

Kritik mot Fastighets arbetslöshetskassa för bl.a. långsam handläggning och bristande beslutsmotivering i ett ärende om arbetslöshetsersättning

Beslutet i korthet: Fastighets arbetslöshetskassa avslag AA:s ansökan om arbetslöshetsersättning med motiveringen att hon inte hade kommit in med begärda handlingar som visade att hon uppfyllde kraven för rätt till ersättning. Kassan hänvisade till ett lagrum som reglerar de formella kraven på en ansökan. JO konstaterar att motiveringen gör det svårt att förstå om någon faktisk sakprövning har gjorts och att de grundläggande kraven på en beslutsmotivering därför inte är uppfyllda. JO anser även att handläggningstiden var för lång.

AA överklagade kassans beslut. Efter att hon lämnat in kompletterande handlingar fick hon beskedet att Fastighets arbetslöshetskassa ändrar beslutet och återförvisar ärendet till ersättningshandläggaren för ny prövning. Omkring fem månader efter det att överklagandet hade kommit in tog kassan slutlig ställning i ärendet. JO uttalar att det inte är acceptabelt med en så lång handläggningstid i ett omprövningsärende. I beslutet erinras vidare om att JO tidigare uttalat att ett ärende inte kan återförvisas inom en arbetslöshetskassa och att omprövningen inte bör delas upp i olika moment.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 december 2013 framförde AA klagomål mot Fastighets arbetslöshetskassa. Av anmälan framkom bl.a. följande.

AA blev arbetslös under februari 2013 och ansökte om arbetslöshetsersättning hos Fastighets arbetslöshetskassa. Hon skickade in de kompletterande handlingar som kassan begärde. Därefter ringde hon till kassan vid flera tillfällen och fick besked om att hon hade skickat in de handlingar som krävdes. I augusti 2013 beslutade kassan trots detta att avslå hennes ansökan med motiveringen att hon inte hade kommit in med begärda handlingar. Hon överklagade beslutet och skickade in de efterfrågade handlingarna på nytt. I slutet av oktober 2013 fick hon beskedet att kassan ändrar det tidigare beslutet eftersom hon hade kommit in med de handlingar som begärts. I beslutet angavs att ärendet återförvisades till ersättningshandläggaren för ny prövning. Vid tiden för AA:s anmälan till JO hade ärendet fortfarande inte avgjorts slutligt.

Utredning

Handlingar hämtades in från Fastighets arbetslöshetskassa. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

AA gav in en anmälan om arbetslöshet den 8 mars 2013. I en skrivelse daterad den 20 mars 2013 uppmanades hon att komplettera utredningen med bl.a. arbetsgivarintyg i original för de tolv senaste arbetade månaderna samt med arbetsgivarintyg för den sysselsättning som hon hade haft vid sidan av det upphörda arbetet och som hon avsåg att fortsätta med. Den 26 april 2013 gav AA in ett arbetsgivarintyg som avsåg det sistnämnda arbetet (det s.k. extraarbetet). I en skrivelse daterad den 21 maj 2013 påminde kassan om att arbetsgivarintyg i original för de tolv senaste arbetade månaderna fortfarande saknades. Vidare angavs bl.a. att det arbetsgivarintyg som AA hade gett in avseende extraarbetet saknade uppgifter om antalet arbetade timmar. Den 28 maj 2013 gav AA in två arbetsgivarintyg. Ett av dessa var från den tidigare arbetsgivaren och avsåg perioden den 28 februari 2010–28 februari 2011.

Den 31 juli 2013 skickade kassan ytterligare en skrivelse med anvisning om komplettering där det angavs att om AA hade arbetat under de senaste 13 månaderna innan hon anmälde sig som arbetssökande, skulle blanketten Arbetsgivarintyg ges in i original för varje anställning. Vidare angavs bl.a. att det var viktigt att arbetsgivaren besvarade alla frågor på blanketten. Av skrivelsen framgick också att kassan ville ha den kompletterande informationen inom två veckor. Den 6 augusti 2013 gav AA in bl.a. ett arbetsgivarintyg med samma innehåll som det intyg som tidigare getts in den 28 maj.

Den 11 augusti 2013 beslutade kassan att avslå AA:s ansökan om arbetslöshetsersättning med motiveringen att hon inte hade gett in begärda handlingar som visade att hon uppfyllde kraven för rätt till ersättning. I beslutet angavs att kassan saknade korrekta arbetsgivarintyg i original för perioden den 1 februari 2012–19 februari 2013. Vidare angavs att beslutet var fattat med stöd av 47 § lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Den 20 augusti 2013 gav AA in ett överklagande av kassans beslut tillsammans med vissa handlingar. I en skrivelse daterad den 22 augusti 2013 angav kassan att man tagit emot begäran om omprövning och uppmanade henne att inom 14 dagar ge in arbetsgivarintyg i original fr.o.m. den 1 mars 2011 fram till dess att anställningen hade upphört. Den 5 september 2013 skickade kassan en påminnelse i vilken AA uppmanades att inom 14 dagar komma in med de begärda arbetsgivarintygen. Av skrivelsen framgick även att kassan, för det fall AA inte kompletterade ärendet, skulle fatta beslut med utgångspunkt i de uppgifter som ditintills hade lämnats in. AA kom in med kompletterande handlingar inom den utsatta tiden, och den 28 oktober 2013 beslutade kassan att ändra det tidigare beslutet. I sin motivering uppgav kassan att AA hade kommit in med de handlingar som begärts och att "[Ä]rendet återförvisas därför till ersättningshandläggaren för ny prövning". I en skrivelse daterad den 22

december 2013 uppgav kassan att man behövde ytterligare information från AA för att kunna pröva hennes rätt till ersättning och att man ville ha den inom två veckor. Den 9 januari 2014 beslutade kassan att bevilja AA arbetslöshetsersättning fr.o.m. den 20 februari 2013.

Fastighets arbetslöshetskassa anmodades att utreda ärendet och yttra sig över AA:s anmälan. Kassan ombads särskilt att ta ställning till om kompletteringsföreläggandena hade varit nödvändiga och korrekt formulerade. Yttrandet skulle även behandla handläggningstiden och motiveringen av avslagsbeslutet den 11 augusti 2013.

I sitt svar uppgav kassan (genom kassaföreståndaren BB) följande.

AA är anmäld på Arbetsförmedlingen den 20 februari 2013. Den 25 februari skickar kassan ett informationsbrev (välkomstbrev) där det framgår vilka handlingar vi behöver för att ta beslut i ärendet.

Kassan ska beräkna ersättningen på de tolv senast arbetade månaderna, det vill säga, den 1 februari 2012 till den 31 januari 2013. Finns det mer än 80 timmars arbete i februari 2013 ska ramtiden som vi beräknar ersättningen på i stället vara från den 1 mars 2012 till den 19 februari 2013.

Kassan behöver alltså arbetsgivarintyg i original från och med den 1 februari till och med den 19 februari 2013 för att kunna räkna fram en dagpenning.

Den 8 mars 2013 kommer den första handlingen i ärendet till kassan. Det är ett kassakort. Den 9 mars kommer blanketten Anmälan och ett anställningsavtal.

Den 20 mars (11 dagar senare) skickar kassan ett brev och begär arbetsgivarintyg för ramtiden.

Den 27 april (fem veckor senare) skickar AA in ett arbetsgivarintyg från [CC] till kassan. Intyget är inte fullständigt ifyllt och saknar helt de uppgifter om arbetad tid som kassan behöver.

Den 21 maj (tre veckor senare) skickar kassan en påminnelse om vad vi behöver i ärendet.

Den 29 maj (en vecka senare) kommer ett arbetsgivarintyg från [DD] där arbetsgivaren har redovisat arbetad tid för åren 2010-2011 och den 16 juli (nästan två månader efter kompletteringsbegäran) kommer en kopia på ett arbetsgivarintyg från [CC].

Samma dag som det andra arbetsgivarintyget kommer till kassan skickar vi en ny begäran om komplettering där vi på nytt begär arbetsgivarintyg i original för ramtiden.

Den 7 augusti (tre veckor senare) får vi en kopia på samma intyg från [DD] för 2010 – 2011 som vi redan har.

Den 11 augusti (fyra dagar senare) skickar kassan ett avslagsbeslut där vi skriver att vi inte kan ta beslut i ärendet då vi saknar relevanta handlingar.

Kassan anförde i sin bedömning av ärendets handläggning att de kompletteringsförelägganden som utfärdats varit nödvändiga och att de formulerats på rätt sätt. Kassan ansåg vidare att motiveringen i avslagsbeslutet den 11 augusti 2013 var korrekt, men att man också skulle ha kunnat avslå ansökan på grund av att arbetsvillkoret inte var uppfyllt. När det gäller handläggningstiden framhöll kassan att den första kompletteringen begärdes inom elva dagar efter att handlingar kommit från AA, att den andra

kompletteringen begärdes inom tre veckor och att den tredje kompletteringen begärdes samma dag som handlingar kommit från AA. Beslutet fattades inom fyra dagar efter att de efterfrågade handlingarna hade kommit från AA. Handläggningstiden har enligt kassan inte varit så förfärligt lång. AA har däremot dröjt med att skicka in begärda handlingar i fem veckor, två månader respektive tre veckor. Kassan anförde avslutningsvis att man inte kan gå vidare med ett ärende innan man fått de handlingar man behöver.

AA kommenterade remissvaret och uppgav bl.a. att hon fick sin första utbetalning från kassan den 13 februari 2014, dvs. omkring ett år efter att hon gav in sin ansökan.

Bedömning

Inledning

JO har som främsta uppgift att utöva tillsyn över att myndigheter och deras tjänstemän följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter och står därför under JO:s tillsyn endast till den del deras verksamhet omfattar myndighetsutövning. Kassornas handläggning av ärenden om arbetslöshetsersättning innehåller myndighetsutövning, och i enlighet med vad JO tidigare har uttalat bör förvaltningslagens bestämmelser vara vägledande för kassorna i den myndighetsutövande verksamheten. (Se bl.a. JO:s beslut den 20 april 2009, dnr 6048-2008 och den 16 juli 2010, dnr 5600-2009.)

Grundärendet

Handläggningstiden

I 47 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) anges vilka krav som ställs på en ansökan om arbetslöshetsersättning. Där framgår också att en ansökan om ersättning ges in till och prövas av arbetslöshetskassan. Den sökande ska lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av hans eller hennes rätt till ersättning. Till ansökan ska bifogas ett intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden och de uppgifter i övrigt som behövs för att bedöma hans eller hennes rätt till ersättning. Om det medför stora svårigheter för sökanden att skaffa ett intyg, får han eller hon styrka uppgifterna på något annat sätt. Arbetsgivaren ska på begäran utfärda intyget på en särskild blankett.

De beslut som arbetslöshetskassorna fattar i ärenden om arbetslöshetsersättning kan ha stor betydelse för den enskildes liv och ekonomi. Det är därför viktigt att dessa ärenden handläggs skyndsamt. Arbetslöshetskassornas handläggningstider är inte reglerade i någon författning. Enligt 7 § förvaltningslagen ska dock varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det innebär bl.a. att myndigheterna ansvarar för att driva sina ärenden framåt. Av bestämmelsen följer också att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt och även på andra sätt underlätta för den enskilde att ha med dem att göra.

Av utredningen framgår att AA ansökte om arbetslöshetsersättning den 8 mars 2013. Den 11 augusti 2013, dvs. drygt fem månader senare, fattade kassan beslut i ärendet. Att handläggningen drog ut på tiden berodde till stor del på att ärendet behövde kompletteras. Enligt kassan har de kompletteringar som begärts varit nödvändiga. Jag har inte skäl att ifrågasätta detta.

Den som ansöker om ersättning eller någon annan förmån hos en myndighet måste självfallet förse myndigheten med de handlingar och uppgifter som behövs för att rätten till förmånen ska kunna prövas. AA:s ansökan om arbetslöshetsersättning var inte komplett, och det dröjde innan kassan hade fått alla handlingar. Det är emellertid myndigheten som ansvarar för att ett ärende drivs framåt och avslutas, antingen genom att det prövas i sak, skrivs av eller avvisas, t.ex. för att myndigheten inte har fått de uppgifter som krävs för att en prövning i sak ska vara möjlig. Kassan borde enligt min uppfattning ha drivit AA:s ärende framåt mer aktivt, t.ex. genom att regelmässigt ange inom vilken tid de efterfrågade handlingarna skulle ges in. Sannolikt hade handläggningstiden inte heller behövt bli så lång om kassan hade varit tydligare i sina skrivelser till AA och i större utsträckning förklarat varför de inkomna handlingarna ansågs bristfälliga och vad som behövde styrkas. Fastighets arbetslöshetskassa kan mot bakgrund av detta inte undgå kritik för den långa handläggningstiden.

Motiveringen

Av 20 § första stycket förvaltningslagen framgår att ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen.

Motiveringsskyldigheten syftar bl.a. till att garantera en saklig och enhetlig prövning. En klagande motivering gör det också lättare för den enskilde att kontrollera om ett beslut är riktigt och underlättar argumentationen vid ett eventuellt överklagande.

För att en beslutsmotivering ska fylla sitt syfte måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda. Det ska t.ex. framgå vilka föreskrifter som har tillämpats. Det ska också gå att läsa ut vad som har varit avgörande för utgången i det enskilda fallet. (Se bl.a. JO 2000/01 s. 388, dnr 572-2009, JO 2013/14 s. 490, dnr 6160-2011 och Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 3:e uppl., s. 238.)

Den 11 augusti 2013 avslog kassan AA:s ansökan om arbetslöshetsersättning med motiveringen att hon inte hade gett in begärda handlingar som visade att hon uppfyllde kraven för rätt till ersättning fr.o.m. den 20 februari 2013. I beslutet angavs att kassan saknade korrekta arbetsgivarintyg i original för perioden den 1 februari 2012–19 februari 2013. Vidare angavs att beslutet var fattat enligt 47 § ALF.

Det är enligt min mening oklart om kassan prövat ärendet i sak genom beslutet den 11 augusti 2013. Hänvisningen till 47 § ALF talar snarare för att det var fråga om ett beslut att avvisa ansökan eftersom bestämmelsen i denna paragraf inte reglerar förutsättningarna för rätt till ersättning utan de formella kraven på en ansökan. Hänvisningen till 47 § ALF, liksom utformningen av beslutet i övrigt, gör det alltså svårt att förstå om någon faktisk sakprövning har gjorts. Dessa oklarheter gör att de grundläggande kraven på en beslutsmotivering inte är uppfyllda. Fastighets arbetslöshetskassa kan därför inte undgå kritik för den bristfälliga motiveringen.

Omprövningsärendet

Av 49 § ALF framgår att beslut om arbetslöshetsersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Enligt 50 § ALF får ett beslut inte överklagas av en enskild innan det har omprövats av kassan. Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning.

JO (justitieombudsmannen Hans Ragnemalm) har uttalat bl.a. följande om tillämpningen av omprövningsreglerna i ett ärende om arbetslöshetsersättning. Att ett ärende återförvisas innebär enligt vanligt 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. Det kan 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 den ansvariga handläggaren först vidtar ytterligare utredningsåtgärder innebär detta inte att ärendet återförvisas till denne. Ärendet är i ett sådant fall fortfarande anhängigt inom en och samma myndighet. I normalfallet ska kassan i sitt omprövningsbeslut ta slutlig ställning till sökandens framställning och undvika att prövningen delas upp i olika moment. En sådan uppdelning kan motverka syftet att förfarandet ska vara smidigt och enkelt och leda till serier av grundbeslut och därmed upprepade omprövningar och eventuellt efterföljande överklaganden. (Se JO 2009/10 s. 214, dnr 3290-2007.)

Av handlingarna i det aktuella ärendet framgår att AA överklagade kassans beslut den 20 augusti 2013. Efter att vid två tillfällen ha begärt kompletteringar beslutade kassan den 28 oktober 2013 att ändra sitt tidigare beslut. I beslutet angavs att AA hade kommit in med begärda handlingar och att ärendet därför återförvisas till ersättningshandläggaren för ny prövning. Omkring två månader senare, den 22 december 2013, uppgav kassan att man behövde ytterligare uppgifter från AA för att kunna ta ställning till hennes rätt till ersättning. Först den 9 januari 2014 tog kassan slutlig ställning i ärendet och beslutade att bevilja AA arbetslöshetsersättning fr.o.m. den 20 februari 2013. Handläggningstiden i omprövningsärendet uppgick alltså till cirka fem månader.

Det är angeläget att handläggningstiden i ett omprövningsärende inte blir för lång, särskilt eftersom det är först sedan en omprövning gjorts som den enskilde kan överklaga beslutet och få sin sak prövad i domstol. Att ett omprövningsärende drar ut på tiden i nästan fem månader är inte acceptabelt. Jag vill i sammanhanget också erinra om vad JO tidigare uttalat om att ett ärende inte kan återförvisas inom en arbetslöshetskassa och att kassan inte bör dela upp sin omprövning i olika moment.

Ärendet avslutas.