

Ref 31

En förutsättning för att en allmän förvaltningsdomstol ska kunna pröva om en myndighet har haft stöd i rättsordningen för en vidtagen åtgärd är att den utgör ett förvaltningsbeslut som är överklagbart. Så har inte ansetts vara fallet med Arbetsförmedlingens beslut om att avregistrera en person som arbetssökande.

1 och 2 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 1 § lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 41 § förvaltningslagen (2017:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 6 juli 2022 följande dom (mål nr 1330-21).

Bakgrund

1. En person som söker arbete kan registrera sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. I samband med inskrivningen informeras den sökande om dennes ansvar för att söka arbete aktivt, att regelbundet lämna in aktivitetsrapporter samt att informera om förändringar såvitt avser kontaktuppgifter eller situationen som arbetssökande.

2. En person som inte längre är arbetssökande ska avregistreras som arbetssökande i Arbetsförmedlingens register över arbetssökande. Avregistrering sker genom en anteckning om att personen är "avaktualiserad" och om anledningen till det, dvs. varför personen inte längre är inskriven vid Arbetsförmedlingen. Ett meddelande om att avregistrering har skett skickas därefter till den som har blivit avregistrerad.

3. Avregistrering sker t.ex. om en person inte längre vill vara inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen eller har avlidit. Avregistrering kan också ske därför att Arbetsförmedlingen inte längre betraktar en person som arbetssökande, t.ex. därför att denne har misskött kontakterna med Arbetsförmedlingen genom att utebli från besök eller genom att inte ta kontakt med myndigheten efter att ha anmodats att göra det.

4. O.K. var registrerad som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Eftersom han inte hade lämnat in aktivitetsrapporter för fyra månader och inte heller hade hört av sig vid två inbokade telefonmöten skickade Arbetsförmedlingen en förfrågan till honom

om han ville kvarstå som arbetssökande. O.K. svarade inte inom angiven tid. Han avregistrerades därför som arbetssökande.

5. O.K. överklagade avregistreringen till Förvaltningsrätten i Luleå. Avregistreringen hade lett till att han inte fick ersättning från sin arbetslöshetskassa och han menade att det var fel att avregistrera honom eftersom han inte fick del av förfrågan i tid.

6. Förvaltningsrätten biföll överklagandet och undanröjde det överklagade beslutet. Enligt förvaltningsrätten innebar avregistreringen, mot en enskilds bestridande, ett sådant ingrepp för den enskilde som kräver ett tydligt stöd i rättsordningen och förvaltningsrätten ansåg att sådant stöd saknades. Beslutet om avregistrering saknade därmed erforderligt stöd i rättsordningen på det sätt som krävs.

7. Kammarrätten i Sundsvall instämde i förvaltningsrättens bedömning och avslog Arbetsförmedlingens överklagande.

Yrkanden m.m.

8. *Arbetsförmedlingen* yrkar att kammarrättens dom ska undanröjas och att målet ska visas åter till förvaltningsrätten för prövning i sak samt anför följande. Att registrera respektive avregistrera en person som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen är så grundläggande för verksamheten att det inte behövs någon särskild reglering om det. Vid tidpunkten för det överklagade beslutet hade Arbetsförmedlingen skäl att avregistrera O.K.

9. *O.K.* har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

10. Enligt 1 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ansvarar Arbetsförmedlingen för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Enligt 2 § ska Arbetsförmedlingen verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att bl.a. effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft.

11. Av 1 § lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten hanteras av Arbetsförmedlingen om inte något annat är föreskrivet. Närmare bestämmelser om Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet finns i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

12. En arbetssökandes möjlighet att delta i arbetsmarknadspolitiska program och få ersättning för sitt deltagande i ett sådant program regleras i olika förordningar inom ramen för Arbetsförmedlingens verksamhet, t.ex. förordningen (2000:634) om

arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utgångspunkter

13. En person som söker arbete kan bli registrerad som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

14. Om en arbetssökande missköter arbetssökandet, t.ex. genom att inte sköta kontakterna med Arbetsförmedlingen, har Arbetsförmedlingen en skyldighet att skyndsamt underrätta den arbetssökandes arbetslöshetskassa (16 § första stycket 1 förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten). Denna underrättelse-skyldighet är kopplad till åtgärder, i form av t.ex. avstängning från arbetslöshetsersättning, som arbetslöshetskassan därefter kan komma att vidta enligt 43 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetsförmedlingen har vidare en skyldighet att kalla den arbetssökande till ett nytt besök eller en ny kontakt enligt 16 § andra stycket nämnda förordning. Om den arbetssökande efter en sådan kallelse fortfarande inte har hörts av skickar Arbetsförmedlingen en förfrågan angående om denne vill kvarstå som arbetssökande. Om den arbetssökande inte heller besvarar denna förfrågan inom angiven tid avregistreras denne som arbetssökande.

15. Om den arbetssökande deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program avregistreras denne först sedan deltagandet i programmet har upphört.

16. O.K. har överklagat Arbetsförmedlingens åtgärd att avregistrera honom som arbetssökande.

17. Högsta förvaltningsdomstolen ska först pröva om Arbetsförmedlingens åtgärd utgör ett förvaltningsbeslut. Om så är fallet ska Högsta förvaltningsdomstolen ta ställning till om beslutet är överklagbart. Endast om Arbetsförmedlingen har fattat ett överklagbart beslut uppkommer frågan om Arbetsförmedlingen har haft stöd i rättsordningen för beslutet (HFD 2018 ref. 23).

Utgör Arbetsförmedlingens åtgärd att avregistrera en person som arbetssökande ett förvaltningsbeslut?

18. I de olika författningar som styr Arbetsförmedlingens verksamhet i form av olika arbetsmarknadspolitiska program regleras särskilt vilka slags beslut som myndigheten fattar som får överklagas. När det gäller förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att registrera eller avregistrera någon som arbetssökande finns emellertid inte någon författningsreglering överhuvudtaget.

19. För att avgöra om Arbetsförmedlingens åtgärd att avregistrera en person som arbetssökande ska kunna bli föremål för prövning av allmän förvaltningsdomstol måste det därför undersökas om åtgärden utgör ett förvaltningsbeslut enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

20. Myndigheters verksamhet i förhållande till enskilda brukar delas in i dels ärendehandläggning, som utmynnar i ett förvaltningsbeslut, dels faktisk verksamhet, vilken inte leder till ett beslut utan endast innebär att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas.

21. Det som är avgörande för om ett ställningstagande kan betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande (prop. 2016/17:180 s. 23 ff., jfr även HFD 2019 ref. 21 punkt 22 och HFD 2020 ref. 12 punkt 33). I rättspraxis har ställts tämligen låga krav för att en åtgärd ska betraktas som ett förvaltningsbeslut (se HFD 2020 ref. 12 punkt 34 och där anmärkta rättsfall).

22. När det gäller Arbetsförmedlingens register över arbetssökande ligger det beträffande vissa typer av avregistreringar närmast till hands att betrakta åtgärden som faktisk verksamhet som vidtas för att hålla registret uppdaterat med korrekta uppgifter. Det gäller exempelvis då en person själv begär att bli avregistrerad som arbetssökande eller då en person har avlidit. Åtgärden kan i ett sådant fall inte anses utgöra ett förvaltningsbeslut (jfr t.ex. HFD 2020 ref. 34).

23. När åtgärden däremot företas på grund av att en person har misskött kontakterna med Arbetsförmedlingen görs avregistreringen på initiativ av myndigheten, skälen för registreringsåtgärden dokumenteras och den föregås av vissa handläggningsåtgärder från myndighetens sida, normalt sett kallelse till den arbetssökande för besök eller kontakt på annat sätt, samt en skriftlig förfrågan. Åtgärden får då anses som slutpunkten för vad som kan betraktas som ett slags ärendehandläggning och får antas ha en i viss mån handlingsdirigerande effekt för den som berörs. Registreringsåtgärden utgör därför i ett sådant fall ett förvaltningsärende.

24. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening utgör Arbetsförmedlingens åtgärd att avregistrera O.K. som arbetssökande till följd av hans missköta kontakter med myndigheten ett förvaltningsbeslut.

Är beslutet överklagbart?

25. Nästa fråga är om beslutet är överklagbart utifrån de allmänna regler för överklagbarhet som har utvecklats i praxis och som kommer till uttryck i 41 § förvaltningslagen (2017:900). Avgörande

är vilka faktiska verkningar beslutet får för den som berörs (se t.ex. HFD 2018 ref. 23 och där anmärkta rättsfall). Det krävs att det är fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag. Det ska därför göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt (se HFD 2019 ref. 21 punkt 36).

26. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att avregistreringen som sådan inte har någon faktisk påverkan för den enskilde inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska program som Arbetsförmedlingen ansvarar för (se punkt 15). Härtill kommer att den enskilde omedelbart efter en avregistrering på nytt kan registrera sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Såvitt avser Arbetsförmedlingens verksamhet leder detta till slutsatsen att ett beslut om att avregistrera en person som arbetssökande inte har sådana faktiska verkningar som krävs för att det ska vara överklagbart.

27. Den omständigheten att en person till följd av avregistreringen inte längre är inskriven vid Arbetsförmedlingen kan emellertid få betydelse utanför myndighetens eget ansvarsområde. Så är t.ex. fallet med arbetslöshetsersättning som beslutas av arbetslöshetskassorna. Rätten till arbetslöshetsersättning är villkorad av att den enskilde är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen (9 § 2 lagen om arbetslöshetsförsäkring).

28. När det gäller ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna kan följande konstateras. Det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för att registrera en person som arbetssökande, ha kontakt med den arbetssökande, underrätta arbetslöshetskassan om den arbetssökande brister när det gäller arbetssökandet och avregistrera en person som arbetssökande. Det är emellertid arbetslöshetskassorna som enligt regelverket för arbetslöshetsförsäkringen beslutar om den enskilde uppfyller villkoren för att ha rätt till arbetslöshetsersättning och som ansvarar för att utreda och besluta om eventuella åtgärder mot den enskilde.

29. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör bedömningen av om ett beslut är överklagbart ske med utgångspunkt i det uppdrag och ansvar som den beslutande myndigheten har. Den omständigheten att Arbetsförmedlingens beslut om att avregistrera en person som arbetssökande kan få betydelse för personen i ett ärende där en annan myndighet eller organisation – i detta fall en arbetslöshetskassa – ansvarar innebär således inte i sig att Arbetsförmedlingens beslut om avregistrering ska anses vara överklagbart.

30. Eftersom Arbetsförmedlingens beslut att avregistrera O.K. som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen inte utgjorde ett överklagbart beslut var förvaltningsrätten förhindrad att ta upp överklagandet till prövning. Kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden ska därför undanröjas och O.K:s överklagande till förvaltningsrätten avvisas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt avvisar O.K:s överklagande av Arbetsförmedlingens beslut att avregistrera honom som arbetssökande.

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

Förvaltningsrätten i Luleå (2020-08-18, ordförande Karlsson):

Första frågan i målet är om beslutet om avaktualisering av O.K. som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen är ett överklagbart beslut.

Att vara inskriven som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen är en förutsättning för att en enskild ska vara berättigad till vissa sociala förmåner. En avaktualisering som arbetssökande kan därav påverka den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt. Med beaktande av de konsekvenser som en avaktualisering innebär för den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden anser förvaltningsrätten att det aktuella beslutet har sådana faktiska verkningar att det utgör ett överklagbart beslut (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 mars 2019 i mål nr 4132-18).

Den andra frågan i målet är om beslutet om avaktualisering av O.K. som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen har stöd i rättsordningen.

Enligt 5 § förvaltningslagen, FL, får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Av förarbetena till FL (prop. 2016/17:180 s. 58 f.) framgår bl.a. följande. Inom förvaltningsrätten är legalitetsprincipen av central betydelse eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver. Principen bör gälla för all verksamhet hos myndigheten, dvs. för såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande. Avsikten är alltså att hindra myndigheterna från att agera helt vid sidan av sina i författning angivna åligganden. Regeringen anser att kravet enligt FL på legalitet, i likhet med 1 kap. 1 § regeringsformen (RF), bör innebära ett krav på att myndighetens agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Vad som bör krävas är alltså att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Däremot bör det inte ställas krav på att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar kan kopplas till ett specifikt bemyndigande. Kravet på legalitet bör inte heller uppfattas så att en myndighets åtgärd måste ha uttryckligt stöd i en viss lagbestämmelse eller i andra föreskrifter som har meddelats i enlighet med 8 kap. RF.

Arbetsförmedlingen har redogjort för vilket författningsstöd myndigheten anser sig ha för att avaktualisera en arbetssökande och då särskilt hänvisat till 3 § 1 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen och 4 § 1 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Av 3 § 1 i nämnda förordning följer att Arbetsförmedlingens verksamhet ska utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt. Av 4 § i nämnda lag följer att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bara om det är nödvändigt för handläggning av ärenden. För att kunna bedriva denna verksamhet anser Arbetsförmedlingen vidare att de behöver hålla ett register i vilket det ingår att hantera inskrivning och avaktualisering av de personer som har ärenden hos myndigheten.

Förvaltningsrätten har enligt ovan framhållit betydelsen av ett beslut om avaktualisering för en enskild. Med hänsyn till denna betydelse går det enligt förvaltningsrättens mening inte att komma ifrån att den ärendehandläggning som Arbetsförmedlingen ägnar sig åt i fråga om avaktualisering, mot en enskilds bestridande, innebär ett sådant ingrepp för den enskilde att denna myndighetsutövning kräver ett tydligt stöd i rättsordningen. Utan sådant tydligt stöd kan förvaltningsrätten dessutom svårligen göra en bedömning i sak i syfte att möta den enskildes legitima krav på att få sitt ärende korrekt bedömt. Det författningsstöd som Arbetsförmedlingen hänvisar till som grund för beslutet anser förvaltningsrätten vara alltför allmänt hållet för att kunna tillämpas i det enskilda fallet. Vidare kan myndighetens egna rutiner avseende avaktualisering inte anses vara en del av rättsordningen. Inte heller kan myndigheten, trots avsaknad av stöd i rättsordningen, anses ha rätt att fatta aktuellt beslut med hänvisning till att det är en grundläggande uppgift för att dess verksamhet ska kunna fungera.

Mot bakgrund av detta anser förvaltningsrätten att Arbetsförmedlingen saknar erforderligt stöd i rättsordningen för att mot O.K:s bestridande avaktualisera honom som arbetssökande vid myndigheten. Det aktuella beslutet innehåller därmed sådana brister att överklagandet därför ska bifallas och beslutet undanröjas.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och undanröjer det överklagade beslutet.

Kammarrätten i Sundsvall (2021-02-15, Törnered, Ebbing och Almqvist):

Enligt 41 § förvaltningslagen, FL, får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

En myndighet får enligt 5 § första stycket FL endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Arbetsförmedlingens åtgärd att avaktualisera O.K. innebar att han inte längre var inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En sådan åtgärd får anses utgöra ett förvaltningsbeslut (jfr rättsfallet HFD 2019 ref. 21). Beslutet har vidare fått skriftlig form genom den anteckning som gjorts om avaktualisering av O.K.

Att vara inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen under viss tidsperiod kan bl.a. ha direkt betydelse för bedömningen av om en sjukpenninggrundande inkomst varit skyddad under perioden. Detta framgår av 3 § förordningen (2000:1418) om

tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst. Arbetsförmedlingens beslut om avaktualisering får därför anses påverka den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt. Enbart en möjlighet att senare överklaga ett beslut som har sin grund i ett tidigare beslut om avaktualisering framstår vidare som otillräcklig för att tillgodose den enskildes behov av rättsskydd (jfr rättsfallet RÅ 2007 ref. 7). Beslutet om avaktualisering ska därmed anses överklagbart.

Förutsättningarna för att besluta om avaktualisering regleras inte uttryckligen i rättsordningen. Arbetsförmedlingen har anfört att stöd för åtgärden dock finns indirekt och har hänvisat till vissa bestämmelser som på olika sätt reglerar Arbetsförmedlingens verksamhet. Bestämmelserna gäller emellertid endast hur Arbetsförmedlingen ska utforma sin verksamhet och hur personuppgifter får hanteras. Dessa bestämmelser kan varken var för sig eller tillsammans anses medföra att det finns tillräckligt tydligt stöd i rättsordningen för ett sådant ingripande beslut som en avaktualisering utgör. I fråga om personuppgifter kan det dessutom konstateras att en avaktualisering inte innebär att personuppgifterna inte längre behandlas hos Arbetsförmedlingen. Avaktualisering kan inte anses vara en sådan grundläggande uppgift för Arbetsförmedlingen att den kan ske utan uttryckligt författningsstöd. Arbetsförmedlingens beslut om avaktualisering har därmed inte stöd i rättsordningen på det sätt som krävs. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.