
Fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan. Också fråga om en arbetslöshetskassa har rätt att hålla inne en sökandes ersättning under den tid utredning i ersättningsärendet pågår

Anmälan

I en anmälan mot arbetsförmedlingen i Sjöbo, en enhet inom Länsarbetsnämnden i Skåne län, och mot Sifs arbetslöshetskassa begärde AA, i egenskap av ombud för BB, JO:s prövning av arbetsförmedlingens handläggning då förmedlingen ifrågasatte BB:s rätt till ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt av arbetslöshetskassans handläggning då kassan höll inne hela hennes arbetslöshetsersättning under perioden den 10 december 2001 t.o.m. den 3 februari 2002.

I anmälan anfördes bl.a. följande. BB har, med kortare avbrott för praktiktjänster, varit arbetslös sedan år 1997. Den 15 november 2001 fick hon en skrivelse från arbetsförmedlingen med uppmaning att söka fem olika arbeten. Hon sökte fyra av arbetena den 16 november 2001 och det femte den 20 november 2001 trots att hon ansåg att hon inte hade efterfrågat kompetens för merparten av arbetena. Av detta skäl skrev hon den 20 november 2001 till arbetsförmedlingen och redogjorde för att hon sökt anvisade arbeten och att hon önskade fler anvisningar om arbeten. I brevet framförde hon också hur dåligt de anvisade arbetena stämde överens med hennes person och kompetens, bl.a. när det gällde arbeten där den presumtive arbetsgivaren i första hand sökte arbetstagare i åldern 25–45 år. Hon var vid ansökningstillfället 61 år gammal. För andra arbeten ställdes krav på språkkunskaper som hon inte har. Hon fick inte något av nämnda arbeten. – Arbetsförmedlingen, genom handläggaren CC, lämnade den 21 december 2001 meddelande om ifrågasatt rätt till ersättning till arbetslöshetskassan, i vilket uppgavs att BB avvisat lämpligt arbete och att arbetsförmedlingen ”utifrån” BB:s brev ville ha kassans bedömning av om hon stod till arbetsmarknadens förfogande. Detta skedde utan att BB fått möjlighet att redogöra för sin inställning till uppgifterna i meddelandet. BB fick först den 27 december 2001 besked om att meddelandet lämnats. BB skrev den 5 januari 2002 till CC och begärde svar på ett antal frågor, bl.a. om vilket arbete som hon skulle ha avvisat. I ett e-postmeddelande den 7 januari 2002 förklarade CC endast att hon inte tagit ställning

till brevet som skickats till kassan för bedömning. BB upprepade sin begäran men fick inte något svar. – Den 3 januari 2002 skulle hon ha fått ersättningen för veckorna 50 och 51 2001. Det skedde dock ingen utbetalning. Först när hon den 7 januari 2002 tog kontakt med arbetslöshetskassan per telefon fick hon besked om att hennes ersättning hållits inne. – Arbetslöshetskassan vidhöll vid ett flertal kontakter att man var tvungen att hålla inne hela ersättningen under utredningen, trots att det endast kunde bli fråga om att sätta ned BB:s ersättning med 25 % under 40 dagar om det skulle visa sig att hon hade avvisat arbete. Av en senare skrivelse från kassan framgick dock att den totala ersättning som hålls inne enligt Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) rekommendationer i normalfallet inte bör överstiga det belopp som kan komma ifråga för den aktuella sanktionen. – I beslut den 30 januari 2002 konstaterade arbetslöshetskassan att BB stod till arbetsmarknadens förfogande och därför hade rätt till ersättning. Utbetalningarna av ersättning återupptogs den 7 februari 2002.

Utredning

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

Till länsarbetsnämndens remissvar var fogat ett yttrande från chefen för Arbetsförmedlingarna i Sydost, i vilket anfördes bl.a. följande.

BB tillhör en grupp arbetssökande som Arbetsförmedlingen i Sjöbo bedömde ha en oklar ställning som arbetssökande i förhållande till arbetsmarknaden. Av den anledningen så deltog under en tid Arbetsförmedlingen Rehabilitering i utredningen av BB:s förutsättningar.

BB har erhållit ett antal anvisningar på ledigt arbete men inte fått anställning.

I brev till Arbetsförmedlingen Rehabilitering, DD, den 20 november 2001 ger BB återkoppling på de anvisningar hon fått sig tillsända. I brevet ger BB sin syn på de svårigheter hon möter när hon söker anvisade arbeten.

Efter en kort tids konsultation av Arbetsförmedlingen Rehabilitering görs bedömningen att BB:s arbetshinder inte är av den omfattningen att vidare utredning vid Arbetsförmedlingen Rehabilitering är nödvändig.

Den 21 december lämnade Arbetsförmedlingen i Sjöbo genom CC en rapport om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning. Grunden för ifrågasättandet angavs som a. den sökande hade avvisat lämpligt arbete, b. utifrån den sökandes brev ”per den 20 november (min anm.)” ville Arbetsförmedlingen pröva huruvida BB stod till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlingen tillfogade att man ansåg sig ha fullgjort sitt uppdrag mot den sökande utifrån det överenskomna matchningsunderlaget.

När undertecknad och CC diskuterat händelseförloppet framgår det att det inte kan vitsordas att BB hade avvisat lämpligt arbete. Av den anledningen är det utan tvekan så att rapport ej borde ha lämnats.

Såvitt avser rapportens del avseende redogörelse framgår att Arbetsförmedlingen endast har begärt arbetslöshetskassans bedömning av BB:s tillgänglighet på arbetsmarknaden, s.k. iakttagelserapport.

Beträffande BB:s möjlighet att lämna sin förklaring innan rapporten avgavs så åberopar Arbetsförmedlingen i Sjöbo hennes skrivelse per den 20 november såsom den berördes egen redogörelse i samband med rapporten. Det är uppenbart att detta förfarande inte kan anses motsvara förvaltningsrättslig korrekt handläggning.

I sitt remissvar förklarade länsarbetsnämnden att nämnden instämde i att underlaget inte var tillräckligt för att göra en iakttagelserapport. Vidare uppgav nämnden bl.a. att BB borde ha fått skriftligt svar på sina frågor i brevet daterat den 5 januari 2002. Länsarbetsnämnden beklagade att handläggningen i det aktuella ärendet haft vissa brister och framförde att arbete pågick med ett dokument kring handläggning av ärenden och vikten av att följa de förvaltningsrättsliga reglerna. Detta dokument skulle, när det blev klart, gå ut till alla handläggare i länet.

Ärendet remitterades därefter till Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för utredning och yttrande såvitt avsåg arbetslöshetskassans handläggning. AMS verkställde genom sin försäkringsenhet utredning och gjorde försäkringsenhetens yttrande till sitt. I yttrandet anfördes i huvudsak följande (bilagor utelämnade här).

Försäkringsenheten har tagit in yttrande och handlingar från kassan och bifogar dessa.

I 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges att länsarbetsnämnderna skall underrätta arbetslöshetskassan och AMS bl.a. om en arbetssökande avvisar ett lämpligt arbete, på annat sätt uppenbarligen vållar att en anställning inte kommer till stånd eller uppträder så att det finns anledning för länsarbetsnämnden att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete. Enligt 10 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet skall arbetsförmedlingen meddela arbetslöshetskassan förhållanden som enligt 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten skall föranleda särskild prövning av sökandens ersättningsrätt.

I förevarande ärende skickade arbetsförmedlingen ett meddelande om ifrågasatt rätt till ersättning avseende BB till Sifs arbetslöshetskassa. Under punkten tre "Anledning till meddelandet" angav förmedlingen att BB avvisat lämpligt arbete. Under punkten sex "Arbetsförmedlingens redogörelse" bad förmedlingen emellertid kassan om en bedömning av om BB stod till arbetsmarknadens förfogande. Bedömningen skulle göras utifrån ett brev som hon skrivit till förmedlingen och som bifogades ifrågasättandet. I brevet anförde BB att hon sökt samtliga fem anvisade arbeten trots att hon inte ansåg sig ha rätt kompetens eller ålder för fyra av dessa arbeten samt att det femte anvisade arbetet låg för långt från hennes bostad. I ifrågasättandet kommenterade förmedlingen hennes invändningar med att de fullgjort sitt uppdrag mot henne utifrån överenskommet matchningsunderlag.

Enligt försäkringsenhetens bedömning kunde av meddelandet utläsas att arbetsförmedlingen ifrågasatte om BB stod till arbetsmarknadens förfogande med hänsyn till hennes invändningar i brevet. Det var emellertid oklart om förmedlingen även menade att BB inte sökt de anvisade arbetena. Kassan får anses ha haft skäl att se förmedlingens meddelande som ett ifrågasättande av om BB uppfyllde grundvillkoren för ersättning i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Att sökanden uppfyller grundvillkoren är en förutsättning för att han eller hon skall ha rätt till ersättning.

Som framgår av 10 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet är det uppgifter som skall föranleda särskild prövning av ersättningsrätten som skall lämnas till kassan. En sådan särskild prövning kräver i regel en viss utredning från kassans sida. I förevarande ärende kom arbetsförmedlingens meddelande om ifrågasatt rätt till ersättning in till kassan den 28 december 2001. Kassan behövde tiden fram till beslutet den 30 januari 2002 för att få fram ett underlag för prövningen i ärendet. Ersättningen började betalas ut igen den 7 februari 2002. Försäkringsenheten anser inte att det finns skäl att rikta kritik mot kassan på grund av handläggningstiden i ärendet.

Därefter återstår frågan om kassan hade rätt att innehålla ersättningen under utredningen. När arbetsförmedlingen ifrågasätter en sökandes ersättningsrätt kan arbetslöshetskassan, med stöd av långvarig praxis, innehålla den ersättning som annars skulle betalas ut. Frågan har behandlats i AMS meddelanden nr 18 år 2001 och nr 12 år 2002 (se bilaga 1 och 2). AMS har också begärt kodifiering av denna praxis i framställningar till regeringen i budgetunderlag för perioderna 2002–2004 och 2003–2005 (se bilaga 3 och 4). Försäkringsenheten anser att ett innehållande förutsätter att det mot bakgrund av förmedlingens ifrågasättande samt övriga uppgifter i ärendet kan anses sannolikt att ersättningsrätten kommer att påverkas. I det brev som bifogades ifrågasättandet i förevarande ärende uppgav BB att hon sökt de anvisade arbetena. Det fanns inga uppgifter i ärendet som visade motsatsen. Vid sådana förhållanden borde kassan inte ha innehållit ersättningen till någon del under utredningen.

AA kommenterade remissvaren.

I beslut den 23 februari 2004 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Arbetsförmedlingens handläggning

Av 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten följer att länsarbetsnämnden skall underrätta arbetslöshetskassan och AMS om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa bl.a. avvisar ett lämpligt arbete, på annat sätt uppenbarligen vållar att en anställning inte kommer till stånd eller uppträder så att det finns anledning för länsarbetsnämnden att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete. Ansvaret för att lämna sådana uppgifter till arbetslöshetskassan och AMS ligger på den berörda arbetsförmedlingen (se 10 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet). Enligt 11 § andra stycket i dessa föreskrifter skall sökanden alltid underrättas innan ett meddelande lämnas och av 13 § framgår att meddelandet skall innehålla bl.a. en redogörelse för samtliga av sökanden anförda skäl att avvisa arbetet och övriga upplysningar av betydelse för att beslut i ärendet skall kunna fattas.

Av utredningen har framkommit att det inte fanns anledning att ifrågasätta BB:s rätt till arbetslöshetsersättning. Meddelandet om detta innehöll den felaktiga uppgiften att hon skulle ha avvisat lämpligt arbete. CC synes ha grundat sitt beslut att lämna meddelandet enbart på det förhållandet att BB framfört, högst betydelsefulla, synpunkter på de arbeten som förmedlingen hade anvisat henne. Dessutom lämnades meddelandet utan att BB dessförinnan hade underrättats om att så skulle ske och fått tillfälle att ange sin inställning till detta. Jag är kritisk till denna handläggning. Jag instämmer också i länsarbetsnämndens bedömning att BB borde fått skriftligt svar på sina frågor i brevet daterat den 5 januari 2002. Nämnden har beklagat bristerna i handläggningen och jag förutsätter att åtgärder har vidtagits för att liknande fel skall undvikas i framtiden.

Arbetslöshetskassans handläggning

Som AMS gjort gällande får kassan anses ha haft skäl att se förmedlingens meddelande som ett ifrågasättande av om BB uppfyllde grundvillkoren för

ersättning i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Kassans prövning avsåg således BB:s rätt till ersättning i dess helhet.

AMS har anfört att det enligt ”långvarig praxis” finns en allmän rätt för kassorna att under utredningstiden hålla inne ersättningen när arbetsförmedlingen ifrågasatt en sökandes ersättningsrätt. I sin begäran om kodifiering av denna praxis har AMS (bilaga 3 till remissyttrandet) motiverat rätten med att det saknas förutsättningar att återkräva ersättning som utbetalats efter ett meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt i de fall meddelandet leder till ett beslut om avstängning eller nedsättning.

Givetvis kan det finnas skäl som talar för en sådan ordning som AMS förespråkar. Det kan dock ifrågasättas om en sådan inskränkning av de arbetssökandes rättigheter bör gälla utan stöd i lag. Uttryckligt stöd för att få hålla inne ersättning under utredningstiden finns endast vid prövning av om en sökande medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter och därför skall fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning (66 § tredje stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring). I övrigt saknas bestämmelser som ger kassorna rätt att ta till en sådan åtgärd. Regeringsrätten har i ett avgörande rörande skyldighet att återbetala arbetslöshetsersättning (RÅ 2003 ref. 45) uttalat att arbetslöshetsförsäkringen i så hög grad har karaktär av socialförsäkring att det inte finns något utrymme för en arbetslöshetskassa att besluta om återbetalning utöver vad som följer av lagen om arbetslöshetsförsäkring. Enligt min mening gäller detta i lika stor utsträckning rätten att hålla inne ersättning under utredning. Till detta kommer att AMS i en av framställningarna till regeringen (bilaga 3 till remissyttrandet) anfört att det särskilt med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet är av vikt att rätten att hålla inne ersättning ges direkt lagstöd.

Det råder dessutom viss oklarhet om hur den praxis som arbetslöshetskassorna tillämpar är utformad. Enligt AMS förutsätter ett innehållande att det mot bakgrund av förmedlingens ifrågasättande samt övriga uppgifter i ärendet kan anses sannolikt att ersättningsrätten kommer att påverkas. Detta överensstämmer med de förslag till kodifiering som lämnats till regeringen i budgetunderlag (bilaga 3 och 4 till remissyttrandet). Av AMS meddelanden till arbetslöshetskassorna (bilaga 1 och 2 till remissyttrandet) framgår däremot inte att rätten att hålla inne ersättning skulle vara beroende av någon sannolikhetsbedömning. Kassan har åberopat det första av dessa meddelanden, nr 18/2001 den 3 december 2001 (bilaga 1), till stöd för handläggningen rörande BB:s ersättning. Detta meddelande från AMS synes ha föranletts av att rätten för kassorna att under utredning hålla inne ersättning blivit ifrågasatt. I meddelandet redogörs bl.a. för att denna rätt har stöd av långvarig praxis och att kassorna därför även fortsättningsvis ”skall” hålla inne ersättningen under utredningstiden.

Mot bakgrund av det anförda delar jag AMS uppfattning att kassan inte till någon del borde ha hållit inne BB:s ersättning under utredningen. Jag har dock förståelse för att kassan handlade i enlighet med upplysningarna från AMS.

Arbetslöshetskassorna utgör inte myndigheter och är därför inte skyldiga att följa förvaltningslagens bestämmelser i sin ärendehandläggning. Ledning bör dock hämtas i lagens regler när kassorna handlägger frågor som innefattar myndighetsutövning (jfr bl.a. JO:s beslut den 20 december 2002, dnr 4448-2000, se JO:s hemsida, www.jo.se). BB borde således ha underrättats om beslutet att hålla inne ersättning. I stället synes hon ha fått reda på beslutet först efter det att en förväntad utbetalning uteblivit. Jag är kritisk till detta.

Med hänsyn till AMS i ärendet berörda framställningar till regeringen översänder jag en kopia av detta beslut till Näringsdepartementet.

Sedan den 1 januari 2004 ansvarar Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen för tillsynen över arbetslöshetskassorna. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till inspektionen för vidtagande av de åtgärder som kan föranledas av kassornas tillämpning av den praxis som AMS hänvisat till.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.