

**Arbetsförmedlingen kritiseras för att utan rättsligt stöd ha fattat beslut om tillfälligt stopp av sanktioner och underrättelser m.m.**

**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 såsom 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 arbetsökande 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 arbetsmarknadspolitiska 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 arbets sökande 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 golvdekaler installerades och vid behov även avspärningsband och kölappar.

*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.

Arbets sökande 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 arbets sökande 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 arbets sökande 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.

## **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, innebär 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 underrättelser till arbetslöshetskassorna enligt 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Besluten står i direkt strid med Arbetsförmedlingens skyldigheter enligt de nämnda bestämmelserna och innebär 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 såsom 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 uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.