

Ref 8

Fråga om ett överklagande av ett beslut om återkrav av stöd ska prövas av allmän förvaltningsdomstol, trots att det finns ett uttryckligt överklagandeförbud.

42, 42 a, 42 e och 43 a §§ förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, 19 a, 19 b, 19 f och 20 a §§ förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb, 51, 52, 56 och 58 §§ förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd, artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 9 februari 2021 följande dom (mål nr 1674-20).

Bakgrund

1. En arbetsgivare som anställer en person som är arbetsökande och som har nedsatt arbetsförmåga på grund av en funktionsnedsättning, som har varit utan arbete en längre tid eller som är nyanländ invandrare kan få olika former av ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen. Om en arbetsgivare genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att ett sådant stöd har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp ska Arbetsförmedlingen återkräva det felaktigt utbetalda beloppet. Vanligen föreskrivs att sådana beslut om återkrav inte får överklagas.

2. Arbetsförmedlingen beslutade i november 2018 att från Tak Shun AB återkräva stöd för trygghetsanställning, nystartsjobb och instegsjobb som utbetalats felaktigt till bolaget under perioden januari 2017–april 2018. Beloppet uppgick till ca 490 000 kr. Enligt Arbetsförmedlingen hade bolaget saknat de försäkringar som var nödvändiga för att det skulle ha rätt till stöd och bolaget ansågs därigenom ha förorsakat den felaktiga utbetalningen. Samtidigt beslutade Arbetsförmedlingen att neka bolaget utbetalning med ca 22 000 kr avseende stöd för nystartsjobb under perioden april–maj 2018.

3. Vid omprövning beslutade Arbetsförmedlingen att inte ändra sitt tidigare beslut. Enligt lämnad överklagandehänvisning fick enbart beslutet att neka utbetalning av stöd för nystartsjobb överklagas.

4. Bolaget överklagade till Förvaltningsrätten i Falun som avvisade överklagandet i den del som avsåg återkrav av stöd och avsåg det i övrigt. Förvaltningsrätten konstaterade att beslutet om

återkrav omfattades av överklagandeförbud och att bolaget hade möjlighet att genom negativ fastställsetalan få saken prövad i allmän domstol.

5. Bolaget överklagade till Kammarrätten i Sundsvall som upphävde förvaltningsrättens dom. Kammarrätten angav med hänvisning till HFD 2019 ref. 43 att möjligheten för bolaget att få återkravet prövat av allmän domstol genom att väcka negativ fastställsetalan inte skulle leda till att bolaget nekades rätt att få frågan prövad av allmän förvaltningsdomstol. Enligt kammarrätten borde förvaltningsrätten därför ha prövat överklagandet i sak. Eftersom frågorna om återkrav och om bolagets rätt till framtida utbetalning delvis gällde samma omständigheter borde frågorna prövas i ett sammanhang av förvaltningsrätten. Kammarrätten visade därför målet åter till förvaltningsrätten för ny prövning i dess helhet.

Yrkanden m.m.

6. *Arbetsförmedlingen* yrkar att kammarrättens beslut ska undanröjas och förvaltningsrättens dom fastställas.

7. *Tak Shun AB* har beretts tillfälle att yttra sig men har inte hörts av.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

8. Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i den del av målet som avser återkrav av stöd. Frågan är om Arbetsförmedlingens beslut om återkrav ska prövas av allmän förvaltningsdomstol, trots att det finns ett uttryckligt överklagandeförbud.

9. Frågan om prövningstillstånd ska meddelas i målet i övrigt har förklarats vilande.

Rättslig reglering m.m.

10. Av 42, 42 a, 42 e och 43 a §§ förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, 19 a, 19 b, 19 f och 20 a §§ förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb samt 51, 52, 56 och 58 §§ förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd framgår följande.

11. Om en arbetsgivare har förorsakat att stöd eller bidrag lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp ska Arbetsförmedlingen återkräva det felaktigt utbetalda beloppet. Ett beslut om återkrav får inte överklagas. Vid en senare utbetalning av stöd

eller bidrag till den återbetalningsskyldige, får Arbetsförmedlingen besluta att dra av ett skäligt belopp i avräkning på vad som har betalats ut för mycket. Ett sådant beslut får däremot överklagas.

12. De angivna förordningarna är upphävda och ersatta av nya men gäller fortfarande för stöd som har beslutats innan de nya förordningarna trädde i kraft och ska tillämpas i detta fall.

13. Enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR, ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. Arbetsförmedlingens beslut om återkrav av stöd får enligt uttryckliga bestämmelser inte överklagas. Frågan är om överklagandeförbuden är förenliga med artikel 6.1 i EKMR.

15. Beslutet om återkrav utgör inte någon exekutionstitel och kan därmed inte bli föremål för verkställighetsåtgärder. Om bolaget motsätter sig återbetalning måste Arbetsförmedlingen antingen ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan i allmän domstol för att få en exekutionstitel (jfr 3 kap. 1 § utsökningsbalken). Om en ansökan om betalningsföreläggande bestrids av bolaget måste Arbetsförmedlingen, om kravet på återbetalning vidhålls, begära att ärendet överlämnas till tingsrätt för prövning (33 § lagen [1990:746] om betalningsföreläggande och handräckning).

16. Arbetsförmedlingens möjlighet att avräkna ett återkravsbelopp mot framtida utbetalningar av stöd – och på så sätt i praktiken verkställa återkravet – gäller utan att kravet först har prövats i allmän domstol. Ett beslut om avräkning kan emellertid överklagas till allmän förvaltningsdomstol och i den processen kan den återbetalningsskyldige invända att det saknas grund för återkrav och på så sätt få den frågan prövad.

17. Beslutet om återkrav kan alltså på olika sätt komma under domstols prövning.

18. Mot denna bakgrund saknas det anledning att tillåta att Arbetsförmedlingens beslut om återkrav av stöd överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Rättsfallet HFD 2019 ref. 43, som bl.a. avsåg överklagbarheten av ett beslut att avslå en ansökan om statsbidrag och allmän förvaltningsdomstols kompetens i en sådan situation, påverkar inte denna bedömning.

19. Förvaltningsrätten gjorde således rätt som avvisade bolagets överklagande av Arbetsförmedlingens beslut om återkrav. Kammarrättens beslut att upphäva förvaltningsrättens dom och

återförvisa målet i den delen ska därför upphävas samt förvaltningsrättens avvisningsbeslut fastställas.

20. Utöver den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i innehåller målet även en fråga om att neka bolaget utbetalning av stöd. I den delen har en sakprövning redan gjorts av förvaltningsrätten. Med hänsyn till Högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande i punkt 19 saknas anledning att låta förvaltningsrätten på nytt pröva om det fanns grund för att neka bolaget utbetalning utan den frågan bör prövas av kammarrätten.

21. Prövningstillstånd ska därför meddelas i målet i övrigt. Kammarrättens beslut att upphäva förvaltningsrättens dom och återförvisa målet i den del som avser nekad utbetalning av stöd ska upphävas samt målet återförvisas till kammarrätten för prövning av den frågan.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i den del av målet som avser frågan om nekad utbetalning av stöd.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens beslut att upphäva förvaltningsrättens dom och återförvisa målet till förvaltningsrätten.

Högsta förvaltningsdomstolen fastställer förvaltningsrättens beslut att avvisa överklagandet av Arbetsförmedlingens återkravsbeslut.

Högsta förvaltningsdomstolen återförvisar målet till kammarrätten för prövning i den del det avser nekad utbetalning av stöd.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom*, *Knutsson*, *Bull*, *Gäverth* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Linda Funk.

Förvaltningsrätten i Falun (2019-11-13, Berglund):

Beslut om återkrav av stöd för trygghetsanställning, nystartsjobb och instegsjobb

Förvaltningsrätten konstaterar att de i målet aktuella omprövningsbeslutet om återbetalningsskyldighet inte får överklagas enligt 43 a § förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, 20 a § förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb och 58 § förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

Det har i praxis inte bedömts finnas anledning att åsidosätta dessa överklagandeförbud med hänvisning till artikel 6.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. Detta bl.a. med beaktande av att frågan om återbetalningsskyldighet kan prövas i sak av allmän domstol genom s.k. negativ fastställsetalan (se t.ex. RÅ 2005 ref. 29 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 11 april 2017 i mål nr 1640-16). Även Högsta domstolen har ansett att när allmän domstol är behörig att pröva en tvist om återbetalning, finns det inte någon anledning för förvaltningsdomstol att med hänvisning till artikel 6 i Europakonventionen åsidosätta ett överklagandeförbud i en förordning (jfr NJA 2001 s. 22).

Frågan är om det i nu aktuellt mål finns skäl att frångå tidigare praxis mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 9 oktober 2019 i mål nr 1266-18, där domstolen har kommit fram till att ett beslut som har fattats av Sveriges Riksidrottsförbund kan överprövas av allmän förvaltningsdomstol.¹ Av domen framgår att riksdagen har överlämnat uppgiften att fördela statsbidrag till idrottsverksamhet till Riksidrottsförbundet, dvs. ett enskilt organ och att förvaltningslagen inte är direkt tillämplig avseende sådana beslutsorgan men att Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt att allmän förvaltningsdomstol är behörig att pröva föreningens överklagande av Riksidrottsförbundets beslut att neka stöd.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade (punkten 45) att det förhållande att det inte kan uteslutas att en omtvistad sakfråga i ett annat sammanhang och på annat sätt än genom ett överklagande skulle kunna komma under allmän domstolsprövning inte inverkar på allmän förvaltningsdomstols kompetens att pröva ett överklagande av beslut som normalt prövas av detta domstolsslag. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade till rättsfallet HFD 2016 ref 62. Av HFD 2016 ref 62, som gällde om länsstyrelsens krav på betalning av statens regressfordran avseende lönegarantimedel får överklagas, framgår att länsstyrelsens beslut var exigibelt vilket torde innebära att frågan inte heller kunde prövas genom en negativ fastställsetalan vid allmän domstol. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade då att den enskilde skulle sakna möjlighet att få frågan prövad inom ramen för verkställighetsförfarandet och att den möjlighet som den enskilde skulle kunna ha att i efterhand föra talan mot staten vid allmän domstol inte kan betraktas som en fullgod ersättning för en domstolsprövning av den ursprungliga tvistefrågan. Därmed ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att övervägande skäl talade för att länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Förvaltningsrätten anser inte att Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 9 oktober 2019 innebär att det finns skäl att frångå tidigare praxis att nu aktuella beslut inte får överklagas. Förvaltningsrätten konstaterar att bolaget har möjlighet till domstolsprövning genom s.k. negativ fastställsetalan då frågan om återbetalningsskyldigheten prövas i sak av allmän domstol. Även om Arbetsförmedlingen väcker talan i allmän domstol ska alla invändningar som anförs mot återbetalningsskyldigheten prövas. Förvaltningsrätten anser därför att det inte finns skäl att göra någon annan

¹ HFD 2019 ref. 43 (red. anm.).

bedömning än den som hittills gjorts i praxis. Då bolaget på ett effektivt sätt har möjlighet att få saken prövad i allmän domstol kan överklagande-förbudet i nu aktuella förordningar inte anses oproportionerligt. Överklagandet ska därför avvisas i denna del.

Beslut om nekad utbetalning av stöd för nystartsjobb

När det gäller nekad utbetalning krävs att den som söker stödet lämnar underlag som visar att lönen följer av kollektivavtal eller i väsentliga delar är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen. Det ankommer på bolaget att visa att så har skett. Det underlag som bolaget kommit in med visar inte att det har funnits förutsättningar för att betala ut det nekade stödet. Arbetsförmedlingen har därmed haft fog för sitt beslut. Överklagandet ska därför avslås i denna del.

– Förvaltningsrätten avvisar överklagandet i den del som rör återkrav. Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

Kammarrätten i Sundsvall (2020-03-04, *Törnered, Ebbing och Kerstinsdotter*):

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att bolaget har rätt till domstolsprövning vad gäller frågan om återbetalningsskyldighet.

Högsta förvaltningsdomstolens, HFD, avgörande HFD 2019 ref. 43 innebär enligt kammarrättens mening att bolagets möjlighet att få frågan om återbetalningsskyldighet prövad i sak av allmän domstol genom en s.k. negativ fastställsetalan inte ska leda till att bolaget inte har rätt att få frågan prövad av allmän förvaltningsdomstol. I avgörandet uttalade HFD att det förhållandet att det inte kan uteslutas att en omtvistad sakfråga i ett annat sammanhang och på annat sätt än genom ett överklagande skulle kunna komma under allmän domstols prövning inte inverkar på allmän förvaltningsdomstols kompetens att pröva ett överklagande av beslut som normalt prövas av detta domstolsslag (p. 45). Uttalandet kan inte tolkas på annat sätt än att det numera endast är inom det specialreglerade området som överklaganden av myndighetsbeslut inte ska prövas av allmän förvaltningsdomstol. För denna tolkning talar även förarbetena till den nya förvaltningslagen (se prop. 2016/17:180 s. 45 f.). Till stöd för att frågan om återkrav ska kunna prövas av allmän förvaltningsdomstol, trots att det inte kan uteslutas att det skulle kunna gå att väcka en negativ fastställsetalan, talar även det förhållandet att Arbetsförmedlingen med stöd av de aktuella förordningarna har möjlighet att göra en avräkning mot senare utbetalning av stöd och att sådana beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En sådan prövning blir knappast meningsfull om inte återkravsfrågan får prövas, eftersom avräkningen förutsätter att den enskilde är återbetalningsskyldig.

Mot denna bakgrund borde förvaltningsrätten inte ha avvisat överklagandet i fråga om bolagets återbetalningsskyldighet utan ha prövat det i sak. Kammarrätten ska inte som första instans pröva frågan. Förvaltningsrättens dom ska därför upphävas i denna del och målet återförvisas till förvaltningsrätten för prövning av frågan om återkrav. Eftersom frågan om rätten till framtida utbetalning delvis gäller samma omständigheter som frågan om återkrav bör målet prövas i ett sammanhang. Förvaltningsrättens dom ska därför upphävas även i frågan om nekad utbetalning och

HFD 2021

Ref 8

målet återförvisas till förvaltningsrätten för en ny prövning av målet i dess helhet.

– Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och visar målet åter till förvaltningsrätten för prövning i dess helhet.