

Ställföreträdande justitieombudsmannen  
Hans Ragnemalm

## Arbetslöshetskassans tillämpning av omprövningsreglerna

---

### Anmälan

AA framförde i en anmälan som kom in till JO den 23 juli 2007 klagomål mot HTF:s arbetslöshetskassa, vilken numera gått samman med SIF:s arbetslöshetskassa och bildat Unionens arbetslöshetskassa. Klagomålen avsåg handläggningstiden i ett ärende om arbetslöshetsersättning rörande BB. Av anmälan framgick bl.a. att BB väntat i ca ett års tid på beslut från kassan.

### Utredning

Handlingarna i ärendet hämtades in från arbetslöshetskassan.

HTF:s arbetslöshetskassa anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av BB:s ansökan om arbetslöshetsersättning. Yttrandet skulle bl.a. behandla ärendets handläggningstid och de åtgärder som vidtagits i ärendet som t.ex. att återförvisa ärendet till handläggare.

HTF:s arbetslöshetskassa gav genom kassaföreståndare CC in ett yttrande av vilket framgick följande.

#### 1. Utredning i kronologisk ordning

Ärende 1 Ansökan om ersättning

060811 BB anmäler sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen.

060821 Kassan mottar blankett anmälan om arbetslöshet daterad den 18 augusti 2006.

060914 Kassan mottar de första kassakorten avseende vecka 34–35 2006 som är den formella ansökan om ersättning. Kassan mottar även handlingar i form av blankett intyg för företagare, registreringsbevis om kommanditbolag från Bolagsverket samt blankett intyg om studier.

060918 Kassan mottar kassakort avseende vecka 36–37 2006. BB kontaktar även kassan via Internetkassan och påtalar att hon sänt många kassakort, samt att det tar tid att få beslut.

061021 Kassan begär kompletterande uppgifter om företagsverksamhet. Kassan besvarar även BB:s meddelande på Internetkassan och informerar om att det är mycket lång handläggningstid och att beslut kommer att sändas så fort ärendet är handlagt.

061023 Kassan begär kompletterande uppgifter gällande punkt 5 e i tidigare nämnd blankett anmälan om arbetslöshet.

061024 Kassan mottar ett brev daterat den 23 oktober 2006 i vilket BB uppger bl.a. att hon är passiv kommanditdelägare, att hon önskar söka ett halvtidsarbete för att kunna ta hand om sin synskadade dotter under övrig tid, samt att hon eventuellt avser att studera.

061027 Kassan mottar kompletteringar avseende punkt 5 e i blankett anmälan om arbetslöshet.

061103 Kassan beslutar att avslå BB:s ansökan om ersättning med motivering att hon inte har ordnat barntillsyn och därför inte står till arbetsmarknadens förfogande på så sätt som krävs enligt 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

061108 Kassan mottar en begäran om omprövning avseende sitt beslut daterat den 3 november 2006. I sin omprövningsbegäran uppger BB bl.a. att hon skrivit ett felaktigt namn för barntillsyn i blankett anmälan om arbetslöshet.

070110 Vid företagen omprövning upphäver kassan sitt tidigare beslut daterat den 3 november 2006. Ärendet överlämnas till behörig handläggare för prövning av ersättningsrätten i övrigt.

070112 BB avanmäler sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen.

070213 För att kunna bedöma ersättningsrätten begär kassan uppgifter om inkomst av näringsverksamhet, lönespecifikationer för tiden september 2005– augusti 2006 samt inkomstuppgifter från arbetsgivare för åren 2005–2006.

070220 Kassan mottar handlingar som N3A bilaga avseende räkenskapsår 2006, meddelande från Skatteverket om avregistrering av F-skatt och moms samt ett intyg om inkomstuppgifter för tiden januari–augusti 2006.

070330 Kassan begär ytterligare kompletteringar i form av blankett arbetsintyg för företagare samt begär även uppgifter från Skatteverket.

070412 Kassan mottar uppgifter från Skatteverket.

070424 Kassan sänder en påminnelse om de handlingar som fortfarande saknas.

070427 Kassan mottar handlingar som N3A bilaga avseende räkenskapsår 2005, inkomstdeklaration för år 2005 samt bilaga till denna, ånyo N3A bilaga för räkenskapsår 2006, inkomstdeklaration för år 2006, skatteberäkning för taxeringsår 2006–2007 samt information om att lönespecifikationer saknas.

070515 Kassan beslutar att avslå BB:s yrkanden om ersättning under tiden 11 augusti 2006–19 december 2006, då med motivering att hon är att betrakta som företagare.

070522 Kassan mottar en begäran om omprövning av sitt beslut daterat den 15 maj 2007.

070910 Kassan omprövar sitt beslut daterat den 10 september 2007, då utan ändring. Ärendet återförvisas samtidigt till behörig handläggare för prövning av ersättningsrätten från den 20 december 2006.

070913 Kassan begär handlingar från den 20 december 2006 och framåt.

071003 Kassan sänder en påminnelse om tidigare begärda handlingar.

071008 Kassan mottar ett svar från BB där hon uppger att hon vill bli lämnad i fred och slippa fylla i fler blanketter. Av hennes brev går att förstå att hon är missnöjd med kassans beslut gällande verksamhet i företaget. Kassan tolkar därför att BB avser att överklaga kassans omprövningsbeslut daterat den 10 september 2007, och ärendet kommer därmed att överlämnas till behörig länsrätt.

071013 Kassan arkiverar ärendet utan åtgärd.

## Ärende 2 Underrättelse från Arbetsförmedlingen

061019 Kassan mottar en underrättelse från arbetsförmedlingen av vilken det framgår att BB avvisat en platsanvisning, då med motivering att arbetsplatsen ligger för långt borta. Hennes ersättningsrätt ifrågasätts därmed.

061023 BB ges tillfälle att yttra sig över innehållet i underrättelsen.

061025 Kassan mottar en platsanvisning från arbetsförmedlingen. Anvisningen avser en tidsbegränsad anställning vid behov som barnskötare.

061026 BB kontaktar kassan per telefon och meddelar att hon inte sökt det anvisade arbetet, då det ska ha rört sig om en heltidsanställning.

061027 Kassan mottar ett läkarutlåtande angående vårdbidrag.

061027 Kassan mottar ett yttrande daterat den 26 oktober 2006.

061106 Med anledning av sitt beslut daterat den 3 november 2006 beslutar kassan att lämna underrättelsen utan åtgärd.

## 2. Yttrande

AA, som ombud för BB, uppger i anmälan till JO att BB har fått vänta ett år på rätt beslut från HTF:s arbetslöshetskassa, vilket han anser utgöra rasism eller diskriminering.

### 2.1 Sammanfattning

När det gäller hanteringen av BB:s ärende avseende ansökan om arbetslöshetsersättning från den 11 augusti 2006 har det komplicerats av dels att kassakort inkommit på ett sent stadium, dels att handläggningen har slagits samman med en utredning där ersättningsrätten har ifrågasatts via underrättelse från arbetsförmedlingen. När det gäller kassakorten är det av yttersta vikt att dessa inkommer till kassan så tidigt som möjligt. Anledningen till detta är att den formella ansökan om arbetslöshetsersättning sker på kassakorten (9 kap. 1 § p. 1 IAFFS 2006:3). I syfte att tydliggöra vikten av att sända kassakort skickar kassan alltid ett informationsmaterial (bifogas [här utelämnad, JO:s anmärkning]), som den sökande får i samband med att han/hon anmäler sig hos arbetsförmedlingen. I förevarande fall kan konstateras att kassan mottagit de första kassakorten i BB:s ärende den 14 september 2006 och den första handläggningsåtgärden har sedan vidtagits den 21 oktober 2006 d.v.s. drygt en månad efter det att kassakorten inkommit. Ett beslut om avslag på yrkandena om arbetslöshetsersättning har sedan fattats den 3 november 2006.

BB har begärt omprövning av det ifrågavarande beslutet och där kassan i prövning den 10 januari 2007 upphävt sitt tidigare beslut. I samband med detta återförvisas ärendet till handläggare för prövning av ersättningsrätten i övrigt. Handläggningen återupptas den 13 februari 2007 och avslutas med ett beslut den 15 maj 2007, i vilket BB:s yrkanden på ersättning från den 11 augusti 2006 återigen avslås. Utredningen under den ifrågavarande tidsperioden har rört bedömningen av verksamhet i eget företag, vilket anses vara en relativt komplicerad typ av ärende. BB har begärt omprövning även av detta beslut. I omprövningsbeslut daterat den 10 september 2007, vidhåller kassan sin tidigare uppfattning och kassan avslår BB:s yrkanden på ersättning.

### 2.2 Slutsats

Även om ärendehanteringen i vissa delar har varit komplicerad medger arbetslöshetskassan att det finns ett flertal brister i handläggningen av BB:s ärenden. Kassan kunde inledningsvis ha efterhört med BB om hon avsåg att söka ersättning, samt även förtydligat vikten av att sända kassakort. Den långa reaktionstiden i ärendets initialskede har medfört en onödigt lång handläggningstid. Kassan avser att arbeta vidare med frågan för att komma tillrätta med denna typ av problem. När det sedan gäller tiden fram till dess att kassan fattat sitt första omprövningsbeslut, kan konstateras att det tagit cirka 9 veckor. Inom denna tidsperiod ligger emellertid julhelgen som normalt sett innebär en viss sänkning av arbetskapateten. När det gäller övrig handläggning under 2007 kan ett flertal brister konstateras bl.a. har tiden

mellan kassans första omprövningsbeslut fram till dess att handläggningen har återupptagits, varit oacceptabelt lång och helt i strid med kassans interna arbetsrutiner. Utgångspunkten är att handläggning ska inledas skyndsamt, som allra senast inom åtta dagar. Som en annan åtgärd kunde kassan redan i samband med sitt andra beslut om avslag på BB:s yrkande om ersättning, ha inlett en utredning av ersättningsrätten från den 20 december 2006 och framåt. Detta har dock kommit att ske först den 13 september 2007. Därefter kan konstateras att tiden som förflutit mellan det att BB har begärt omprövning av kassans beslut daterat den 15 maj 2007 och fram till dess att omprövning skett, uppgår till drygt 17 veckor. Även detta får ses som en oacceptabelt lång handläggningstid. När det gäller den handläggning som skett från årsskiftet 2007 och framåt vill kassan emellertid framhålla att verksamheten varit utsatt för stora påfrestningar, då med anledning av frekventa och omfattande lagändringar den 1 januari, 5 mars, 2 juli, 1 augusti och 1 oktober 2007. Mycket stora ansträngningar har åtgått till att klara av såväl den manuella som maskinella hanteringen av de nya reglerna. Arbetsbelastningen har varit och är fortfarande mycket hög för samtlig personal. För att kunna bemöta de ökade kraven har ett flertal nyanställningar skett, men trots det kan konstateras att det fortfarande finns problem.

Slutligen anser sig kassan i sak ha fattat korrekta beslut. Som tidigare redogjorts för finns dock brister i hanteringen av BB:s ärenden, vilket kassan beklagar. Kassan bestrider att detta skulle ha sin grund i någon form av diskriminering, utan menar i stället att det rör sig om brister i vissa handläggningsrutiner samt därtill omställningsproblematik i samband med omfattande lagändringar. Till styrkande för det sistnämnda vill kassan hänvisa till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens rapporter nr 2007:8 och 10 samt 2007:23–24, som påvisar effekterna av regeländringarna efter årsskiftet med bl.a. en ökad administration och ärendehantering.

AA kommenterade remissvaret och kom in med kompletterande handlingar.

I ett beslut den 22 juli 2008 uttalade *stf JO Ragnemalm* följande.

### **Bedömning**

Arbetslöshetskassan har medgett, att handläggningen varit behäftad med olika brister, som förorsakat en oacceptabel tidsutdräkt. Jag vill peka på några ytterligare omständigheter av mera principiell karaktär, som verksamt synes ha bidragit till att sökanden inte fått sin sak prövad inom rimlig tid. Det gäller kassans syn på innebörden av att ett ärende återförvisas och tillämpningen av reglerna om omprövning.

Att ett ärende återförvisas innebär enligt gängse juridiskt språkbruk, att den instans som förordnar om återförvisning befriar sig från befattning med ärendet och överlåter det till ett annat organ, som tidigare beslutat i saken. Däremot kan det aldrig bli fråga om någon återförvisning från en enhet till en annan inom samma myndighet. Om en arbetslöshetskassa vid omprövning finner, att ett slutligt ställningstagande till sökandens yrkanden förutsätter, att ansvarig handläggare först vidtar ytterligare utredningsåtgärder, innebär detta inte att ärendet ”återförvisas” till denne, utan ärendet är fortfarande anhängigt inom en och samma myndighet.

Anledningen till att den som är missnöjd med ett beslut måste begära att kassan själv omprövar detta, innan han kan gå vidare till länsrätt, är naturligtvis att förfarandet skall bli smidigare och enklare och att onödiga domstolsprocesser skall kunna undvikas. Detta förutsätter i normalfallet rimligen, att kassan i sitt omprövningsbeslut tar slutlig ställning till sökandens framställning, så att länsrätten

– om omprövningsbeslutet överklagas – kan avgöra saken i ett sammanhang. Det bör undvikas, att prövningen i kassan delas upp i olika moment, medförande serier av grundbeslut och därmed upprepade omprövningar (och eventuellt efterföljande överklaganden). Detta tycks emellertid ha skett i det nu aktuella fallet.

Kassan beslöt den 3 november 2006 att avslå BB:s ansökan om arbetslöshetsersättning med hänsyn till att hon inte ordnat sin barntillsyn och därmed inte stod till arbetsmarknadens förfogande på sätt som erfordrades för att ersättning skulle kunna utgå. Den omprövning av detta avslagsbeslut som påkallades av BB resulterade i kassans beslut den 10 januari 2007, i vilket man upphävde det tidigare beslutet utan att ersätta det med något annat. Det innebär, att något slutligt ställningstagande till BB:s ansökan därmed inte förelåg, och att handläggningen hos kassan skulle fortgå – något som i beslutet något oegentligt uttrycktes på det sättet att ärendet ”återförvisades” till BB:s handläggare ”för prövning av ersättningsvillkoren i övrigt”. Trots att ansökningsärendet sålunda inte avgjorts, utan kassan endast frånfällt sin tidigare uppfattning, att barntillsynsproblemet utgjorde hinder för bifall, hänvisades BB till att överklaga detta, som ”omprövningsbeslut” betecknade, ställningstagande hos länsrätten.

Som jag ser det, rör det sig realiter inte om ett omprövningsbeslut utan om ett under omprövningsförfarandet till BB lämnat besked – närmast av servicekaraktär – om att den ursprungliga avslagsgrunden bortfallit men att omprövningen fortsätter med inriktning på andra förutsättningar för att ansökningen skall kunna bifallas. Hur kassan tänkt sig att en domstolsprövning av detta ”omprövningsbeslut” skulle gestalta sig förefaller gåtfullt. Det tidigare avslagsbeslutet har genom kassans nya besked upphävts, och ur BB:s perspektiv befinner sig ärendet därmed de facto på samma stadium som då det anhängiggjordes. ”Omprövningsbeslutet” – om man nu ser det som ett formligt beslut – har alltså inte gått henne emot utan snarast varit till hennes fördel, genom att ett hinder mot bifall till hennes ansökan enligt kassan bortfallit, varför hon rimligen skulle sakna talerätt.

Sedan handläggningen av ansökningsärendet fortsatt och inriktats på frågan om BB:s engagemang i näringsverksamhet medförde, att hon var att betrakta som näringsidkare och av denna anledning saknade rätt till arbetslöshetsersättning, beslöt kassan den 15 maj 2007 att avslå ansökningen, då hon var att betrakta som företagare fram till den 20 december 2006. Nu var det enligt kassans mening inte fråga om ett omprövningsbeslut utan om ett grundläggande beslut, vilket därför försågs med hänvisning till möjligheten att begära sådan omprövning som utgör förutsättning för att sedan – efter överklagande – kunna gå vidare till länsrätt.

För mig framstår detta beslut i stället som svaret på den begäran om omprövning som framställdes efter avslagsbeslutet den 3 november 2006. Först nu har kassan tagit ställning till BB:s ansökan om arbetslöshetsersättning från augusti 2006 och framåt med beaktande av samtliga aktuella kriterier. (Fortfarande har kassan dock på detta stadium lämnat öppet för möjligheten till bifall för tiden efter den 20 december 2006.) Detta beslut skulle följdenligt såsom varande ett

omprövningsbeslut ha försetts med fullföljdshänvisning, och en meningsfull överklagandeprocess kunde ha inletts.

Nu blev resultatet i stället, att BB följde kassans anvisning och begärde omprövning av beslutet den 15 maj 2007. Framställningen besvarades av kassan genom ett nytt omprövningsbeslut den 10 september 2007, där man vidhöll sin uppfattning, att ansökningen med hänsyn till BB:s engagemang i näringsverksamhet skulle avslås. Under rubriken "Information" upplystes emellertid om att det bolag med vilket BB haft befattning enligt inkomna handlingar upphört med sin verksamhet, och ärendet "återförvisades" än en gång till BB:s handläggare. Eftersom det enligt kassan nu rörde sig om ett andra omprövningsbeslut, lämnades underrättelse om möjlighet att överklaga beslutet hos länsrätten.

Handläggningen kom sedan att fortsätta med prövning av rätt till ersättning under period som inte omfattats av tidigare beslut, tills BB tröttnade på hela saken och kassan "arkiverade ärendet utan åtgärd".

Som framgått är jag av uppfattningen, att kassan krånglat till och försenat handläggningen genom en mindre lyckad tillämpning av omprövningsreglerna. Jag ämnar inte inom ramen för detta klagoärende, där problematiken inte explicit uppmärksammats vare sig i BB:s anmälan eller i kassans remissvar, på ett mera principiellt plan vidare fördjupa mig i hur omprövningsinstitutet skall hanteras. Upplysningsvis kan nämnas att hithörande frågor kommer att behandlas av den nyligen tillsatta utredningen (Ju 2008:08) om en ny förvaltningslag (dir. 2008:36).

Med dessa uttalanden är ärendet avslutat.