

BESLUT

Datum
2026-06-25

Dnr
5533-2025

Sid
1 (6)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Arbetsförmedlingen får allvarligt kritik bl.a. för att myndighetens möjligheter att motivera sina beslut fortfarande hindras av bristande systemstöd

Beslutet i korthet: När Arbetsförmedlingen beslutade att återkalla AA:s anvisning till det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin underrättades han om beslutet. På grund av begränsningar i myndighetens systemstöd fick beslutsmotiveringen inte plats i själva beslutshandlingen. En separat handling med den fullständiga motiveringen togs därför fram. Arbetsförmedlingen skickade därefter båda handlingarna via post till AA. Brevet kom dock i retur några dagar senare. När AA kontaktade myndigheten underrättade den honom om det fullständiga innehållet i beslutet via e-post. JO anser att Arbetsförmedlingen har brustit i sin hantering på flera sätt i samband med beslutet om att återkalla AA:s anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, såväl avseende beslutsunderrättelse, dokumentation som beslutsmotivering.

I beslutet uttalar JO att han ser mycket allvarligt på att det fortfarande finns teckenbegränsningar i Arbetsförmedlingens systemstöd trots den upprepade kritik som myndigheten tidigare har fått. Begränsningarna har inte något berättigat syfte. I stället ser JO tydliga och konkreta risker från rättssäkerhetssynpunkt med arbetssättet. Enligt JO är det helt oacceptabelt att Arbetsförmedlingens systemstöd begränsar myndighetens möjlighet att uppfylla motiveringsskyldigheten och andra grundläggande förvaltningsrättsliga krav.

Slutligen gör JO vissa uttalanden om Arbetsförmedlingens skyldighet att bidra till JO:s granskning. JO skickar även en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsförmedlingen och framförde bl.a. att han först i maj 2025 fick veta att myndigheten den 3 april samma år hade återkallat hans anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingen skickade dessutom ett beslut utan beslutsmotivering till honom.

AA gav in en beslutshandling där ”Skickas separat” angavs som beslutsmotivering.

Utredning

JO hämtade in handlingar i ärendet och begärde bl.a. att få ta del av det beslut som hade skickats till AA. Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan och besvara vissa frågor om hanteringen av AA:s ärende. Myndigheten skulle även yttra sig över arbets sättet med separata beslutsmotiveringar och besvara vissa frågor i anslutning till det.

I yttrandet redogjorde Arbetsförmedlingen för sin handläggning av AA:s ärende och hur myndigheten arbetar med separata beslutsmotiveringar. Arbetsförmedlingen uppgav bl.a. att myndigheten hade brustit avseende beslutsunderrättelse och dokumentation i AA:s ärende. Myndigheten tillade att på grund av sin utformning kan den handling som skickades till AA tillsammans med beslutet ge intrycket av att vara ett självständigt beslut och inte enbart en bilaga till det automatgenererade beslutet. Arbets sättet med separata beslutsmotiveringar är en följd av de teckenbegränsningar som finns i myndighetens systemstöd. Arbetsförmedlingen anser att det inte är acceptabelt med systemstöd som begränsar myndighetens anställda att utföra sina arbetsuppgifter i enlighet med förvaltningslagen (2017:900), FL.

AA kommenterade yttrandet och uppgav även att han ville bli kompenserad för inkomstbortfall.

Bedömning

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska som huvudregel 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. (Se 32 § FL.)

Motiveringsskyldigheten i 32 § FL syftar bl.a. till att garantera att myndigheter prövar ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt (se JO 2013/14 s. 490). För den enskilde 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 han eller hon ska kunna förstå beslutet. För den som har rätt att begära omprövning eller 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 en begäran om omprövning. Myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut är ett centralt inslag i en förfarandereglering som syftar till att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav för enskilda (se prop. 2016/17:180 s. 187 f).

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. (Se 33 § FL.)

Hantering av AA:s ärende

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen beslutade att återkalla AA:s anvisning till det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin den 3 april 2025. Beslutsmotiveringen fick, på grund av begränsningar i myndighetens systemstöd, inte plats i själva beslutshandlingen. En separat handling med den fullständiga motiveringen togs därför fram. Arbetsförmedlingen skickade båda handlingarna via post till AA den 3 april 2025. Brevet kom dock i retur några dagar senare. AA kontaktade myndigheten den 5 maj 2025 och fick då beslutet skickat till sig via e-post. Själva beslutshandlingen, men däremot inte den separata handling som innehöll beslutsmotiveringen, skickades också till den digitala brevlådan Kivra.

Arbetsförmedlingen skickade visserligen beslutet till AA direkt efter att det hade fattats. Myndigheten vidtog emellertid inga åtgärder när brevet kom i retur trots att det då måste ha stått klart för den att AA inte hade fått det. Först en månad efter att beslutet hade fattats och efter det att AA själv hade kontaktat myndigheten blev han underrättad om beslutet. Det är inte acceptabelt. Jag vill särskilt framhålla att underrättelseskyldigheten ska fullgöras på myndighetens eget initiativ. En enskild ska alltså inte behöva agera för att bli underrättad om ett beslut.

Enligt Arbetsförmedlingen uppstod brister vid den manuella hanteringen när brevet med de båda handlingarna skulle postas till AA. Manuell hantering ökar risken för felaktigheter och kräver därför särskild noggrannhet.

AA har visserligen fått del av det fullständiga innehållet i beslutet i och med att det skickades den 5 maj 2025 till honom via e-post. Det framstår dock som att det har funnits en konkret risk för att den separata handling som innehöll beslutsmotiveringen inte skulle nå fram till honom. Av dokumentationen framgår nämligen att AA informerades om att e-post inte bedömdes utgöra en säker kommunikationsväg och att den separata handlingen inte heller kunde skickas via Kivra på grund av en storleksbegränsning. En myndighet måste givetvis säkerställa att en enskild kan få del av det fullständiga innehållet i ett beslut och se till att de kommunikationssätt som används fungerar och är ändamålsenliga. Utöver detta har det varken under april eller maj 2025 dokumenterats vilka handlingar som skickades till AA. Det går därmed inte att utläsa vid vilka tillfällen beslutshandlingen och den separata handlingen med motiveringen skickades till honom.

Jag bedömer att den fullständiga beslutsmotiveringen som angavs i den separata handlingen är klagörande. Ett beslut ska dock även presenteras på ett sätt som är begripligt för den enskilde (se prop. 2016/17:180 s. 193). Som jag tidigare har uttalat främjar en metod där beslutsmotiveringen framgår av ett separat dokument inte begripligheten av beslutet (se JO:s protokoll den 17 juni 2021, dnr 1690-2021). Det finns risk för att den enskilde uppfattar det som otydligt hur den separat skickade motiveringen hänger ihop med övriga delar av

beslutet, såsom beslutsmening och uppgift om tillämpade föreskrifter. Givet att arbetssättet ändå tillämpades i AA:s fall vill jag framhålla att det är viktigt att det tydligt framgår att båda handlingarna utgör en del av samma beslut. Genom att ange att handlingen med beslutsmotiveringen skickas separat, finns det en risk för att den enskilde får intryck av att utskicken kommer att ske vid olika tillfällen, trots att beslutet och handlingen med den fullständiga motiveringen givetvis ska skickas ut samtidigt. Det kan i sin tur leda till att den enskilde inte reagerar om den separata handlingen av misstag inte finns med.

Jag anser att Arbetsförmedlingen har brustit i sin hantering på flera sätt i samband med beslutet om att återkalla AA:s anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, såväl avseende beslutsunderrättelse, dokumentation som beslutsmotivering.

Teckenbegränsningar när beslut motiveras

Enligt Arbetsförmedlingen används arbetssättet med separata besluts-motiveringar i de fall beslutsmotiveringen inte ryms i själva beslutet på grund av en teckenbegränsning i det systemstöd som används. Teckenbegränsningar finns i de systemstöd som används för att fatta beslut, bl.a. det äldre systemstödet AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem) och det nyare systemstödet BÄR (Besluts- och ärendehanteringssystem). Begränsningarna i de systemen uppgår till mellan 400 och 2 000 tecken. Beträffande AIS, där ärenden om jobb- och utvecklingsgarantin handläggs, har antalet tecken utökats från 400 till 1 500 från och med år 2024. Det finns ingen planerad utveckling som innebär att teckenbegränsningarna kommer att tas bort trots att det angetts tidigare. Arbetsförmedlingen uppger nu att myndigheten kommer att se över möjligheten att utöka antalet tecken i de ärendetyper där det bedöms finnas behov av det.

JO har tidigare vid flera tillfällen varit kritisk mot teckenbegränsningar i Arbetsförmedlingens systemstöd och arbetssättet med separata beslutsmotiveringar (se t.ex. JO:s protokoll den 16 mars 2018, dnr 861-2018, och den 17 juni 2021, dnr 1690-2021). I samband med en inspektion år 2021 uppgav Arbetsförmedlingen att det pågick ett arbete med att ta fram ett nytt systemstöd och att det systemstödet inte skulle innehålla någon begränsning av antalet tecken som kan användas i en beslutsmotivering. Redan vid den tidpunkten ansåg JO att begränsningarna borde ha åtgärdats för länge sedan och uttalade att det inte var godtagbart att Arbetsförmedlingen återkommande under nästan tio år hade gett samma förklaring till de brister som JO påtalade (se JO:s protokoll den 17 juni 2021).

Jag ser mycket allvarligt på att det fortfarande finns teckenbegränsningar i Arbetsförmedlingens systemstöd trots den upprepade kritik som myndigheten tidigare har fått. Jag kan inte se att begränsningarna har något berättigat syfte. I stället ser jag tydliga och konkreta risker från rättssäkerhetssynpunkt vilket inte minst hanteringen av AA:s ärende illustrerar. Det är helt oacceptabelt att

Arbetsförmedlingens systemstöd begränsar myndighetens möjlighet att uppfylla motiveringsskyldigheten och andra grundläggande förvaltningsrättsliga krav. Jag anser också att det är mycket bekymmersamt att arbetssättet med separata beslutsmotiveringar, som enligt Arbetsförmedlingen avsågs vara en tillfällig lösning i avvaktan på ett nytt systemstöd, tycks ha permanentats och att även det nya systemstödet BÄR innehåller teckenbegränsningar trots att Arbetsförmedlingen tidigare har tydliggjort att så inte skulle vara fallet.

Handlingar som ges in till JO

För att kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag måste JO garanteras tillgång till ett korrekt beslutsunderlag. I 13 kap. 6 § regeringsformen finns därför en bestämmelse som bl.a. innebär att JO har rätt att få tillgång till myndigheters handlingar. Konstitutionsutskottet har uttalat att det är av stor vikt att den grundlagsfästa skyldigheten att biträda JO i utredningsarbetet alltigenom efterlevs (se bet. 2023/24:KU11 s.18). JO måste kunna lita på att de handlingar som ges in av en myndighet är korrekta och fullständiga och det får inte förekomma att JO ges fel uppfattning om vilka handlingar som finns hos en myndighet.

När JO begärde att få del av handlingar i AA:s ärende angavs tydligt i rekvisitionen att JO ville få del av det beslut som hade skickats till honom. Arbetsförmedlingen gav in själva beslutshandlingen men däremot inte den handling som innehöll myndighetens beslutsmotivering. I anslutning till det uppgav Arbetsförmedlingen att det som gavs in till JO var det ”beslutsbrev” som hade skickats till AA den 3 april 2025. Det framstod då som att myndigheten enbart hade skickat själva beslutet till AA utan den handling som innehöll motiveringen. Av det yttrande som Arbetsförmedlingen därefter gav in till JO framgick i stället att myndigheten det aktuella datumet hade postat såväl beslutet som handlingen med motiveringen till AA. Trots det fick JO inte del av den handlingen. Jag kan konstatera att det här har försvårat min granskning. JO måste kunna utgå från att myndigheter ger in ett fullständigt underlag för att efterkomma JO:s begäran och jag ser allvarligt på att Arbetsförmedlingen har skickat in ett missvisande underlag till JO.

Avslutande synpunkter

Arbetsförmedlingen har tidigare återkommande fått kritik för brister som har uppkommit till följd av utformningen av myndighetens systemstöd (se t.ex. JO:s protokoll den 17 juni 2021 och JO:s beslut den 31 mars 2025, dnr 6955-2024). Det finns även flera pågående ärenden hos JO där Arbetsförmedlingen i sina yttranden har uppgett att begränsningar i systemstöden har bidragit till att olika brister har uppstått (se bl.a. JO:s ärende med dnr 8294-2025 och 10045-2025). Dessutom har jag kritiserat myndigheten för liknande brister i ytterligare ett beslut i dag (se dnr 7439-2025). Jag har i mina tidigare beslut uttalat att det är allvarligt att Arbetsförmedlingen har systemstöd som innebär att de anställda inte kan utföra sina arbetsuppgifter i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser.

Utredningen i detta ärende tillsammans med omständigheter som har framkommit i andra ärenden ger en oroväckande bild av att utformningen av systemstöden styr Arbetsförmedlingens arbetssätt, i stället för att de förvaltningsrättsliga lagkraven är styrande för utformningen av systemstöden. En liknande slutsats har även Statskontoret tidigare dragit (se Statskontorets rapport 2025:2, Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel, s. 104). Utformningen av systemstöden leder till att det uppkommer genomgripande brister och svårigheter att uppfylla grundläggande förvaltningsrättsliga krav inom flera områden. Detta är mycket bekymmersamt. Jag ser särskilt allvarligt på att teckenbegränsningar även finns i det nya systemstödet BÄR, trots att Arbetsförmedlingen tidigare har uppgett att sådana begränsningar inte skulle finnas där.

Jag utgår från att Arbetsförmedlingen skyndsamt vidtar åtgärder för att se till att samtliga systemstöd som används i handläggningen är utformade så att de förvaltningsrättsliga kraven uppfylls.

Med hänsyn till det som nu redovisats finner jag anledning att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Avslutningsvis vill jag nämna att JO inte är behörig att pröva frågor om skadestånd eller andra ersättningsanspråk.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom har föredragit ärendet och byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.