

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik bl.a. för brister i systemstödet och för att utan författningsstöd ha beslutat att återkalla en enskilds deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program och därigenom orsakat att den enskilde gått miste om ersättning

Beslutet i korthet: En kvinna var anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program och en insats inom programmet. Anvisningarna gällde för en viss tid. Vid ett möte med Arbetsförmedlingen kom kvinnan och myndigheten fram till att hennes program och insats skulle förlängas. På grund av utformningen av myndighetens systemstöd måste Arbetsförmedlingen inför en förlängning fatta beslut i två olika system. Av misstag fattade dock Arbetsförmedlingen i det här fallet bara ett av de två besluten. När myndigheten upptäckte detta blev kvinnan tvungen att omedelbart avbryta sin insats på grund av vad Arbetsförmedlingen kallade för "oavsiktliga handläggningsfel" och det fattade beslutet återkallades.

Arbetsförmedlingens systemstöd är även utformat så att nya beslut inte kan fattas för retroaktiv tid. Besluten börjar i stället att gälla cirka två veckor från beslutsdagen. Kvinnan blev därför utan anvisning och därmed aktivitetsstöd under cirka två veckor från återkallelsen fram till att de nya besluten började att gälla. Beslutet att återkalla programanvisningen fattades även i form av en journalanteckning som inte skickades till kvinnan. Arbetsförmedlingen har i sitt yttrande till JO framfört att myndighetens beslut saknat stöd i rättsordningen, men hänvisat till systemstödet begränsningar.

JO konstaterar att det är mycket allvarligt och ytterst anmärkningsvärt att myndigheten inte anser sig kunna upprätthålla legalitetsprincipen på grund av hur systemstödet är utformat. JO uttalar även att om ett system inte medger att nödvändiga beslut kan fattas, måste myndigheten givetvis hitta andra lösningar som undanröjer problemet. Vidare understryker JO vikten av att en myndighet har klart för sig vad för slags beslut den fattar och att den överväger vilken information som den enskilde behöver för att kunna förstå beslutet och dess konsekvenser.

Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för hanteringen av kvinnans ärende.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsförmedlingen och framförde bl.a. följande. I januari 2025 påbörjade hon insatsen Steg till arbete efter en tid av arbetsoförmåga. Insatsen skulle pågå till juli 2025. I juni 2025 bestämde hon tillsammans med Arbetsförmedlingen att insatsen skulle förlängas till september 2025. I augusti fick hon information från myndigheten om att hon var tvungen

att avbryta insatsen omgående utan att hon förstod varför. Hon upplystes även om att hon skulle bli utan aktivitetsstöd under två veckor i september. Hon har senare fått veta att insatsen avbröts på grund av att Arbetsförmedlingen inte hade förlängt hennes insats i tid. På grund av Arbetsförmedlingens misstag behövde hon starta om insatsen från början och det uppstod ett glapp i hennes ersättning. Arbetsförmedlingens agerande har orsakat henne ekonomisk och psykisk stress.

Utredning

JO hämtade in handlingar i ärendet och begärde därefter att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som framförts i anmälan.

I sitt yttrande redogjorde Arbetsförmedlingen för handläggningen av ärendet och medgav att den hade brustit i flera olika avseenden. Arbetsförmedlingen framförde bl.a. att myndigheten när den anvisar till den aktuella insatsen behöver fatta beslut i två olika systemstöd. Att AA blev utan aktivitetsstöd under en period berodde på att Arbetsförmedlingen av misstag bara fattade ett av de två nödvändiga besluten. Beslutet att avbryta eller återkalla AA:s programanvisning fattades även utan stöd i rättsordningen.

AA kommenterade yttrandet.

Bedömning

Rättslig reglering

En grundläggande förutsättning för en rättsstat är att den offentliga makten utövas under lagarna. I den svenska rättsordningen framgår denna s.k. legalitetsprincip av 1 kap. 1 § regeringsformen. Allmänt anses principen innebära att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift (se t.ex. Bull & Sterzel, Regeringsformen – En kommentar [2023, Version 5, JUNO], s. 51 f.). Förvaltningen ska alltså vara normbunden och inte godtycklig. Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § förvaltningslagen (2017:900), FL, där det anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Att förvaltningsmyndigheter agerar i enlighet med lagar och andra föreskrifter är en förutsättning för att rättssystemet ska vara förutsägbart såväl för enskilda som för andra myndigheter.

Enligt 30 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program kan en arbetssökande anvisas till s.k. förberedande insatser. Enligt bestämmelsen avses med förberedande insatser individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, utbildning eller arbete. Insatserna kan bl.a. bestå av kartläggning, vägledning och rehabilitering.

Av 37 § i förordningen framgår att Arbetsförmedlingen ska återkalla en anvisning till ett program om den som anvisats

1. inte inställer sig den dag han eller hon skulle ha påbörjat programmet och

inte heller anmäler giltigt förhinder,

2. inte kan tillgodogöra sig programmet på ett tillfredsställande sätt, eller
3. missköter sig eller stör verksamheten.

En anvisning ska också återkallas om det i övrigt finns särskilda skäl för återkallelse.

Hanteringen av AA:s ärende

Av Arbetsförmedlingens yttrande till JO framkommer bl.a. följande. En anvisning till insatsen Steg till arbete förutsätter att det finns en anvisning till programmet Förberedande insatser bestående av kartläggning, vägledning och rehabilitering. Beslut om programanvisning till Förberedande insatser fattas i Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS). Försäkringskassans beslut om aktivitetsstöd baseras på detta beslut. Beslut om anvisning till insatsen Steg till arbete sker i direkt anslutning till beslutet om programanvisning och fattas i Arbetsförmedlingens Besluts- och ärendehanteringssystem (BÄR). När ett beslut om anvisning till Steg till arbete har fattats så kan den arbetssökande börja hos en upphandlad leverantör tidigast den elfte helgfria dagen efter beslutsdagen. När ett beslut som fattats i BÄR har löpt ut utan att ha förlängts medger inte det systemet att det fattas ett nytt beslut för retroaktiv tid. I en sådan situation börjar också insatsen om från början, även om den arbetssökande redan har genomfört vissa delar.

Den 8 januari 2025 fattade Arbetsförmedlingen beslut om att AA skulle anvisas till programmet Förberedande insatser. Samma dag fattade Arbetsförmedlingen beslut om att anvisa henne till insatsen Steg till arbete. Båda besluten avsåg perioden den 22 januari–18 juli 2025.

Inom ramen för insatsen Steg till arbete började AA att arbetsträna hos en upphandlad leverantör. Vid ett utvärderingsmöte i juni 2025 träffade Arbetsförmedlingen, AA och leverantören en överenskommelse om att förlänga arbetsträningen. Arbetsförmedlingen fattade då ett beslut i AIS om en ny anvisning till programmet Förberedande insatser för perioden den 19 juli–26 september 2025. Av misstag fattades dock inte något beslut i BÄR om en ny anvisning till insatsen Steg till arbete, vilket Arbetsförmedlingen uppmärksammade först i augusti 2025. AA kallades därför till ett telefonmöte som ägde rum den 2 september 2025. Vid det mötet informerades AA om att arbetsträningen behövde ”avbrytas på grund av oavsiktliga handläggningsfel” i ärendet. I anslutning till samtalet den 2 september 2025 beslutades även att ”avbryta” den redan beslutade anvisningen till programmet Förberedande insatser. Beslutet motiverades med att en överenskommelse hade träffats om den saken. Något beslut om det skickades dock inte till AA. Det framgick inte heller av beslutet vilken handläggare som hade fattat det.

För att AA skulle kunna fortsätta att delta i Steg till arbete fattade Arbetsförmedlingen den 2 september 2025 nya beslut om anvisning till såväl

det aktuella programmet som till insatsen Steg till arbete. De nya besluten avsåg perioden den 16 september 2025–13 mars 2026. Att besluten gällde från den 16 september 2025 berodde på att insatsen inte kunde påbörjas hos leverantören tidigare än den elfte helgfria dagen efter beslutsdagen. Den 5 september 2026 beslutade Arbetsförmedlingen även att neka AA anvisning till programmet Förberedande insatser under perioden den 2–15 september 2025. Beslutet motiverades med att det inte fanns någon pågående insats att hänvisa till förrän tidigast den 16 september 2025. Det uppstod således ett glapp under perioden den 2–15 september 2025 då AA saknade anvisningar och därmed gick miste om aktivitetsstöd från Försäkringskassan. Jag noterar att Arbetsförmedlingen i sitt yttrande inte har tagit ställning till vad för slags beslut som fattades den 2 september 2025 eller vilka konsekvenser det fick för AA. Utan någon rättslig analys om vad för slags beslut det rör sig om konstaterar myndigheten att det inte finns någon tillämplig grund i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program för att ”avbryta eller återkalla programanvisningen” på grund av omständigheterna i hennes ärende. Arbetsförmedlingen gör därför bedömningen att ”myndigheten fattat beslutet utan stöd i rättsordningen”. Det är otillfredsställande att myndigheten i sitt yttrande inte kunnat bestämma sig för om beslutet innebar att anvisningen till programmet avbröts, och vad ett avbrott i så fall innebär och får för konsekvenser, eller om det var fråga om en återkallelse. Jag utgår i det följande från att myndigheten anser att det varit fråga om att beslutet återkallats.

Med anledning av vad Arbetsförmedlingen framfört i den här delen, vill jag hänvisa till mina tidigare uttalanden om vikten av att en myndighet har klart för sig vad för slags beslut den fattar och att den överväger vilken information som den enskilde behöver för att kunna förstå beslutet och dess konsekvenser. (se JO 2019/20 s. 49 och i JO 2022/23 s. 18 f.)

I sitt yttrande har Arbetsförmedlingen även anført att det inte finns något rättsligt hinder mot att fatta ett retroaktivt beslut om insatsen Steg till arbete. Enligt myndigheten borde den därför ha avstått från att ”avbryta programbeslutet” om Förberedande insatser den 2 september 2025 och i stället ha fattat ett beslut om anvisning till Steg till arbete. Anledningen till att ett sådant beslut inte fattades uppges vara att Arbetsförmedlingens systemstöd inte medger det. Varför systemstödet har konstruerats på det sättet har över huvud taget inte redovisats. Vidare tar Arbetsförmedlingen upp att det inte framkommit i ärendet att AA blivit informerad om att beslutet om ”programåterkallelse” skulle få till följd att hennes rätt till aktivitetsstöd skulle upphöra i anledning av beslutet.

Jag kan konstatera att flera och allvarliga brister förekommit i hanteringen av AA:s ärende. Efter att det i juni 2025 hade träffats en överenskommelse om att förlänga hennes arbetsträning, hade hon anledning att förutsätta att Arbetsförmedlingen skulle hantera de praktiska förutsättningarna för det och att hennes rätt till aktivitetsstöd inte skulle komma att påverkas.

Av misstag fattade Arbetsförmedlingen alltså bara ett av de två beslut som krävdes för att möjligheten för henne att arbetsträna skulle förlängas. Att Arbetsförmedlingen använder ett arbetssätt där beslutsfattandet i vissa fall behöver ske samtidigt i två olika systemstöd, ökar givetvis risken för fel och misstag som kan drabba den enskilde. Det är inte acceptabelt.

Som nämnts har Arbetsförmedlingen i sitt yttrande till JO konstaterat att beslutet att återkalla AA:s deltagande i programmet Förberedande insatser saknat författningsstöd. Jag uppfattar det som att Arbetsförmedlingen anser att bestämmelsen om återkallelse i 37 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program inte var tillämplig i AA:s fall eftersom det var på grund av myndighetens misstag som beslutet om anvisningen behövde återkallas. Jag utgår från att myndigheten är av uppfattningen att det saknades särskilda skäl för åtgärden samtidigt som de andra angivna grunderna i bestämmelsen inte var aktuella i AA:s fall. I den förordningen regleras nämligen inte några andra åtgärder för att begränsa ett besluts giltighet.

Arbetsförmedlingen har också hänvisat till att myndighetens systemstöd BÄR är konstruerat så att insatsen Steg till arbete endast kan fattas för den period som anges i programbeslutet, och då enbart gälla från och med den elfte helgfria dagen efter beslutsdagen. Innebörden av det är att beslutet inte kan gälla retroaktivt. Myndigheten har därför inte sett något annat alternativ än att återkalla beslutet om att anvisa AA till programmet Förberedande insatser och fatta två nya beslut om anvisning till det programmet och insatsen Steg till arbete från första möjliga datum.

Det är självfallet mycket allvarligt och ytterst anmärkningsvärt att myndigheten inte anser sig kunna upprätthålla legalitetsprincipen på grund av hur systemstöden har utformats. Om ett system hindrar en myndighet från att fatta nödvändiga beslut måste myndigheten givetvis hitta lösningar som antingen undanröjer hindret eller på annat sätt vidta de åtgärder som behövs för att inte den enskilde ska drabbas av rättsförluster.

AA:s ärende är ett mycket tydligt exempel på hur enskilda kan drabbas när utformningen av en myndighets systemstöd tillåts styra arbetssätten i stället för att det är arbetssätten och de förvaltningsrättsliga lagkraven som ligger till grund för hur systemstöden utformas.

Jag vill även påpeka att Arbetsförmedlingen vid flera tidigare tillfällen har fått kritik för brister som har uppkommit till följd av utformningen av myndighetens systemstöd (se t.ex. JO:s protokoll den 17 juni 2021, dnr 1690-2021 och JO:s beslut den 31 mars 2025, dnr 6955-2024). Allvarlig kritik för bl.a. brister i systemstödet uttalades även så sent som den 25 juni 2026 i JO:s beslut med dnr 5533-2025. Jag har i mina tidigare beslut uttalat bl.a. att det är allvarligt att Arbetsförmedlingen har systemstöd som innebär att de anställda inte kan utföra sina arbetsuppgifter i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser.

Arbetsförmedlingen förtjänar allvarlig kritik för hanteringen av AA:s ärende.

Jag utgår från att Arbetsförmedlingen skyndsamt vidtar åtgärder för att säkerställa att myndighetens ärendehandläggning är rättssäker.

Särskilt om beslutet att återkalla AA:s programanvisning

Enligt 31 § FL ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som visar bl.a. vem eller vilka som har fattat beslutet.

Enligt 32 § första stycket FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt 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.

Enligt 33 § FL gäller bl.a. att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske.

Arbetsförmedlingen har i en kompletterande skrift till JO uppgett att det inte upprättades något beslutsdokument när beslutet om återkallelse från programmet Förberedande insatser fattades. Det som finns är en daganteckning om beslutet från den 2 september 2025.

Av utredningen i ärendet framgår att anteckningen har motiverats med att återkallelsen skett efter överenskommelse med AA. I övrigt saknas ytterligare motivering och handlingen innehåller inte någon författningshänvisning. Vem som har fattat beslutet går inte att utläsa. Arbetsförmedlingen har i sitt yttrande till JO även uppgett att beslutet aldrig skickades till AA.

Jag kan konstatera att Arbetsförmedlingen även har brustit i sin utformning av beslutet. När det gäller en så pass ingripande åtgärd borde myndigheten ha upprättat en särskild beslutshandling där det bl.a. framgick vem som har fattat beslutet och hur myndigheten resonerat beträffande de omständigheter som haft betydelse för beslutet och dess konsekvenser, t.ex. att rätten till aktivitetsstöd skulle komma att påverkas. Myndigheten borde även ha redogjort för vilka rättsregler som tillämpats. Enligt min mening borde AA dessutom skriftligen ha underrättats om beslutet. Även för dessa brister får Arbetsförmedlingen kritik.

Ärendet avslutas.

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

Rättssakkunniga Charlotte Ljungblad har föredragit ärendet och byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.