

**Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen (Ds 2021:24)
(A2021/01560)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker förslaget att förvaltningslagens regler görs tillämpliga på arbetslöshetskassornas handläggning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, med följande kommentarer. Dels behöver behovet av resurser för att de eftersträvade rättssäkerhetsgarantierna ska säkras i praktiken utredas, dels bör övervägas om en allomfattande hänvisning som den föreslagna är det bästa sättet att genomföra förslagets intentioner. Kommentarer utvecklas i det följande.

Förslagets syfte och konsekvenser

Promemorian bygger på en analys av eventuella hinder för att förvaltningslagen görs tillämplig på arbetslöshetskassornas handläggning, tillsammans med en fråga om huruvida det är ”ändamålsenligt” att tillämpa förvaltningslagen på den verksamheten. Vilket ändamålet är utsägs inte, såvitt kan förstås är det som sägs på s. 54 sammanfattande: ”Förvaltningslagen innehåller bestämmelser som är viktiga och grundläggande för rättssäkerheten, den enskildes möjlighet att ta till vara sin rätt och allmänhetens förtroende för all ärendehandläggning.” Att förvaltningslagen i sin helhet ska tillämpas på arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden bedöms, av promemorian, uppfylla de ändamålen samtidigt som det saknas hinder för att förvaltningslagens regler görs tillämpliga på arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden enligt den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Hinder kan vara rättsliga, och det är framförallt sådan som analyseras i promemorian. Ett annat hinder kan vara ökade kostnader, vilka i så fall får vägas mot nyttan med förslaget. Enligt promemorian leder dock inte förslaget till några ökade kostnader, i vart fall inte av den omfattningen att förslaget inte bör genomföras. Ingen egentlig utredning av kostnaderna för att förvaltningslagens regler görs tillämpliga presenteras dock, vare sig för kostnader som stannar på arbetslöshetskassorna eller kostnader som slås ut på försäkringskollektivet respektive arbetsgivare och arbetstagarkollektiv (se beskrivningen av arbetslöshetskassornas finansiering 3.1.2). Det görs dock också värderingar, som att kostnader för till exempel tolk eller översättning



inte är onödigt betungande (se promemorian s. 55), men utan att det görs någon uppskattning av hur stora kostnaderna kan förväntas vara.

Antagandet att endast försumbara ökade kostnader uppstår bygger i sin tur på antagandet att arbetslöshetskassorna redan handlägger ärenden i enlighet med förvaltningslagens regler. Antagandet läggs också till grund för slutsatsen att det saknas hinder för att göra förvaltningslagens regler tillämpliga på arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden (se promemorian s. 53 f., också s. 19, s. 28 och s. 31). Ingen utredning till stöd för antagandet att arbetslöshetskassorna redan tillämpar reglerna presenteras, varför det inte låter sig utvärderas på det föreliggande materialet (Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring, grundad på inkomster gör i SOU 2020:37 kap. 18 samma antagande, men hänvisar frågan om förvaltningslagens tillämpning till fortsatt utredning). Förslaget faller tillbaka på att en tillämpning av förvaltningslagen ska ge en bättre garanti för den enskildes rättssäkerhet, och att förtroendet för arbetslöshetskassornas ärendehandläggning ska upprätthållas. Att göra förvaltningslagens regler tillämpliga på handläggningen av ärenden kan vara ett sätt att uppnå de målen på så sätt att det finns tillgängliga regler för den enskilde att peka på, men eftersom inte förvaltningslagen i sig innehåller några sanktioner om reglerna inte efterlevs är såväl ansvar för handläggarna (straffansvar för tjänstefel, men inte disciplinansvar enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning) som möjligheterna till ersättning för felaktig handläggning (skadestånd enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207), men inte för felaktig myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 och 3 §§) desamma som utan hänvisningen till förvaltningslagen. De eftersträlvade garantierna för rättssäkerhet bygger på att arbetslöshetskassorna faktiskt har eller ges resurser (i form av tillgänglig personal, eventuella utbildningsinsatser och så vidare) att uppfylla den kvalitet i handläggningen som tillämpning av förvaltningslagen syftar till att garantera. I de delarna ger inte promemorian några tydliga besked.

Den förslagna tekniken för att genomföra förslaget

Syftet med promemorians förslag är att förvaltningslagen ska tillämpas på arbetslöshetskassornas verksamhet i de delar som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Det uttrycks i den föreslagna 15 kap. 18 § lag om arbetslöshetsförsäkring på följande sätt: "Förvaltningslagen (2017:900) ska tillämpas när en arbetslöshetskassa handlägger ärenden enligt denna lag." Till bestämmelsen föreslås en rubrik: "Förvaltningslagens tillämplighet på arbetslöshetskassor". Enligt den föreslagna lagtexten ska arbetslöshetskassorna, när förvaltningslagens bestämmelser tillämpas, "jämföras med en myndighet". Utredningen hänvisar i SOU 2020:37 (s. 519) till 11 kap. 8 § socialtjänstlagen (2001:453), som stadgar att vissa bestämmelser i förvaltningslagen ska tillämpas i ärenden hos socialnämnden. Arbetslöshetskassorna är dock inte myndigheter, varför en kvalificering behövs för att förvaltningslagens regler ska kunna tillämpas. Den görs i på den strax ovan återgivna bestämmelsen följande mening, 15 kap. 18 § 1 st. 2



2021-10-13

JURFAK 2021/54

p.: "Arbetslöshetskassan ska då [när arbetslöshetskassorna handlägger ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring] jämföras med en myndighet." Uttrycksättet påminner om 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (se promemorian s. 19 och s. 32), enligt vilken "vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till denna lag, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Dessa organ ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter." En rättssystematisk skillnad mellan den nu föreslagna bestämmelsen och offentlighets- och sekretesslagen är att den sistnämnda är tillämplig i kraft av sig själv, medan förvaltningslagens regler enligt promemorians förslag görs tillämpliga genom att lagen om arbetslöshetskassor hänvisar till dem. Hänvisningen omfattar, som promemorian konstaterar (s. 31 f., s. 37 och s. 42), också regler som inte i och för sig har någon tillämpning på arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden enligt den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkring. Ganska mycket är också särreglerat i den föreslagna lagen om arbetslöshetsförsäkring, varför förvaltningslagens regler inte blir tillämpliga i de situationerna. Förvaltningslagen är enligt 4 § subsidiär, men det är lite systematiskt otympligt att en lag hänvisar till en annan lag, samtidigt som den hänvisande lagen innehåller betydande undantag från den lag till vilken hänvisas. Det är inte heller givet att hänvisningen i den föreslagna 15 kap. 18 § lagen om arbetslöshetsförsäkring till sin ordalydelse omfattar också 4 §; att lagen ska tillämpas när en arbetslöshetskassa handlägger ärenden för snarare tanken till bara de bestämmelser som rör just handläggningen. Eventuella regelkonflikter får då lösas med ledning av vilken regel som utgör lex specialis. Det finns en viss fördel i enkelheten i att hänvisa till förvaltningslagen i dess helhet, men det kan sättas ifråga om den föreslagna allomfattande hänvisningen i promemorian är tillräckligt utredd eller om en teknik som den i socialtjänstlagen 11 kap. 8 §, med mer överblickbara hänvisningar, är att föredra.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Mikael Hansson. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer