

**Anmälan mot Länsarbetsnämnden i Värmlands län m.fl. angående
avanmälan av arbets sökande m.m.**

Anmälan

AA framförde till JO klagomål mot arbetsförmedlingen i Karlstad, en enhet inom Länsarbetsnämnden i Värmlands län, och mot arbetslöshetskassan Alfa.

Av anmälan med senare kompletteringar, inklusive bilagor, framgick i huvudsak följande. AA mottog den 26 september 2000 ett meddelande från arbetsförmedlingen i Karlstad om att han den 20 september 2000 avanmälts vid förmedlingen samt att arbetslöshetskassan Alfa informerats. Han blev mycket förvånad och kontaktade samma dag arbetsförmedlingen. Skälet till avanmälan visade sig vara att han inte hade inställt sig till ett informationsmöte den 20 september enligt en kallelse som skulle ha skickats i lösbrev ”någon gång i början” av september. AA hade emellertid inte fått någon sådan kallelse och det fanns inte heller någon notering i daganteckningarna i arbetsförmedlingsregistret om att kallelsen hade skickats. Handläggaren vid förmedlingen påanmälde honom fr.o.m. den 1 juni 1999, men uppgav att det inte var möjligt att återkalla eller rätta avanmälan utan hänvisade honom till arbetslöshetskassan, vilken i sin tur hänvisade honom tillbaka till förmedlingen. AA fick därefter en utbetalningsavi från kassan, omfattande ersättning för färre dagar än vad han yrkat. AA efterfrågade ett beslut men fick beskedet att avin utgjorde beslutet. Efter åtskilliga kontakter utfärdade kassan den 17 november 2000 ett beslut i vilket AA, med hänvisning till att han avanmälts, fränkandes rätt till ersättning under perioden 21-25 september. Kassans beslut föregicks av en muntlig kontakt den 7 november med handläggaren vid förmedlingen. Av en daganteckning i arbetsförmedlingsregistret framgår att handläggaren vid samtalet uppgav dels att han inte kunde bekräfta att AA stått till arbetsmarknadens förfogande under de aktuella dagarna, dels att AA hänvisats till att söka ersättning hos ”postverket” för dessa dagar. Efter att AA begärt omprövning av kassans beslut, vidhöll kassan sitt ställningstagande i ett omprövningsbeslut den 3 januari 2001. I omprövningsbeslutet anförde kassan att AA varit avanmäld vid förmedlingen samt att han, om han ansåg avanmälan felaktig, fick kontakta länsarbetsnämnden för fortsatt utredning.

AA:s missnöje gällde att förmedlingen avanmält honom trots att han inte fått någon kallelse och förmedlingen inte heller kunnat visa att kallelse skickats. Han var vidare missnöjd med att förmedlingen inte återkallat avanmälan då den fick vetskap om att han inte mottagit kallelsen. AA ansåg också att beskedet om avanmälan borde ha kunnat nå honom tidigare.

När det gäller kassans handläggning var AA kritisk mot att kassan godtagit arbetsförmedlingens avanmälan utan att pröva hans invändning. Vidare klagade AA på att han först efter åtskilliga kontakter med kassan lyckades få ett beslut rörande den uteblivna ersättningen samt på att detta beslut inte heller innehöll någon självständig bedömning i saken.

AA efterlyste i sina skrivelser en utredning om ansvarsfördelningen mellan arbetsförmedling och arbetslöshetskassa. Han underströk också att en avregistrering vid en arbetsförmedling medför inte bara att den arbetssökande avstängs från arbetslöshetsersättning, utan också att möjligheten att beviljas socialbidrag försvinner, vilket innebär att samhällets skyddsnät dras undan.

Utredning

Anmälan remitterades till Länsarbetsnämnden i Värmlands län för utredning och yttrande avseende arbetsförmedlingens handläggning.

Till länsarbetsnämndens remissvar var fogat ett yttrande från arbetsförmedlingen, i vilket bl.a. följande anfördes (bilagor här utelämnade).

Bakgrund

Arbetsförmedlingen Karlstad översänder den 7 september 2000 en kallelse till AA där han uppmanas komma till Arbetsförmedlingen för att få ytterligare information om aktuella program inom Karlstads kommun och Värmlands Idrottsförbund. När den skriftliga "anvisningen" utsänds så används ej den blankett som finns i AIS-systemet (Arbetsförmedlingens interna datasystem) utan annan blankett används, se bilaga. Manuell daganteckning görs ej. En automatisk förändring sker i AIS och det är att sökkategorin ändras från 11 (= helt arbetslös) till 13 (= i väntan på program/åtgärd).

Då AA ej hörsammar kallelsen till informationen den 20 september så översänder Arbetsförmedlingen avanmälan till AA och berörd a-kassa.

26 september besöker AA Arbetsförmedlingen med anledning av att han nu mottagit avanmälan. Blir då ånyo "påanmäld" som arbetssökande. AA informerar då att han ej fått kallelsen daterad den 7 september 2000. AA uppmanas av Arbetsförmedlingen att kontakta Posten för att kontrollera att adressregister är i sin ordning och för att undvika framtida problem med postförsändelser.

- a) De rutiner som Arbetsförmedlingen har innebär följande. Det s.k. Aktuellt datum ändras ej om frånvaron från Arbetsförmedlingen varit en kortare tid. I detta fall anses tiden vara – en kortare tid. För sökanden/kunden är detta – Arbetsförmedlingens bedömning – en fördel om det vid ett senare tillfälle skulle bli aktuellt med ett ev. anställningsstöd – då just Aktuellt datum är av stor betydelse.
- b) Om dokumentationen i Arbetsförmedlingens AIS-system hade hanterats enligt gällande regler, så bedöms att anvisningen den 7 september uppfyller gällande regler för anvisning till program. Arbetsförmedlingen kan nu konstatera att dokumentationen ej uppfyller gällande krav, vilket innebar att den arbetsförmedlare som träffade AA den 26 september ej hade all

behövlig information i det aktuella ärendet. Praxis är att om Arbetsförmedlingen ”upptäcker” en felaktighet rörande besöksmarkering så kan givetvis rättelse göras. ---

- c) Arbetsförmedlingen har informerat om att kallelse utskickades den 7 september – då också skattekategori ändrats från 11 - 13. Arbetsförmedlingen använde vid detta tillfälle en ”kallelseblankett” som ej finns i AIS-systemet vilket innebar att en manuell dokumentation skulle ha gjorts i AIS-systemet. Se punkt b.
- d) ---
- e) Hur kontakten mellan arbetsförmedlingen och den arbetssökande skall vara, finns klart reglerat i bl.a. a-kassereglerna.
- f) Utskick av anvisningar till arbete alternativt program går via traditionell posthantering. Mottagningsbevis används vid tillfällen som Omprövning av beslut alt Överklagan av beslut, etc.

Slutsats:

Kan konstateras att Arbetsförmedlingen borde använt det blankettsystem som finns i AIS-systemet – för anvisning till program – och ej eget producerat material. Denna hantering medförde dels att dokumentationen blev bristfällig samt att eventuell rättelse av besöksmarkering uteblev.

Rättelse av besöksmarkering torde vara aktuellt för AA tidsperioden 20 september - 25 september 2000.

Med anledning härav så har kontakt tagits med Alfa-kassan i Borås, som omgående kommer att utbetala ersättning för tidsperioden 20-25 september 2000.

Länsarbetsnämnden uppgav i sitt remissvar i huvudsak att AA var berättigad till rättelse av besöksmarkering för perioden 20 september - 25 september 2000.

Ärendet remitterades därefter till Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för utredning och yttrande såvitt avsåg arbetslöshetskassans handläggning. AMS anförde följande i sitt remissvar.

I en remiss av den 12 mars 2001 har JO begärt att AMS gör en utredning och yttrar sig över Arbetslöshetskassan Alfas handläggning av ärendet. Länsarbetsnämnden i Värmlands län har tidigare yttrat sig till JO avseende Arbetsförmedlingens i Karlstad handläggning av ärendet. Ärendets natur innebär emellertid att AMS även kommer att beröra frågeställningar som avser arbetsförmedlingens handläggning.

Arbetsförmedlingens handläggning av ärendet.

Meddelande om avanmälan

AA har framfört kritik mot att meddelandet om avanmälan kom honom tillhanda först flera dagar efter det att avanmälan gjordes. Arbetsmarknadsverket, AMV, har ett avtal med Posten avseende utskrift, kuvertering och brevbefordran av avanmälningar. Varje natt sker en elektronisk överföring av avanmälningar till arbetslöshetskassorna och Posten. Meddelandet om avanmälan når arbetslöshetskassan påföljande dag. Dagen efter avanmälan, dvs. samma dag som meddelandet om avanmälan når arbetslöshetskassan, skapas automatiskt en daganteckning i arbetsförmedlingens interna datasystem AIS om att sökandes ersättningsrätt har upphört och med uppgift om vilken arbetslöshetskassa som avses. Avseende meddelandet till den arbetssökande behandlas det som under dagen har registrerats i AIS, på natten. Meddelandet om avanmälan når normalt den arbetssökande ytterligare en dag eller möjligen två dagar därefter, dvs. med någon dags fördröjning i förhållande till meddelandet till

kassan. Befordringstiden är i detta avseende helt beroende av postens allmänna utdelningsrutiner.

Formen för utsändande/delgivning av kallelser.

JO har i ett tidigare beslut (dnr 2862-1997) konstaterat att arbetsförmedlingens förfarande att sända kallelser i lösbrev inte äventyrar rättssäkerheten för den enskilde och har gjort följande uttalande: ”Att utebli från ett möte hos arbetsförmedlingen får således inte automatiskt till följd att man avstängs från arbetslöshetsersättning, utan arbetslöshetskassan har att självständigt pröva ersättningsärendet. Mot den bakgrunden anser jag inte att arbetsförmedlingens förfarande att sända kallelser i lösbrev äventyrar rättssäkerheten för den enskilde”.

Kallelser och anvisningar sänds inom AMV med lösbrev, om inte särskilda skäl i det enskilda fallet talar emot det. Det faktum att AMV har valt att delge de arbetssökande kallelser med lösbrev får, precis som AA har påpekat konsekvenser i de fall den arbetssökande hävdar att han/hon inte har mottagit kallelsen. Avsändaren har på sedvanligt vis bevisbördan för att meddelandet når mottagaren. Kan arbetsförmedlingen inte visa att den arbetssökande har nåtts av kallelsen, föreligger inte längre skäl för en avanmälan. Arbetsförmedlingen bör i sådana fall skall begagna sig av möjligheten till rättelse av besöksmarkering (5 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet).

Arbetslöshetskassan Alfas handläggning av ärendet

Formkraven på arbetslöshetskassans beslut

AA har bland annat kritiserat kassans förfarande att inte skicka ett formligt beslut avseende avanmälan, utan som det förstås, att beslutet endast indirekt framgår av den utbetalningsavi han har fått. AA anser att arbetslöshetskassan skall vara skyldig att meddela ett särskilt beslut med överklagandehänvisning.

Försäkringsenheten har i sitt yttrande redogjort för innehållet i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, 3 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet samt den kommentar till 9 § som finns i AMS regelbok för arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassan Alfa har, genom att låta utbetalningsavin utgöra ett grundbeslut, agerat i enlighet med ovan nämnda författningar och anvisningar. AMS noterar att AA begärde att få, och erhöll, ett separat beslut om avslag avseende perioden den 21 september 2000 t.o.m. den 25 september 2000, försett med överklagandehänvisning. AMS anser inte att det finns anledning att kritisera Arbetslöshetskassan Alfa i detta avseende.

AMS har förståelse för AA:s kritik avseende utformningen av det första beslut han erhöll. Bakgrunden till gällande ordning är som följer. Varje gång en arbetssökande som har ett pågående ersättningsärende deklarerar arbetslöshet på kassakort som sänds till arbetslöshetskassan gör han eller hon anspråk på ersättning. Arbetslöshetskassan fattar genom en automatiserad rutin ett beslut om utbetalning, dvs. rätten till ersättning. Det sker ett mycket stort antal avanmälningar varje år. I de allra flesta fall är förklaringen till att en avanmälan sker helt naturlig och okontroversiell, den enskilde är helt enkelt inte längre arbetslös eller har annat förhinder och finner därför ingen anledning att kontakta eller besöka arbetsförmedlingen. Att utanför det automatiska systemet fatta traditionella beslut i varje ärende där en avanmälan har skett skulle bli en mycket omfattande administrativ åtgärd. Det är således av praktiska skäl man har accepterat en ordning där utbetalningsavin får utgöra ett första beslut. För att en sådan ordning ska kunna vara acceptabel förutsätts emellertid, enligt AMS mening, att det av avin på ett tydligt sätt framgår hur många dagar den enskilde har begärt ersättning och hur många dagar som den enskilde har beviljats ersättning. Utbetalningsaviernas utseende varierar från kassa till kassa. Den avi AA har erhållit uppfyller inte dessa krav. Därtill borde det enligt AMS mening övervägas om det inte borde finnas en överklagandehänvisning på utbetalningsavierna, vilket inte är fallet idag.

Arbetslöshetskassans handläggning av ärendet

AA anför vidare att Arbetslöshetskassan Alfa inte i egentlig mening har gjort en prövning av själva sakfrågan och inte har lämnat relevanta motiveringar i sina beslut.

Med anledning av vad AA har anfört i sina skrivelser angående förvaltningslagen finns anledning att påpeka att förvaltningslagen inte är tillämplig på arbetslöshetskassornas handläggning eftersom de inte är att betrakta som myndigheter. Förvaltningslagens bestämmelser om bland annat kommunicering av beslutsunderlag och motiveringsskyldighet är således inte direkt tillämpliga på en arbetslöshetskassas handläggning. AMS har emellertid uttalat att förvaltningslagens handläggningsregler, generellt, bör utgöra ett rättesnöre i kassornas handläggning.

Avseende handläggningen av omprövningsärenden finns en kommentar till en föreskrift (AMSFS 1997:13, 97 §) i AMS regelbok för arbetslöshetskassor, där det bland annat framgår att omprövningsbeslutet bör ha en klagande motivering samt att vad sökanden har anfört, så långt det är möjligt, bör bemötas.

AMS kan konstatera att motiveringarna i kassans beslut (daterat den 17 november 2000) och kassans omprövningsbeslut (daterat den 3 januari 2001) enkelt uttryckt består av återgivande av författningstext, ett konstaterande att AA var avanmäld under en viss tid, men att besluten i övrigt inte innehåller de skäl som har bestämt utgången. Det framgår av arbetsförmedlingens daganteckningar att arbetsförmedlingen kontaktades av Arbetslöshetskassan Alfa angående makulering av avanmälan. Arbetsförmedlaren har givit kassan beskedet att han/hon inte kunde bekräfta att AA stod till arbetsmarknadens förfogande aktuella dagar och att AA istället hade blivit hänvisad till att söka ersättning hos Posten (eftersom han inte hade nåtts av brevkallesen). Om kassan har vidtagit några ytterligare utredningsåtgärder framgår inte.

Av den tidigare nämnda kommentaren till 9 § ALF framgår att om en person gör anspråk på ersättning under tid då arbetsförmedlingen inte har ansett honom vara anmäld som arbetssökande, får kassan utreda saken och fatta ett beslut i ärendet. AMS kan konstatera att det är Arbetslöshetskassan Alfa som har haft ansvaret för att utreda och fatta beslut i ärendet, vilket innebär att kassan rimligen borde ha tagit ställning till frågan huruvida arbetsförmedlingens avanmälan var korrekt eller inte. Arbetslöshetskassan borde givetvis, efter att ha utrett frågan, ha gjort en egen självständig bedömning, vilken borde ha framgått av kassans beslut. AMS anser inte att Arbetslöshetskassan Alfa har utrett ärendet tillfredsställande. Det bör i detta sammanhang påpekas att arbetsförmedlingens handläggning av AA ärende också uppvisar klara brister och att arbetsförmedlingen borde ha gjort en rättelse.

Försäkringsenhetens utredning har dessutom visat att arbetsförmedlingen makulerade avanmälan den 20 februari 2001. När Arbetslöshetskassan Alfa tog emot AA:s överklagande till länsrätten den 1 mars 2001 fann man att avanmälan var makulerad. Arbetslöshetskassan Alfa registrerade ändå avanmälan. Arbetslöshetskassan Alfa förtjänar viss kritik även i detta avseende. Arbetslöshetskassan Alfa borde givetvis inte på eget bevåg ha registrerat avanmälan utan istället ha kontaktat arbetsförmedlingen och förhört sig om makuleringen var riktig eller inte.

Slutsatser

AMS kan konstatera att det av den samlade utredningen i ärendet har framkommit att det finns ett flertal brister, både i arbetsförmedlingens och Arbetslöshetskassan Alfas handläggning av AA:s ärende.

AMS avser att göra en översyn av de i ärendet aktuella reglerna avseende avanmälan och tillämpningen av dessa regler.

Till remissvaret var fogat bl.a. yttranden av försäkringsenhet vid AMS och kassan.

AA kommenterade länsarbetsnämndens remissvar och bereddes tillfälle att kommentera remissvaret från AMS.

Bedömning

Arbetsförmedlingens handläggning

Enligt 3 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet skall en avanmälan göras om en arbetssökande inte besöker arbetsförmedlingen på den tid som fastställts efter kallelse eller på annat sätt. Detta sker genom att meddelande om avanmälan sänds till arbetslöshetskassan. Kopia av avanmälan skall sändas till den arbetssökande.

Som nämns i remissvaret från AMS har JO – justitieombudsmannen Rune Lavin – i ett beslut godtagit att kallelser till möten hos arbetsförmedlingen skickas i lösbrev. Skälet till detta ställningstagande var att följden av en utebliven inställelse inte automatiskt blir att en person avstängs från arbetslöshetsersättning, utan arbetslöshetskassan har att självständigt pröva ärendet. Jag har ingen annan uppfattning.

Givetvis gäller dock den vanliga regeln att avsändaren står risken för att en postförsändelse försenas eller kommer bort. Om en arbetssökande uppger att han inte nåtts av en försändelse åligger det således arbetsförmedlingen att visa motsatsen. Om så inte kan ske får den arbetssökandes påstående godtas.

I det aktuella ärendet har arbetsförmedlingen hänvisat AA att ta kontakt med Posten AB bl.a. för att utreda vad som skett med försändelsen. Denna uppgift har givetvis ålegat förmedlingen. Om förmedlingen efter en sådan utredning inte hade kunnat visa att försändelsen nått AA skulle en rättelse omgående ha gjorts av avanmälan (se 5 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet). Redan det förhållandet att det inte antecknats att en kallelse skickats ut borde, då AA:s invändning framfördes, ha föranlett en rättelse av avanmälan. Jag är mycket kritisk mot förmedlingens hantering av denna fråga.

Arbetslöshetskassans handläggning

AMS anger i sin kommentar till 9 § 3. lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring att utbetalningsavin bör kunna ses som kassans grundbeslut i de fall en avanmälan lett till att en sökande fått en utbetalningsavi med färre dagpenningbelopp än han räknat med. Jag riktar därför ingen kritik mot kassan i detta avseende. Se dock vad som anförs nedan.

Arbetslöshetskassorna utgör inte myndigheter och är därför inte, som AMS också påpekat, skyldiga att följa förvaltningslagens bestämmelser i sin ärendehandläggning. AMS uppger emellertid i remissvaret att handläggningsreglerna i förvaltningslagen generellt bör utgöra ett rättesnöre för kassorna. Enligt AMS föreskrifter bör också omprövningsbeslut ha en klagande motivering och sökandens argument bemötas så långt det är möjligt. I föreskriften anges att uppgifter och påståenden från sökanden, som kassan inte bemött, kan komma att tillmätas betydelse vid en framtida domstolsprövning. Jag vill tillägga att jag anser det självklart att arbetslöshetskassorna, som genom lagstiftning ålagts myndighetsutövning, i sitt beslutsfattande i ersättningsfrågor självständigt skall granska den eller de frågor som är aktuella samt redogöra för denna granskning och den slutsats kassan kommer fram till.

I AA:s ärende har kassan i och för sig inför beslutet den 17 november 2000 haft en muntlig kontakt med handläggaren vid förmedlingen. Någon redovisning av dessa uppgifter finns dock inte i beslutet och inte heller något ställningstagande till AA:s påstående att han inte nåtts av kallelsen. Jag är mycket kritisk när det gäller kassans brist på självständig prövning av frågan. Jag delar vidare AMS uppfattning när det gäller kassans hantering i samband med att arbetsförmedlingen i februari 2001 makulerade avanmälan.

Sammanfattning m.m.

Anmälan aktualiserar frågor som rör ansvarsfördelningen mellan arbetsförmedlingar och arbetslöshetskassor. AA har skickats mellan dessa två instanser utan att få någon klarhet om vilken av dem som skall pröva hans grundläggande invändning, nämligen att han inte nåtts av försändelsen från förmedlingen. Jag instämmer helt i den kritik mot handläggningen som framförts i remissvaret från AMS och delar också AMS bedömning när det gäller behovet av översyn av reglerna rörande avanmälan och tillämpningen av reglerna.

Jag vill lägga till följande när det gäller AMS kommentar till 9 § 3. lagen om arbetslöshetsförsäkring, i vilken sägs att avin bör kunna ses som kassans grundbeslut i de fall en avanmälan lett till att en sökande fått en utbetalningsavi med färre dagpenningbelopp än han räknat med.

Jag känner stor tveksamhet inför denna rutin. En förutsättning för att förfarandet skall kunna godtas är att informationen på avin är tydlig för den sökande. Detta innebär att det måste framgå om den utbetalda ersättningen inte motsvarar vad som yrkats och vidare måste information lämnas om att den sökande har möjlighet att begära omprövning av beslutet. Rimligen borde också anledningen till att utbetalningen skiljer sig från yrkandet framgå av utbetalningsavin, detta för att den sökande skall kunna argumentera i sin sak inför en omprövning. Ett annat alternativ vore att på utbetalningsavin i dessa fall ange att den sökande kan begära ett beslut av kassan. Jag överlåter till AMS att överväga vilken ordning som kan vara den bästa för att garantera rättssäkerheten för den sökande.

Vad som i övrigt anförts föranleder inget uttalande av mig.

Ärendet avslutas.