

Ref 43

Fråga om överklagandeförbud ska åsidosättas.

33, 34, 38 och 40 §§ förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb, 51, 52, 56 och 58 §§ förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, 4 och 40 §§ förvaltningslagen (2017:900), artikel 6.1 EKMR.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 27 augusti 2025 följande dom (mål nr 7766-23).

Bakgrund

1. En arbetsgivare som anställer vissa arbetssökande kan få ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen. Om arbetsgivaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att stödet har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp ska myndigheten besluta om återkrav av det felaktigt utbetalda beloppet.

2. Arbetsförmedlingen beslutade att A.A. var återbetalningsskyldig för stöd. Stödet hade utbetalats för två av hans anställda enligt förordningarna (2018:43) om stöd för nystartsjobb respektive (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

3. A.A. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Falun. Under handläggningen av målet i förvaltningsrätten betalade han in det belopp som omfattades av återbetalningsskyldigheten. Han anförde att Arbetsförmedlingens beslut är felaktigt, men att han betalade för att undvika att bli skyldig att betala eventuell dröjsmålsränta.

4. Förvaltningsrätten avvisade överklagandet. Domstolen anförde att Arbetsförmedlingens beslut enligt de aktuella förordningarna inte får överklagas och att det av rättsfallet HFD 2021 ref. 8 framgår att överklagandeförbuden är förenliga med artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR, eftersom återkravet skulle kunna komma under prövning i andra processer. Domstolen anförde vidare att den omständigheten att återkravet i nu aktuellt mål inte kan komma att prövas av domstol på grund av den av A.A. gjorda betalningen inte ger anledning att bedöma frågan annorlunda än i rättsfallet.

5. A.A. överklagade till Kammarrätten i Sundsvall, som avslog överklagandet. Domstolen anförde att det vid bedömningen av

rätten till domstolsprövning måste beaktas om den enskilde genom sitt agerande gått miste om en prövning i de former som rättsordningen erbjuder. Domstolen konstaterade att de vägar till domstolsprövning som nämns i HFD 2021 ref. 8 har skurits av på grund av att A.A. betalat det återkrävda beloppet.

Yrkanden m.m.

6. A.A. yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av kammarrättens dom, ska upphäva förvaltningsrättens beslut och återförvisa målet till förvaltningsrätten för prövning i sak.

7. Arbetsförmedlingen medger bifall till överklagandet.

Skälen för avgörandet

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen

8. Frågan i målet är om Arbetsförmedlingens beslut om återbetalningsskyldighet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol när det belopp som omfattas av återbetalningsskyldigheten har betalats.

Rättslig reglering m.m.

9. Enligt artikel 6.1 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.

10. Enligt 40 § förvaltningslagen (2017:900) överklagas beslut till allmän förvaltningsdomstol. Av 4 § följer att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från lagen ska i stället den bestämmelsen tillämpas.

11. Av 33, 34, 38 och 40 §§ förordningen om stöd för nystartsjobb samt 51, 52, 56 och 58 §§ förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga framgår följande.

12. Om arbetsgivaren har förorsakat att stöd har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp ska Arbetsförmedlingen besluta om återkrav av det felaktigt utbetalda beloppet. Arbetsförmedlingen får, vid en senare utbetalning av bidrag till den återbetalningsskyldige, besluta att dra av ett skäligt belopp i avräkning på vad som har betalats för mycket. I förordningarna anges att det i 40 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol och att endast vissa uppräknade beslut enligt förordningarna får överklagas. Beslut om återbetalning finns inte med i uppräknningen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

13. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att utgångspunkten är att Arbetsförmedlingens beslut är av en sådan karaktär att artikel 6.1 i EKMR ger en rätt till en domstolsprövning men att ett överklagandeförbud gäller enligt de aktuella förordningarna.

14. Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2021 ref. 8 funnit att motsvarande överklagandeförbud som gäller för nu aktuella beslut om återbetalning var förenliga med EKMR. Förhållandena i rättsfallet var sådana att återkravet kunde komma under domstols prövning i samband med verkställighetsåtgärder.

15. För det första kunde återkravet komma att prövas av allmän domstol om adressaten när ett krav ställs motsätter sig betalning och Arbetsförmedlingen väljer att väcka talan i tingsrätt eller begär att ett betalningsföreläggande som bestridits ska överlämnas dit.

16. För det andra kunde återkravet komma under förvaltningsdomstols prövning i en process om fortsatt stöd. Arbetsförmedlingen har möjlighet att avräkna ett återkravsbelopp mot framtida utbetalningar av stöd. Ett sådant beslut om avräkning får överklagas enligt förordningarna.

17. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg mot denna bakgrund att det saknades anledning att tillåta att Arbetsförmedlingens beslut om återbetalningsskyldighet fick överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

18. I nu aktuellt mål är emellertid situationen en annan eftersom A.A. har betalat det belopp som omfattas av Arbetsförmedlingens beslut om återbetalningsskyldighet. Ett återkrav kan därför inte längre bli föremål för prövning enligt de förfaranden som Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar till i nämnda rättsfall.

19. Att A.A. rättat sig efter Arbetsförmedlingens beslut och, låt vara under bestridande, betalat vad myndigheten återkrävt innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte att han därigenom ska anses ha fransagt sig rätten till en domstolsprövning.

20. För att A.A. ska kunna få sin sak prövad av domstol enligt artikel 6.1 i EKMR är det således nödvändigt att förbudet att överklaga enligt de aktuella förordningarna åsidosätts.

21. Av HFD 2019 ref. 43 framgår att när ett överklagandeförbud ska åsidosättas på grund av att förbudet inte är förenligt med artikel 6.1 i EKMR är reglerna i förvaltningslagen tillämpliga. Bestämmelsen i 40 § utgör då författningsstöd för att allmän förvaltningsdomstol ska vara behörig att överpröva överklagbara beslut av förvaltningsmyndigheter, om överprövningen på det aktuella området inte har anförtrotts allmän domstol eller annat organ. På det nu aktuella området har något annat organ inte anförtrotts överprövningen.

22. Sammanfattningsvis konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att A.A:s överklagande till förvaltningsrätten inte borde

ha avvisats på den grunden att beslutet inte fick överklagas enligt överklagandeförbuden i aktuella förordningar. Kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden ska därför upphävas och målet visas åter till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt visar målet åter till förvaltningsrätten för prövning i enlighet med vad som framgår av punkterna 21 och 22.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Askersjö, Baran, von Essen* och *Westberg*. Föredragande var justitiesekreteraren Sara Öhlund.

Förvaltningsrätten i Falun (2022-11-30, ordförande Nermark Torgils):

Frågan i målet

Den inledande fråga är om Arbetsförmedlingens omprövningsbeslut om återkrav alls är överklagbart. Först om så är fallet kan förvaltningsrätten pröva överklagandet i sak och ta ställning till om Arbetsförmedlingen haft stöd för sitt beslut att återkräva utbetalda bidrag.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten konstaterar att Arbetsförmedlingens beslut är fattat med stöd av bestämmelser i förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb och förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning. Av 40 § respektive 58 § i dessa förordningar framgår att beslut om återkrav inte får överklagas. Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2021 ref. 8 prövat om motsvarande överklagandeförbud i tidigare förordningar rörande stöd för nystartsjobb (2006:1481) respektive om särskilda insatser för personer med funktionshinder (2000:630) är förenligt med artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.

Som A.A. själv uppgett i överklagandet bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att överklagandeförbudet inte stred mot EKMR samt hänvisade därvid till att beslutet om återkrav inte utgör en exekutionstitel och därmed inte kan bli föremål för verkställighetsåtgärder. I likhet med vad som konstaterades i rättsfallet innebär detta för A.A:s del att Arbetsförmedlingen behöver ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol för att få en exekutionstitel om A.A. motsätter sig betalning. Om en ansökan om betalningsföreläggande bestrids så måste Arbetsförmedlingen begära att ärendet lämnas över till tingsrätt för prövning. A.A. har sålunda möjlighet att få till stånd en domstolsprövning av Arbetsförmedlingens beslut om återkrav. Vidare kan ett eventuellt beslut av Arbetsförmedlingens om av-

räkning – dvs. möjligheten att avräkna ett återbetalningsbelopp mot framtida utbetalningar av stöd – överklagas till förvaltningsdomstol. I enlighet med det resonemang som Högsta förvaltningsdomstolen förde i nämnda rättsfall är utgångspunkten sålunda att det saknas anledning att tillåta att beslut om återkrav, i strid mot överklagandeförbudet, överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

A.A. har emellertid gjort gällande att Högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande inte tagit hänsyn till att den betalningsskyldige måste motsätta sig betalning av återkrävda belopp och sedan avvakta att Arbetsförmedlingen vidtar åtgärder. Enligt A.A. innebär detta förhållande en icke proportionerlig begränsning av hans rätt till domstolsprövning. A.A. hänvisar därvid bl.a. till förfarandet innebär att han riskerar att betala dröjsmålsränta under den tid som han inväntar Arbetsförmedlingens agerande. Vidare poängterar han att han riskerar även att drabbas av ombudskostnader och även att betala motpartens ombudskostnader.

Slutligen har A.A. uppgett att han har betalt återkravsbeloppen jämte ränta, för att undvika denna ekonomiska risk samt att detta innebär att något alternativ till överklagande inte längre finns tillgängligt för honom.

Förvaltningsrätten konstaterar att det förhållandet att dröjsmålsränta utgår på återkravsbeloppet i avvaktan på att den underliggande fordran prövas i domstol inte i sig kan anses innebära att rätten till domstolsprövning begränsas på ett sätt som inte är proportionerligt. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att räntekostnaden kan omfattas av den prövning som sker i allmän domstol för det fall betalningsanspråket bestrids. Det förhållandet att räntekostnadens omfattning delvis blir beroende av när Arbetsförmedlingen väljer att agera i anledning av att en part bestrider av betalningsanspråket utgör inte skäl för någon annan bedömning. I sammanhanget noterar förvaltningsrätten att det förhållandet att Arbetsförmedlingen i detta mål inte valt att väcka talan i allmän domstol eller ansöka om betalningsföreläggande mot A.A. rimligen förklaras av att han ifrågasatt beslutet om återkrav i allmän förvaltningsdomstol. Det förhållandet att en prövning i allmän domstol kan leda till ansvar för rättegångskostnader utgör inte en oproportionerlig begränsning av rätten till domstolsprövning. Sammanfattningsvis har det sålunda inte kommit fram omständigheter som ger anledning att bedöma frågan om överklagbarhet annorlunda i detta mål än vad Högsta förvaltningsdomstolen gjort i HFD 2021 ref. 8. Vad A.A. uppgett i fråga om oproportionerlig inskränkning i hans rätt till egendomsskydd enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen utgör inte skäl för någon annan bedömning. Sammanfattningsvis ska A.A:s överklagande därmed avvisas. – Förvaltningsrätten avvisar överklagandet.

Kammarrätten i Sundsvall (2023-11-21, Odmark, Danell Forsberg och Back):

Beslut om återkrav av nu aktuellt stöd får inte överklagas enligt 58 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 40 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb. Frågan i målet är om förvaltningsrätten trots uttryckliga överklagandeförbud borde ha tagit upp A.A:s överklagande till prövning i sak.

I rättsfallet HFD 2021 ref. 8 bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att överklagandeförbuden i motsvarande äldre förordningar var förenliga med artikel 6.1 i EKMR. Som skäl angavs sammanfattningsvis följande. Beslutet om återkrav utgör inte någon exekutionstitel och kan därmed inte bli föremål för verkställighetsåtgärder. Om den som kravet riktar sig mot motsätter sig återbetalning måste Arbetsförmedlingen väcka talan i allmän domstol för att få en exekutionstitel. Ett beslut om att avräkna ett återkravsbelopp mot senare utbetalningar av stöd kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol och i den processen kan den återbetalningsskyldige invända att det saknas grund för återkrav. Ett beslut om återkrav kan alltså på olika sätt komma under domstols prövning. Mot denna bakgrund saknas det anledning att tillåta att beslut om återkrav överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Genom ändringar i 3 kap. 1 § utsökningsbalken, som trädde i kraft den 1 september 2022, kan förvaltningsmyndigheters beslut under vissa förutsättningar numera utgöra exekutionstitlar. Ändringarna gäller dock inte beslut som meddelats före ikraftträdandet. Inte heller i övrigt har rättsläget förändrats på något sätt som enligt kammarrätten motiverar en annan utgångspunkt än den som slogs fast i HFD 2021 ref. 8.

Till skillnad från förhållandena i HFD 2021 ref. 8 har A.A. under bestridande betalat in återkrävda belopp till Arbetsförmedlingen. Frågan är därmed vilken betydelse denna omständighet har i förhållande till om överklagandeförbuden ska upprätthållas.

Den rätt till en domstolsprövning som följer av art. 6.1 i EKMR är inte absolut och ger staterna ett visst utrymme för egna bedömningar vid utformningen av det processuella regelverket (se t.ex. Europadomstolens dom den 5 april 2018 i målet Zubac mot Kroatien). Rätten till domstolsprövning innefattar därmed inte en rätt till en prövning i ett visst domstolslag eller en viss processuell form. Prövningen tar istället sikte på om den eller de former som rättsordningen erbjuder är förenliga med de väsentliga dragen i rätten till domstolsprövning. Vid denna bedömning måste även beaktas om den enskilde genom sitt agerande gått miste om en prövning i de former som rättsordningen erbjuder (jfr Europadomstolens dom den 10 april 2012 i målet Silickiene mot Litauen).

Att de vägar till en domstolsprövning som nämndes uttryckligen i HFD 2021 ref. 8 i detta fall har skurits av beror på en egen aktiv disposition från A.A. Vad A.A. anført om risken att behöva betala dröjsmålsränta eller motpartens rättegångskostnader medför inte att dispositionen varit nödvändig för att försäkra honom en rätt till en rättvis rättegång och ett skydd för sin egendom. Kammarrätten anser redan av den anledningen att det saknas skäl att åsidosätta överklagandeförbuden med hänvisning till de rättigheter som följer av EKMR. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.