

2016:21

Arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden

Kartläggning initierad av IAF





Dnr: 2016/32

Samtliga arbetslöshetskassor
Arbetslöshetskassornas samorganisation

Arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden

Kartläggning initierad av IAF

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) Arbetslöshetskassornas samorganisation (SO) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rapporten innan publicering.

Beslut i detta ärende har fattats av Jan-Olof Dahlgren, generaldirektör.

Ansvarig chef har varit Annelie Westman, chef för granskningsenheten.

Rapporten har utarbetats inom IAF av utredarna Urban Forsberg (uppdragsledare), Anna Östman på granskningsenheten, Jonas Eriksson på analysenheten och Urban Nilsson på rättsenheten.

I den slutliga beredningen har generaldirektör Jan-Olof Dahlgren, enhetschef Annelie Westman, biträdande enhetschef Catarina Fredriksson, informationschef Kajsa Lundgren och utredarna Urban Forsberg och Anna Östman deltagit.

Katrineholm den 28 juni 2016

Jan-Olof Dahlgren
Generaldirektör

Urban Forsberg
Utredare

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Box 210
641 22 Katrineholm
www.iaf.se



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Inledning	5
1.1 Uppdragets syften och frågeställningar	5
1.2 Metod och genomförande	5
1.3 Avgränsningar	6
2 Regelverket	7
2.1 Relevanta författningar	7
2.2 Ärendegången vid begäran om omprövning och överklagande enligt ALF och LAK	7
2.3 Prövningen av om överklagandet kommit in i rätt tid	8
2.4 Överlämnande av överklagande och handlingar i ärendet till behörig domstol	9
3 Enkäten till arbetslöshetskassorna	10
3.1 Organisation av handläggningen av omprövningsbegäran och överklaganden	10
3.2 Fastställande av tidpunkten när medlemen fått del av ett beslut	11
3.3 Fullmakt	12
3.4 Tid för överlämnande av överklagande från arbetslöshetskassan till behörig domstol	13
3.5 Eget yttrande i samband med överlämnandet av överklagandet till behörig domstol	14
3.6 Uppföljning av domar	15
4 Förvaltningsrätternas synpunkter på arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden	16
4.1 Rättidsprövning och tid fram till överlämnandet	16
4.2 Överlämnande, handlingar och yttrande	16
4.3 Yttranden under målets handläggning och kompletteringar	17
4.4 Möjligheten till direktkontakt mellan domstolen och handläggare på arbetslöshetskassorna	17
5 Slutsatser	18
5.1 Arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden	18
5.2 Sammanfattande slutsatser	21
5.3 Uppföljning	21
6 Bilagor	22
6.1 Enkät till arbetslöshetskassorna	22
6.2 Frågeställningar vid gruppintervjuer med domstolsjurister och övrig domstolspersonal	23



Sammanfattning

IAF har kartlagt hur arbetslöshetskassorna hanterar överklaganden. Kartläggningen har gjorts dels genom en enkät till samtliga arbetslöshetskassor och dels genom att domare och annan domstolspersonal på förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö har intervjuats.

Som helhet betraktat har arbetslöshetskassorna ett bra sätt att hantera överklaganden. Hanteringen av överklaganden är organiserad på ett sådant sätt att det inte påverkar handläggningstiden negativt. De allra flesta överklaganden överlämnas skyndsamt till förvaltningsrätten och inom de tidsramar som JO har satt upp som en målsättning för förvaltningsmyndigheter. Två arbetslöshetskassor har längre tid än en vecka som målsättning för att överlämna överklaganden till domstol, och de bör snarast se till att korta denna tid.

Det finns en viss förbättringspotential vad gäller det material från respektive ärendeakt som arbetslöshetskassan bifogar överklagandet. Det gäller särskilt dokument som visar hur man gjort vissa beräkningar som lagts till grund för det överklagade beslutet. Det skulle också vara av värde för domstolarna om de på ett enkelt sätt kan komma i direktkontakt via telefon med den ansvariga handläggaren eller motsvarande. Vidare skulle det vara positivt för likabehandlingen och effektiviteten om delgivningslagen gjordes tillämplig på arbetslöshetskassorna.



1 Inledning

1.1 Uppdragets syften och frågeställningar

Uppdraget syftar till att:

- Utredda om arbetslöshetskassorna hanterar överklaganden på så skilda sätt att likabehandlingsprincipen kan vara i fara.
- Utredda om och i förekommande fall varför de olika arbetslöshetskassorna skiljer sig åt vad gäller den tid det tar att överlämna ett överklagande till behörig domstol
- Identifiera hur arbetslöshetskassorna kan förbättra hanteringen av överklaganden.
- Lämna förslag på hur hanteringen av överklaganden kan förbättras med nu gällande regelverk respektive med ett förändrat regelverk.

Följande frågeställningar har utretts:

- Hur är hanteringen av överklaganden av omprövningsbeslut organiserad på respektive arbetslöshetskassa?
- Hur är ärendegången i respektive arbetslöshetskassas hantering av överklaganden av omprövningsbeslut?
- Vilka rutiner följer respektive arbetslöshetskassa i sin hantering av överklaganden, exempelvis vad avser tidsförhållanden och egna yttranden, såväl när målet överlämnas till domstolen som under målets fortsatta handläggning?
- Hur lång tid tar det på respektive arbetslöshetskassa räknat från det att ett överklagande inkommit till arbetslöshetskassan till det att överklagandet inkommit till behörig förvaltningsrätt?
- Hur har respektive arbetslöshetskassa fördelat mandatet vad gäller att fatta de beslut som ett överklagande kan ge upphov till på arbetslöshetskassan?
- Vad anser domare och övrig personal på förvaltningsdomstol kan förbättras i arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden?

1.2 Metod och genomförande

Underlaget för denna rapport har inhämtats dels genom en enkät ställd till samtliga arbetslöshetskassor, dels genom gruppintervjuer med domare, beredningsjurister och kanslipersonal vid förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, det vill säga de tre förvaltningsrätter som handlägger flest så kallade ”a-kassemål”. I redovisningen har IAF bedömt att det inte finns behov av att redovisa resultatet av enkäten per arbetslöshetskassa utan endast de olika svarens andelsmässiga fördelning i kassakollektivet.



1.3 Avgränsningar

Kartläggningen innefattar ingen ärendegranskning på grund av begränsningar i möjligheterna att söka ut överklaganden i den statistik som IAF har tillgång till. Detta har också fått till effekt att IAF inte kunnat undersöka om det finns några genusberoende skillnader i hanteringen av överklaganden. IAF har heller inte undersökt hur omprövnings-, överklagande- och ändringsfrekvensen ser ut, även detta beroende på begränsningar i möjligheterna att söka ut dessa data. Det finns dock ett starkt samband mellan omprövningen på arbetslöshetskassan och överklagandet av omprövningsbeslutet, och därför har även vissa frågor som rör omprövning behandlats under kartläggningen.



2 Regelverket

I detta kapitel ges en beskrivande redogörelse för innehållet i de regelverk som är relevanta för arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden.

2.1 Relevanta författningar

Dessa författningar har relevans för hanteringen av överklaganden:

- Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) 49–65 §§
- Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring (ALFFo) 31 §
- Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor (LAK) 95–115 §§
- Förordning (1997:836) om arbetslöshetskassor (LAKFo) 23 §
- Förvaltningslag (1986:223) (FL) 7 §, 22–26 §§
- Förvaltningsprocesslag (1971:291) (FLP) 8 § 49 §
- Lag (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid
- Delgivningslag (2010:1932)
- Tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF)

2.2 Ärendegången vid begäran om omprövning och överklagande enligt ALF och LAK

Den som är missnöjd med arbetslöshetskassans beslut om ersättning eller medlemskap kan begära att arbetslöshetskassan omprövar sitt eget beslut, inom två månader från den dag då personen fick del av beslutet. Arbetslöshetskassan ska då ompröva sitt beslut och meddela ett så kallat omprövningsbeslut.

Om den enskilde inte är nöjd med omprövningsbeslutet kan han eller hon överklaga omprövningsbeslutet till domstol. Ett överklagande ska vara skriftligt och det ska ha kommit in till arbetslöshetskassan inom två månader från den dag då den som överklagar fick del av omprövningsbeslutet. Ett överklagande får inte göras innan arbetslöshetskassan omprövat sitt grundbeslut. Överklaganden kommer därför alltid att gälla omprövningsbeslutet.

Arbetslöshetskassan ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in i rätt tid ska arbetslöshetskassan överlämna det skriftliga överklagandet och alla relevanta handlingar i det överklagade ärendet till domstolen. Om överklagandet har kommit in för sent ska arbetslöshetskassan avvisa överklagandet genom att fatta ett avvisningsbeslut, och det beslutet ska vara försett med uppgifter om hur man överklagar det. Avvisningsbeslutet ska inte omprövas av arbetslöshetskassan innan det överklagas.



2.3 Prövningen av om överklagandet kommit in i rätt tid

Arbetslöshetskassan ska utgå från den dag då personen **fick del** av beslutet när man bedömer om en begäran om omprövning eller ett överklagande av ett beslut har kommit in i rätt tid.

Begreppet ”fick del” kan definieras som att den klagande hade möjlighet att läsa beslutet eller på annat sätt underrättades om innehållet i beslutet. Det innebär inte med nödvändighet att han eller hon faktiskt läste beslutet eller på annat sätt **tog del** av beslutet. Distinktionen är viktig eftersom en person därmed inte kan förlänga överklagandetiden genom att exempelvis helt enkelt låta bli att läsa en handling.

Hur bestämmer man då tidpunkten när den enskilde fått del av beslutet? Vem ska visa vad och vem ska åberopa en viss omständighet?

Det är arbetslöshetskassan som ska visa att den enskilde fått del av beslutet. Delgivningslagen är inte tillämplig vad gäller arbetslöshetskassornas beslut (se 1 § delgivningslagen samt Nordstedts lagkommentar och de avgöranden från HD som anförs där), men det hindrar inte att en arbetslöshetskassa exempelvis använder de tillvägagångssätt som i delgivningslagen betecknas ”förenklad delgivning” respektive ”muntlig delgivning”. I de fall delgivningslagen är tillämplig har dessa metoder en definitiv rättsverkan i det att den mottagande parten anses ha fått del av handlingen. När lagen inte är tillämplig blir det en fråga för domstolen att bestämma vilken verkan åtgärden ska anses ha (NJA 1999 s. 300). Att delgivningslagen inte är tillämplig på en arbetslöshetskassa medför också att arbetslöshetskassorna inte kan använda eller låta använda de olika tvångsmedel som finns angivna i den lagen.

För att avgöra om överklagandet ska anses ha kommit in till arbetslöshetskassan inom klagotiden behöver man förutom att bestämma klagotidens startpunkt även bestämma när det ska anses ha gått två månader. För att bestämma det används lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid. Bestämmelserna i lagens 1 § säger att då tid ska räknas efter vecka, månad eller år, så är slutdagen den dag som genom sitt namn i veckan eller sitt tal i månaden motsvarar den, från vilken tidräkningen börjar. Om motsvarande dag inte finns i slutmånaden, så är den månadens sista dag slutdag. Bestämmelserna i 2 § innebär att den som klagat har tid på sig till nästa vardag om slutdagen är en lördag, söndag, eller annan allmän helgdag, eller om slutdagen är midsommarafton, julafton eller nyårsafton. Detta innebär alltså att överklagandetiden räknat i antal kalenderdagar kan variera något.

Slutligen måste arbetslöshetskassan bestämma när överklagandet ska anses ha kommit in till arbetslöshetskassan. Huvudregeln är att pappershandlingar anses ha kommit in till en myndighet när de har anlänt till myndighetens lokaler, till exempel med post. Handlingar anses också vara inkomna när de har överlämnats till en behörig befattningshavare även om han eller hon är ute på fältet eller hemma i bostaden och inte befinner sig i myndighetens lokaler, se TF 2 kap. 6 § 1 st.



2.4 Överlämnande av överklagande och handlingar i ärendet till behörig domstol

Bestämmelserna i ALF och LAK om överklagande är i huvudsak utformade med motsvarande bestämmelser i FL som förebild. Det är därför rimligt att ta hänsyn till den rättsbildning som skett runt dessa bestämmelser, bland annat i form av JO-uttalanden och doktrin.

Vare sig ALF, LAK eller FL innehåller några uttryckliga bestämmelser angående inom vilken tid handlingarna ska överlämnas till den högre instansen. Det är dock av största vikt att ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda avgörs på ett snabbt och enkelt sätt, vilket bland annat kommit till uttryck i FL 7 § och i artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (SFS 1994:1219). Artikel 6 stadgar bland annat att man har rätt till en rättegång inom rimlig tid. Europakonventionen är gällande svensk lag, och det är därför inte acceptabelt att domstolens prövning fördröjs av att en beslutande myndighet (eller motsvarande) inte skyndsamt överlämnar klagoskriften och handlingarna i ärendet till högre instans.

JO har kritiserat myndigheter som dröjt med att överlämna klagoskrifter och handlingar till högre instans, och uttalat att överlämnandet normalt sett bör ske inom en vecka. Om den beslutande enheten väljer att bifoga ett eget yttrande till överklagandet redan vid överlämnandet får detta enligt JO inte fördröja överlämnandet med mer än några dagar. (Se exempelvis JO 2002/03 s. 424.)

Det skyndsamma överlämnandet får enligt JO inte påverkas av verksamhetens organisation eller beslutsordning. (Se JO 2002/03 s. 359.) Om en beslutande enhet inte sammanträder tillräckligt ofta måste beslutsrätten delegeras till någon som har möjlighet att fatta beslut skyndsamt.

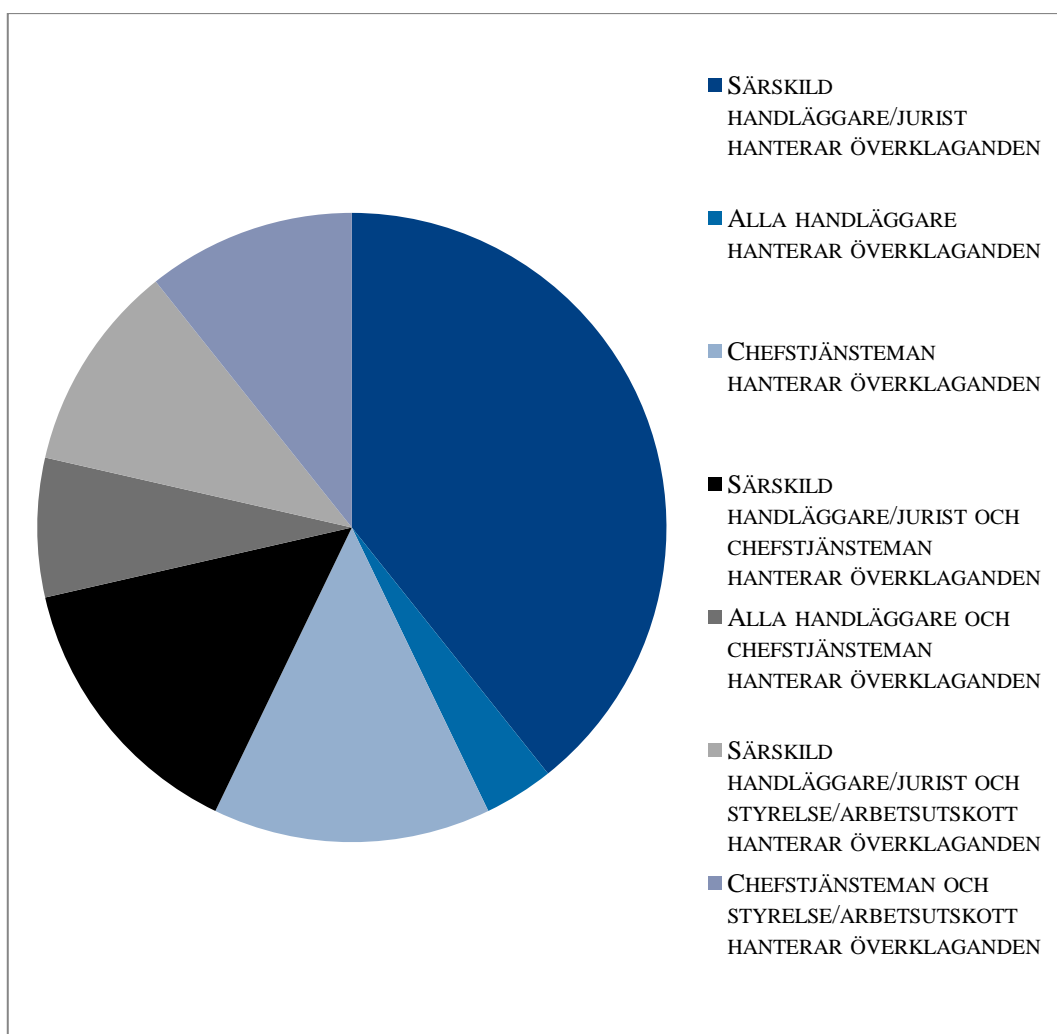


3 Enkäten till arbetslöshetskassorna

Inom ramen för detta uppdrag har IAF gjort en enkät för att kartlägga hur arbetslöshetskassorna hanterar överklaganden. Enkäten omfattade bland annat de frågeställningar som redovisas nedan. Alla delar i enkäten har emellertid inte bedömts vara av intresse att i detalj redovisa i rapporten.

3.1 Organisation av handläggningen av omprövningsbegäran och överklaganden

Diagram 1. Hanteringen av överklaganden med hänseende till personalens kompetens

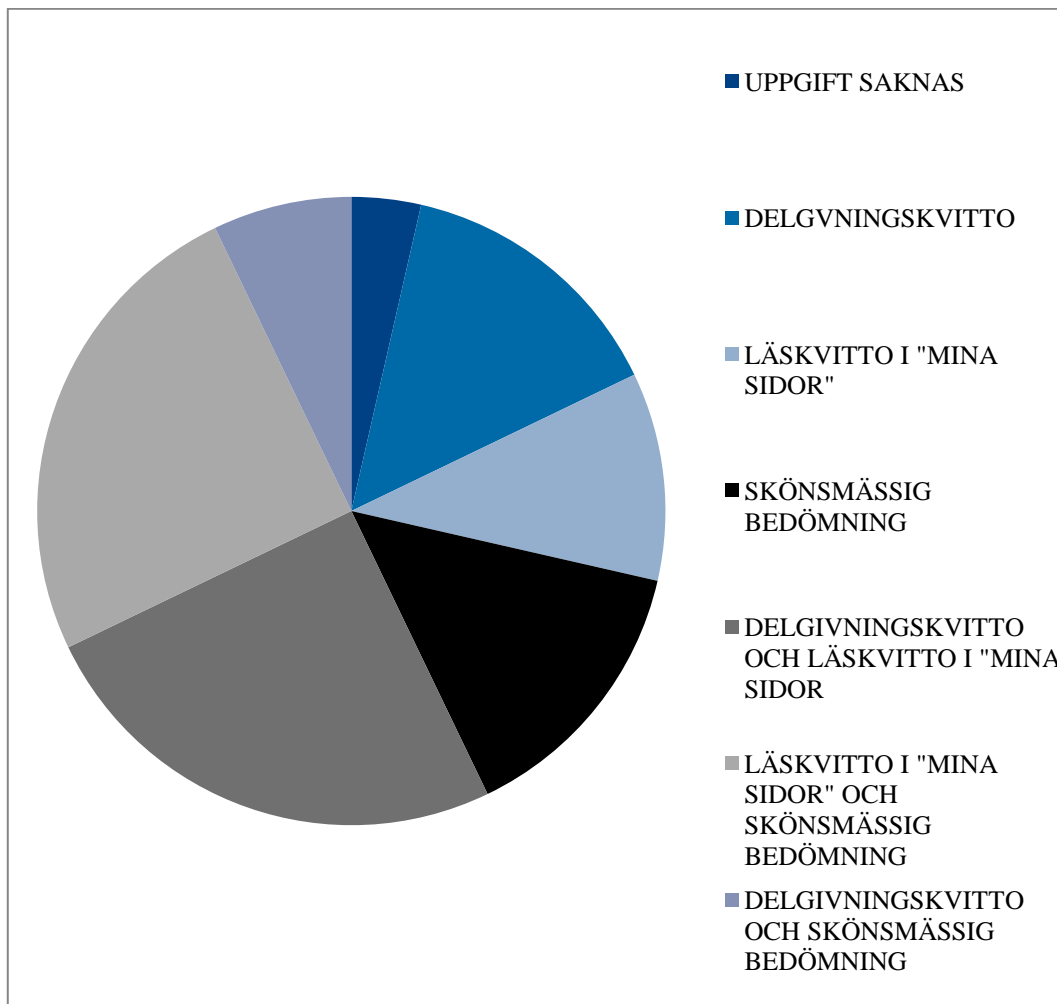


På i stort sett samtliga arbetslöshetskassor har den personal som handlägger överklaganden och omprövningsbegäran särskild kompetens. I många fall involveras också arbetslöshetskassans chefstjänstemän och styrelse, eller en del av styrelsen, bland annat som beslutsfattare.



3.2 Fastställande av tidpunkten när medlemen fått del av ett beslut

Diagram 2. Arbetslöshetskassornas metoder för att fastställa tidpunkten för överklagandetidens start

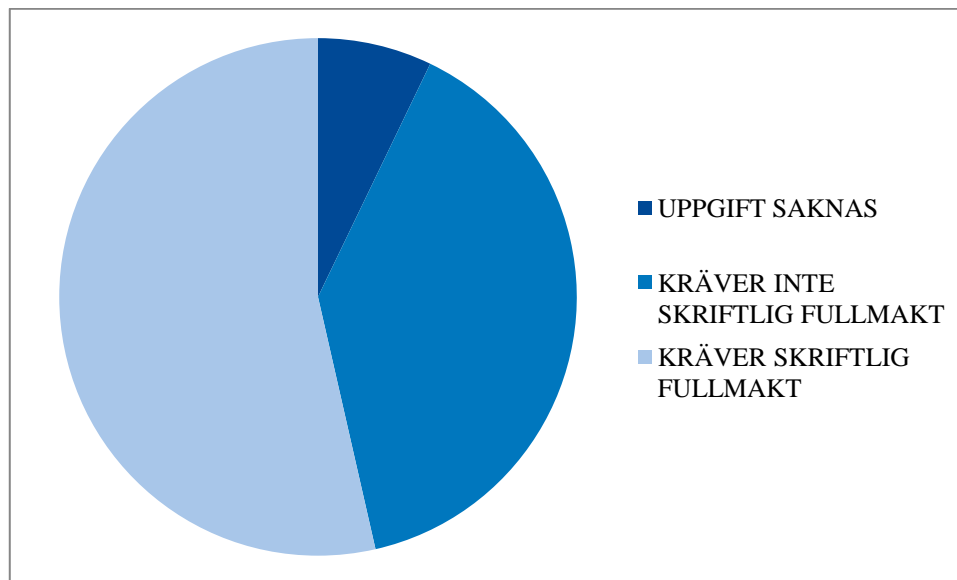


Med termen skönsmässig bedömning menar man att bedömningen bygger på en sammanvägd bedömning av de faktorer som beslutsfattaren bedömt vara relevanta. Det finns inga tydliga ramar för hur en bedömning ska göras i dessa fall utan det finns utrymme för en egen bedömning av den aktuella situationen. Arbetslöshetskassorna använder sinsemellan olika metoder för att fastställa den tidpunkt från vilken överklagandetiden ska beräknas och beroende på den aktuella situationen.



3.3 Fullmakt

Diagram 3. Andel arbetslöshetskassor som kräver respektive inte kräver en skriftlig fullmakt i samband med överklagande



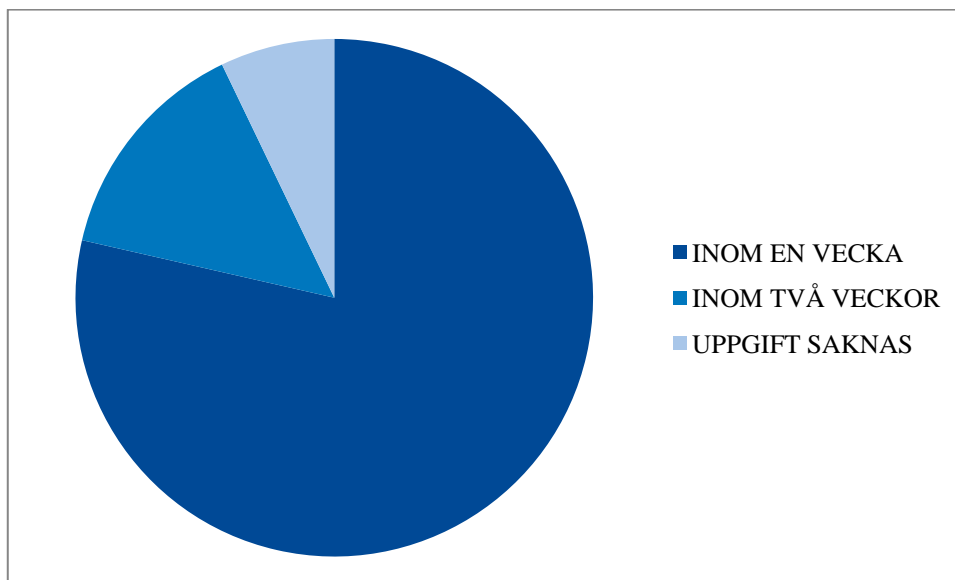
Det varierar mellan arbetslöshetskassorna om man kräver eller inte kräver att ett ombud ska ha en skriftlig fullmakt för att styrka sin behörighet att företräda medlemmen.

FL utgör ett rättsnöre även i arbetslöshetskassornas myndighetsutövning. Lagen innehåller inga regler om fullmakt utan lagstiftaren har förutsatt att man genom analogier från 49 § i förvaltningsprocesslagen ska lösa frågor runt fullmakt. Några av de arbetslöshetskassor som inte kräver skriftlig fullmakt har påpekat att reglerna i förvaltningsprocesslagens 49 § förändrades 2013. Förändringen innebär att domstolen avgör om det ska krävas att ett ombud styrker sin behörighet genom en skriftlig fullmakt.



3.4 Tid för överlämnande av överklagande från arbetslöshetskassan till behörig domstol

Diagram 4. Arbetslöshetskassornas målsättning vad gäller tid för överlämnande av överklagande från arbetslöshetskassan till domstol.

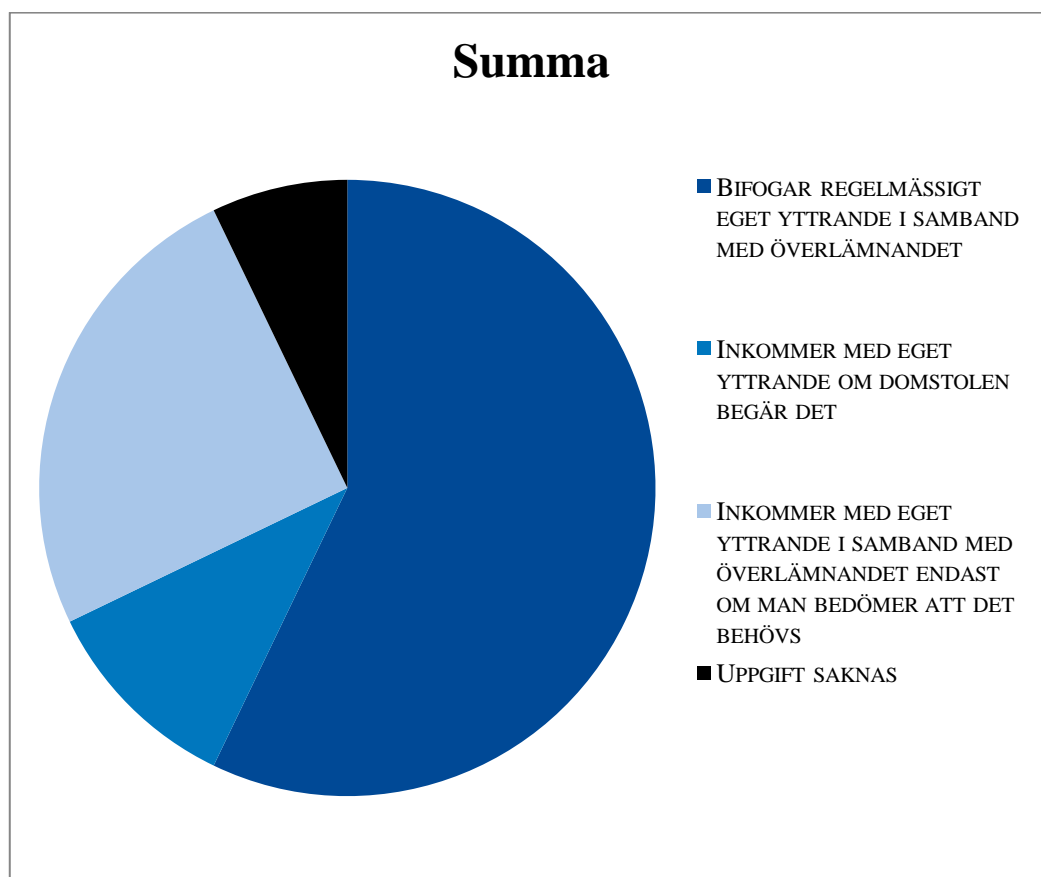


De flesta arbetslöshetskassor har som målsättning att de överklagande som kommer in till arbetslöshetskassan ska överlämnas till förvaltningsrätten inom en vecka, eller kortare tid. Detta överensstämmer i stort med JO-uttalanden angående tiden för rättidsprövning och överlämnande av överklaganden från myndigheter till förvaltningsrätten.



3.5 Eget yttrande i samband med överlämnandet av överklagandet till behörig domstol

Diagram 5. Arbetslöshetskassornas rutiner för eget yttrande i samband med överlämnande av ett överklagande



De flesta arbetslöshetskassor bifogar regelmässigt ett eget yttrande i samband med att de överlämnar ett överklagande till förvaltningsrätten, eller när de bedömer att det behövs. En mindre andel av arbetslöshetskassorna avger endast ett yttrande om domstolen begär det.



3.6 Uppföljning av domar

Arbetslöshetskassorna redovisar antalet domar i årsredovisningen, i enlighet med gällande föreskrifter. Förutom denna uppföljning har flertalet arbetslöshetskassor en löpande uppföljning av domar under året. I sina enkätsvar har kassorna beskrivit hur de i varierande grad återför domarna till handläggarna.

IAF anser att det i de flesta fall är viktigt att domsluten återförs till handläggarna, särskilt i de fall då det överklagade beslutet ändras. Syftet är att överväga hur man kan undvika att upprepa ett felaktigt beslut, oavsett om felaktigheten beror på en felaktig rättstillämpning eller på brister i beslutsunderlaget.



4 Förvaltningsrätternas synpunkter på arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden

I detta kapitel redovisas en sammanfattning av vad som framkom vid gruppintervjuerna med domstolspersonal på Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborg respektive Malmö, det vill säga de tre förvaltningsrätter som handlägger flest så kallade ”a-kassemål”.

4.1 Rättidsprövning och tid fram till överlämnandet

Tidpunkten när medlemmen fick del av ett beslut är i vissa fall svår att fastställa, vilket har medfört att arbetslöshetskassor har en jämförelsevis vid bedömning till förmån för den klagande i detta hänseende. Enligt intervjupersonerna skulle det vara till nytta för rättssäkerheten och processekonomin om det var möjligt att med större säkerhet bestämma när medlemmen fick del av beslutet, exempelvis genom att delgivningslagen var tillämplig på arbetslöshetskassorna.

I flertalet fall sker rättidsprövning och överlämnande inom en vecka från det att överklagandet kommit in till arbetslöshetskassan. Det finns emellertid exempel på att det dröjt upp till fem veckor. Sådana fördröjningar uppträder främst under sommarssemestern och vid jul och nyår.

4.2 Överlämnande, handlingar och yttrande

Ibland saknas delar av underlaget när ärendet överlämnas. Det kan gälla bland annat beräkningsunderlag, men även andra handlingar kan saknas.

Somliga arbetslöshetskassor skickar regelmässigt med ett eget yttrande vid överlämnandet. Kvaliteten på och innehållet i dessa yttranden varierar. Om man inte har något att tillägga bör detta framgå av yttrandet. Det är en öppen fråga om yttrande ska bifogas regelmässigt eller om man ska invänta domstolens eventuella begäran om yttrande. Domarna har varierande syn på detta. Det är av vikt att kassorna följer den processuella gången och inte föregriper domstolens arbete genom att till exempel sända en kopia av arbetslöshetskassans yttrande till den klagande medlemmen. Ett dylikt agerande innebär dubbelarbete och kan dessutom vara förvirrande för den enskilde.

Kvaliteten på beslutsmotiveringen i de beslut som överklagas varierar. De överklagade besluten, det vill säga omprövningsbesluten, har i många fall en bättre beslutsmotivering än vad grundbeslutet har. En del uppenbart korrekta beslut överklagas dock, vilket ibland tycks bero på att den klagande helt enkelt inte har förstått beslutet. Arbetslöshetskassorna bör överväga hur de i högre grad än vad som är fallet i dag, kan anpassa beslutsmotiveringen efter mottagaren.

Generellt sett bör kvaliteten på beslutsmotiveringarna i grundbesluten förbättras. I vissa fall finns så stora brister i dessa beslutsmotiveringar så att det är först i



och med omprövningsbeslutet som den enskilde förstår hur han eller hon ska föra sin talan. Det finns därför en risk för att reglerna om omprövning inte fyller sin avsedda funktion och att domstolen måste hantera ärendet trots att en omprövningshandläggare hade kunnat besvara frågor och bemöta argument. Detta är inte god processekonomi.

4.3 Yttranden under målets handläggning och kompletteringar

Arbetslöshetskassorna är enligt domstolspersonalens uppfattning generellt sett bra på att komma in med yttranden på utsatt tid. Man följer också domstolens begäran om kompletterande uppgifter på ett bra sätt.

4.4 Möjligheten till direktkontakt mellan domstolen och handläggare på arbetslöshetskassorna

Domstolen har ibland behov av att per telefon kunna komma i direktkontakt med aktuell handläggare, och man vill ha tillgång till direktnummer så att samtalen inte filtreras genom en växel eller kundservicefunktion. Denna möjlighet till direktkontakt fungerar för domstolarna med de flesta andra myndigheter som frekvent återkommer som part i förvaltningsmål.



5 Slutsatser

5.1 Arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden

I allt väsentligt är arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden bra.

5.1.1 Organisation och beslutsmandat

Arbetslöshetskassornas beskrivningar av hur handläggningen av omprövningsbegäran och överklaganden är organiserad visar att man lägger vikt vid denna del av verksamheten. Det framgår också av var beslutsmandaten är placerade.

Hanteringens organisering påverkas med nödvändighet av varje arbetslöshetskassas storlek. En annan faktor som också kan antas ha inverkan är antalet överklaganden som respektive arbetslöshetskassa hanterar per år. Det har under kartläggningen inte framkommit något som tyder på att någon arbetslöshetskassa organiserat arbetet med omprövningar och överklaganden på ett sådant sätt att det påverkat hanteringen negativt.

5.1.2 Rättidsprövning

Förutom i de fall då beslutet meddelats via ”Mina sidor”¹ är det ofta förenat med vissa svårigheter att säkert fastställa när en medlem har fått del av ett beslut. Inte sällan måste man i dessa lägen bedöma vad som framstår som troligt och rimligt, det vill säga göra en så kallad ”skönsmässig bedömning”. Detta medför att bedömningen sannolikt kommer att vara tämligen generös mot den klagande i enlighet med den grundläggande rättsprincipen ”vid tvivel, till det mildare”.

Att fastställa när klaganden fått del av ett beslut blir dock bara ett problem om en begäran om omprövning eller ett överklagande kommer in mer än två månader efter det att det aktuella beslutet fattades. Då ska arbetslöshetskassan pröva om överklagandet kommit in inom överklagandetiden eftersom den som fattat det överklagade beslutet har lättast att avgöra detta.

Av processekonomiska skäl ska arbetslöshetskassorna även besluta om avvísning på grund av att överklagandetiden löpt ut. I enkätsvaren uppger två arbetslöshetskassor att man inte fattar några sådana beslut utan överlämnar ärendet till förvaltningsdomstol även om överklagandetiden löpt ut. Detta är enligt IAF:s bedömning ett felaktigt förfaringsätt som strider mot syftet bakom den gällande ordningen med att rättidsprövning och avvísningsbeslut görs av arbetslöshetskassan.

¹ Mina sidor är en webblösning som ger medlemmen möjlighet att efter inloggning med e-legitimation via webben hantera sina kontakter med arbetslöshetskassan.



5.1.3 Skriftlig fullmakt

Finns det ett behov av att ombudets behörighet styrks genom en skriftlig fullmakt i samband med begäran om omprövning respektive vid överklagande av ett omprövningsbeslut? Fullmaktens funktion är bland annat att visa att ombudet har mandat att rättsligt binda medlemmen genom olika åtgärder och i förekommande fall visa att medlemmen har gett ombudet rätt att ta del av sådana uppgifter om honom eller henne som omfattas av sekretess.

I de fall processuella åtgärder kan medföra kostnader för huvudmannen är det starkt motiverat att kräva en skriftlig fullmakt som styrker ombudets behörighet. Enligt IAF:s bedömning är det också ett absolut krav när ombudet begär ut handlingar som omfattas av sekretess. Även i övrigt bör den skriftliga fullmakten ses som en huvudregel när en begäran om omprövning sker med hjälp av ett ombud. På så sätt kan arbetslöshetskassorna förebygga problem som rör ombudets behörighet och gränserna för denna behörighet.

Skulle det saknas en skriftlig fullmakt i ett överklagandeärende är det dock inte en fråga som arbetslöshetskassan ska hantera, enligt IAF:s uppfattning. Det är domstolen som ska avgöra om ombudet behöver styrka sin behörighet med en skriftlig fullmakt.

Likabehandlingsprincipen gäller även för denna typ av frågor. Det är rimligt att anta att arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassornas legitimitet påverkas negativt om arbetslöshetskassorna sinsemellan ställer olika formella krav i samband med hanteringen av omprövningar och överklaganden.

IAF anser att det är av vikt att samtliga arbetslöshetskassor agerar likartat även vad gäller den formella hanteringen i samband med omprövningar och överklaganden.

5.1.4 Att bifoga eget yttrande redan vid överlämnandet av överklagandet

Överklaganden ska skyndsamt lämnas över till domstolen, och om arbetslöshetskassan vill ge ett eget yttrande får det inte fördröja överlämnandet med mer än ett par dagar. Det framgår av JO-uttalanden på området och nämns även i SO:s handläggarstöd. Kan arbetslöshetskassan inte hålla den tiden får man överlämna överklagandet skyndsamt och komma in med det egna yttrandet senare.

Intervjuade domstolsjurister på de tre största förvaltningsrätterna uppger att de i vart fall vill ta del av kassans inställning till överklagandet så snart som möjligt och ser det som positivt att det regelmässigt bifogas ett yttrande.

Hur utförligt ett yttrande behöver vara beror på flera faktorer. Framför allt beror det på hur utförlig beslutsmotiveringen till grundbeslutet och omprövningsbeslutet är: ju utförligare beslutsmotivering, såväl till grund- som till omprövningsbeslut, desto mindre behov av ett utförligt yttrande.

Som framgår av SO:s beslutsstöd är det viktigt att beslutsmotiveringen inte bara redovisar de rättsfakta som ligger till grund för beslutet utan även de bevisfakta och de bevismedel som arbetslöshetskassan lagt till grund för sitt beslut. Om den



klagande anfört nya omständigheter i sitt överklagande måste dessa bemötas. Det gäller även sådana omständigheter som inte är relevanta enligt regelverket, och detta är mycket viktigt när det gäller motiveringen av omprövningsbesluten. Med lättbegripliga och utförliga beslutsmotiveringar bör det gå att minska antalet överklaganden av materiellt riktiga beslut.

I alla de fall där det överklagade beslutet grundats på någon form av uträkning bör denna uträkning bifogas yttrandet.

5.1.5 Tid för överlämnande av överklagandet

En del arbetslöshetskassor har en längre tidsgräns än en vecka i sin målsättning för att överlämna ett överklagande till domstolen. Dessa arbetslöshetskassor bör enligt IAF:s mening överväga att förändra sin hantering av rättidsprövning och övriga åtgärder så att även de kan göra överlämnandet inom en vecka.

Ibland lyckas inte arbetslöshetskassorna hålla sin målsättning vad gäller tiden för överlämnandet. IAF anser att det är viktigt att arbetslöshetskassorna har rutiner som minimerar risken för att överlämnandet fördröjs, särskilt under perioder då ärenden som normalt handläggs av särskild personal kan bli liggande.

Det är inte vanligt att avgörandet av ett överklagande fördröjs i någon större utsträckning på grund av att arbetslöshetskassorna dröjer med att överlämna ett överklagande till domstolen.

5.1.6 Analys av domar

Om arbetslöshetskassans beslut ändrats är det en självklarhet att arbetslöshetskassan analyserar domen noggrant. Men även i de fall där arbetslöshetskassans beslut inte ändras kan det vara av intresse att analysera domen utifrån följande frågeställningar:

- Varför överklagades detta materiellt riktiga beslut?
- Finns det möjlighet att förändra utformningen av arbetslöshetskassans beslut för att minska antalet överklaganden av formellt och materiellt riktiga beslut?
- Finns det anledning att förändra den allmänna informationen till medlemmarna om villkoren för att få arbetslöshetsersättning?

Det är naturligtvis inte bara de förvaltningsrättsdomar som rör den egna arbetslöshetskassan som kan vara av intresse, utan domar om andra arbetslöshetskassor är också relevanta att analysera. En sådan uppföljning görs genom SO som i sina besluts- och handläggarstöd för arbetslöshetskassorna redovisar domar som bedömts intressanta för rättstillämpningen. En sådan redovisning, i huvudsak av kammarrättsdomar, finns också i IAF:s Regelsamling vilken återfinns på IAF:s externa webbplats: IAF.se

5.1.7 Arbetslöshetskassorna rutiner för hantering av överklaganden

Samtliga arbetslöshetskassor bör tillämpa samma formaliteter i sin behandling av överklaganden, vilket går att förbättra. Detta gäller exempelvis fullmakter,



information från arbetslöshetskassans akt som bifogas det överklagade ärendet och rutinen att fatta avvisningsbeslut eller inte.

Utredningarna skulle förenklas om domstolen enkelt kunde komma i telefonkontakt med ansvarig handläggare på arbetslöshetskassan. IAF anser att arbetslöshetskassan regelmässigt bör inkludera handläggarens kontaktuppgifter när ett överklagande överlämnas till domstolen.

5.2 Sammanfattande slutsatser

- *Organisation och beslutsmandat är ändamålsenliga.*
- *Det är svårt att fastställa när överklagandetiden börjar.*
- *Arbetslöshetskassorna ska besluta om avvisning om överklagandet har kommit in för sent.*
- *Skriftlig fullmakt bör vara en huvudregel vid omprövning men inte vid överklagande.*
- *Det är bra med eget yttrande när ett överklagande överlämnas till domstolen.*
- *Överklaganden ska som huvudregel lämnas till domstolen inom en vecka.*
- *Alla domar bör analyseras i syfte att förbättra arbetslöshetskassans beslut.*
- *Arbetslöshetskassorna bör ensa sina rutiner för hantering av överklaganden.*
- *Arbetslöshetskassorna bör förbättra domstolarnas möjlighet att komma i direktkontakt med den tjänsteman som har ansvaret för målet.*

5.3 Uppföljning

IAF avser att följa upp denna rapport dels genom att fråga arbetslöshetskassorna i vilken mån de haft nytta av rapporten i sitt förbättringsarbete och dels genom att ta kontakt med de kassor som har sådana rutiner som IAF i rapporten bedömt behöver förändras. Uppföljningen är planerad att göras under hösten 2016.



6 Bilagor

6.1 Enkät till arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) vill i uppdraget få en samlad bild av hur samtliga arbetslöshetskassor hanterar överklaganden och hur arbetet är utformat under den tid målet handläggs i förvaltningsrätt.

Målsättningen är att kartläggningen ska leda till en rapport som ska kunna användas av arbetslöshetskassorna i deras arbete för att:

- Effektivisera och förbättra hanteringen av överklaganden.
- Åstadkomma likabehandling.
- Bidra till att förkorta tiden från det att ett överklagande kommer in till arbetslöshetskassan till det att det är avgjort i domstol.

IAF begär härmed att ni ska lämna en skriftlig sammanfattning av er arbetslöshetskassas hantering av överklaganden utifrån nedanstående frågeställningar.

Sammanfattningen ska lämnas via e-post till: urban.forsberg@iaf.se.

Om ni har interna skriftliga rutiner för hanteringen av överklaganden ska dessa bifogas.

Sammanfattningen och ev. skriftliga rutiner ska vara IAF tillhanda senast **den 25 mars 2016**

- Hur är er hantering av omprövningar och överklaganden organiserad?
- Har ni någon samlad uppföljning av överklaganden?
- Vilken befattning har den som gör rättidsbedömningen av överklaganden?
- Vilken befattning har den som fattar beslut om överklaganden inkommit i rätt tid?
- Hur fastställer ni tidpunkten då klaganden ska anses ha fått del av omprövningsbeslutet?
- Vilken befattning har den som fattar beslut om avvisning när överklagandet kommit in efter det att överklagandetiden löpt ut?
- Om ni ställer krav på fullmakt vid överklagande genom ombud, hur ska fullmakten vara utformad? Bevittning? Muntlig fullmakt?
- Vilken befattning har den som fattar beslut om avvisning på grund av bristande talerätt?
- Har ni några riktlinjer (motsvarande) för inom vilken tid ni ska överlämna ett överklagande till förvaltningsrätten efter det att ni gjort rättidsbedömningen? Vad säger dessa riktlinjer? I vilka fall bifogas ni,



utan att förvaltningsrätten begärt det, ett eget yttrande i samband med att ni överlämnar överklagandet till förvaltningsrätten?

- Vilken befattning har den som gör yttranden till förvaltningsrätten?
- Vilken befattning har den som beslutar om yttrande till förvaltningsrätten?
- Har ni några riktlinjer för innehållet i era yttranden till förvaltningsrätt?
- Vilken befattning har den som har mandat att fatta beslut om rättelse enligt 61 § ALF?
- Vilken befattning har den som har mandat att fatta beslut om rättelse enligt 63 § ALF?

6.2 Frågeställningar vid gruppintervjuer med domstolsjurister och övrig domstolspersonal

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (nedan IAF) genomför under första halvåret 2016 en utredning av hur arbetslöshetskassorna hanterar överklaganden av omprövningsbeslut.

Målsättningen är att den rapport som utredningen utmynnar i ska kunna användas av arbetslöshetskassorna i deras arbete för att:

- effektivisera och förbättra hanteringen av överklaganden
- åstadkomma likabehandling och
- bidra till att förkorta tiden från det att ett överklagande kommer in till arbetslöshetskassan till det att målet avgörs av förvaltningsrätten

IAF vill därför få veta om ni på Förvaltningsrätten har några generella synpunkter på arbetslöshetskassornas hantering av överklaganden och på deras agerande som part i domstolen.

Frågeställningar av intresse i detta sammanhang kan vara:

- Sker arbetslöshetskassornas överlämnande av överklagandet till förvaltningsrätten efter rättsprövning skyndsamt eller med fördröjning?
- I de fall där arbetslöshetskassan bifogar ett eget yttrande redan vid överlämnandet av överklagandet anser domstolen att de innehåller nya och relevanta uppgifter som bidrar till en effektiv handläggning på domstolen?
- Innehåller arbetslöshetskassorna de tider som de ges när domstolen begär in yttrande?
- Anser domstolen att arbetslöshetskassornas beslutsmotivering av omprövningsbeslut generellt sett har en tillfredställande avfattning eller måste de kompletteras med yttranden från arbetslöshetskassorna för att domstolen ska ha möjlighet att följa det resonemang som lagts till grund för det överklagade beslutet?