

BESLUT

Datum
2025-02-28

Dnr
2525-2024

Sid
1 (5)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för flera brister i ett ärende om stöd till start av näringsverksamhet och för att den felaktiga handläggningen fortsatte långt efter att myndigheten insett och medgett bristerna

Beslutet i korthet: JO anser att Arbetsförmedlingen har brutit i flera avseenden vid handläggningen av ett ärende om stöd till start av näringsverksamhet. Handläggningstiden var oacceptabelt lång och myndigheten underrättade inte den enskilde någon gång under handläggningen om att hennes ärende bedömdes bli väsentligt försenat. Den dokumentation och registrering av handlingar som hade gjorts i ärendet var dessutom mycket bristfällig. Därutöver uppmanade Arbetsförmedlingen den enskilde vid flera tillfällen att komplettera ärendet på ett visst sätt, trots att det saknades rättsligt stöd för ett sådant krav.

JO ser särskilt allvarligt på att Arbetsförmedlingens handläggning fortsatte på samma sätt även efter att myndigheten hade yttrat sig till JO och medgett bristerna i ärendet. JO förväntar sig att en myndighet, efter att ha medgett brister i handläggningen, ser till att den fortsatta handläggningen inte präglas av samma brister och anser att det är mycket anmärkningsvärt att det som Arbetsförmedlingen medgav i sitt yttrande inte ledde till en mer korrekt handläggning. JO ser också allvarligt på bristerna i ärendet mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen tidigare har fått kritik för liknande brister, såsom långsam handläggning och att inte ha iakttagit legalitetsprincipen. Sammantaget förtjänar Arbetsförmedlingen allvarlig kritik för bristerna i ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO den 19 mars 2024 klagade AA på Arbetsförmedlingen och framförde att handläggningen av hennes ärende om stöd till start av näringsverksamhet hade varit långsam och att myndigheten inte hade underrättat henne om väsentlig försening. Hon framförde även att Arbetsförmedlingen hade lämnat motstridig information om på vilket sätt hon skulle komplettera ärendet.

Utredning

JO hämtade in handlingar i AA:s ärende. Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan.

Myndigheten skulle särskilt beröra frågan om handläggningstid och underrättelse om väsentlig försening.

I ett yttrande den 17 juni 2024 uppgav Arbetsförmedlingen att AA:s ärende inte hade handlagts så snabbt och effektivt som kan förväntas. Myndigheten hade inte heller underrättat henne om att ärendet hade blivit väsentligt försenat. Dessutom uppgav Arbetsförmedlingen att myndigheten har haft som rutin att kräva att den som ansöker om stöd till start av näringsverksamhet ska ge in en affärsplan som har upprättats i en särskild mall. Trots att ett sådant krav saknar stöd i rättsordningen ombads AA att använda mallen.

AA kommenterade yttrandet och uppgav att Arbetsförmedlingen hade varit passiv även efter sitt yttrande till JO. Myndigheten hade dessutom upprepat kravet på att hon skulle ge in affärsplanen i en särskild mall.

JO hämtade på nytt in handlingar i AA:s ärende och begärde därefter att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över vad som hade hänt i ärendet efter myndighetens yttrande den 17 juni 2024.

I ett yttrande den 20 januari 2025 uppgav Arbetsförmedlingen att rutinen att begära in affärsplanen i en särskild mall upphävdes i juni 2024. Trots det angav myndigheten, i en begäran om komplettering i oktober 2024, att det var nödvändigt att använda mallen för att ärendet skulle kunna handläggas. Arbetsförmedlingen medgav även att myndigheten hade fortsatt att vara passiv efter sitt tidigare yttrande. Myndigheten hade inte heller underrättat AA om väsentlig försening.

AA kommenterade även detta yttrande.

Bedömning

Kort beskrivning av ärendet

Av utredningen framgår att AA gav in en ansökan om stöd till start av näringsverksamhet och en affärsplan i början av september 2023. I oktober överlämnades ärendet till den enhet inom myndigheten som skulle utreda och fatta beslut. Efter fyra månader, i februari 2024, uppmanades AA att ge in en ny affärsplan. Under våren 2024 förekom vissa kontakter mellan Arbetsförmedlingen och AA, bl.a. uppmanades hon ånyo i maj att komplettera ärendet, och i september hölls ett uppföljningsmöte varefter AA skickade in sin affärsplan på nytt. Även i oktober deltog AA i ett uppföljningsmöte. Efter mötet uppmanade Arbetsförmedlingen henne att komplettera affärsplanen på visst sätt. En ny begäran om komplettering skickades till AA i början av december och den 23 december 2024 avslutades ärendet.

Legalitetsprincipen

Av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag

eller annan föreskrift. Avsikten är att förvaltningen ska vara normenlig och inte godtycklig. Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § första stycket FL där det anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

AA har vid minst fyra tillfällen uppmanats att lämna in en affärsplan upprättad i en särskild mall trots att det saknats rättsligt stöd för ett sådant krav. Jag noterar att AA uppmanades att använda mallen både i oktober och december 2024, dvs. efter det att Arbetsförmedlingen i sitt yttrande till JO uppgett att rutinen hade upphävts eftersom det inte fanns något lagligt stöd för den. Dessutom avslutade Arbetsförmedlingen AA:s ärende eftersom hon inte gav in en affärsplan ”med rätt mall” efter att hon uppmanats till det. Det är anmärkningsvärt att Arbetsförmedlingen synes ha baserat sitt beslut på att AA inte gav in sin affärsplan på visst sätt trots att det saknades laglig grund för att kräva det.

Handläggningstid

I 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningstiden i AA:s ärende uppgick till 15 månader och var tidvis påfallande passiv. En så lång handläggningstid är helt oacceptabel. Det framgår av utredningen att den handläggande enheten inom Arbetsförmedlingen ansåg att beslut i ärendet inte kunde ha fattats tidigare eftersom AA inte medverkade i utredningen. Det är dock ingen ursäkt för den utdragna handläggningstiden. Det är myndighetens ansvar att aktivt driva handläggningen framåt mot ett beslut. Om myndigheten t.ex. anser att ett ärende behöver kompletteras kan den förelägga den enskilde att komma in med uppgifter inom en viss tid och samtidigt informera om att ärendet kommer att avgöras på befintligt underlag om det inte sker.

Efter närmare 15 månaders handläggning uppmanade Arbetsförmedlingen AA att komplettera ärendet med en affärsplan upprättad i en särskild mall inom en angiven tid, men nämnde ingenting om att ärendet skulle avslutas om den begärda kompletteringen inte gavs in. I stället uppgav myndigheten att det skulle göras en ny planering om AA inte kompletterade ärendet i tid. Om det hade funnits rättsligt stöd för det aktuella kravet, borde Arbetsförmedlingen betydligt tidigare under handläggningen ha förelagt AA att komplettera ärendet inom viss tid och samtidigt informerat henne om att det annars skulle komma att avgöras på det underlag som redan fanns hos myndigheten.

Underrättelse om väsentlig försening

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten enligt 11 § FL underrätta parten om det. I en sådan underrättelse ska myndigheten också redovisa anledningen till förseningen.

AA underrättades inte någon gång under handläggningen om att avgörandet i hennes ärende bedömdes bli väsentligt försenat, trots den passiva handläggningen. Det borde ha gjorts. Någon underrättelse lämnades inte ens efter att Arbetsförmedlingen i ett yttrande till JO medgett att denna skyldighet inte hade uppfyllts, vilket är anmärkningsvärt.

Dokumentation m.m.

Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Arbetsförmedlingen är undantagen från registreringskyldigheten i vissa fall (se 5 kap. 3 § OSL och 2 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]). Även i de fallen måste dock allmänna handlingar hållas ordnade på ett sådant sätt att det utan svårighet kan fastställas om och när de kommit in till eller upprättats av myndigheten. En ordnad dokumenthantering är en förutsättning för att det ska vara möjligt att överblicka vad som förevarit under handläggningen av ett ärende (se JO 2014/15 s. 330, dnr 3972-2012).

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska dessutom, enligt 27 § FL, snarast dokumentera dem om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Jag kan konstatera att det är svårt att få överblick över Arbetsförmedlingens handläggning av AA:s ärende. Myndigheten har lagt upp ett särskilt ärende där handlingar har registrerats och samtidigt dokumenterat ärendet löpande genom daganteckningar. Det är inte möjligt att få en fullständig bild av handläggningen utan att samtidigt ha tillgång till handlingarna i ärendet och daganteckningarna. Dessutom har en del handlingar varken registrerats i ärendet eller lagts in i daganteckningarna, utan enbart beskrivits i kortfattade daganteckningar. Detsamma gäller de uppföljningsmöten som har hållits, och som endast har dokumenterats mycket kortfattat genom daganteckningar. Arbetsförmedlingen uppger i sitt yttrande till JO att den affärsplan som AA hade lämnat in saknade väsentliga delar, såsom uppgift om företagsform och finansiering. Det går dock inte att utläsa av handlingarna i ärendet att en sådan bedömning gjordes och att den också förmedlades till AA. Den dokumentation och registrering av handlingar som har gjorts är mycket bristfällig.

Avslutande synpunkter

Arbetsförmedlingen har i flera avseenden brustit i handläggningen av AA:s ärende. Jag ser särskilt allvarligt på att handläggningen har fortsatt på samma sätt även efter Arbetsförmedlingens första yttrande till JO den 17 juni 2024, då myndigheten medgav att flera brister hade förekommit. Handläggningen har efter det pågått under ytterligare sex månader. Inte heller under den tiden har myndigheten lämnat någon underrättelse om väsentlig försening och AA har vid ytterligare tillfällen uppmanats att komplettera ärendet genom att använda en

särskild mall, trots att det saknats rättsligt stöd för ett sådant krav. Det är mycket anmärkningsvärt att det som Arbetsförmedlingen medgav i sitt yttrande i juni 2024 inte ledde till en mer korrekt handläggning. Jag förväntar mig att en myndighet, efter att ha medgett brister i handläggningen av ett ärende, ser till att den fortsatta handläggningen av ärendet inte präglas av samma brister.

Arbetsförmedlingen har tidigare fått kritik för liknande brister som de som förekommit i AA:s ärende, både för långsam handläggning i ärenden om stöd till start av näringsverksamhet (se t.ex. JO:s beslut den 16 november 2023, dnr 9513-2022) och för att inte ha iakttagit legalitetsprincipen (se t.ex. JO 2023 s. 39, dnr 7766-2022 och 9432-2022). Även detta gör att jag ser allvarligt på det som kommit fram i det här ärendet. Mitt intryck är dessutom att bristerna till stor del beror på otillräckliga kunskaper om såväl regelverk som myndighetens egna rutiner. Det är i så fall bekymmersamt. Jag förutsätter att Arbetsförmedlingen vidtar de åtgärder som krävs för att samtliga handläggare ska ha tillräckliga kunskaper om förvaltningsrättsliga krav och regler.

Sammantaget förtjänar Arbetsförmedlingen allvarlig kritik för de brister som har konstaterats i AA:s ärende.

Det som i övrigt har framkommit ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom har föredragit ärendet och byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.