som nämnts ovan. Men för att en längre handläggningstid ska kunna godtas måste det föreligga omständigheter som kan motivera varför det dragit ut på tiden.

JO har sett en märkbar ökning av antalet klagomål till JO när det gäller långa handläggningstider under året. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i regleringsbrevet för 2021 fått i uppdrag att särskilt granska, analysera och utvärdera orsakerna till arbetslöshetskassornas långa handläggningstider. Uppdraget ska rapporteras till regeringen senast den 1 december 2021. Handläggningstiderna är fortfarande mycket långa hos vissa arbetslöshetskassor och jag avser att följa utvecklingen av handläggningstiderna hos arbetslöshetskassorna.

### **Beslutens utformning**

#### **Rättslig reglering**

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § första stycket FL).

Ett beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet ska överklagas skriftligt. I skrivelsen ska anges vilket beslut som överklagas och den ändring av beslutet som begärs (49 och 53 §§ ALF).

#### **lakttagelser**

Gemensamt för *grundbesluten* för samtliga ärendetyper som ingick i granskningen hos Alfa-kassan var att de var kortfattade och knapphändert motiverade. Beslutsmotiveringarna saknade koppling till de lagbestämmelser som var tillämpliga. I flera beslut skrev kassan att sökandens synpunkter inte

utgjorde godtagbara skäl, utan någon förklaring till varför. Ibland skrev kassan att sökandens synpunkter hade mottagits men att de inte föranledde någon annan bedömning utan att det angavs varför. I flera beslut användes olika begrepp, som ”alternativregeln” eller ”ramtid”, utan att någon förklaring av begreppets innebörd lämnades. Granskningen av *omprövningsbesluten* visade att beslutsmotiveringarna var fylligare än grundbesluten med rubriker och underrubriker. Motiveringarna var även tydligare kopplade till den aktuella lagtexten. Även i omprövningsbesluten var det dock vanligt att det som den enskilde anförde endast bemöttes med att kassan angav att ”vad sökande anført medför ingen annan bedömning”, vilket inte svarar på frågan varför det sökanden anført inte ändrar bedömningen.

Granskningen hos Kommunals a-kassa visade att många av besluten i *grundärendena* var välskrivna och välmotiverade. Besluten hade flera underrubriker som gjorde dem lättlästa. I många av de granskade grundärendena angavs att kassan beslutade att sökanden hade rätt till en ersättningsperiod, men inte till ersättning när han eller hon arbetade i den omfattning som han eller hon gjorde. I något fall hade den enskilde uppfattat skrivningen om rätt till ersättningsperiod som att kassan hade beviljat ersättning trots att så inte var fallet. När det gäller besluten om *återkrav* noterades att frågan om eftergift behandlades väldigt kortfattat, med en motivering som hade samma lydelse i alla beslut. Varken skälen för eftergift eller varför det inte varit möjligt att efterge kravet i respektive fall angavs i något av besluten. Besluten om *sanktioner* var oftast välformulerade, med undantag för ett beslut som innehöll skrivningar som närmast liknade talspråk. Granskningen av *omprövningsbesluten* visade att de i huvudsak var välformulerade och välmotiverade. I överklagandehänvisningen angavs att beslutet kunde överklagas till förvaltningsrätten genom att skriva ett brev och att brevet skulle undertecknas med namnteckning.

Granskningen av *grundärendena* hos SMÅA visade att besluten om avslag på ansökan om ersättning och om återkrav överlag var tydligt motiverade och bra strukturerade. Besluten om sanktioner var kortfattade men det framgick tydligt varför en sanktion meddelas. Besluten i *omprövningsärendena* var välmotiverade och innehöll en bilaga med tydlig och lättillgänglig information om regelverket.

#### JO:s uttalanden

Motiveringsskyldigheten syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. För att allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet ska upprätthållas krävs att myndigheterna kan visa att besluten som fattas inte är godtyckliga utan har en relevant rättslig grund och är väl underbyggda. Vetskapen om att en motivering måste ges främjar också en omsorgsfull, saklig och enhetlig prövning av ärendena. För en enskild part är betydelsen av att myndigheten på ett öppet, tydligt och enkelt sätt klargör hur den har kommit fram till sitt beslut ofta

avgörande för att parten ska kunna förstå beslutet. För den som har rätt att klaga på beslutet är en upplysande motivering av betydelse också för att de redovisade skälen antingen kan övertyga parten om att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande (prop. 2016/17:180 s. 187–188).

Ett beslut ska inte bara innehålla de skäl som bestämt utgången i ärendet utan skälen bör också presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. I detta ligger även att myndigheterna i sina beslut bör använda ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat för mottagaren. En beslutsmotivering ska alltid innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (se 32 § FL). För den enskilde är det angeläget att myndigheten kan visa vilka fakta i ärendet myndigheten har beaktat utifrån vad som tillförts ärendet av den enskilde själv eller av andra. Om en part har gjort invändningar mot faktauppgifter som tillförts ärendet av någon annan finns det anledning för myndigheten att förklara hur den har bedömt invändningarna (JO 1994/95 s. 390). Att motiveringar måste få tillåtas att variera i omfattning och detaljrikedom inom denna ram, beroende på ärendets vikt och komplexitet, är givet (prop. 2016/17:180 s. 193–195).

Alfa-kassan har i sitt yttrande till JO medgett att det funnits brister i beslutens utformning och att kassan så snart som möjligt avser att påbörja en sedan tidigare planerad översyn av de mallar som används. Även om jag ser positivt på att en översyn planeras är jag mycket kritisk till utformningen av Alfa-kassans grundbeslut. Med beaktande av de brister som framkom vid inspektionerna kommer det enligt min uppfattning att krävas omfattande utbildningsinsatser. När det gäller omprövningsbesluten så innehöll de tydligare beslutsmotiveringar. I flera av de granskade ärendena förklarades inte varför det sökanden anfört inte medförde någon annan bedömning. I dessa fall har de grundläggande kraven på motivering av beslut inte varit uppfyllda.

Kommunals a-kassa har i yttrandet till JO fört fram att det finns situationer när sökanden har rätt till en ersättningsperiod men inte rätt till ersättning. Kassan har sett över sina mallar med anledning av JO:s påpekanden i inspektionsprotokollet och gjort ändringar för att undvika missförstånd av dessa beslut och skriver numera:

Kommunals a-kassa beslutar att du inte har rätt till ersättning när du arbetar i den omfattning du gör nu, men du har rätt till en ersättningsperiod.

Även om den nya formuleringen är tydligare än den tidigare saknas det en förklaring av vad det innebär att ha rätt till en ersättningsperiod samtidigt som rätt till ersättning inte finns vid tidpunkten för arbetslöshetskassans prövning. Formuleringen behöver enligt min mening ses över.

Besluten i samtliga återkravsärenden saknade motivering som förklarade skälet till att det inte varit möjligt att efterge kravet i de enskilda fallen. En motivering

som inte besvarar frågan *varför* en viss bedömning gjorts uppfyller knappast sitt syfte (se JO 2014/15 s. 501).

Många av besluten var mallartade till sin utformning. Jag har förståelse för att arbetslöshetskassorna använder sig av beslutsmallar och standardtexter av effektivitetsskäl i vanligt förekommande ärendeslag. Jag har inte heller någon invändning mot att så sker. Jag vill dock understryka att beslutsfattare som använder sig av beslutsmallar har ett ansvar att kontrollera att innehållet stämmer med och anpassas efter den enskilda situationen. Beslut av mallartad karaktär noterades i flera olika ärendetyper hos Kommunals a-kassa. I vissa beslut omfattade motiveringen inte i alla delar de omständigheter som förelåg i ärendet. Besluten hade därför inte individualiserats i tillräcklig mån, vilket är en brist.

Granskningen visade att kassans omprövningsbeslut innehöll en överklagandehänvisning med delvis felaktig information. Det finns inte något krav på att ett överklagande ska göras via ett brev, dvs. ha en viss skriftlig form och inte heller krävs ett egenhändigt undertecknande (se 53 § ALF). Jag förutsätter att Kommunals a-kassa, om den inte redan har gjort det, korrigerar överklagandehänvisningen i sina beslutsmallar så att informationen som lämnas är korrekt.

SMÅAs beslut var överlag välmotiverade, hade en bra struktur och hänvisade till relevanta lagparagrafer. SMÅA hänvisade regelmässigt till bilagor med tydlig och lättillgänglig information om regelverket. I slutet av besluten fanns en tydlig information om hur den enskilde kunde gå till väga för att begära omprövning. I de fall den enskilde hade fått yttra sig och hade synpunkter framgick detta av besluten.

Alfa-kassan och Kommunals a-kassa har enligt min uppfattning ett omfattande arbete framför sig med att förbättra sina beslutsmotiveringar. Jag avser att framöver följa upp frågan.

## **Flera beslut om samma sak**

### **Rättslig reglering**

Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning enligt ALF ska omprövas av kassan, om det begärs av den enskilde som beslutet angår. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel (61 och 65 §§ ALF). Arbetslöshetskassans beslut får inte överklagas av en enskild innan arbetslöshetskassan har omprövat sitt beslut enligt 61 § (50 § ALF).

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 (37 § första stycket FL).

## **lakttagelser**

I några av de granskade avslutade grundärendena hos Alfa-kassan och Kommunals a-kassa observerades att den enskilde fick möjlighet att komma in med kompletteringar efter att beslut om avslag hade fattats i ärendet. I vissa ärenden där den enskilde kom in med en komplettering fattade kassan nya beslut utifrån de nya förutsättningarna. Ibland var det fråga om bifallsbeslut, men det förekom även att flera grundbeslut om avslag fattades efter att nya kompletteringar hade kommit in.

## **JO:s uttalanden**

Som huvudregel inom förvaltningsrätten får en myndighets beslut om avslag på en ansökan inte negativ rättskraft i den meningen att beslutet hindrar en ny prövning av samma sak. En enskild som har fått avslag på en ansökan kan åter ansöka om samma förmån och myndigheten måste då pröva saken på nytt (se RÅ 2006 ref. 64 och jfr HFD 2019 ref. 61). Det finns således inget hinder utifrån denna aspekt för arbetslöshetskassorna att pröva en ny ansökan och fatta ett nytt grundbeslut om samma sak.

Av bestämmelserna om omprövning och överklagande i ALF framgår att den som är missnöjd med kassans beslut kan begära omprövning av beslutet och att ett beslut om rätt till ersättning inte kan överklagas innan det har omprövats. Den av lagstiftaren avsedda ordningen för handläggningen är således att arbetslöshetskassan fattar ett grundbeslut och efter begäran av den enskilde ett omprövningsbeslut. Min uppfattning är att arbetslöshetskassorna bör låta denna ordning vara styrande för hur kassorna hanterar kompletteringar som lämnas in efter det att ett beslut redan fattats i ärendet. När arbetslöshetskassan får in kompletteringar i ett avslutat ärende och bedömer att den enskilde vill ha en ny prövning ska denna prövning följaktligen göras genom omprövning om inte den enskilde uttryckligen har gjort en ny ansökan. Arbetslöshetskassornas handläggning utgör ett led i en process. Det är först efter att kassan fattat ett omprövningsbeslut som den enskilde har möjlighet att överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol. När arbetslöshetskassan fattar flera grundbeslut om samma sak på detta sätt fördröjs den enskildes rätt till domstolsprövning. Det är givetvis inte acceptabelt och jag är kritisk till hur detta har hanterats av Alfa-kassan och Kommunals a-kassa i några av de granskade ärendena.

Jag vill i detta sammanhang även särskilt påpeka att om det finns en osäkerhet om vilken avsikt den enskilde har med en inskickad handling bör kassan ta kontakt med den enskilde för att reda ut detta.

## **Avvisning när tidrapport saknas**

**Rättslig reglering m.m.**

En ansökan om ersättning ges in till och prövas av arbetslöshetskassan. Den sökande ska lämna in de uppgifter som behövs för bedömningen av hans eller hennes ersättning. (47 § ALF).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den ansökan och särskilda blankett som avses i 47 § (47 c § ALF).

En ansökan om ersättning hos en arbetslöshetskassa ska göras på den blankett som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen bestämmer eller på något annat sätt som inspektionen bestämmer. Ansökan får överföras elektroniskt. (30 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring).

En ansökan om ersättning ska göras på en blankett som har bestämts av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Ansökan kan göras på två sätt: 1. skriftligt per post, eller 2. elektroniskt genom arbetslöshetskassornas digitala kanaler (9 kap. 1 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter [IAFFS 2018:2] om arbetslöshetsförsäkring).

### lakttagelser

Vid granskningen observerades att både Kommunals a-kassa och Alfa-kassan fattade beslut om att avvisa ansökningar om ersättning när den enskilde inte lämnade in någon tidrapport.

### JO:s uttalanden

I blanketten Ansökan om ersättning ska den arbetssökande redovisa vissa uppgifter som är nödvändiga för att kunna bedöma rätten till ersättning. Dessa uppgifter redovisas inte i tidrapporten. I tidrapporten redovisar den enskilde dag för dag om han eller hon har varit arbetslös, arbetat eller om det funnits tillfälliga hinder för honom eller henne att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Både Alfa-kassan och Kommunals a-kassa har uppgett att om någon tidrapport inte kommer in ska ansökan avvisas eftersom ärendet därmed inte kan prövas i sak. Även Sveriges a-kassor ger uttryck för denna uppfattning i handläggarstödet Att handlägga rätt.

Det är tidrapporten som utgör den egentliga ansökan om arbetslöshetsersättning och om en sådan inte har kommit in till kassan finns det inget ersättningsanspråk att besluta om (se prop. 2009/10:7 s. 31–32, jfr även HFD 2013 ref. 63 och HFD 2015 ref. 21). Det är då inte korrekt att avvisa ansökan. För det fall en arbetslöshetskassa, trots påminnelser, inte får in en tidrapport behöver kassan i stället vidta någon annan åtgärd för att avsluta handläggningen. Det lämpligaste är att kassan skriver av ärendet och informerar den enskilde om att ärendet inte kan prövas eftersom någon tidrapport inte kommit in. IAF har i en kartläggning (2015:10) av Arbetslöshetskassornas avslagsbeslut till följd av ofullständigt underlag vid förstagångsprövningar tagit upp detta problem och föreslagit en liknande hantering. Med dessa kommentarer avslutas ärendet.