



Stockholm den 22 december 2023

Högsta förvaltningsdomstolen
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
Översänds endast per e-post

Mål nr 7766-23, Anders Andersson ./.

Arbetsförmedlingen, angående avvisad talan

Anders Andersson kompletterar härmed sitt tidigare ingivna överklagande. Den här skriften ersätter den tidigare ingivna (aktbilaga 1).

1 YRKANDEN

1.1 Anders Andersson yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska bevilja prövningstillstånd och, med ändring av kammarrättens dom, upphäva förvaltningsrättens beslut samt återförvisa målet till förvaltningsrätten för prövning i sak.

2 VAD MÅLET HANDLAR OM

2.1 Anders Andersson driver taxiverksamhet i Skövde. År 2021 återkrävde Arbetsförmedlingen stöd om 145 883 kronor från hans verksamhet för att löner påstods ha betalats ut på fel sätt. Enligt fakturan skulle beloppet betalas inom 30 dagar vid äventyr av dröjsmålsränta om 8 procent plus referensräntan. Anders Anderssons uppfattning är att lönerna inte har betalats ut på felaktigt sätt och att återkravsbeslutet saknar fog.

- 2.2 För att undvika risken att åläggas att betala den inte obetydliga dröjsmålsräntan betalade Anders Andersson beloppet till Arbetsförmedlingen under bestridande och överklagade sedan återkravsbeslutet till förvaltningsdomstol. Förvaltningsrätten och kammarrätten har avvisat hans överklagande med hänvisning till att återkravsbeslutet enligt de bakomliggande förordningarna inte får överklagas.¹ Den övergripande frågan i målet är om överklagandeförbuden måste åsidosättas, och Anders Anderssons överklagande tas upp till prövning i förvaltningsdomstol, för att hans rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska tillgodoses.
- 2.3 Anders Anderssons fall har vissa likheter med den situation som förelåg i HFD 2021 ref. 8. I det fallet bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att Arbetsförmedlingens återkravsbeslut inte skulle få överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att överklagandeförbudet skulle upprätthållas. Anledningen var att sådana beslut inte kan verkställas utan att en domstolsprövning kan komma till stånd i annan ordning. Om Arbetsförmedlingen verkställer återkravet genom avräkning mot framtida utbetalningar kan avräkningsbeslutet överklagas. Om Arbetsförmedlingen istället beslutar att verkställa återkravet genom ansökan om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten, kan den enskilde få en prövning i allmän domstol genom att bestrida betalningsskyldigheten. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen utgjorde överklagandeförbudet därför inte en oproportionerlig begränsning av rätten till domstolsprövning.
- 2.4 Anders Anderssons situation skiljer sig på ett avgörande sätt från den som var aktuell i HFD 2021 ref. 8. Eftersom han under

¹ Se 40 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb respektive 58 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (förordningen om särskilda insatser).

bestridande har betalat hela återkravsbeloppet kan han inte längre få återkravet prövat i något av de alternativa förfaranden som Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar till i HFD 2021 ref. 8. Hans rätt till domstolsprövning riskerar därmed att gå förlorad. Anders Andersson anser därför att hans situation måste bedömas annorlunda än i HFD 2021 ref. 8 och att allmän förvaltningsdomstol måste pröva hans överklagande. Det ska framhållas att även Arbetsförmedlingen har intagit den ståndpunkten i det här målet (se kammarrättens aktbilaga 8, där Arbetsförmedlingen anger att Anders Anderssons överklagande bör tillåtas eftersom han saknar möjlighet att få återkravet prövat på något annat sätt).

2.5 Förvaltningsrätten och kammarrätten har dock upprätthållit överklagandeförbuden och avvisat Anders Anderssons överklagande. Som stöd för sina bedömningar har förvaltningsrätten och kammarrätten hänvisat till rättsfallet HFD 2021 ref. 8. Varken förvaltningsrätten eller kammarrätten ansåg att den omständigheten att Anders Andersson inte längre kan få återkravsbeslutet prövat i domstol på något annat sätt än genom att överklagandet tillåts medförde någon annan bedömning. Kammarrätten framhöll särskilt att det var Anders Andersson som genom sitt eget frivilliga agerande hade orsakat att han gått miste om de alternativa möjligheter till domstolsprövning som framgår av HFD 2021 ref. 8.

2.6 Mot denna bakgrund aktualiserar målet två viktiga prejudikatfrågor:

2.7 *Den första prejudikatfrågan* är vilken betydelse det har för Anders Anderssons rätt till domstolsprövning att han under bestridande har betalat återkravsbeloppet för att undvika dröjsmålsränta. Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen klargör om enskilda har rätt att

betala ett återkrav för att undvika ekonomisk skada, eller om det får godtas att de därigenom förlorar sin rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Den frågan besvaras inte i HFD 2021 ref. 8.

- 2.8 *Den andra prejudikatfrågan* gäller den ofta återkommande frågan om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol i fall där det finns ett förvaltningsrättsligt överklagandeförbud och rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen aktualiseras. När det gäller hur kompetensfördelningen i en sådan situation ska hanteras synes det nämligen föreligga en viss *konflikt* mellan Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i rättsfallen HFD 2019 ref. 43 och HFD 2021 ref. 8.
- 2.9 I rättsfallet HFD 2021 ref. 8 uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att överklagande till förvaltningsdomstol *inte* ska tillåtas om samma fråga kan bli föremål för prövning i allmän domstol. Men enligt HFD 2019 ref. 43 ska förvaltningsbeslut prövas i förvaltningsdomstol, *oavsett* om samma fråga kan bli föremål för prövning i allmän domstol. I doktrinen råder det delade meningar om och hur dessa två rättsfall hänger ihop.
- 2.10 Det är därför av vikt för ledning av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd och klargör kompetensfördelningen samt under vilka förutsättningar återkrav av statligt stöd ska prövas i allmän förvaltningsdomstol.

3 UTVECKLING AV SKÄLEN FÖR PREJUDIKATDISPENS

3.1 Vilken betydelse för rätten till domstolsprövning har det att Anders Andersson har betalat återkravsbeloppet för att undvika dröjsmålsränta?

3.1.1 Anders Anderssons situation skiljer sig från den som var aktuell i HFD 2021 ref. 8 eftersom han, till skillnad från klaganden i det målet, under bestridande har betalat hela återkravsbeloppet till Arbetsförmedlingen för att undgå risken för dröjsmålsränta. Han kan därmed inte längre få återkravsbeslutet prövat i något av de alternativa förfaranden som Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar till i det rättsfallet.

3.1.2 Kammarrätten har i det överklagade beslutet kommit fram till att betalningen inneburit att Anders Andersson förlorat rätten till domstolsprövning på grund av sitt eget agerande. Arbetsförmedlingen delar däremot Anders Anderssons uppfattning att han har rätt att betala återkravet för att undvika ekonomisk skada, utan att förlora sin rätt till domstolsprövning (se kammarrättens aktbilaga 8).

3.1.3 Det saknas vägledande avgöranden om hur den aktuella situationen ska bedömas. Förhållandet att beslutsmyndigheten och kammarrätten har olika uppfattningar i frågan visar på att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd.

3.2 Under vilka förutsättningar krävs att ett förvaltningsbeslut om återkrav av statligt stöd som omfattas av ett överklagandeförbud ändå får överklagas till förvaltningsdomstol?

3.2.1 Det är vidare av vikt för ledning av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen klargör kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol när det finns ett överklagandeförbud samtidigt som en rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen aktualiseras. Till synes motstridiga uttalanden från Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallen HFD 2019 ref. 43 och HFD 2021 ref. 8 har skapat ett oklart rättsläge gällande under vilka förutsättningar återkrav av statligt stöd ska prövas i förvaltningsdomstol när återkravsbeslutet omfattas av ett överklagandeförbud.

3.2.2 Som redogjorts för ovan fann Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet HFD 2021 ref. 8 att överklagande av Arbetsförmedlingens återkravsbeslut till förvaltningsdomstol inte skulle tillåtas, eftersom återkravet kunde komma under domstolsprövning på annat sätt (se p. 14–18 i domen). Denna slutsats framstår dock som oförenlig med HFD 2019 ref. 43.

3.2.3 Rättsfallet HFD 2019 ref. 43 rörde frågan om ett enskilds organs beslut om statligt stöd fick överklagas till förvaltningsdomstol med hänvisning till rätten till domstolsprövning. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade då att "[d]et 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 inverkar inte på allmän förvaltningsdomstols kompetens att pröva ett överklagande av beslut som normalt prövas av detta domstolsslag" (se p. 45 i domen).

- 3.2.4 I doktrinen har det framhållits att det är oklart hur HFD 2019 ref. 43 och HFD 2021 ref. 8, förhåller sig till varandra (se till exempel von Essen, ”*Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol*”, FT 2021 s. 413–421, bilaga 1, där von Essen, som var med och dömde i 2019-års fall, bland annat uppger att han föreställt sig att HFD 2019 ref. 43 till stor del skulle ha löst problemen avseende kompetensfördelningen mellan domstolsslagen, men att HFD 2021 ref. 8 nu komplicerat bilden; Warnling Conradson, ”*HFD 2021 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*”, FT 2021 s. 771–777, bilaga 2, där det bland annat anförs att Högsta förvaltningsdomstolen synes ha intagit en mer restriktiv ståndpunkt i HFD 2021 ref. 8 än i HFD 2019 ref. 43; samt Södergren, ”*Ytterligare något lite mer om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol*”, FT 2022 s. 415–441, bilaga 3, där det bland annat anförs att det är oklart hur HFD 2019 ref. 43 ska tolkas och om det är förenligt med HFD 2021 ref. 8).
- 3.2.5 Att rättsläget kan betecknas som oklart illustreras också av att underinstanserna i detta mål och lagstiftaren verkar ha olika uppfattningar om rättsläget. Underinstanserna är av uppfattningen att beslut om återkrav av statligt stöd som omfattas av ett överklagandeförbud, med hänvisning till HFD 2021 ref. 8, inte kan prövas av allmän förvaltningsdomstol. Lagstiftaren har dock uppfattat det som att det går att åsidosätta överklagandeförbud för att pröva beslut om betalningsskyldighet, såsom återkravsbeslut, i förvaltningsdomstol (se prop. 2021/22:206 s. 17 f., där lagstiftaren i förhållande till beslut om betalningsskyldighet lyfter fram att sådana beslut kan överklagas trots ett uttryckligt

överklagandeförbud, om förbudet annars skulle vara oförenligt med artikel 6.1 i Europakonventionen).

- 3.2.6 Behovet av vägledning i den här frågan har blivit än mer påtagligt med anledning av att ett förvaltningsbesluts överklagbarhet numera också får betydelse för dess verkställbarhet. Enligt en ändring i 3 kap. 1 § utsökningsbalken som trädde ikraft år 2022 utgör förvaltningsmyndigheters beslut som innefattar betalningsskyldighet en exekutionstitel *om beslutet får överklagas*. Enligt förarbetena bör även förvaltningsbeslut som omfattas av överklagandeförbud kunna bli exekutionstitlar, om det i praxis har slagits fast att överklagandeförbuden ska åsidosättas (se prop. 2021/22:206 s. 18).
- 3.2.7 Genom lagändringen ger lagstiftaren uttryck för uppfattningen att myndigheters betalningskrav som utgångspunkt ska prövas av förvaltningsdomstol, inte allmän domstol (se till exempel prop. 2021/22:206 s. 13 f.). Lagändringen har dock inte löst kompetensfördelningsfrågan. Tvärtom gör lagändringen att det är än mer angeläget att reda ut det oklara rättsläget som skapats av HFD 2019 ref. 43 och HFD 2021 ref. 8. Högsta förvaltningsdomstolen bör därvid klargöra hur lagstiftarviljan ska infrias och om lagändringen innebär att andra överväganden nu gör sig gällande än de som ligger till grund för HFD 2021 ref. 8.
- 3.2.8 Sammantaget är det med beaktande av vad som framförts ovan av vikt för ledning av rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen prövar frågan om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol vid mål om återkrav av statligt stöd.


4 GRUNDER FÖR ÖVERKLAGANDET

- 4.1 Arbetsförmedlingen beslutade den 26 mars 2021 att återkräva stöd om totalt 145 883 kronor som Anders Andersson hade beviljats enligt förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb och förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Den 6 oktober 2021 avslog Arbetsförmedlingen Anders Anderssons begäran om omprövning. Dagen efter skickade Arbetsförmedlingen en faktura till Anders Andersson, enligt vilken beloppet skulle betalas inom 30 dagar vid äventyr av dröjsmålsränta om 8 procent plus referensräntan. Den 21 maj 2022 betalade han under bestridande hela återkravsbeloppet för att undvika risken att behöva betala dröjsmålsränta.
- 4.2 Anders Andersson har enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen rätt att få återkravet prövat i domstol eller annan oberoende instans.
- 4.3 Kammarrätten har felaktigt bedömt att Anders Anderssons överklagande av Arbetsförmedlingens återkravsbeslut inte ska tillåtas. Kammarrätten framhöll särskilt att Anders Andersson på grund av betalningen genom sitt eget frivilliga agerande hade orsakat att han gått miste om de alternativa möjligheter till domstolsprövning som framgår av rättsfallet HFD 2021 ref. 8.
- 4.4 Anders Anderssons inställning är att hans överklagande ska tillåtas eftersom han, till skillnad från klaganden i HFD 2021 ref. 8, annars skulle sakna möjlighet till domstolsprövning. Det skulle utgöra en oproportionerlig inskränkning av Anders Anderssons rätt till domstolsprövning och egendomsskydd enligt Europakonventionen om han förlorade sin rätt till oberoende kontroll av återkravet på grund av att han försökt undvika risken

för ekonomisk skada. Överklagandeförbuden i de tillämpliga förordningarna måste alltså åsidosättas för att säkerställa Europakonventionens krav.

- 4.5 Högsta förvaltningsdomstolen bör därför ändra kammarrättens dom på så sätt att förvaltningsrättens beslut om avvisning av Anders Anderssons överklagande upphävs och målet återförvisas till förvaltningsrätten för prövning i sak.

Som ovan,


Alexander Ottosson


Olivia Möller

Förteckning över bilagor till överklagandet

Bilaga 1 – von Essen, ”*Kompetensfördelningen mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol*”, FT 2021 s. 413–421.

Bilaga 2 – Warnling Conradson, ”*HFD 2021 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*”, FT 2021 s. 771–777.

Bilaga 3 – Södergren, ”*Ytterligare något lite mer om kompetensfördelningen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol*”, FT 2022 s. 415–441.