

## Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för bristande tillgänglighet och service samt för att ha agerat i strid med legalitetsprincipen

**Beslutet i korthet:** Arbetsförmedlingen har som rutin att förlänga tiden för att lämna in aktivitetsrapporter vid driftstörningar på myndighetens webbplats. JO konstaterar att den rutinen saknar författningsstöd och således strider mot legalitetsprincipen. Arbetsförmedlingen har dessutom angett i ett internt handläggarstöd att meddelanden till arbetslöshetskassor inte ska skickas i en viss situation. Det finns dock inga undantag från myndighetens underrättelseskyldighet i den förordning som reglerar detta. JO är kritisk och uttalar att det inte är acceptabelt att utfärda interna anvisningar som står i strid med gällande lagstiftning. Både reglerna om aktivitetsrapportering och skyldigheten att i vissa fall underrätta arbetslöshetskassorna utgör delar av det kontrollansvar som regeringen ålagt Arbetsförmedlingen. JO ser allvarligt på att myndigheten har underlåtit att fullgöra det ansvaret.

Utöver detta får Arbetsförmedlingen kritik för bristande tillgänglighet. Utredningen visar att det förekommit perioder då inte alla telefonsamtal eller försök att nå myndigheten via chatt har besvarats. Att en myndighet är så svår att nå är, enligt JO, inte acceptabelt.

Slutligen gör JO vissa uttalanden om myndigheternas skyldighet att bidra till JO:s granskning.

### Anmälningarna

I en anmälan som kom in till JO den 5 oktober 2022 (dnr 7766-2022) framförde AA bl.a. att det var svårt att nå Arbetsförmedlingen via telefon och chatt. Vid ett tillfälle när hon försökte kontakta myndigheten avslutades samtalet innan hon ens hade kommit till en telefonkö. Det gick inte heller att nå myndigheten via chatten.

AA uppgav vidare att det på grund av driftstörningar på Arbetsförmedlingens webbplats inte gått att skicka in aktivitetsrapporter, vilket medfört att hon gått miste om ersättning.

I en anmälan som kom in till JO den 1 december 2022 (dnr 9432-2022) framförde BB att Arbetsförmedlingens handläggarstöd innehåller instruktioner

till handläggarna om att i vissa fall låta bli att meddela arbetslöshetskassan att den enskilde inte aktivt söker arbete. Ett sådant agerande strider mot myndighetens skyldigheter. Orsaken till att den enskilde inte varit aktivt arbetsökande saknar betydelse för underrättelseskyldigheten och det finns ingen möjlighet att beakta godtagbara skäl.

BB uppgav vidare att Arbetsförmedlingen återkommande förlänger fristen för att lämna in aktivitetsrapporter när det varit driftstörningar i slutet av en inlämningsperiod. Sådana störningar kan utgöra godtagbara skäl för att en rapport inte lämnats in i rätt tid, men myndigheten tycks inte utreda den faktiska orsaken till att rapporten kommit in för sent.

### **Utredning**

JO begärde att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som förts fram i respektive anmälan samt besvara ett antal frågor i AA:s ärende.

I sitt yttrande den 9 januari 2023 om AA:s ärende (dnr 7766-2022) uppgav Arbetsförmedlingen bl.a. att det under vissa perioder varit svårt att nå myndigheten via telefon och chatt samt att situationen försämrats sedan september 2022 då antalet inkomna samtal ökade kraftigt. Statistiken visar att 81 procent av telefonsamtalen under september och oktober 2022 antingen nådde en handläggare eller avslutades under kötiden, medan 19 procent inte ens nådde fram till kön. Försöken att nå en handläggare via chatten lyckades under samma period i 19 procent av fallen. Myndigheten arbetar aktivt med bl.a. rekrytering samt administrativa och tekniska lösningar för att förbättra tillgängligheten.

Av yttrandet framgick vidare att tiden för aktivitetsrapportering förlängs vid driftstörningar. Att utan godtagbara skäl låta bli att aktivitetsrapportera inom utsatt tid utgör grund för sanktionerna varning eller avstängning från rätten till ersättning. Tekniska fel i Arbetsförmedlingens system kan vara ett godtagbart skäl för att lämna in rapporten i efterhand och den som riskerar att drabbas av sanktioner ges möjlighet att påtala driftstörningar.

I sitt yttrande den 23 januari 2023 om BB:s ärende (dnr 9432-2022) uppgav Arbetsförmedlingen att myndigheten inte alltid underrättar arbetslöshetskassan om att en enskild inte aktivt sökt lämpliga arbeten. Det lämnas ingen underrättelse i de fall den enskilde gjort en överenskommelse med sin handläggare om att han eller hon inte behöver söka arbete. I stället har myndigheten i dessa fall uppmärksammat handläggaren på att sådana överenskommelser inte får göras. Tillvägagångssättet har inneburit en felaktig hantering och Arbetsförmedlingen avser att ändra tillämpningen fr.o.m. den 1 mars 2023.

Av yttrandet framgick dessutom att Arbetsförmedlingen i vissa fall förlänger fristen för att lämna in aktivitetsrapporter. För att den enskilde inte ska riskera att bli utan ersättning finns det en rutin som innebär att fristen förlängs om det

förekommer driftstörningar i slutet av inlämningsperioden. Arbetsförmedlingen framhåller att rutinen fyller en viktig funktion och är ändamålsenlig, samt att det inte hade varit resursmässigt försvarbart att utreda om den arbetssökande lämnat in sin rapport för sent om perioden inte hade förlängts. Myndigheten anser att de arbetssökande som har lämnat in sina aktivitetsrapporter inom den förlängda tiden har fullgjort sin skyldighet att lämna in rapporten inom utsatt tid. Det saknas därför skäl att pröva om det finns godtagbara skäl i en sådan situation.

JO begärde därefter att Arbetsförmedlingen skulle utveckla sitt yttrande i den delen av BB:s ärende som rörde rutinen att förlänga perioden för aktivitetsrapportering. Myndigheten ombads även att ange med vilket rättsligt stöd rutinen hade beslutats. I ett förnyat yttrande, daterat den 17 mars 2023, uppgav Arbetsförmedlingen bl.a. att myndigheten i syfte att ha möjlighet att använda rutinen i fortsättningen, kommer att se över sina föreskrifter för att säkerställa att en förlängning av tiden är förenlig med förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

AA och BB fick möjlighet att kommentera respektive yttrande. BB kommenterade Arbetsförmedlingens yttranden i ärendet med dnr 9432-2022.

## **Rättsliga utgångspunkter**

### **God förvaltning**

Både AA:s och BB:s ärende gäller frågor som rör grunderna för god förvaltning. Jag har därför funnit anledning att behandla dem i ett gemensamt beslut.

Grunderna för god förvaltning anges i ett särskilt avsnitt i förvaltningslagen (2017:900), FL, som innehåller bestämmelser om bl.a. legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §) samt service och tillgänglighet (6–7 §§). Dessa bestämmelser ska tillämpas inom en myndighets hela verksamhet, till skillnad från övriga bestämmelser i förvaltningslagen som enbart är tillämpliga vid handläggning av ärenden.

Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna i det här avseendet bör vikt läggas vid FL:s primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till lagen uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

### **Legalitetsprincipen**

Av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Avsikten är att förvaltningen ska vara normenlig och inte godtycklig.

Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § första stycket FL där det anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att legalitetsprincipen är av central betydelse inom förvaltningsrätten, 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).

Jag har tidigare kritiserat Arbetsförmedlingen för att myndigheten under en period tillfälligt upphörde med att fatta beslut om sanktioner och att skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna. Jag uttalade då att besluten stod i direkt strid med Arbetsförmedlingens skyldigheter och att myndigheten genom besluten hade agerat i strid med legalitetsprincipen. (Se JO 2022/23 s. 30.)

### Tillgänglighet och service

Frågan om service regleras i 6 § FL där det anges att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning den är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Av 7 § första stycket FL framgår vidare att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ FL hänger samman på så sätt att en myndighet måste vara tillgänglig för allmänheten och rent faktiskt vara möjlig att nå, för att kunna uppfylla sin serviceskyldighet. Att en enskild kan komma i kontakt med myndigheten är, som jag tidigare uttalat, en central del i de krav som ställs på god förvaltning. (Se bl.a. JO 2022/23 s. 372.)

### Bedömning

#### Aktivitetsrapportering ska ske inom föreskriven tid

För arbetssökande som får eller som begär arbetslöshetsersättning samt för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program gäller att de ska varnas om de utan godtagbart skäl inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid. Om den enskilde på det sättet missköter arbetssökandet vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning. (Se 43 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring, ALF, och 6 kap. 2 § förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.)

Enligt 6 a § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska en aktivitetsrapport lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period som rapporten avser. Av 4 § Arbetsförmedlingens föreskrifter Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till

arbetslöshetskassa (AFFS 2021:1) framgår att aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen efter varje kalendermånads utgång.

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen har som rutin att förlänga tiden för att lämna in aktivitetsrapporter vid driftstörningar på myndighetens webbplats. Min tolkning av det som Arbetsförmedlingen framfört i sina yttranden är att myndigheten regelmässigt betraktar aktivitetsrapporter som kommit in inom den på detta sätt förlängda tidsfristen som inlämnade i rätt tid. Den aktuella bestämmelsen om vid vilken tidpunkt en aktivitetsrapport ska lämnas in ger dock inte något utrymme för Arbetsförmedlingen att förlänga tidsfristen. En rapport som kommer in senare än vad som uttalas i 6 a § i ovan nämnda förordning har alltså inte kommit in i rätt tid. En annan sak är att det kan finnas godtagbara skäl till att en rapport har lämnats in för sent. För att ta ställning till om det finns ett godtagbart skäl måste myndigheten dock göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se JO 2022/23 s. 30).

Arbetsförmedlingens rutin att i vissa situationer förlänga tidsfristen för att lämna in aktivitetsrapporter saknar författningsstöd och strider således mot legalitetsprincipen. Myndigheten har motiverat sitt arbetssätt med att det fyller en viktig funktion och är ändamålsenligt. Ett gott syfte kan dock aldrig motivera att en myndighet vidtar åtgärder som inte har författningsstöd. Jag är kritisk till det som har kommit fram.

#### Underrättelser ska lämnas till arbetslöshetskassorna

Enligt 43 § första stycket 5 ALF ska en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning varnas om han eller hon inte aktivt har sökt lämpliga arbeten. Av 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att Arbetsförmedlingen skyndsamt ska underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att en arbetssökande med arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet enligt 43 § ALF.

Vid tidpunkten för BB:s anmälan angavs det i Arbetsförmedlingens interna handläggarstöd att handläggarna inte ska skicka något meddelande till en arbetslöshetskassa om det finns en överenskommelse om att den arbetssökande inte behöver söka arbeten alls. Enligt den ovan nämnda förordningen finns dock inga undantag från underrättelseskyldigheten i den aktuella situationen, utan en underrättelse ska lämnas till arbetslöshetskassan även då. Det som Arbetsförmedlingen angett i handläggarstödet strider alltså mot förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är inte acceptabelt att en myndighet utfärdar interna anvisningar som står i strid med gällande lagstiftning (se JO:s beslut den 15 juni 2020, dnr 6172-2018). Även på detta sätt har Arbetsförmedlingen alltså brustit, vilket är anmärkningsvärt. Jag är kritisk till myndighetens hantering.

Arbetsförmedlingen har medgett att hanteringen bör ändras och har också vidtagit åtgärder för att så ska ske. Det ser jag givetvis positivt på.

Arbetsförmedlingen har underlåtit att fullgöra sitt kontrollansvar

Av 6 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att myndigheten ska verka för att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring samt legitimiteten i de arbetsmarknadspolitiska ersättningssystemen. Myndigheten ska i det syftet särskilt kontrollera att de arbetssökande som får arbetslöshetsersättning eller andra arbetsmarknadspolitiska ersättningar aktivt vidtar relevanta åtgärder för att ta sig ur sin arbetslöshet. Det framgår dessutom av 2 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att den verksamheten ska utformas och bedrivas så att risken för felaktiga utbetalningar minimeras.

Både reglerna om aktivitetsrapportering och myndighetens skyldighet att underrätta arbetslöshetskassan om den enskilde missköter arbetssökandet utgör delar av det kontrollansvar som regeringen ålagt Arbetsförmedlingen. Genom det arbetssätt och de rutiner som beskrivits ovan har myndigheten underlåtit att fullgöra det ansvaret. Det ser jag allvarligt på.

Tillgängligheten är bristfällig

Det senaste året har JO tagit emot ett flertal anmälningar där enskilda klagat på att det har varit svårt att komma fram till Arbetsförmedlingen. Av utredningen i AA:s ärende framgår att det förekommit perioder då inte alla telefonsamtal eller försök att nå myndigheten via chatt har besvarats. Utredningen visar t.ex. att knappt 20 procent av dem som under delar av hösten 2022 försökte kontakta Arbetsförmedlingen via chatt nådde fram till en handläggare. Att en myndighet är så svår att nå är självfallet inte acceptabelt. Det faktum att anmälningar om bristande tillgänglighet återkommer hos JO tyder på att problemen inte bara varit tillfälliga och att Arbetsförmedlingen har svårt att komma till rätta med dem. Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för den bristande tillgängligheten.

Arbetsförmedlingens yttranden till JO

Avslutningsvis vill jag ta upp en fråga om myndigheternas skyldighet att bidra till JO:s granskning.

För att JO ska kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag måste JO få tillgång till ett korrekt beslutsunderlag. En myndighet är därför skyldig att lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Det framgår av 13 kap. 6 § regeringsformen. JO har alltså en grundlagsfäst rätt att påkalla biträde i sitt utredningsarbete. När JO begär utredning eller upplysningar från en myndighet är syftet att få ett sakligt underlag för prövningen (se JO 1987/88 s. 111). Innebörden av det är att JO måste kunna lita på att de handlingar och uppgifter som en myndighet lämnar till JO är korrekta och relevanta för de frågeställningar som aktualiseras genom en anmälan (se JO 2018/19 s. 588). De frågor som JO ställer måste vidare besvaras så noggrant som möjligt av myndigheten. Detta gäller inte minst i de situationer när JO ansett det nödvändigt att begära ett förnyat yttrande från myndigheten. I de fallen kan

problemet t.ex. vara att myndigheten över huvud taget inte svarat på de frågor som JO ställt eller att de svar som tidigare lämnats framstår som motstridiga eller alltför oklara för att kunna läggas till grund för JO:s bedömning.

Min granskning av de aktuella ärendena har varit förenad med stora svårigheter. Orsaken till det är att Arbetsförmedlingen inte har besvarat de frågor jag ställt på ett tillfredsställande sätt och med den noggrannhet som krävs. Det är inte acceptabelt. Som framgått har jag behövt begära ett förnyat yttrande från myndigheten i ett av ärendena för att få svar på mina frågor, vilket har fördröjt min granskning i onödan. Trots detta kan jag konstatera att det kvarstår oklarheter om hur myndigheten ser på vissa frågor som aktualiserats i ärendena.

Yttrandena är inte tillräckligt tydliga och kan till viss del uppfattas som motstridiga angående rutinen att förlänga tidsfristen för aktivitetsrapportering. Det anges bl.a. i yttrandet i det ena ärendet att driftstörningar kan utgöra ett godtagbart skäl för att inte lämna in en rapport inom utsatt tid. I det andra ärendet framför Arbetsförmedlingen i stället att det saknas skäl att pröva om det finns godtagbara skäl i en sådan situation. Myndigheten har inte heller alls resonerat kring frågan om legalitet, trots att jag särskilt frågade efter det rättsliga stödet för den aktuella rutinen, utan enbart beskrivit syftet med den. Det förnyade yttrandet innehåller endast ett kort tillägg i den här frågan i förhållande till det tidigare yttrandet, vilket är anmärkningsvärt. Jag ser allvarligt på de brister som framkommit och utgår från att Arbetsförmedlingen i fortsättningen utformar sina yttranden till JO med den omsorg och tydlighet som krävs.

#### Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik

De aktuella ärendena visar att det finns stora brister hos Arbetsförmedlingen inom flera områden som gäller kravet på god förvaltning. Sammantaget förtjänar myndigheten allvarlig kritik för dessa brister. Det är särskilt anmärkningsvärt att Arbetsförmedlingen i de situationer som redovisas i det här beslutet inte iakttagit legalitetsprincipen trots den kritik som jag tidigare riktat mot myndigheten om det (se JO 2022/23 s. 30).

Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att myndigheten uppfyller de krav som ställs på en god förvaltning. Jag kommer att följa utvecklingen på myndigheten inom de aktuella områdena och finner också skäl att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendena avslutas.

Thomas Norling

Ärendena har föredragits av rättssakkunniga Sara Uhrbom.

Byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.