

**Kritik mot Arbetsförmedlingen som bl.a. brustit i sin
kommunicerings- och motiveringsskyldighet i ett ärende om
återkallelse av en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning**

Beslutet i korthet: Arbetsförmedlingen skickade en skrivelse till AA som innehöll dels ett svar på ett klagomål som han hade fört fram, dels ett beslut om återkallelse av hans anvisning till en arbetsmarknadsutbildning.

Beslutet om återkallelse fattades utan att AA dessförinnan fått del av handlingar som låg till grund för beslutet och getts möjlighet att yttra sig över dem. Det har inte kommit fram några omständigheter som inneburit att kommunikering kunde underlåtas. Arbetsförmedlingen kritiseras för sin underlåtenhet i detta avseende.

Vidare konstaterar JO att det inte tydligt framgår att den skrivelse som skickades till AA innehåller ett beslut. Det anges inte heller vilken bestämmelse som beslutet grundades på. Skrivelsen med beslutet är bl.a. mot den bakgrunden svårbegriplig, och de grundläggande kraven på beslutsmotivering har inte uppfyllts.

Arbetsförmedlingen kritiseras för detta. Myndigheten kritiseras också för att man inte underrättade AA om hur han skulle göra om han var missnöjd med beslutet och ville få det överprövat.

Utredningen visar att Arbetsförmedlingen i sin handläggning av ärendet om återkallelse av AA:s anvisning brustit såväl i sin kommunikeringsskyldighet som i sin motiverings- och underrättelseskyldighet. Ärendet belyser vikten av att Arbetsförmedlingen ser till att förvaltningsrättsliga regler och principer får genomslag i verksamheten. JO ser positivt på det fokus som frågorna har fått inom myndigheten och framhåller att det arbete som pågår med att stärka arbetsförmedlarnas kunskaper om förvaltningsrättslig handläggning är angeläget.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Arbetsförmedlingen, kontoret Stockholm Globen. Av anmälan framgick bl.a. följande.

AA fick under hösten 2014 en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning. Inom ramen för utbildningen påbörjade han en praktik på ett företag (praktikbolaget). I början av februari 2015 uppgav han för anordnaren av praktikplatsen och praktikbolaget att han ville byta praktikplats på grund av vissa händelser som hade inträffat där. Han träffade representanter för anordnaren och praktikbolaget den 12 februari 2015, och man kom överens om att han skulle fortsätta med sin

praktik. Situationen förvärrades dock, och den 10 mars 2015 lämnade han in ett klagomål till Arbetsförmedlingen. Den 12 maj 2015 fick han ett brev med bl.a. följande innehåll.

Svar på klagomål om utbildning

Arbetsförmedlingen har läst igenom ditt klagomål på din arbetsmarknadsutbildning och den praktikplats som ingår i den. Arbetsförmedlingen har även läst igenom det underlag som inkommit från utbildningsanordnaren.

Arbetsförmedlingen kan konstatera att ni har väldigt olika syn på vad som hänt under praktiktiden och att praktikanordnaren inte kunnat se några förutsättningar för att du skulle kunna fortsätta på praktikplatsen efter mötet 2015-02-12.

Vid uppföljning med utbildningsanordnarens representant [...] i dag 2015-05-12 framkommer att de har bedömt att det inte finns några förutsättningar för dig att fortsätta utbildningen på grund av de händelser som inträffade på praktikplatsen. Arbetsförmedlingen kommer med anledning av det att avbryta din anvisning till arbetsmarknadsutbildningen.

De händelser som ligger till grund för beslutet att avbryta utbildningen är [...] följande.

- Attitydproblem. Enligt praktikanordnaren har det framkommit att du visat dig ha mycket svårt att ta emot order från yngre personer.
- Arbetsvägran. Du har vid tre tillfällen vägrat att utföra de arbetsuppgifter som ålagts dig.
- Svår att ha kontakt med. Praktikanordnaren har vid flera tillfällen inte kunnat nå dig via telefon och [sms] när det har behövts.

AA uppgav att han inte fått möjlighet att yttra sig över uppgifterna i ärendet innan Arbetsförmedlingen fattade sitt beslut. Han bifogade även ett mejl som han hade skickat till myndigheten den 15 maj 2015 där han förde fram synpunkter på beslutet.

Utredning

Arbetsförmedlingen anmodades att yttra sig över kommunikeringen inför det beslut som fattats, utformningen av beslutet samt hur AA:s synpunkter på beslutet hade hanterats.

Arbetsförmedlingen (tf. chefsjuristen BB) kom in med ett yttrande i vilket bl.a. följande angavs.

AA anvisades en arbetsmarknadspolitisk utbildning till teletekniker med start den 6 oktober 2014. Utbildningen som AA anvisades [...] bestod i dels utbildning, dels praktik. Typiskt sett ingår anordnaren ett eget avtal med olika praktikbolag för att placera de som går utbildningen på praktik. Praktikbolagen ska ha ett rekryteringsbehov och avsikten är att praktiken sedermera ska övergå i en fast anställning hos praktikbolaget. [---]

I enlighet med 37 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska en anvisning återkallas om deltagaren t.ex. inte kan tillgodogöra sig programmet på ett tillfredställande sätt, missköter sig eller stör verksamheten. Samma information framkommer på den anvisning AA undertecknat [...] och på så sätt har AA informerats om villkoren för utbildningen.

Arbetsförmedlingen mottog den 10 mars 2015 ett klagomål från AA och började utreda vad som inträffat. Det framkom då att AA inte hade förutsättningar att ta

del av utbildningen eftersom han misskött sig och stört verksamheten. [– – –]
Praktiken avbröts den 12 maj 2015 i anledning av [detta].

– – –

Avståendet av kommunikering inför beslut om återkallelse av den aktuella anvisningen den 12 maj 2015

JO har bett Arbetsförmedlingen att särskilt bemöta avstående av kommunikering innan beslut. Av daganteckning den 20 mars 2015 framgår att anordnaren inte kommer kunna ordna ytterligare praktikplats åt AA och han rekommenderas avbrott av anordnaren. Denna daganteckning har AA den 26 mars 2015 tagit del av.

– – –

Arbetsförmedlingen får konstatera att AA har varit informerad om vad som pågått i hans ärende. Det har kontinuerligt förevarit diskussioner med AA och anordnaren/praktikbolag, ofta för att AA själv fört sådana diskussioner på tal [...]. Det framkommer av flera tidigare daganteckningar och [anordnarens skrivelse] att AA varit svår att nå. AA har tagit del av daganteckningar som beskrivit händelseförloppet och att anordnaren rekommenderat avbrott den 20 mars 2015. AA har yttrat sig över handläggningen i skrivelser, klagomål och vid besök i Arbetsförmedlingens direktservice.

Det framgår av daganteckningarna den 24 mars 2015 och 13 april 2015 – vilka AA tagit del av den 26 mars 2015 och den 28 april 2015 – att [en] skrivelse från anordnaren efterfrågats av Arbetsförmedlingen. AA borde ha förstått att skrivelsen efterfrågats i anledning av att anordnaren rekommenderat avbrott. [– – –] Det kan alltså inte varit oväntat för AA att återkallelse av anvisningen skulle kunna bli utfallet.

Med detta sagt är Arbetsförmedlingen införstådd med skyldigheten att kommunicera enligt 17 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen är medveten om att kommunikationsskyldigheten kan motivera kommunikering även i situationer som faller utanför paragrafens giltighetsområde.

Arbetsförmedlingen får dessvärre konstatera att AA inte fått del av anordnarens skrivelse och protokoll [...]. Arbetsförmedlingen finner att anordnarens skrivelse borde ha kommunicerats med AA och att han borde fått yttra sig över skrivelsen innan beslut om återkallelse tagits. Arbetsförmedlingen förstår vikten av kommunikering för att utreda eventuella missförstånd och för att den sökande ska känna sig involverad.

Arbetsförmedlingen kan också nämna att det är ovanligt att en utbildning avbryts. Det är få personer som får gå en arbetsmarknadspolitisk utbildning och de som får delta är vanligtvis motiverade. I de sällsynta fall avbrott tas så sker det vanligen på den arbetssökandes egen begäran, och den arbetssökande informeras då naturligt om avbrottet och skälen därför. Detta kan i viss mån ha medverkat till att kommunikeringsskyldigheten i detta fall inte beaktats.

Utformningen av beslutet

JO har bett Arbetsförmedlingen att särskilt yttra sig över utformningen av beslutet. Handlingen med rubriken ”Svar på klagomål om utbildning” innehåller dels Arbetsförmedlingens svar på ett av AA:s klagomål, dels ett beslut om återkallelse av anvisning med motivering. Arbetsförmedlingen finner att det är olyckligt att svaret på klagomålet och beslutet inte meddelats i separata handlingar.

I daganteckning den 12 maj 2015 framgår att arbetsförmedlaren skrivit en e-post till AA med innebörd att brev med motiveringen gällande avbrott i utbildningen är skickat till honom. Vad avser beslutet får Arbetsförmedlingen konstatera att det beslut som skickats till AA haft brister. Innebörden av beslutet hade t.ex. varit tydligare om beslutet haft rubriken ”Beslut” och beslutet borde ha varit försett med en besvärshänvisning i enlighet med 39–39 a §§ förordningen [...]

om arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingen menar att den motivering som lämnats har varit klar och tydlig avseende vad som motiverat återkallelsen. Dock hade motiveringen kunnat knytas till 37 § förordningen [...] om arbetsmarknadspolitiska program som utgjort den rättsliga grunden för återkallelsen och som AA tagit del av när han undertecknade anvisningen.

Hur AA:s synpunkter den 15 maj 2015 i e-post hanterats

JO har särskilt bett Arbetsförmedlingen yttra sig [om] hur AA:s synpunkter den 15 maj 2015 framställda i e-post hanterats. [Arbetsförmedlingen] Stockholm Globen har uppgett att under perioden den 10 mars 2015–12 maj 2015, som AA:s klagomål utreddes, mottog Arbetsförmedlingen en stor mängd e-post från AA och periodvis flera e-post varje dag. Många e-post var likalydande. Arbetsförmedlingen har varit angelägen att försökt hjälpa AA och svara på hans klagomål. I den mån AA inte varit nöjd med svaren har han hänvisats till Arbetsförmedlingen kundrelationer i enlighet med den rutin som finns utformad för klagomål.

E-posten den 15 maj 2015 har AA alltså skickat efter att han haft omfattande skriftväxling med Arbetsförmedlingen under lång tid där han framställt en rad klagomål och synpunkter. Arbetsförmedlingen uppfattade AA:s e-post den 15 maj 2015 som ett klagomål och svarade på e-posten med hänvisning till Arbetsförmedlingen kundrelationer [...].

Arbetsförmedlingen har som nämnts funnit att beslutet borde innehållit en besvärshänvisning, och har i efterhand övervägt om e-posten skulle kunna förstås som en begäran om omprövning av beslutet. Arbetsförmedlingen finner att det inte går att utläsa att e-posten varit avsedd som en begäran om omprövning, men finner att Arbetsförmedlingen borde tagit ett större ansvar att utreda om så var fallet, eller vad AA menade i e-posten.

Avslutningsvis

För att försöka läka de brister som förekommit har [Arbetsförmedlingen] Stockholm Globen underrättats om att anordnarens skrivelse och protokoll [...] ska skickas till AA. Därutöver ska kontoret utreda huruvida AA avsett begära omprövning av beslutet i sin e-post den 15 maj 2015, och i annat fall upplysa honom om möjligheten att begära omprövning med beaktande av 24 § andra stycket förvaltningslagen [...].

[---] Arbetsförmedlingen genomgår för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete med fokus på god förvaltning. Grunder i förvaltningsrätt, inklusive kommunikeringsskyldigheten och utformningen av beslut, ingår som en del i introduktionsutbildningen som alla nyanställda genomgår. Arbetsförmedlingen uppmärksammar att det finns ett behov av ytterligare utbildningsinsatser och Arbetsförmedlingen planerar att genomföra ett "kompetenslyft" i myndigheten. Det finns i myndigheten fokus på att stärka arbetsförmedlarnas kunskaper om förvaltningsrättslig handläggning.

Bedömning

Inledning

När Arbetsförmedlingen återkallar en anvisning till en arbetsmarknadsutbildning får det bl.a. ekonomiska konsekvenser för den enskilde. En sådan åtgärd innebär myndighetsutövning och ställer stora krav på en rättssäker handläggning.

Min granskning har inte avsett Arbetsförmedlingens beslut att återkalla AA:s anvisning till arbetsmarknadsutbildningen den 12 maj 2015. Utredningen har i stället varit inriktad på om de uppgifter som tillförts ärendet kommunicerats med AA i nödvändig omfattning, hur beslutet utformats samt hur AA:s synpunkter på beslutet har hanterats.

Kommunicering av uppgifter

Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock i särskilt angivna undantagsfall avgöra ärendet utan att detta har skett, bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. (Se 17 § förvaltningslagen.)

Myndigheternas s.k. kommuniceringsskyldighet är en av de viktigaste garantierna för materiellt riktiga avgöranden och för en myndighetsutövning som den enskilde kan känna förtroende för. Det är därför grundläggande att myndighetens avgörande grundas endast på material som parten fått ta del av och getts tillfälle att yttra sig över. (Se bl.a. JO 1994/95 s. 386, dnr 3917-1993, JO 2009/10 s. 351, dnr 1382-2007 och JO:s beslut den 9 december 2014, dnr 6563-2013.)

Av utredningen framgår att AA lämnade in ett klagomål på sin praktikplats till Arbetsförmedlingen den 10 mars 2015. Myndigheten tog därefter kontakt med anordnaren som lämnade in en skrivelse med en beskrivning av hur praktiken hade fungerat från anordnarens synvinkel. Till skrivelsen bifogades ett protokoll från ett möte som man hade haft med AA och praktikbolaget den 12 februari 2015.

Det kan konstateras att Arbetsförmedlingen fattade beslutet om att återkalla AA:s anvisning till arbetsmarknadsutbildningen utan att han dessförinnan fått del av de ovannämnda handlingarna och getts möjlighet att yttra sig över dem. Det har inte kommit fram några omständigheter som inneburit att kommunicering kunde underlåtas. AA skulle därför ha getts tillfälle att yttra sig över uppgifterna i handlingarna från anordnaren innan beslutet fattades. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för sin underlåtenhet i detta avseende.

Motivering och utformning av beslut

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. (Se 20 § första stycket förvaltningslagen.)

Motiveringsskyldigheten syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En klargörande motivering ökar också förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det lönar sig att begära omprövning eller överklaga, och för den högre instansen att bedöma beslutets riktighet. För att en beslutsmotivering ska fylla sitt syfte måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda. Det ska t.ex. framgå vilka rättsregler som har tillämpats. Det ska också gå att förstå vad som har varit avgörande för utgången i det enskilda fallet. Vidare gäller att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt (7 § förvaltningslagen).

Arbetsförmedlingen har uppgett att handlingen med rubriken Svar på klagomål om utbildning som var daterad den 12 maj 2015 innehöll dels Arbetsförmedlingens svar på ett klagomål som AA fört fram, dels ett beslut om återkallelse av hans anvisning till en arbetsmarknadsutbildning. Utformningen av handlingen är svårbegriplig. Det framgår inte att handlingen innehåller två olika delar, och det har inte tydligt angetts att den innehåller ett beslut. Vid myndigheters beslutsfattande är det av stor vikt att beslutshandlingen utformas på ett sätt som inte kan missuppfattas. Som Arbetsförmedlingen angett borde svaret på klagomålet och beslutet ha meddelats i separata handlingar med tydliga rubriker.

I den handling som skickades till AA anges vidare att hans anvisning till arbetsmarknadsutbildningen avbryts. Det anges emellertid inte vilken bestämmelse som tillämpats, och någon sådan åtgärd – avbrytande av en anvisning – finns inte i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Enligt Arbetsförmedlingen innebar beslutet i själva verket att anvisningen återkallades med stöd av 37 § i förordningen. De angivna bristerna innebär väsentliga svårigheter för både den enskilde och andra att förstå vilket beslut som har fattats och bedöma om det är korrekt.

Sammanfattningsvis har den skrivelse med beslut som skickades till AA varit svårbegriplig, och de grundläggande kraven på beslutsmotivering har inte varit uppfyllda. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för detta.

Underrättelse om beslut m.m.

En sökande, klagande eller annan part ska som huvudregel underrättas om innehållet i det beslut genom vilket myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. En underrättelse om myndighetens beslut ska också ge besked om hur parten kan överklaga beslutet, om detta går parten emot och kan överklagas. (Se 21 § första och andra styckena förvaltningslagen.)

I vissa fall har möjligheten att vända sig till en överordnad instans villkorats av att parten först begär att beslutsmyndigheten ska ompröva sitt beslut. Även om det i ett sådant fall endast är möjligt att överklaga omprövningsbeslutet, bör beslutet innehålla eller följas av en upplysning om möjligheten att begära

omprövning. (Se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, tredje uppl. s. 256.)

Arbetsförmedlingens beslut enligt förordningen om arbetsmarknadspolitiska program ska omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. Ett omprövningsbeslut av ett beslut om att återkalla en anvisning av det slag som är aktuellt här får överklagas till domstol. (Se 37, 39 och 39 a §§ förordningen om arbetsmarknadspolitiska program.)

Arbetsförmedlingens beslut den 12 maj 2015 går AA emot, och det är ett beslut som efter omprövning kan överklagas. Arbetsförmedlingen skulle därför ha underrättat AA om hur han skulle göra om han inte var nöjd med beslutet och ville få det överprövat. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för att myndigheten inte har fullgjort sin underrättelseskyldighet.

När det gäller AA:s mejl till Arbetsförmedlingen den 15 maj 2015 i vilket han förde fram vissa synpunkter på det aktuella beslutet, har Arbetsförmedlingen uppgett att man uppfattade mejlet som ett klagomål och svarade på det genom att hänvisa honom till Arbetsförmedlingen kundrelationer. Med hänsyn till de kritiska synpunkter AA förde fram i mejlet ligger det enligt min mening nära till hands att uppfatta mejlet som en begäran om omprövning. Under alla förhållanden borde Arbetsförmedlingen ha utrett vad AA avsåg med mejlet, och myndigheten kan inte undgå kritik för att man underlät detta.

Avslutande synpunkter

Utredningen visar att Arbetsförmedlingen i sin handläggning av ärendet om återkallelse av AA:s anvisning till en arbetsmarknadsutbildning inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt förvaltningslagen. Myndigheten har brustit såväl i sin kommuniceringsskyldighet som i sin motiverings- och underrättelseskyldighet. Ärendet belyser vikten av att Arbetsförmedlingen ser till att förvaltningsrättsliga regler och principer får genomslag i myndighetens verksamhet.

Arbetsförmedlingen har i sitt yttrande till JO uppgett att man genomför ett omfattande utvecklingsarbete med fokus på god förvaltning. I introduktionsutbildningen för alla nyanställda ingår grunder i förvaltningsrätt, och man planerar att genomföra ytterligare utbildningsinsatser för att stärka arbetsförmedlarnas kunskaper om förvaltningsrättslig handläggning. Vid ett besök på Arbetsförmedlingen tidigare i år har jag fått en redovisning av det arbete som pågår av generaldirektören och hans medarbetare. Åtgärderna är angelägna, och jag ser positivt på det fokus som frågorna har fått inom myndigheten.

Ärendet avslutas.