

Unionens arbetslöshetskassa kan inte undgå kritik för hanteringen av en begäran om omprövning av ett beslut om arbetslöshetsersättning

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 M.K. 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 BB 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. BB 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 BB kontaktade omprövningsutredare CC.

Omprövningsutredaren bedömde vid kontakt med utredaren att beslutet inte var uppenbart felaktigt och därigenom inte kunde rättas. Omprövningsutredare 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 BB och omprövningsutredare CC 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 BB 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.

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. Hjälpen 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”. Oaktat 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 serviceskyldigheten 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.

Ärendet avslutas.