

2016:28

När anställningen avslutats på egen begäran - granskning av giltiga skäl

Granskning initierad av IAF





Dnr: 2015/346

Samtliga arbetslöshetskassor
Arbetslöshetskassornas samorganisation
(SO)

När anställningen avslutats på egen begäran - granskning av giltiga skäl

Granskning initierad av IAF

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har granskat arbetslöshetskassornas tillämpning av reglerna om avstängning från rätt till ersättning.

Beslut i detta ärende har fattats av Peter Ekborg, generaldirektör.

Ansvarig chef har varit Annelie Westman, chef för granskningsenheten.

Rapporten har utarbetats inom IAF av utredaren Maria Magnusson, uppdragsledare, granskningsenheten.

I arbetet har även utredaren Annica Höglund, granskningsenheten, verksjuristen Ingrid Boström, rättsenheten och utredaren Jonas Eriksson, analysenheten deltagit.

Katrineholm den 6 december 2016

Peter Ekborg
Generaldirektör

Maria Magnusson
Utredare

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



Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Uppdragets bakgrund	4
Granskningens slutsatser	5
1 Inledning	7
2 Bakgrund	7
3 Motiv till uppdraget	8
3.1 Syfte.....	9
4 Uppdragets genomförande och avgränsningar	10
4.1 Uppdragets genomförande.....	10
5 Rapportens disposition	11
6 Rättslig grund	11
7 Giltiga skäl att avsluta sin anställning på egen begäran	12
7.1 Allmänt om giltiga skäl.....	12
7.2 Den sökandes skyldigheter	12
7.3 Arbetsgivarens skyldigheter	13
7.4 Särskilt om giltiga skäl	13
8 Arbetslöshetskassans utrednings- och dokumentationsskyldighet	16
9 Granskningsresultat	17
9.1 Statistik	17
9.2 Arbetslöshetskassornas utredning och bedömning av giltiga skäl.....	20
10 Slutsatser	22
11 Uppföljning	26
12 Käll- och litteraturförteckning	27



Sammanfattning

Uppdragets bakgrund

Den tillsyn som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) bedriver ska bl.a. bidra till en ökad rättssäkerhet och effektivitet i arbetslöshetsförsäkringen. Med den utgångspunkten har IAF genomfört en uppföljande granskning av arbetslöshetskassornas tillämpning av reglerna om avstängning från rätten till ersättning.

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som kan nyttjas i händelse av arbetslöshet. För att göra anspråk på ersättning krävs att man står till arbetsmarknadens förfogande.

En del personer som söker arbetslöshetsersättning har själva valt att avsluta sitt arbete och har därför förorsakat sin egen arbetslöshet. Grundsatsen i försäkringen är att den som vållat sin arbetslöshet inte har rätt till ersättning under viss tid¹.

Orsakerna till att anställning avslutas på egen begäran kan vara flera. Arbetslöshetskassorna ska vid en prövning om ersättning bedöma om den sökande haft giltiga skäl för att sluta sitt arbete och att det därför finns anledning att göra undantag från bestämmelsen om avstängning. För detta krävs att det finns starka skäl som dessutom kan styrkas av den sökande.

Statistiken visar att en hög andel inte stängs av från rätt till ersättning när arbetslösheten är självförvållad

Under åren 2013-2015 har närmare 376 000 personer påbörjat en ersättningsperiod med arbetslöshetsersättning². För flertalet av dem har arbetslösheten uppkommit till följd av arbetsbrist. Antalet personer som sagt upp sig på egen begäran under nämnda tidsperiod är 44 800. Drygt 11 500 av dem - ca 26 procent - har inte blivit avstängda från rätt till ersättning.

Av bland annat detta skäl har IAF valt att genomföra detta uppdrag.

IAF:s granskning

I denna rapport presenterar IAF resultatet från denna granskning och som avser arbetslöshetskassornas bedömningar av giltiga skäl för att inte ha stängt av sökanden från rätt till ersättning enligt 43 b § första stycket p.1 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen (ALF).

¹ Avstängning i 45 dagar enligt 43 b § första stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF)

² Källa: IAF:s databas ASTAT



Syftet med uppdraget är att granska rättstillämpningen för att utöva tillsyn över arbetslöshetskassornas bedömningar av giltiga skäl.

Granskningen har omfattat ärenden från åtta arbetslöshetskassor där andelen ersättningstagare som inte stängts av från rätten till ersättning uppgick till 30 procent eller mer under det första halvåret 2015.

Slutsatser utgår från det underlag som granskats. Eftersom urvalet är begränsat kan inte resultatet ligga till grund för generaliserbara slutsatser om rättstillämpningen vid de arbetslöshetskassor som granskats.

Granskningens slutsatser

Granskningen har resulterat i följande centrala slutsatser och iakttagelser:

Stor vikt läggs vid den sökandes uppgifter

Granskningen visar att arbetslöshetskassorna i stor utsträckning utgår från sökandes uppgifter. I ärenden där kränkande särbehandling åberopats som skäl till att anställningen avslutats på egen begäran är utredningarna i flera fall bristfälliga.

IAF anser att utredningsskyldigheten innebär att dessa ärenden ska utredas i den omfattning som är skäligt utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Utgångspunkten är att giltiga skäl kan grundas på den sökandes uppgifter då det saknas förutsättningar för att få uppgifterna styrkta.

Skälen utgör inte alltid giltiga skäl i arbetslöshetsförsäkringens mening

Granskningen belyser även att arbetslöshetskassorna i vissa fall har bedömt att utbetalt avgångsvederlag, som bedöms som att arbetsgivaren har varit den drivande parten till uppsägningen, och allmänt missnöje med ledarskap och arbetsuppgifter utgör giltiga skäl. Det finns dock inget stöd för detta i författningen, rättspraxis eller förarbetena.

Arbetslöshetskassorna behöver fokusera mer på utredning och styrkta skäl

IAF:s bedömning är att arbetslöshetskassorna inte alltid utreder ärendena i den omfattning som krävs. En förutsättning för att utredningen ska ligga till grund för att inte stänga av sökanden från rätt till ersättning är att denna kan påvisa att det framkommit skäl som i försäkringens mening är att anses som giltiga skäl. I flera fall saknas det ett sådant underlag.

IAF anser att i de ärenden där medicinska skäl åberopats av sökanden som anledning till att avsluta arbetet på egen begäran framgår inte alltid av läkarintygen att arbetet är olämpligt med hänsyn till sökandes hälsa. Samtidigt kan IAF konstatera att i de fall läkarintygen styrker skälen har det saknats uppgifter om arbetslöshetskassorna har utrett och säkerställt att det inte funnits några möjligheter för sökanden att återgå till vare sig tidigare arbete efter det att



arbetsgivaren vidtagit arbetsanpassade åtgärder eller till annat arbete hos arbetsgivaren.

En bra dokumentation är en viktig komponent i myndighetsutövningen

Granskningen har visat att arbetslöshetskassornas dokumentation i flera fall är bristfällig. Uppgifter som arbetslöshetskassorna inhämtar i sin utredning och som har betydelse för ärendets utgång ska dokumenteras. Detta är en viktig del i myndighetsutövningen. När detta saknas eller är bristfälligt är det svårt att följa och förstå arbetslöshetskassornas bedömningar.

Förbättringsarbete och intern styrning och kontroll stärker rättssäkerheten och minimerar risken för felaktiga utbetalningar

En bristande rättstillämpning innebär alltid en ökad risk för att ersättning betalas ut felaktigt.

Resultatet av denna granskning pekar entydigt på att det finns ett behov av att rättssäkerheten stärks i denna del av försäkringen. Resultatet visar även att det fortfarande förekommer sådana brister som IAF påtalade vid sin föregående granskning³. Även då ansåg IAF att omständigheter som åberopats som skäl för att avsluta anställningen på egen begäran inte alltid kunnat styrkas av sökanden och att det för flera ärenden fanns brister i utredningen.

IAF anser att arbetslöshetskassorna behöver använda flera styrmedel, däribland fortbildning, uppföljning och kontroll, för att stärka rättssäkerheten i denna del av försäkringen.

³ IAF:s rapport 2013:5. Arbetslöshetskassornas tillämpning av reglerna om avstängning från rätt till ersättning.



1 Inledning

Ersättningstagare som har avslutat sin anställning på egen begäran och som sedan inte har stängts av från rätten till arbetslöshetsersättning utgör enligt statistiken för samtliga arbetslöshetskassor fortfarande en hög andel.⁴

IAF har tidigare konstaterat att det funnits vissa brister i rättstillämpningen ifråga om avstängning, vilket framgår av rapporten *Arbetslöshetskassornas tillämpning av reglerna om avstängning från rätt till ersättning 2013:5*. Resultatet av denna granskning, som omfattade samtliga arbetslöshetskassor, visade bl.a. att IAF hade påpekanden i 20 procent av de granskade ärendena⁵.

IAF har initierat en uppföljande granskning av arbetslöshetskassornas tillämpning av bestämmelsen om avstängning från rätt till ersättning när sökanden ansöker om arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet som uppkommit till följd av att denne avslutat sitt arbete på egen begäran enligt 43 b § första stycket p.1 lagen om (1997:238) arbetslöshetsförsäkringen (ALF).

Resultatet av den genomförda granskningen presenteras i denna rapport som syftar till att ge arbetslöshetskassorna ett underlag i styrningen av verksamheten för att förbättra arbetet med arbetslöshetsförsäkringen.

2 Bakgrund

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som ger ekonomiskt stöd i händelse av arbetslöshet. I september 2013 genomfördes en reform för att stärka försäkringens roll som omställningsförsäkring. Bakgrunden var bl.a. att åtgärdsreglerna skulle bli mer tydliga och proportionerliga.

Försäkringsförmåner ska inte utgå till den som själv förorsakar sin egen arbetslöshet

En grundläggande princip för rätt till ersättning är att sökanden inte förorsakat sin egen arbetslöshet, såtillvida att det inte funnits giltig anledning att självmant lämna sitt arbete.

⁴ Statistik från IAF:s databas ASTAT.

⁵ Ärenden som avsåg beslut om att inte stänga av den sökande från ersättning enligt 43 § b första stycket p.1 ALF.



Bestämmelserna om avstängning från rätt till ersättning vid självförvårdad arbetslöshet har sin utgångspunkt i principen om att det inom ett försäkringssystem inte kan utgå försäkringsförmåner till försäkrad som själv vållar ett försäkringsfall⁶.

Bestämmelser av detta slag motverkar missbruk av försäkringen och syftar till att garantera att ersättning utgår endast i sådana fall då detta framstår som motiverat utifrån försäkringens grundsatser. Denna utgångspunkt återkommer i förarbeten till försäkringen⁷.

Prövningen av rätten till ersättning liksom tillämpningen av reglerna inom sanktionssystemet har en betydande roll för försäkringen. För att värna om försäkringens legitimitet är det av vikt att arbetslöshetskassornas rättstillämpning är enhetlig och rättssäker.

3 Motiv till uppdraget

IAF:s tidigare granskning

IAF genomförde under 2012 en första granskning av tillämpningen av bestämmelsen om avstängning enligt 43 b§ första stycket p.1 ALF vid samtliga arbetslöshetskassor. Granskningen avsåg såväl beslut om avstängning som beslut om att inte stänga av sökande från rätten till ersättning. Orsaken till att arbetet upphört var för båda urvalen att den sökande hade avslutat sin anställning på egen begäran. Granskningen omfattade 700 beslut.

Granskningen resulterade i påpekade brister i ärenden där den sökande inte hade blivit avstängda från rätten till ersättning, totalt 20 procent av de granskade ärendena.

IAF ansåg däremot att rättstillämpningen var korrekt och enhetlig i ärenden där sökande hade stängts av från rätten till ersättning. Granskningen i denna del resulterade i påpekande i 1 enskilt ärende.

IAF konstaterade i rapporten att de brister som fanns i arbetslöshetskassornas handläggning avsåg bristande utredningar, ofullständig dokumentation och att de skäl som sökande åberopat inte hade styrkts.

⁶ Prop. 1973:56 Lag om arbetslöshetsförsäkring m.m. s. 75-76.

⁷ Prop. 1973:56 Lag om Arbetslöshetsförsäkring m.m., SOU 1996:150 En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring s. 39-40.



Statistiken visar att flera inte stängs av från rätten till ersättning

IAF:s statistik över arbetslöshetsförsäkringen visar att det är en stor andel ersättningstagare som avslutar sin anställning på egen begäran och som inte blir avstängda från rätten till ersättning.

Sedan 2011 har i genomsnitt 26 procent av alla ersättningstagare som avslutat sin anställning på egen begäran inte stängts av från ersättning.

En orsak kan vara att avstängning inte är aktuell till följd av att flertalet sökanden ansöker om ersättning efter att det har passerat 112 dagar⁸ från det avstängningsgrundande förhållandet. IAF vill även få en bättre analys av omfattningen av så kallade 112-dagarsärenden.

3.1 Syfte

Syftet med detta granskningsuppdrag är att ur ett rättssäkerhets- och likabehandlingsperspektiv granska hur arbetslöshetskassorna tillämpade bestämmelsen om avstängning från rätt till arbetslöshetsersättning vid uppsägning på egen begäran.

Syftet är vidare att belysa arbetslöshetskassornas bedömning om vad som anses vara giltiga skäl.

⁸ 45 § tredje stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen ALF. Kap. 6 om Rättslig grund. Begränsningar i avstängningstiden sid 12.



4 Uppdragets genomförande och avgränsningar

4.1 Uppdragets genomförande

4.1.1 Urval

Granskningen omfattar ett oberoende slumpmässigt urval av ärenden som avgjordes under första halvåret 2015 där sökanden lämnade sin anställning på egen begäran men som inte stängts av från rätten till ersättning.

Urvalet av arbetslöshetskassor utgår från principen om väsentlighet och hög skaderisk. Under tidsperioden den 1 januari 2015 t.o.m. den 30 juni 2015 uppgick andelen ärenden, d.v.s. där sökanden inte stängts av från rätten till ersättning, till i genomsnitt till 23 procent. Urvalet i denna granskning har omfattat de arbetslöshetskassor som hade en andel sökanden som slutat sin anställning på egen begäran och som inte stängts av från rätten till ersättning på 30 procent eller mer under den aktuella tidsperioden.

Det är åtta arbetslöshetskassor som hade en sådan hög andel ersättningstagare och som ingår i urvalet för granskningen. Granskningen har omfattat totalt 216 ärenden.

4.1.2 Metod

Uppdraget har genomförts genom att IAF har begärt in ärenden med fullständigt beslutsunderlag från åtta arbetslöshetskassor. Efter genomförd granskning upprättades ett granskningsprotokoll med påpekanden som skickades till berörd arbetslöshetskassa.

Efter att arbetslöshetskassan har yttrat sig har IAF beaktat samtliga omständigheter och gjort en slutlig bedömning av de påpekanden som funnits. Resultatet av granskningen har redovisats i kassaspecifika rapporter.

Granskning ingår i IAF:s arbete med att följa upp arbetslöshetsförsäkringen. Ärendegranskningen syftar i det här fallet till att bedöma arbetslöshetskassornas rättstillämpning och bedömning av giltiga skäl för att inte stänga av sökanden från rätten till ersättning.

Inga generaliserbara slutsatser

IAF:s bedömningar och slutsatser grundar sig på de ärenden som ligger till grund för denna granskning. Eftersom urvalet är begränsat kan inte resultatet ligga till grund för några generaliserbara slutsatser om de enskilda arbetslöshetskassornas tillämpning och bedömning av vad som är giltig anledning att lämna sitt arbete utan att stängas av från rätt till ersättning enligt 43 b § första stycket p.1 ALF.



4.1.3 Avgränsning

Uppdraget avser anställningsärenden där sökande avslutat sin anställning på egen begäran och inte stängts av från rätten till ersättning enligt 43 b § första stycket p.1 ALF.

5 Rapportens disposition

I kapitel 6 beskrivs bestämmelsen om avstängning från rätt till ersättning när en sökande lämnat sitt arbete. I kapitel 7 redogörs närmare för de allmänna grundkraven för giltiga skäl och särskilt den sökandes och arbetsgivarens skyldigheter. Kapitlet avslutas med en särskild del om giltiga skäl och en beskrivning av skäl som ofta åberopas som anledning till uppsägning på egen begäran.

Kapitel 8 består av en redogörelse för arbetslöshetskassornas utrednings- och dokumentationsskyldighet.

Granskningens resultat redovisas i text- och diagramform i kapitel 9. I kapitel 10 presenteras IAF:s slutsatser.

6 Rättslig grund

Den som utan giltig anledning lämnar sitt arbete ska stängas av från rätt till ersättning.

Av 43 b § första stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) framgår bl.a. att en sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar om han eller hon utan giltig anledning lämnat sitt arbete.

Det framgår vidare av 43 b § andra stycket ALF att sökanden istället ska stängas av i 20 ersättningsdagar om det är sannolikt att arbetet skulle ha varat i högst 10 dagar. Om sökanden lämnar sitt arbete utan giltig anledning en andra gång i anslutning till eller inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon på nytt stängas av från rätt till ersättning enligt första eller andra stycket. Om förhållandet upprepas en tredje gång under samma ersättningsperiod, har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

Begränsningar i avstängningstiden

Av 45 § tredje stycket ALF framgår att en avstängning inte får pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från det avstängningsgrundande förhållandet. Om ny grund för avstängning inträffar under pågående avstängningstid, får avstängningen med anledning av det nya avstängningsgrundande förhållandet inte pågå längre än 112 kalenderdagar räknat från utgången av den föregående avstängningstiden.



7 Giltiga skäl att avsluta sin anställning på egen begäran

Detta kapitel inleds med ett avsnitt om allmänna utgångspunkter för giltiga skäl. Därefter följer ett avsnitt med de vanligaste skälen som åberopats vid uppsägning på egen begäran och vad som särskilt gäller vid utredningen och bedömningen av dessa.

7.1 Allmänt om giltiga skäl

Det kan finnas flera anledningar till att avsluta en anställning på egen begäran. Arbetslöshetskassan har vid ansökan om ersättning att ta ställning till de omständigheter som den sökande åberopar och pröva om det föreligger giltiga skäl för att inte stänga av den sökande från ersättning.

Grundläggande krav

Den bärande principen, som är sprungen ur tidiga förarbeten, är att giltig anledning avser sådant förhållande som den sökande överhuvudtaget inte kunnat råda över. En förutsättning för att en sökande ska anses ha giltig anledning att avsluta sitt arbete på egen begäran är att det finns starka skäl. Sådana skäl är att sökanden inte fått ut lön av arbetsgivaren, att arbetet är olämpligt av hälsoskäl eller att den enskilde utsatts för kränkande särbehandling⁹. Rättspraxis visar på att familjeskäl i vissa fall kan utgöra giltiga skäl att avsluta sin anställning¹⁰.

Det krävs dessutom att den sökande kan påvisa att konstruktiva försök gjorts för att komma tillrätta med situationen och att det inte finns förutsättningar för att fortsätta sitt arbete hos arbetsgivaren.

Bestämmelsen om att stängas av från rätten till ersättning markerar således vikten av att en försäkringsförmån endast kan betalas ut när grundsatserna i försäkringssystemet är uppfyllda.

7.2 Den sökandes skyldigheter

Det är den sökande som ska kunna visa att det inte längre finns förutsättningar för en fortsatt anställning hos arbetsgivaren. Utgångspunkten är att personen har gjort konstruktiva försök för att komma tillrätta med problemen och denne bör dessutom ha medverkat till de åtgärder som arbetsgivaren föreslagit och vidtagit. Exempel är att den sökande påtalat det eller de förhållandena, som är orsak till

⁹ SOU 1996:150 En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring, s. 143.

¹⁰ Kammarrätten i Jönköping dom 2007-02-23 i mål nr 1424-06.



att han eller hon lämnat sin anställning för arbetsgivaren, medverkat i arbetsplatsutredning och godtagit de arbetsplatsåtgärder som krävs.

7.3 Arbetsgivarens skyldigheter

Arbetsgivaren har en arbetsrättslig skyldighet att genomföra arbetsanpassning och erbjuda rehabilitering. Detta följer av bestämmelser i främst arbetsmiljölagen (1977:1160) AML och tillhörande föreskrifter.

Arbetsgivarens ansvar är långtgående, bl.a. ska det finnas rutiner och en organisation för att bedriva verksamheten med arbetsanpassning och rehabilitering.¹¹ Detta innebär att arbetsgivaren har till ansvar att bl.a. vidta arbetsanpassade åtgärder, ändra arbetsuppgifter, erbjuda arbetsträning och omplacering om möjligt m.m.

7.4 Särskilt om giltiga skäl

7.4.1 Hälsoskäl

Ett tydligt orsakssamband mellan hälsoskäl och arbetsuppgifterna

Hälsoskäl kan vara en omständighet som utgör giltigt skäl för att avsluta anställningen på egen begäran utan att stängas av från rätten till ersättning.

En förutsättning för att det ska anses kunna utgöra giltiga skäl att avsluta sitt arbete är således att det finns ett tydligt samband mellan hälsoskäl och arbetsuppgifterna samt att möjligheten till omplacering eller annan åtgärd hos arbetsgivaren är uttömd innan anställningen avslutas.

Läkarintygets betydelse för att styrka giltiga skäl

Det framgår av 19 c § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen (ALF Fo) att hälsoskäl ska vara styrkta med ett läkarintyg som har utfärdats innan anställningen upphörde och att den sökande inte kan återgå vare sig till tidigare arbete eller annat arbete hos arbetsgivaren.

IAF anser att läkarintyget ska innehålla uppgifter om den sökandes medicinska tillstånd vid tiden för anställningens upphörande samt uppgift om varför och i vilken omfattning arbetet är olämpligt ur hälsosynpunkt. I intyget ska läkaren även ge en bedömning om den sökande kan återgå till arbetet efter ett tillfrisknande eller om det medicinska tillståndet är beständigt och förhindrar en återgång i arbete.

¹¹ 2§, 10§ Arbetsanpassning och rehabilitering, Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1994:1).



Ett läkarintyg som endast återger den sökandes beskrivning av sin hälsa är inte tillräckligt för att styrka hälsoskäl.

7.4.2 Kränkande särbehandling

Den som utsätts för kränkande särbehandling kan ha giltig anledning att avsluta sin anställning på egen begäran.

Av förarbetena till 43 b § ALF framgår bl.a. att den som lämnar sin anställning på grund av att hon eller han har utsatts för kränkande särbehandling ska anses ha haft giltig anledning att lämna arbetet. En förutsättning är att förhållandet styrkts med läkarintyg eller liknande och att konstruktiva försök gjorts för att komma till rätta med problemen¹².

I vissa fall kan omständigheterna vara sådana att det rimligen inte kan ställas som ett absolut krav på att sökande ska styrka att kränkande särbehandling förekommit¹³. Det kan t.ex. avse ett ärende där den sökande har arbetat på en mindre arbetsplats. Den sökande och arbetsgivaren har lämnat motstridiga uppgifter om vad som har hänt och att den sökande inte har möjlighet att få någon annan - exempelvis tidigare medarbetare eller facklig representant - att styrka hans eller hennes uppgifter om att ha varit utsatt för kränkande särbehandling. I sådant fall får arbetslöshetskassorna göra en bedömning om den sökandes uppgifter om kränkande särbehandling är trovärdiga. En förutsättning för detta är att den sökande lämnat en tämligen utförlig redogörelse för vilka uttryck den kränkande särbehandlingen har tagit.

Upprepat och under en sammanhängande tid

Med kränkande särbehandling avses att det under en sammanhängande tid har varit fråga om upprepade trakasserier, mobbing eller dylikt som medfört missaktning av den enskilde.

Enligt Arbetsmiljöverkets definition är kränkande särbehandling

”handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap”¹⁴

Det krävs att konstruktiva försök har vidtagits för att förhindra fortsatta trakasserier, mobbing och diskriminering m.m.

¹² Prop. 1995/96:25 s. 126.

¹³ Arbetsmarknadsutskottet 1995/96: AU 2y s. 25-26.

¹⁴ 4§ Arbetsmiljöverkets föreskrifter ASF 2015:4.



Den sökande måste kunna visa att han eller hon försökt komma tillrätta med situationen på arbetsplatsen. Konstruktiva försök innebär att påtala situationen för främst arbetsgivaren, fackförbundet eller skyddsombud och medverka i de åtgärder som föreslås.

En förutsättning för att det ska kunna utgöra giltiga skäl är således att den kränkande särbehandlingen är av viss beskaffenhet och omfattning samt att sökande har vidtagit åtgärder i försök att komma tillrätta med problemen i den utsträckning som situationen kräver.

I underlaget till arbetslöshetskassan ska det framgå vilka åtgärder som vidtagits efter att problemen uppmärksammats samt om den sökande har accepterat och medverkat i de föreslagna arbetsmiljöåtgärderna.

Om den sökande inte har påtalat sin situation för arbetsgivaren eller sitt fackförbund - om denne är facklig medlem - ska detta som regel bedömas som att inga konstruktiva försök har gjorts och att det därför saknas giltigt skäl för uppsägning på egen begäran.

När konstruktiva försök inte är möjliga

Förutsättningarna kan i vissa fall vara sådana att möjligheten till konstruktiva försök begränsas t.ex. hos en privat arbetsgivare med få anställda. Det kan också förekomma att arbetsgivaren struntar i att fullgöra sina skyldigheter att försöka komma tillrätta med problemen, vilket den sökande inte ska lastas för.

7.4.3 Flytt av gemensamt hem och omlokalisering av arbetsplats

Flytt av gemensamt hem och omlokalisering av arbetsplats *kan i vissa fall* utgöra giltiga skäl för uppsägning på egen begäran.

Ny bostadsort

Ett sådant skäl är flytt till ny bostadsort. En förutsättning är att den sökande har varit sammanboende innan make/maka eller sambo fått antingen en tillsvidareanställning eller en provanställning på annan ort. Det krävs dessutom att den anställning som man säger upp sig från ligger utanför dagpendlingsavstånd från den nuvarande bostadsorten.

Arbetsgivaren omlokaliserar

Ett annat giltigt skäl kan vara om arbetsgivaren omlokaliserar verksamheten till en annan ort som inte är inom dagpendlingsavstånd. En förutsättning är att den sökandes hemförhållanden är sådana att en flytt skulle medföra väsentliga olägenheter för dennes familj.

Dessa omständigheter har tidigare angetts som giltiga skäl i föreskrifter utfärdade av IAF. Föreskrifterna har sedermera upphävts. Rättsläget gör att arbetslöshetskassan måste pröva omständigheterna i det enskilda fallet.



8 Arbetslöshetskassans utrednings- och dokumentationsskyldighet

Garantier för insyn och för en omsorgsfull prövning

Eftersom arbetslöshetskassans handläggning av ärenden är fråga om myndighetsutövning har arbetslöshetskassan en utrednings- och dokumentationsskyldighet. Detta ska garantera en omsorgsfull och saklig prövning av ärendena liksom en enhetlig rättstillämpning.

Justitieombudsmannen¹⁵ har i beslut uttalat att förvaltningslagens bestämmelser bör vara vägledande, trots att arbetslöshetskassorna inte är myndigheter. Utgångspunkten är därför att ett ärende ska bli så utrett som dess beskaffenhet kräver och att arbetslöshetskassans ställningstagande ska grundas på ett fullständigt beslutsunderlag. Uppgifter som har betydelse för ärendet och som inhämtas muntligen ska likaså dokumenteras.

Att utreda och bedöma om den sökande haft giltiga skäl för att inte stängas av från rätten till ersättning omfattar bland annat den sökandes redogörelse om omständigheterna för sin uppsägning, intyg som styrker åberopade skäl, dokumenterade uppgifter om att den sökande gjort konstruktiva försök eller orsakerna till varför hon eller han inte vidtagit sådana försök. I utredningen ska även finnas uppgifter om arbetsgivarens åtgärder för att komma tillrätta med situationen m.m.

Det är väsentligt att arbetslöshetskassans slutliga bedömning och motivering till beslut finns redovisad.

¹⁵ Justitieombudsmannens (JO) beslut den 5 maj 2015, 6945-2013, den 20 april 2009, dnr 6048-2008 och den 16 juli 2010, dnr 5600-2009.



9 Granskningsresultat

I det här kapitlet redogörs för resultatet av granskningen. Inledningsvis presenteras resultatet i form av statistik och därefter följer en beskrivning av arbetslöshetskassornas utredning och bedömning av giltiga skäl.

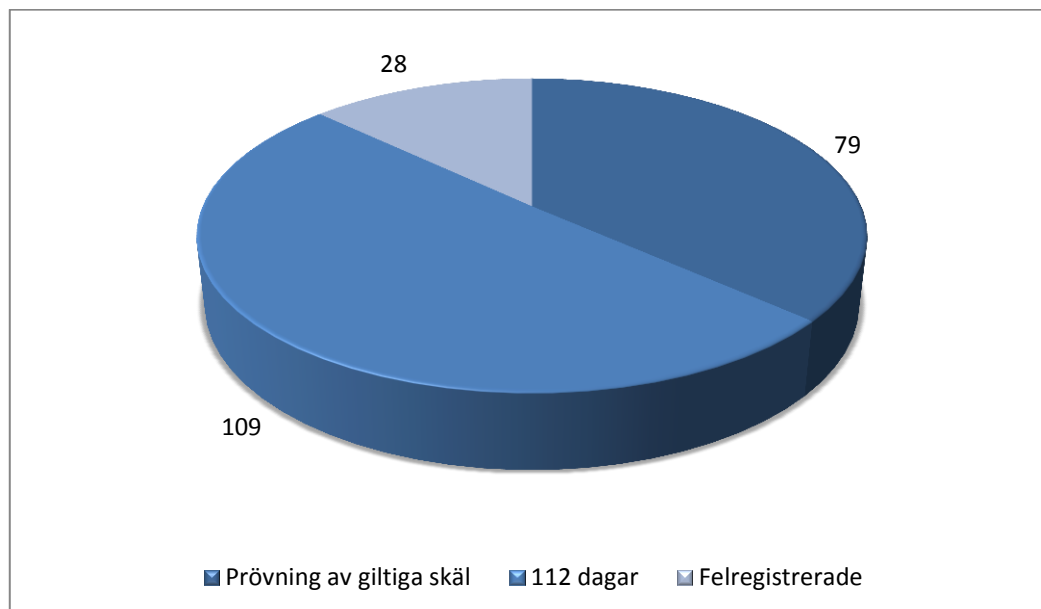
Bedömningarna och slutsatserna grundas på det underlag som ingått i granskningen. Eftersom urvalet är begränsat kan inga generella slutsatser dras om de enskilda arbetslöshetskassornas rättstillämpning.

9.1 Statistik

Granskningen omfattar totalt 216 ärenden fördelade på åtta arbetslöshetskassor med beslut som fattades under första halvåret 2015.

Diagram 1 visar en fördelning av det totala underlaget där 79 ärenden har prövats för giltiga skäl och 29 ärenden var felregistrerade. För 109 ärenden hade 112 dagar passerat och ingen prövning av giltiga skäl har därför varit aktuell.

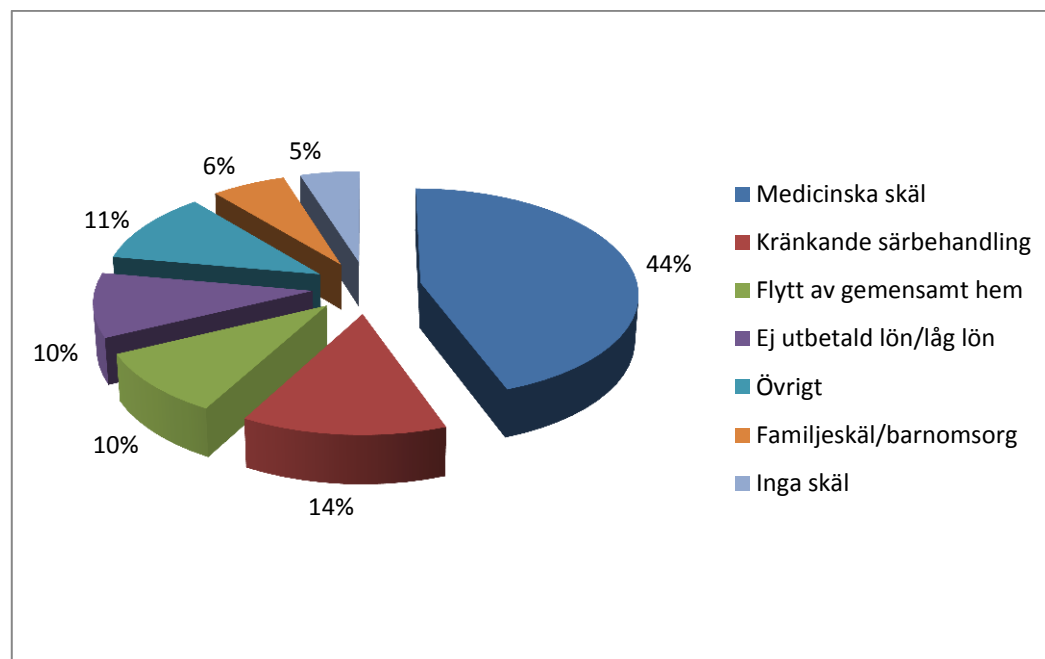
Diagram 1. Fördelning av samtliga ärenden (antal)





I granskningen har ärendena fördelats inom ett antal kategorier utifrån de skäl som den sökande åberopat. Diagram 2 visar denna fördelning där medicinska skäl och kränkande särbehandling utgör de största kategorierna.

Diagram 2. Kategorier utifrån åberopat skäl

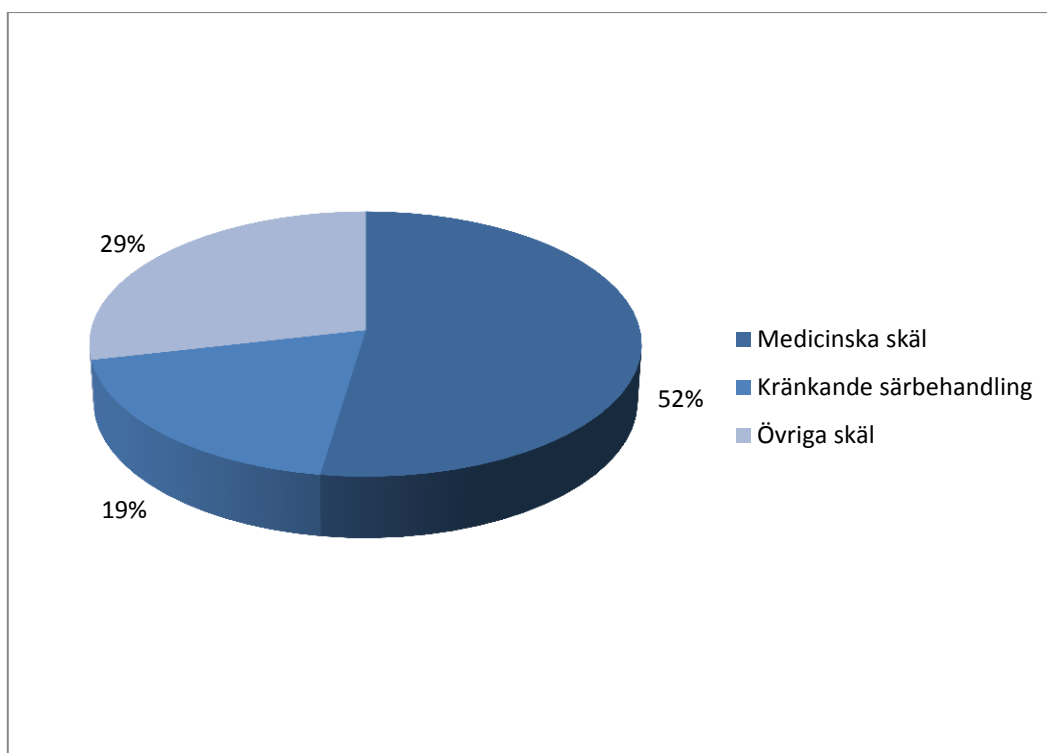


IAF hade påpekanden i drygt 56 procent av ärendena där arbetslöshetskassorna prövat frågan om giltiga skäl.

Av dessa påpekanden gäller 52 respektive 19 procent kategorierna medicinska skäl och kränkande särbehandling. Övriga fem kategorier utgör sammantaget 29 procent av påpekandena. Detta illustreras i diagram 3.



Diagram 3. Fördelningen av påpekanden i enskilda ärenden utifrån kategorier



9.1.1 Arbetslöshetskassornas yttranden

Efter att respektive arbetslöshetskassa tagit del av IAF:s granskningsprotokoll med påpekanden i enskilda ärenden har det i yttranden till IAF framkommit:

- En av arbetslöshetskassorna har tidigare genomfört en ärendegranskning som visat samma brister som IAF:s granskning påtalar.
- Några av arbetslöshetskassorna kommer att genomföra utbildningsinsatser i syfte att förbättra rättstillämpningen och belysa vikten av att dokumentera uppgifter som har betydelse i ärendena.
- Arbetslöshetskassorna instämmer i vissa fall i IAF:s bedömning och påpekanden av de granskade ärendena och i andra fall inte.



9.2 Arbetslöshetskassornas utredning och bedömning av giltiga skäl.

9.2.1 Skälet som den sökande åberopar

Intygen styrker inte alltid skälen

Intyg som styrker den enskildes uppgifter är ett centralt underlag och har således en avgörande betydelse vid bedömningen av giltiga skäl.

Granskningen visar att arbetslöshetskassorna har begärt in läkarintyg i ärenden där medicinska skäl åberopats av sökanden. I flera fall har det dock inte framgått av läkarintyget att arbetet är olämpligt med hänsyn till sökandes hälsa och om läkaren bedömer att det medicinska tillståndet är beständigt och förhindrar en återgång till arbetet.

Det förekommer även att läkarintyg har utfärdats efter att anställningen har upphört och i vissa fall saknas den medicinska bedömningen då intyget endast återger sökandens egen beskrivning av sin hälsa.

IAF har uppmärksammat att intyg som ingivits i ärenden där kränkande särbehandling åberopats som skäl återger den sökandes uppgifter, utan att kompletteras med en självständig bedömning från intygsgivaren.

Den sökandes uppgifter

Det framkommer i granskningen att arbetslöshetskassorna, i ca tre fjärdedelar delar av de ärenden där IAF haft påpekanden, fäst avgörande vikt vid den sökandes uppgifter trots att underlaget inte visar att förutsättningarna för giltiga skäl är uppfyllda.

Missnöje med arbetsuppgifter och arbetsplatsen m.m.

Granskningen visar att omständigheter som bl.a. fördelningen av arbetsuppgifter, arbetstidens förläggning - utan att det gjorts gällande att förläggningen skulle strida mot arbetstidsregler - samt allmänt missnöje över organisation och ledarskap har bedömts som giltiga skäl och grund för att inte stänga av sökanden från ersättning. Bristande uppskattning av sökandes arbetsinsatser är ett annat exempel som har bedömts som giltig anledning att sluta sin anställning.

Avgångsvederlag i samband med att anställningen avslutats på egen begäran

Granskningen visar även att det finns arbetslöshetskassor som tillämpar principen om att det föreligger giltigt skäl i försäkringens mening när den sökande slutat på egen begäran fått ett avgångsvederlag.



Enligt yttranden från ett par arbetslöshetskassor anses det vara i arbetsgivarens intresse att den anställda slutar sitt arbete och därför medges en ekonomisk kompensation. Arbetsgivaren bedöms således vara den drivande parten. Denna hantering uppges vara en vedertagen praxis för arbetslöshetskassorna i allmänhet.

9.2.2 Arbetslöshetskassans utredning

Arbetsplatsrelaterade åtgärder innan anställningen avslutas

Granskningen visar att i flera fall har inte frågan om omplacering eller andra arbetsanpassade åtgärder utretts i den omfattning som krävs.

Det finns ärenden där medicinska skäl angetts som orsak till uppsägning och där läkarintyg påvisar ett tydligt orsakssamband mellan hälsotillståndet och arbetsuppgifterna, men där arbetslöshetskassan inte överhuvudtaget utrett om det funnits möjlighet till att återgå till annat arbete hos arbetsgivaren.

Konstruktiva försök att komma tillrätta med situationen

Granskningen visar att i några ärenden där sökanden avslutat sitt arbete på egen begäran och åberopar kränkande särbehandling som skäl till sin uppsägning framkommer inte att den sökande gjort tillräckliga försök för att komma tillrätta med problemen på arbetsplatsen. Därmed är inte kravet på konstruktiva försök uppfyllt. I några ärenden har det dessutom framkommit att sökanden avstått från att kontakta arbetsgivare, fackförbund eller skyddsombud.

I övervägande del av de ärenden som har varit bristfälligt utredda saknas uppgifter om arbetslöshetskassornas utredningsåtgärder, bl.a. om kontakt tagits med arbetsgivare.

Dokumentation

Det framgår av granskningen att dokumentationen av arbetslöshetskassornas utredningsåtgärder är bristfällig eller saknas helt i flera ärenden.

Dessutom framgår det sällan vilka omständigheter som har varit avgörande för arbetslöshetskassornas bedömning och beslut om att inte stänga av sökanden från rätten till ersättning. I flera fall anges endast ”ingen avstängning” eller ”avstängning = ok”.



10 Slutsatser

I det här kapitlet gör IAF en slutlig bedömning av hur arbetslöshetskassorna har tillämpat bestämmelsen om avstängning från rätt till ersättning. Här redogörs för de slutsatser som IAF anser ha betydelse för den fortsatta rättstillämpningen och för en ökad rättssäkerhet.

Rättstillämpningen är för generös

Förutsättningarna för giltiga skäl anges i författningsbestämmelsen, dess förarbeten och den restriktivitet som rättspraxis har utformat. Utgångspunkten är att det krävs starka skäl för att en försäkringsförmån ska betalas ut vid självförvårdad arbetslöshet.

Utifrån det underlag som granskats är IAF:s sammanfattande bedömning att det finns en rättstillämpning som i vissa avseenden inte är förenlig med lagstiftarens intentioner. Detta mot bakgrund av att underlaget inte alltid styrker giltiga skäl och att vissa omständigheter godtagits som inte kan anses utgöra giltiga skäl i försäkringens mening.

Granskningen visar att det i stor utsträckning saknas underlag som styrker att sökanden haft giltiga skäl att avsluta sin anställning på egen begäran och undgå avstängning.

IAF konstaterar också att arbetslöshetskassorna har godtagit skäl som inte utgör giltiga skäl i försäkringens mening. Granskningen har dessutom belyst att det har utformats en praxis som inte har stöd i författning, rättspraxis eller förarbeten när avgångsvederlag bedöms som ett generellt hinder mot avstängning.

- ✓ IAF anser att arbetslöshetskassorna bör sträva efter att få en mer rättssäker och enhetlig rättstillämpning av giltiga skäl.

Stor vikt läggs vid den sökandes uppgifter

Granskningen visar att arbetslöshetskassorna i stor utsträckning utgår från sökandes uppgifter. I ärenden där kränkande särbehandling angetts som skäl till att anställningen avslutats på egen begäran är utredningarna i stor utsträckning bristfälliga. I flera fall styrker inte ingivna intyg att omständigheterna utgör giltiga skäl och det framkommer inte att sökanden gjort konstruktiva försök i den utsträckning som kan krävas för att komma tillrätta med problemen.

Av förarbetena framgår det att förhållandena skiftar alltför mycket för att det ska vara möjligt att slå fast vad som kan utgöra giltig anledning och vad som ska krävas för att visa detta. Hänsyn måste därför tas till omständigheterna i det enskilda fallet.



IAF anser att utredningsskyldigheten innebär att dessa ärenden ska utredas i den omfattning som är skälig utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Utgångspunkten är att kontakt tas med arbetsgivaren. Arbetslöshetskassan kan enligt IAF:s uppfattning inte underlåta att kontakta arbetsgivaren om det inte finns en utredning som styrker att sökande påtalat för arbetsgivaren hur han eller hon uppfattat sin situation. Detta följer av Arbetsmarknadsutskottets uttalande¹⁶.

Det är i undantagsfall som giltiga skäl enbart kan grundas på den sökandes uppgifter och då ska det saknas förutsättningar att få uppgifterna styrkta.

När skälen inte utgör giltigt skäl i försäkringens mening

En del sökanden har undgått avstängning eftersom arbetslöshetskassorna har bedömt att utbetalt avgångsvederlag, missnöje med ledarskap och fördelningen av arbetsuppgifter utgör giltiga skäl. Det finns inget stöd i författning, rättspraxis eller förarbeten för att betrakta dessa omständigheter som giltiga skäl.

Det är IAF:s uppfattning att arbetslöshetskassorna inte kan underlåta att tillämpa reglerna om avstängning från rätt till ersättning enbart på den grunden att en sökande som har avslutat anställningen även ingått en överenskommelse om avgångsvederlag med sin tidigare arbetsgivare. Det finns inte några bestämmelser om undantag i lagstiftningen och i tillhörande föreskrifter.

Att en anställning avslutats på den sökandes egen begäran framgår av uppgifter i anmälan om arbetslöshet, i arbetsgivarintyget och i överenskommelsen om avgångsvederlag. Flertalet arbetslöshetskassor har dessutom ett kompletterande formulär där den sökande närmare får redogöra för orsakerna till sitt beslut att säga upp sig självmant.

IAF anser att arbetslöshetskassorna inte kan bortse från sådana samstämmiga uppgifter som finns i det underlag som den sökande lämnat till arbetslöshetskassan och utgå från att denne inte självmant har slutat sin anställning därför att arbetsgivaren har varit villig att betala ett avgångsvederlag.

Frågan om arbetslöshetskassorna kan underlåta att stänga av sökanden - som enligt uppgift slutat sin anställning på egen begäran - från rätt till ersättning enbart på den grunden att han eller hon har fått ett avgångsvederlag är föremål för prövning i Förvaltningsrätten i Linköping.¹⁷

- ✓ IAF anser att arbetslöshetskassorna behöver säkerställa att skälen är tillräckligt styrkta och giltiga i försäkringens mening.

¹⁶ Arbetsmarknadsutskottet 1995/96: AU 2y s. 25-26.

¹⁷ Förvaltningsrätten i Linköpings mål nr 528-16, 530-16 och 532-16.



Utredningsskyldigheten brister

Vid myndighetsutövning, som att pröva frågan om avstängning från ersättningsrätt, ska arbetslöshetskassorna se till att beslutsunderlaget är komplett och att ärendet blir tillräckligt utrett. En förutsättning för att utredningen ska ligga till grund för att inte stänga av sökanden från ersättning är att denna kan påvisa att det framkommit skäl som i försäkringens mening är att anses som giltiga skäl.

IAF:s övergripande slutsats är att arbetslöshetskassorna i flera fall brister i sin utredningsskyldighet. Detta mot bakgrund av att det i flera fall inte har utretts om möjligheten till arbetsplatsrelaterade åtgärder har funnits innan anställningen avslutades. Bristande utredningar innebär dessutom en ökad risk för felaktigt utbetalda ersättningar.

Utredningen och underlaget i ärenden, intyg och andra inhämtade uppgifter, ska därmed styrka och bidra till att bl.a. säkerställa att det är ifråga om sådan kränkande särbehandling som uppfyller kravet på giltiga skäl, att konstruktiva försök gjorts för att komma tillrätta med problemen eller att omplacering eller annan åtgärd inte står till buds hos arbetsgivaren.

Flertalet läkarintyg har inte kunnat påvisa ett tydligt orsakssamband mellan arbetsuppgifterna och ohälsan. Några av läkarintygen har dessutom utfärdats efter att anställningen har upphört och en del av intygen saknar den medicinska bedömningen och innehåller endast sökandenas beskrivning av sina hälsotillstånd.

Samtidigt kan IAF konstatera att i de fall läkarintygen styrker skälen har det ibland saknats uppgifter om att arbetslöshetskassorna utrett och säkerställt att det inte finns några möjligheter för den sökande att återgå till vare sig tidigare arbete efter det att arbetsgivaren vidtagit arbetsanpassade åtgärder eller till annat arbete hos arbetsgivaren.

- ✓ IAF anser att arbetslöshetskassorna behöver säkerställa att nödvändiga utredningsåtgärder vidtagits för att minimera risken för att ersättning betalas ut felaktigt.

Arbetslöshetskassorna kan förbättra dokumentationen

En bra dokumentation är en viktig komponent i myndighetsutövningen. I flera fall har dokumentationen dock varit bristfällig.

För att förstå hur arbetslöshetskassorna kommit fram till sitt beslut krävs att dokumentationen speglar arbetslöshetskassornas resonemang och de omständigheter som arbetslöshetskassorna fäst avgörande vikt vid.



IAF har påtalat samma brister vid tidigare granskning

Resultatet av denna granskning visar att det fortfarande förekommer samma brister som påtalades i samband med den föregående granskningen¹⁸. Även då ansåg IAF att sökanden inte alltid kunnat styrka de omständigheter som åberopats som skäl för att avsluta anställningen på egen begäran och att det för flera ärenden fanns brister i utredningen. Därtill noterade IAF att dokumentationen var undermålig.

Ett stort antal beslut vilar också på en rättssäker grund

En annan övergripande slutsats är att i övriga delar hanteras ärenden i enlighet med gällande lagstiftning. Granskningen har även visat att - i drygt 40 procent av ärendena - har det framkommit omständigheter som är av den karaktären att det kan hänföras till giltiga skäl. Detta får följaktligen anses uppfylla kravet på att besluten i dessa delar vilar på en rättssäker grund.

Det saknas förutsättningar för avstängning i hälften av ärendena p.g.a. 112 dagar har passerat

Statistiken visar en tydlig indikation på att många sökanden inte stängs av från ersättning, trots att arbetslösheten uppkommit till följd av uppsägning på egen begäran.

Denna granskning har visat att 112 dagar har passerat när flertalet sökanden har ansökt om ersättning och därför har bestämmelsen om avstängning inte varit tillämplig.

IAF anser att det är angeläget att registreringen i det ärendehanteringssystem som kommer att ersätta ÄGA även kan omfatta ett ifyllande om att 112 dagar passerat vid ansökan om arbetslöshetsersättning. En sådan uppgift i ärendesystemet skulle möjliggöra för IAF att vid uttag av statistik sortera bort s.k. 112 dagars ärenden och få ett urval av ärenden där arbetslöshetskassorna prövat frågan om giltiga skäl.

Ett förstärkt fokus på registrering

IAF anser att arbetslöshetskassorna behöver i sin interna styrning och kontroll av verksamheten, behöver följa upp registreringen i ÄGA. Anledningen är att flera ärenden i granskningen har fått utgå eftersom arbetslösheten har uppkommit till följd av arbetsbrist. Brister i registreringen medför att uppgifterna i IAF:s databas ASTAT blir felaktiga, vilket ger upphov till en missvisande statistik av

¹⁸ IAF:s rapport 2013:5. Arbetslöshetskassornas tillämpning av reglerna om avstängning från rätt till ersättning.



arbetslöshetsförsäkringen. Det skapar dessutom problem i urvalen till tillsynsinsatser.

11 Uppföljning

De åtta granskade arbetslöshetskassorna ska till IAF redogöra för vilka åtgärder som har vidtagits utifrån de i rapporten identifierade utvecklingsområdena och som framgår av slutsatserna i kapitel 10.

Den skriftliga redogörelsen ska vara IAF tillhanda senast den 1 mars 2017.



12 Käll- och litteraturförteckning

Författningar

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF)

Förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen (ALFFo)

Rättsfall

Kammarrätten i Jönköpings dom 2007-02-23 i mål nr 1424-06

Förvaltningsrätten i Linköpings mål nr 528-16, 530-16 och 532-16

Offentliga tryck

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1995/96 AU 2y

Prop. 1995/96:25 En politik för arbete, trygghet och utveckling

Prop. 1973:56 Lag om arbetslöshetsförsäkring m.m.

SOU 1996:150 En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring

Övrigt

IAF:s rapport 2013:5. Arbetslöshetskassornas tillämpning av reglerna om avstängning från rätt till ersättning

IAF:s databas ASTAT

Justitieombudsmannens (JO) den 5 maj 2015 dnr 6945-2013, den 20 april 2009 dnr 6048-2008 och den 16 juli 2010 dnr 5600-2009

Arbetsmiljöverkets föreskrifter ASF 2015:4

Arbetsmiljöverkets föreskrifter *Arbetsanpassning och rehabilitering*, AFS 1994:1