

Ref 55**Fråga om det finns särskilda skäl för att bevilja etableringsersättning (I) och aktivitetsstöd (II) för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden.**

10 kap. 5 och 9 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

I.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 20 oktober 2021 följande dom (mål nr 5557-20).

Bakgrund

1. Den som deltar i etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan få ersättning från Försäkringskassan, s.k. etableringsersättning.

2. Etableringsersättning betalas ut månadsvis och ansökan för en månad ska göras under den efterföljande månaden, dvs. en månad i efterskott. Om ansökan om ersättning görs senare än under den efterföljande månaden får ersättning lämnas endast om det finns särskilda skäl.

3. N.B. ansökte om etableringsersättning för december 2018. Ansökan kom in till Försäkringskassan i februari 2019. N.B. angav att skälet till att ansökan kom in för sent var att han fått information från en handläggare vid ett statligt servicekontor om att ansökan kunde lämnas in i februari.

4. Försäkringskassan avlog ansökan med motiveringen att den kommit in för sent och att felaktig information från en myndighet inte var sådana särskilda skäl som innebar att ersättning ändå kunde beviljas.

5. N.B. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Växjö som biföll överklagandet. Förvaltningsrätten ansåg att det förhållandet att N.B. fått felaktig information av en anställd vid en statlig myndighet om när ansökan kunde skickas in fick anses utgöra särskilda skäl för att bevilja ersättning för längre tid tillbaka än en månad.

6. Försäkringskassan överklagade domen till Kammarrätten i Jönköping som avlog överklagandet med följande motivering. Den aktuella regleringen ger uttryckligen möjlighet att bevilja bidrag även om ersättning söks efter vad som normalt är sista dagen för att ansöka. När regleringen är så utformad bör ett besked från en myndighet om att man kan söka senare kunna förstås som att

myndigheten bedömt att det finns särskilda skäl att lämna ersättning för tid längre tillbaka än månaden före ansökningsmånaden.

Yrkanden m.m.

7. *Försäkringskassan* yrkar att kammarrättens och förvaltningsrättens domar ska upphävas och att myndighetens beslut ska fastställas samt anför följande. Kammarrättens resonemang innebär att Försäkringskassan redan innan ansökan lämnats in skulle ha avgjort frågan om särskilda skäl. En sådan bedömning kan dock göras först efter det att en ansökan faktiskt har gjorts och utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Det är oklart vad som ska anses utgöra särskilda skäl men det borde vara omständigheter som är hänförliga till den sökande själv och som innebär att denne är förhindrad att ansöka i tid. Särskilda skäl skulle också kunna föreligga om det på grund av sökandens livssituation framstår som ursäktligt att ansökan inte har gjorts i tid.

8. N.B. har fått felaktig information om när ansökan om stöd senast måste lämnas. Okunskap om regler eller att en myndighet lämnat felaktig information utgör emellertid inte särskilda skäl för att lämna ersättning för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden.

9. N.B. anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

10. Frågan i målet är om det finns särskilda skäl för att bevilja etableringsersättning för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden.

Rättslig reglering m.m.

11. Av 23 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår att den som deltar i etableringsprogrammet kan få ersättning enligt de regler som gäller för ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

12. I 10 kap. 9 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (ersättningsförordningen) föreskrivs att etableringsersättning beräknas och betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i efterskott. Enligt 5 § får etableringsersättning inte lämnas för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden, om det inte finns särskilda skäl.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

13. Vad som kan utgöra särskilda skäl anges inte i bestämmelsen i 10 kap. 5 § ersättningsförordningen. Det finns inte heller förarbeten till förordningen som kan ge ledning om vad som kan anses utgöra särskilda skäl.

14. Utgångspunkten vid prövningen av om särskilda skäl föreligger måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening vara att det ska göras en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. Vid denna prövning ska i första hand beaktas omständigheter hänförliga till sökanden själv som innebär att denne varit förhindrad att ansöka i tid, t.ex. sjukdom eller olycksfall. Därutöver kan det även finnas omständigheter som visserligen inte är direkt hänförliga till sökanden själv men som ändå bör beaktas, förutsatt att det framstår som ursäktligt att ansökan inte lämnats i tid, t.ex. en nära anhörigs akuta sjukdom eller dödsfall.

15. I förevarande fall har N.B. fått information om att han kunde ansöka om stöd för december 2018 även efter utgången av januari 2019, vilket inte var korrekt. Den omständigheten att han fått felaktig information från en anställd vid en myndighet kan emellertid inte anses utgöra särskilda skäl för att bevilja honom etableringsersättning för tid längre tillbaka än månaden före ansökningsmånaden. Det var således rätt av Försäkringskassan att avslå ansökan. Kammarrättens och förvaltningsrättens domar ska därför upphävas samt Försäkringskassans beslut fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt fastställer Försäkringskassans beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Classon*, *Svahn Starrsjö*, *Rosén Andersson* och *Haggren*. Föredragande var justitisekreteraren Maria Rydell.

Förvaltningsrätten i Växjö (2020-01-27, Hansson):

Av utredningen framgår att N.B:s ansökan inkom till Försäkringskassan den 4 februari. N.B. har velat lämna in sin ansökan i januari men fått besked om att den istället kunde lämnas in i början av februari. Denna information visade sig vara felaktig. Att N.B. av en anställd vid en statlig myndighet blivit felaktigt informerad om när ansökan kan skickas in får anses utgöra särskilda skäl för att bevilja ersättning längre tid tillbaka än

en månad. Förvaltningsrätten upphäver därför Försäkringskassans beslut och återlämnar målet till Försäkringskassan för prövning om övriga förutsättningar för att ge ersättning är uppfyllda.

– Förvaltningsrätten upphäver Försäkringskassans beslut och förklarar att det förelegat särskilda skäl för att N.B:s ansökan kommit in för sent. Målet återlämnas till Försäkringskassan för prövning om övriga förutsättningar för att bevilja etableringsersättning är uppfyllda.

Kammarrätten i Jönköping (2020-07-28, *Bengtsson, Poulsen och Pettersson*):

N.B. fick vid två tillfällen information av företrädare för statlig myndighet vid ett s.k. servicekontor om att han kunde söka ersättning för december 2018, även efter utgången av januari 2019.

Den aktuella lagstiftningen ger uttryckligen möjlighet att bevilja bidrag även om ersättning söks efter vad som normalt är sista dagen för att ansöka. När lagstiftningen är utformad så bör ett besked från en myndighet om att man kan söka senare kunna förstås som att myndigheten bedömt att det finns sådana särskilda skäl. Att beskedet lämnas på ett servicekontor och av en person som representerar myndigheten, men inte är anställd i denna, har ingen betydelse.

Kammarrätten delar således förvaltningsrättens bedömning att N.B. är berättigad till den sökta ersättningen. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.

II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 20 oktober 2021 följande dom (mål nr 6783-20).

Bakgrund

1. Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program hos Arbetsförmedlingen, t.ex. jobb- och utvecklingsgarantin, kan få ersättning från Försäkringskassan, s.k. aktivitetsstöd.

2. Aktivitetsstöd betalas ut månadsvis och ansökan för en månad ska göras under den efterföljande månaden, dvs. en månad i efterskott. Om ansökan om ersättning görs senare än under den efterföljande månaden får aktivitetsstöd lämnas endast om det finns särskilda skäl.

3. M.S. ansökte om aktivitetsstöd för månaderna september–december 2019 och januari 2020. Ansökningarna kom in till Försäkringskassan den 6 mars 2020. M.S. angav följande som skäl till att ansökningarna kom in för sent. Arbetsförmedlingen hade i september 2019 återkallat hans deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin. Han fortsatte ändå att delta i programmet. Efter att han begärt omprövning av återkallelsebeslutet ändrade sig Arbetsförmedlingen och beslutade den 5 mars 2020 att retroaktivt skriva in honom i programmet. Det hade varit meningslöst att lämna in ansökningarna innan Arbetsförmedlingen hade ändrat sitt beslut.

4. Försäkringskassan avslog ansökningarna med motiveringen att de kommit in för sent. Det förhållandet att Arbetsförmedlingen ändrat återkallelsebeslutet innebar enligt Försäkringskassan inte att det fanns särskilda skäl för att ändå bevilja M.S. aktivitetsstöd.

5. M.S. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Karlstad som biföll överklagandet. Enligt förvaltningsrättens bedömning fick det anses ursäktligt att ansökningarna inte hade lämnats in i tid. Det fanns därför särskilda skäl för att bevilja ersättning för tid längre tillbaka än månaden före ansökningsmånaden.

6. Försäkringskassan överklagade domen till Kammarrätten i Göteborg som gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslog överklagandet.

Yrkanden m.m.

7. *Försäkringskassan* yrkar att kammarrättens och förvaltningsrättens domar ska upphävas och att myndighetens beslut ska fastställas samt anför följande. Det är oklart vad som ska anses utgöra särskilda skäl, men det borde vara omständigheter som är hänförliga till den sökande själv och som innebär att denne är förhindrad att ansöka i tid. Särskilda skäl skulle också kunna

föreligga om sökanden, utan att vara förhindrad att lämna in ansökan i tid, ändå har en rimlig förklaring till att så inte skett.

8. M.S. har deltagit i programmets aktiviteter under den tid som ansökningarna avser. Han borde, efter att han begärt omprövning av Arbetsförmedlingens beslut, ha förstått att det kunde komma att ändras och att det inte var meningslöst att ge in ansökningarna i tid.

9. M.S. har inte yttrat sig

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

10. Frågan i målet är om det finns särskilda skäl för att bevilja aktivitetsstöd för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden.

Rättslig reglering m.m.

11. Av 17 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin framgår att den som tar del av programmet jobb- och utvecklingsgarantin kan få ekonomiskt stöd i form av aktivitetsstöd enligt de regler som gäller för ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

12. I 10 kap. 9 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (ersättningsförordningen) föreskrivs att aktivitetsstöd beräknas och betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i efterskott. Enligt 5 § får aktivitetsstöd inte lämnas för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden, om det inte finns särskilda skäl.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

13. Vad som kan utgöra särskilda skäl anges inte i bestämmelsen i 10 kap. 5 § ersättningsförordningen. Det finns inte heller förarbeten till förordningen som kan ge ledning om vad som kan anses utgöra särskilda skäl.

14. Utgångspunkten vid prövningen av om särskilda skäl föreligger måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening vara att det ska göras en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. Vid denna prövning ska i första hand beaktas omständigheter hänförliga till sökanden själv som innebär att denne varit förhindrad att ansöka i tid, t.ex. sjukdom eller olycksfall. Därutöver kan det även finnas omständigheter som visserligen inte är direkt hänförliga till sökanden själv men som ändå bör beaktas, förutsatt att det framstår som ursäktligt att ansökan inte lämnats i tid, t.ex. en nära anhörigs akuta sjukdom eller dödsfall.

15. I förevarande fall deltog M.S. i programmets aktiviteter under hela den tid som ansökningarna avser. Han borde därför ha ansökt om aktivitetsstöd för varje månad senast under den efterföljande månaden. Det förhållandet att han begärt omprövning av Arbetsförmedlingens beslut om återkallelse saknar betydelse för skyldigheten att ansöka i tid. Särskilda skäl för att bevilja M.S. aktivitetsstöd för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden har därför inte förelegat.

16. Det var alltså rätt av Försäkringskassan att avslå M.S:s ansökningar. Kammarrättens och förvaltningsrättens domar ska därför upphävas samt Försäkringskassans beslut fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt fastställer Försäkringskassans beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Classon, Svahn Starrsjö, Rosén Andersson* och *Haggren*. Föredragande var justitiesekreteraren Maria Rydell.

Förvaltningsrätten i Karlstad (2020-06-12, ordförande Berglund):

Av utredningen i målet framgår att M.S. blev utskriven från jobb- och utvecklingsgarantin den 31 januari 2019 då han erhöll ett introduktionsarbete. Han återinskrevs i programmet den 19 juli 2019. Arbetsförmedlingen återkallade hans anvisning till programmet den 4 september 2019. Enligt Arbetsförmedlingen skulle han inte ha blivit återanvisad till jobb- och utvecklingsgarantin den 18 juli 2019. Arbetsförmedlingen beslutade genom omprövning av sitt återkallelsebeslut den 28 februari 2020 att upphäva sitt beslut om att återkalla M.S:s anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin. M.S:s ansökan för september, oktober, november och december 2019 och januari 2020 inkom till Försäkringskassan den 6 mars 2020.

En av förutsättningarna för att en enskild ska kunna beviljas aktivitetsstöd är att denna deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, t.ex. jobb- och utvecklingsgarantin (2 kap. 1 § första stycket ersättningsförordningen). M.S:s ansökningar om aktivitetsstöd för de aktuella månaderna inkom till Försäkringskassan relativt snart efter Arbetsförmedlingens omprövningsbeslut i ärendet, som innebar att han återigen fick plats i jobb- och utvecklingsgarantin. Ett kompletterande beslut av Arbetsförmedlingen om denna plats är daterat den 5 mars 2020.

Förvaltningsrätten anser att M.S. inte haft någon anledning att ansöka om aktivitetsstöd för september–december 2019 och januari 2020 tidigare än vad han de facto gjorde. Han hade skäl att utgå från att en tidigare

ansökan hade varit meningslös, eftersom han ändå inte hade kunnat beviljas något aktivitetsstöd under den tid då Arbetsförmedlingens grundbeslut gällde. I det här fallet får det anses ursäktligt att ansökningarna inte inkom tidigare. Det finns därför särskilda skäl för att lämna aktivitetsstöd för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden.

Det här innebär att det överklagade beslutet ska upphävas och målet i övrigt visas åter till Försäkringskassan för prövning av M.S:s ansökningar om aktivitetsstöd för september–december 2019 och januari 2020, utan hinder av 10 kap. 5 § första stycket ersättningsförordningen.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet enligt följande. Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet och visar målet i övrigt åter till Försäkringskassan för prövning av M.S:s ansökningar om aktivitetsstöd för september–december 2019 samt januari 2020, utan hinder av 10 kap. 5 § första stycket ersättningsförordningen.

Kammarrätten i Göteborg (2020-10-09, *Dahlström, Cedhagen och Brüsin* [skiljaktig]):

M.S. blev genom beslut av Arbetsförmedlingen utskriven från jobb- och utvecklingsgarantin den 4 september 2019. Arbetsförmedlingen beslutade dock därefter den 28 februari 2020 att upphäva utskrivningsbeslutet och den 5 mars 2020 att retroaktivt skriva in M.S. i jobb- och utvecklingsgarantin från och med den 4 september 2019.

Av M.S:s ansökningar om aktivitetsstöd för de aktuella månaderna framgår att han deltagit i programaktiviteter de dagar som han sökt ersättning för. M.S:s ansökan om aktivitetsstöd för september 2019–januari 2020 kom in till Försäkringskassan den 6 mars 2020, dvs. inom en vecka från Arbetsförmedlingens beslut. Det kan inte ha förefallit meningsfullt för M.S. att ansöka om aktivitetsstöd innan Arbetsförmedlingen upphävde sitt tidigare beslut.

Det finns inga uttalanden om vad som ska anses utgöra särskilda skäl i 10 kap. 5 § första stycket ersättningsförordningen. Enligt 2 kap. 9 § andra stycket ersättningsförordningen gäller dock följande. Till den som på nytt anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program som programdeltagaren tidigare har lämnat för att anvisningen har återkallats, lämnas aktivitetsstöd med det belopp som programdeltagaren skulle ha fått om beslutet om återkallelse inte hade fattats.

Med hänsyn härtill instämmer kammarrätten i förvaltningsrättens bedömning att det föreligger särskilda skäl för att lämna aktivitetsstöd till M.S. för tid längre tillbaka än månaden före ansökningstillfället och att Försäkringskassan därför ska pröva hans ansökningar om aktivitetsstöd för september 2019–januari 2020. Överklagandet bör därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.

Brüsin var skiljaktig och anförde:

M.S. har under den tid Arbetsförmedlingen handlade hans begäran om omprövning av beslutet att återkalla hans anvisning till jobb- och utvecklingsgaranti deltagit i programaktiviteter för perioden september 2019–januari 2020. Arbetsförmedlingens grundbeslut hade således under denna tid inte fått laga kraft. M.S. borde därför, enligt min mening, ha ansökt om aktivitetsstöd för perioden i fråga inom den tid som anges i

HFD 2021

Ref 55

10 kap. 5 § ersättningsförordningen. Enbart den omständigheten att han under aktuell period var utskriven från jobb- och utvecklingsgarantin genom ett icke lagkraftvunnet beslut från Arbetsförmedlingen utgör således inte särskilda skäl att ansöka om aktivitetsstöd vid en senare tidpunkt än vad som anges i ovan angivet lagrum. M.S. är därför inte berättigad till begärd ersättning. Jag upphäver därför förvaltningsrättens dom och fastställer Försäkringskassans beslut.