

Synnerliga skäl att pröva en för sent inkommen ansökan om arbetslöshetsersättning har i visst fall ansetts föreligga när sökanden avvaktat en domstolsprövning av arbetslöshetskassans beslut att inte anse honom arbetslös.

Lagrum:

47 a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Unionens arbetslöshetskassa avtog i beslut den 13 januari 2011 L.P:s ansökan om arbetslöshetsersättning fr.o.m. den 1 december 2010. Enligt kassan kunde hans verksamhet i jord- och skogsbruk inte klassas som bisyssla i arbetslöshetsförsäkringens mening. I stället var han företagare. Beslutet ändrades inte vid omprövning den 31 januari 2011. L.P. överklagade arbetslöshetskassans beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm som i dom den 17 april 2012 fann att verksamheten var en bisyssla enligt 39 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF. Förvaltningsrätten upphävde kassans beslut och visade målet åter till kassan för prövning av övriga förutsättningar för arbetslöshetsersättning. Kassan beslutade därefter den 25 april 2012 dels att L.P:s arbete i jord- och skogsbruket inte påverkade hans rätt till arbetslöshetsersättning fr.o.m. den 1 december 2010 under förutsättning att arbetet inte var av mer än viss begränsad omfattning, dels att bevilja honom arbetslöshetsersättning fr.o.m. sistnämnda dag. Kassakort för fyra veckor hade getts in i december 2010. Efter uppmaning från kassan gav L.P. den 25 juni 2012 in kassakort för tiden den 27 december 2010 – den 1 maj 2011. Arbetslöshetskassan beslutade den 26 juni 2012 att avvisa dessa ansökningar om ersättning med motiveringen att de kommit in för sent och det inte framkommit synnerliga skäl att ändå bevilja ersättning. Beslutet ändrades inte vid omprövning den 25 juli 2012.

L.P. överklagade omprövningsbeslutet till förvaltningsrätten och yrkade att det skulle upphävas samt att han skulle förklaras berättigad till arbetslöshetsersättning från och med den 27 december 2010 till och med den 1 maj 2011. Han anförde bl.a. följande. Det kan inte vara lagstiftarens intention att 47 a § ALF ska vara tillämplig på förevarande situation. Det sätter den enskildes grundläggande rätt ur spel då det de facto leder till att en ändring av kassans beslut genom domstolsprövning inte får ett faktiskt genomslag. Det föreligger inte någon skyldighet för den enskilde att skicka in kassakort till arbetslöshetskassan under den tid som en tvist prövas av domstol. Den ursprungliga ansökan som han kommit in med måste i aktuellt fall ses som ansökan för hela perioden. Utifrån vad som anges i bestämmelsens förarbeten görs det gällande att den måste ta sikte på första gången man gör anspråk på ersättning och i vart fall inte på den situation som är för handen i aktuellt mål. Syftet med bestämmelsen kan inte vara att den försäkrades rätt till verkställighet av en lagkraftvunnen dom ska förtas. Vid tvist där arbetslöshetskassan avslår den försäkrades ansökan om arbetslöshetsersättning finns det inte några incitament för den försäkrade att fortsätta skicka in kassakort till arbetslöshetskassan. – Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF,

har bemyndigats att meddela föreskrifter om på vilken blankett eller annars på vilket sätt ansökan om ersättning ska ske; 30 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. När en enskild inte kommer in med ansökan på den blankett eller annars på det sätt som IAF har meddelat har arbetslöshetskassan således rätt att be den enskilde att komplettera sin ansökan på viss blankett och med de uppgifter som arbetslöshetskassan behöver för att kunna ta ställning till rätten till ersättning. IAF kan däremot inte ha rätt att begränsa lagstiftningen på så sätt att 47 a § ALF skulle innebära att en fullständig och korrekt ifylld ansökan måste ha inkommit inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser för att inte rätten till ersättning ska förloras. Att den enskilde kommer in med en ansökan på annat sätt än genom kassakort inom nio månader är således tillräckligt för att tidsfristen i 47 a § ALF ska vara bruten. – L.P. hänvisade vidare till Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 12 september 2012 i mål 25842-11.

Arbetslöshetskassan ansåg att överklagandet skulle avslås och anförde bl.a. följande. De omständigheter som L.P. anför kan svårigen anses utgöra sådana synnerliga skäl som avses i 47 a § ALF. Det är inte orimligt att förvänta sig att en sökande som har motsatt sig ett beslut om avslag fortsätter att skicka in kassakort för den period som han eller hon anser sig vara ersättningsberättigad till dess att saken är slutligt avgjord. Mot bakgrund av vad som anges i förarbetena går det svårigen att sluta sig till annat än att det med ansökan i 47 a § ALF avses ett kassakort. Information om den s.k. niomånadersregeln har funnits på arbetslöshetskassans hemsida sedan december 2009.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2013-04-25, ordförande Pedersen) yttrade, efter att ha redogjort för den rättsliga regleringen (se Högsta förvaltningsdomstolens dom) och utredningen i målet: Av utredningen framgår att L.P:s kassakort för perioden den 27 december 2010 till och med den 1 maj 2011 kommit in först den 25 juni 2012. Den niomånadersfrist som stadgas i 47 a § ALF har således löpt ut. Förutsättningar för att anse att L.P:s ansökan för aktuell period har inkommit i rätt tid saknas därför. Frågan är då om det kan anses föreligga synnerliga skäl för att ersättning ska utbetalas. Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande den 29 november 2012 i mål nr 6815-12 yttrat att den omständigheten att en försäkrad i domstol blir tillerkänd ersättning för förfluten tid är en situation som utgör sådana synnerliga skäl. Förvaltningsrätten instämmer i denna bedömning. Förvaltningsrätten anser således att det finns synnerliga skäl för att L.P:s rätt till ersättning inte ska ha gått förlorad. Mot den bakgrunden ska arbetslöshetskassans beslut upphävas och målet överlämnas till arbetslöshetskassan för fortsatt handläggning. – Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet och överlämnar ärendet till arbetslöshetskassan för fortsatt handläggning.

Arbetslöshetskassan överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten skulle fastställa arbetslöshetskassans beslut att avvisa L.P:s

ansökan om arbetslöshetsersättning för perioden den 27 december 2010 – den 1 maj 2011. Kassan anförde bl.a. följande. Det finns inte synnerliga skäl i L.P:s fall för att han ska anses ha rätt till ersättning. Det är inte orimligt att begära att en sökande som har nekats rätt till ersättning fortsätter att skicka in kassakorten för den tid han eller hon gör anspråk på ersättning under domstolsprocessens gång. Även en sökande som först i en högre instans har bedömts kvalificera sig till ersättning måste uppfylla de allmänna villkoren för rätt till ersättning under den tid som domstolsprocessen har pågått och för vilken han eller hon gör anspråk på ersättning. En process i domstol kan ta lång tid och att på ett korrekt sätt fylla i kassakorten för förfluten tid torde bli svårare ju längre tid som har gått. Informationen på arbetslöshetskassans hemsida får anses vara tillräcklig.

L.P. bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Det måste anses vara orimligt att kräva av den försäkrade att vid de i målet aktuella förhållandena fortsätta att skicka in kassakort till arbetslöshetskassan när denna har skiljt sig från ärendet och det föreligger osäkerhet i frågan om hur lång tid domstolsprocessen kommer att ta. Enligt förarbetena ska ledning för vad som ska utgöra synnerliga skäl hämtas från det som gäller vid laga förfall. Det är således inte endast absoluta hinder som godtas. – Det är den första ansökan om ersättning som utgör en ansökan. Först när arbetslöshetskassan har meddelat att en rätt till ersättning föreligger framstår det som naturligt och ändamålsenligt att skicka in kassakort. Den som överklagar ett negativt omprövningsbeslut till förvaltningsrätten visar genom överklagandet att han eller hon anser sig ha rätt till nekad ersättning. En tvist avseende rätten till ersättning kan pågå från ett par månader upp till flera år. Att då endast ha en allmän information på hemsidan om att en ansökan ska skickas in inom nio månader från sista dagen i perioden som ansökan avser som stöd för att den enskilde ska förstå att samtliga kassakort måste skickas in kontinuerligt under hela den tid som tvisten om ersättning pågår för att en bifallsdom ska kunna verkställas är inte rimligt, proportionerligt eller förutsägbart. Det är en grundläggande rättsäkerhetsfråga att arbetslöshetskassan på detta sätt inte ska kunna undgå att verkställa en dom som är till den enskildes fördel. Vid dessa förhållanden måste i vart fall ventilen om synnerliga skäl vara tillämplig.

Kammarrätten i Stockholm (2013-10-30, Beck-Friis, Briheim Fällman, referent, Berlin) yttrade: Högsta förvaltningsdomstolen har den 2 oktober 2013 i mål nr 594-13 (HFD 2013 ref. 63) meddelat dom avseende den av förvaltningsrätten åberopade kammarrättsdomen (mål nr 6815-12). – – – Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att omständigheterna i det målet utgjorde sådana synnerliga skäl som avses i 47 a § ALF. – Vad gäller L.P. har även han lämnat in sina kassakort, dvs. sin ansökan, för perioden den 27 december 2010 – den 1 maj 2011 efter det att niomånadersfristen löpt ut. Frågan är därmed om det föreligger synnerliga skäl att ändå anse att hans rätt till ersättning för den perioden inte har gått förlorad. – Av den ovan nämnda domen framgår att Högsta förvaltningsdomstolen fäste vikt vid hur kassan i det målet hade utformat sitt ursprungliga beslut. Kassan hade där avslagit den försäkrades ansökan för en viss tidsperiod

som specificerats i beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde då att den försäkrade knappast kunde ha uppfattat det på annat sätt än att kassan ansett att hon ansökt om ersättning för hela den i beslutet angivna tidsperioden. I L.P:s fall avlog arbetslöshetskassan emellertid ursprungligen hans ansökan från och med den 1 december 2010 utan angivande av slutdatum. L.P. kan därmed inte, utifrån hur arbetslöshetskassan utformat det beslutet, anses ha haft fog för att tro att arbetslöshetskassan ansett att han ansökt om ersättning för en längre period än vad han då lämnat in kassakort för. Det har inte heller framkommit några omständigheter i övrigt som talar för att han kunnat tro att niomånadersfristen inte varit tillämplig i hans fall.

Arbetslöshetskassan har visserligen, såvitt framkommit i målet, inte uttryckligen upplyst L.P. om att han måste lämna in kassakort under den tid som den ursprungliga processen pågick i förvaltningsrätten. Enbart den omständigheten kan emellertid enligt kammarrättens mening inte utgöra synnerliga skäl. Arbetslöshetskassan har därtill generell information om niomånadersfristen på sin hemsida. Mot denna bakgrund, och med beaktande av att undantaget om synnerliga skäl i 47 a § ALF ska tillämpas restriktivt (se prop. 2009/10:7 s. 31), anser kammarrätten att det inte föreligger sådana synnerliga skäl som krävs för att L.P:s rätt till ersättning inte ska ha gått förlorad. Överklagandet ska därför bifallas. – Kammarrätten bifaller överklagandet och fastställer Unionens Arbetslöshetskassas beslut den 25 juli 2012.

L.P. överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva domen och förklara honom berättigad till arbetslöshetsersättning i enlighet med ingivna kassakort. Han anförde bl.a. följande. Kammarrätten har fäst särskild vikt vid att hans initiala ansökan avslogs utan angivande av slutdatum. Han har haft fog för att uppfatta arbetslöshetskassans beslut om att han inte hade rätt till ersättning som ett beslut som gällde tills vidare, antingen till dess han avvecklat sitt företag eller till dess att förvaltningsdomstol kommit fram till en annan bedömning. För en enskild sökande utgör den initiala ansökningen den naturliga ansökan för hela perioden och kassakorten något som kompletterar denna ansökan. Regelverket har varit otydligt och det kan inte förutsättas att sökanden på egen hand ska kunna tolka bestämmelserna. Av informationen på kassans hemsida har inte tydligt framgått att en prövning i sak förutsätter att kassakort kommit in till kassan i rätt tid.

IAF bestred bifall till överklagandet. Inspektionen anförde bl.a. att den allmänna information som fanns på kassans hemsida får anses ha varit tillräcklig och att den omständigheten att L.P. inte informerats om att han skulle fortsätta att skicka in kassakort i avvaktan på domstolens prövning inte utgör synnerliga skäl.

Högsta förvaltningsdomstolen (2015-05-26, Sandström, Nord, Rynning, Askersjö, Baran) yttrade:

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Enligt 47 § ALF ska en ansökan om ersättning ges in till arbetslöshetskassan. Sökanden ska lämna de uppgifter som behövs för en bedömning av rätten till ersättning. Till ansökan ska även bifogas ett intyg av arbetsgivaren om sökandens arbetsförhållanden.

Enligt 47 a § ALF ska en ansökan om ersättning göras inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser. Görs inte ansökan inom den angivna tiden är rätten till ersättning för den tidsperioden förlorad, om det inte finns synnerliga skäl. Av förarbetena framgår att undantaget är avsett att tillämpas restriktivt och att ledning vid tolkning av begreppet synnerliga skäl bör kunna hämtas från regleringen vad gäller laga förfall (prop. 2009/10:7 s. 31).

Enligt 30 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring ska en ansökan om ersättning hos en arbetslöshetskassa göras på den blankett som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring bestämmer eller på något annat sätt som inspektionen bestämmer. Ansökan får överföras elektroniskt.

I 9 kap. 1 § i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens i målet aktuella föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring (IAFFS 2009:1) anges att en ansökan ska göras skriftligen på den särskilt fastställda blanketten ”Kassakort”, via telefon genom dialog mellan den sökande och arbetslöshetskassan (telekassakort), eller genom elektronisk överföring (elektroniskt kassakort).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Målet gäller om det förelegat synnerliga skäl för arbetslöshetskassan att pröva en ansökan om arbetslöshetsersättning när sökanden för sent, och först sedan han av domstol ansetts som arbetslös i arbetslöshetsförsäkringens mening, ansökt om ersättning.

Den som vid arbetslöshet vill uppbära ersättning ska ansöka om detta hos arbetslöshetskassan. Kassan har då först att ta ställning till om sökanden är att anse som arbetslös. Om så är fallet betalas ersättning ut på grundval av de s.k. kassakort som ges in till kassan så länge arbetslösheten varar och sökanden gör anspråk på ersättning. Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2013 ref. 63 slagit fast att det är ett kassakort som utgör en ansökan om arbetslöshetsersättning i den mening som avses i bestämmelsen i 47 a § ALF om en niomånadersfrist.

I ett till L.P. riktat avslagsbeslut den 13 januari 2011 konstaterade arbetslöshetskassan att han var företagare och därmed inte arbetslös. Beslutet gällde omedelbart (jfr 57 § ALF). Sedan beslutet omprövats utnyttjade L.P. sin möjlighet att få saken prövad i domstol. Under den tid han avvaktade en domstolsprövning gav han inte in några kassakort till

kassan. När kassakorten lämnades, kort efter det att L.P. vunnit framgång i förvaltningsrätten, hade niomånadersfristen i 47 a § ALF gått ut.

Av arbetslöshetskassans beslut i januari 2011 framgår att kassan bedömde att L.P. inte kunde anses som arbetslös så länge han fortsatte med verksamheten på gården. Kassan avslog hans ansökan fr.o.m. den 1 december 2010, dvs. i praktiken tills vidare. Det har inte av lag, andra föreskrifter eller vid tiden tillgänglig praxis framgått att fortlöpande anspråk på ersättning måste framställas hos kassan inom niomånadersfristen också under den tid ett avslagsbeslut av det aktuella slaget prövas i domstol. Inte heller har kassans beslut eller den allmänna information kassan hänvisat till innehållit någon upplysning om detta (jfr HFD 2013 ref. 63).

Med hänsyn till vad nu sagts har det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening funnits sådana synnerliga skäl som avses i 47 a § ALF. Arbetslöshetskassan skulle därför ha prövat L.P:s anspråk på ersättning trots att ersättningsanspråken grundades på kassakort som getts in efter den föreskrivna niomånadersfristen. Kammarrättens dom ska således upphävas och målet, i enlighet med förvaltningsrättens avgörande, överlämnas till kassan för fortsatt handläggning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer det slut förvaltningsrättens dom den 25 april 2013 innehåller.

Mål nr 8285-13, föredragande Sara Asplund