



LUND UNIVERSITY

HFD 2022 not. 12. Ett beslut om att avvisa en begäran om omprövning av ett beslut att avbryta en insats enligt jobb- och utvecklingsgarantin får inte överklagas

Larsson, Torvald

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2022

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Larsson, T. (2022). HFD 2022 not. 12. Ett beslut om att avvisa en begäran om omprövning av ett beslut att avbryta en insats enligt jobb- och utvecklingsgarantin får inte överklagas. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2022(4), 629-635.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2022 4

HFD 2022 not. 12. Ett beslut om att avvisa en begäran om omprövning av ett beslut att avbryta en insats enligt jobb- och utvecklingsgarantin får inte överklagas

Av Torvald Larsson

HFD 2022 NOT. 12. ETT BESLUT OM ATT AVVISA EN BEGÄRAN OM OMRÖVNING AV ETT BESLUT ATT AVBRYTA EN INSATS ENLIGT JOBB- OCH UTVECKLINGSGARANTIN FÅR INTE ÖVERKLAGAS

av *Torvald Larsson*

Juris doktor, postdoktor i offentlig rätt vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet

1. Inledning

Frågor om vilka slags förvaltningsbeslut eller andra förvaltningsåtgärder som får – eller ska kunna – överklagas, hör till de ständigt återkommande i förvaltningsrätten i allmänhet, och i svensk förvaltningsrätt i synnerhet. Här i landet finns en tradition av att specialförfattning, inte sällan på förordningsnivå, föreskriva vilka beslut som får överklagas och till vilken instans, ibland med angivande av att andra beslut än de som uttryckligen räknas upp i författningen inte får överklagas. Att det är rättsligt möjligt att i specialförfattning föreskriva att vissa beslut inte får överklagas hänger samman med att den författning som innehåller de allmänna bestämmelserna om överklagbarhet, förvaltningslagen (2017:900), är subsidiär i förhållande till avvikande föreskrifter i såväl lag som förordning, se 4 § förvaltningslagen. Det är således möjligt inte bara för riksdagen, utan även för regeringen, att genom överklagandeförbud inskränka enskildas möjligheter att begära prövning i en högre instans. Ett överklagandeförbud ska dock sättas åt sidan om det behövs för att uppfylla en enskilds rätt till domstolsprövning enligt antingen artikel 6.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) eller artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Att överklagandeförbud i specialförfattning kan leda till osäkerhet om vad som gäller i ett enskilt fall, och därmed till rättsosäkerhet för enskilda, framgår av praxis och är väl beskrivet i litteraturen.¹

¹ Bland rättsfall som på olika sätt rör överklagandeförbud kan nämnas HFD 2015 ref. 79, HFD 2018 ref. 46 och HFD 2019 ref. 43. Se bland andra Lars Bejstam, Rätt att överklaga trots överklagandeförbud, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2021 s. 253; Wiweka Warnling Conradson, Domstolsprövning av förvaltningsbeslut – rättsprövning, överklagande & prövning i allmän domstol, *Jure*, Stockholm 2021 s. 228 ff.; Torvald Larsson, Domstolsprövning av förvaltningsbeslut: Svensk rätt i ett access to justice-perspektiv, i: Anna Wallerman Ghavanini & Sebastian Wejedal (red.), *Access to justice i Skandinavien*, Santérus förlag, Stockholm 2022 s. 83 ff.

Ett förhållandevis nyligen avgjort notisfall från Högsta förvaltningsdomstolen kastar ljus på möjligheten att överklaga beslut enligt en viss specialförfattning, nämligen förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin. Utöver att målet tydliggör vilka slags beslut som kan överklagas enligt den specialförfattningen, belyser det även på ett intressant sätt förhållandet mellan regler om överklagande och de kanske mer sällan uppmärksammade möjligheterna till omprövning av beslut, här enligt uttryckliga regler i specialförfattning. Samtidigt som avgörandet handlar om en viss specifik situation i den speciella förvaltningsrätten, illustrerar det en mer generell problematik i den allmänna förvaltningsrätten.

I det följande redogörs först översiktligt för bakgrunden i rättsfallet samt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning. Därefter görs några reflektioner om den situation som aktualiseras i målet.

2. Bakgrunden i rättsfallet

Jobb- och utvecklingsgarantin är ett arbetsmarknadspolitiskt program som syftar till att erbjuda personer som har varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete. Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet och prövar frågor om anvisningar till programmet. Den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin har rätt till ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet finns i förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin.

I målet hade en enskild inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin deltagit i en arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen beslutade att avbryta den insatsen då myndigheten gjorde bedömningen att den enskilde inte kunde tillgodogöra sig utbildningen. Den enskilde begärde omprövning av Arbetsförmedlingens avbrytandebeslut. Arbetsförmedlingen avvisade den enskildes begäran om omprövning med motiveringen att ett beslut om att avbryta en viss insats inom programmet inte var ett beslut som kunde omprövas. Den enskilde överklagade då avvisningsbeslutet till Förvaltningsrätten i Härnösand. Förvaltningsrätten upphävde beslutet och visade målet åter till Arbetsförmedlingen för omprövning av avbrytandebeslutet. Arbetsförmedlingen överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Sundsvall, som avlog överklagandet. Arbetsförmedlingen överklagade därpå kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen och yrkade att myndighetens avvisningsbeslut skulle fastställas.

3. Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning var sålunda Arbetsförmedlingens beslut om att avvisa den enskildes begäran om omprövning av beslutet att avbryta den arbetsmarknadsutbildning som den enskilde deltog i inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i målet att processen i domstolen gällde enbart om Arbetsförmedlingens avvisningsbeslut var riktigt. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade emellertid att en förutsättning för att denna fråga skulle kunna prövas var att avvisningsbeslutet fick överklagas. Vad gäller denna fråga gjorde Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning.

I 22 a § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin föreskrivs att bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol finns i 40 § förvaltningslagen. I samma bestämmelse anges emellertid att ”andra beslut än beslut om omprövning av beslut enligt 13, 14, 15 och 20 e §§ får dock inte överklagas”. Arbetsförmedlingens beslut att avvisa den enskildes begäran om omprövning av det aktuella avvisningsbeslutet hörde inte till de kategorier av beslut som fick överklagas enligt den nämnda förordningsbestämmelsen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade därför att i det aktuella fallet gällde ett överklagandeförbud.

Ett överklagandeförbud, fortsatte Högsta förvaltningsdomstolen, ska dock sättas åt sidan om det krävs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i EKMR. Frågan var med hänsyn härtill om artikeln i EKMR kunde anses vara tillämplig i den nu ifrågavarande situationen.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att en grundläggande förutsättning för att artikel 6.1 i EKMR ska vara tillämplig är att det är fråga om en tvist som gäller en rättighet eller skyldighet som kan hävdas ha sin grund i nationell rätt. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade härvidlag att Arbetsförmedlingens beslut om att erbjuda en enskild – som har fått en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin – att ta del av en viss insats grundas på en diskretionär prövning av vad som är lämpligt för den enskilde att delta i och av dennes förutsättningar att kunna delta i insatsen. Det tillämpliga regelverket gav inte upphov till något rätt för den enskilde att få ta del av en viss insats inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska program han var hänvisad till. I sammanhanget noterade Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet att avbryta insatsen för den enskilde inte påverkade vare sig den enskildes anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin eller hans ersättning för deltagande där.

Mot denna bakgrund fann Högsta förvaltningsdomstolen, med jämförande hänvisning till Europadomstolens dom den 7 juli 2009 i målet Mendel mot Sverige, att beslutet om att avbryta den aktuella insatsen för den enskilde

inte kunde anses omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6.1 i EKMR. En följd av detta var enligt Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet om att avvisa den enskildes begäran om omprövning av avbrytandebeslutet inte omfattades av artikelns tillämpningsområde, varför någon rätt till domstolsprövning av avvisningsbeslutet inte förelåg med stöd av EKMR.

Högsta förvaltningsdomstolen slog fast att förvaltningsrätten således hade varit förhindrad att ta upp överklagandet till sakprövning. Kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden skulle därför upphävas och den enskildes överklagande till förvaltningsrätten avvisas.

4. Några reflektioner

Inledningsvis kan konstateras att frågan om huruvida Arbetsförmedlingens avvisningsbeslut var riktigt – den fråga som processen i den högsta domstolsinstansen angavs handla om – aldrig kom att prövas av Högsta förvaltningsdomstolen, eftersom domstolen fann att ett överklagandeförbud gällde för beslutet. Förvaltningsrätten och kammarrätten gjorde aldrig någon bedömning av om avvisningsbeslutet var överklagbart. Dessa instanser gjorde i stället direkt en sakprövning av avvisningsbeslutets riktighet. Båda domstolarna fann – om än med hänvisning till olika bestämmelser – att Arbetsförmedlingen förfarit felaktigt när myndigheten avvisat den enskildes begäran om omprövning. Kammarrätten, samt senare – såvitt framgår – även Högsta förvaltningsdomstolen, fann att Arbetsförmedlingens avbrytandebeslut hade fattats med stöd av 6 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. Enligt 22 § i samma förordning *ska* (min kursivering) Arbetsförmedlingens beslut enligt förordningen omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. Även om Högsta förvaltningsdomstolen aldrig fick tillfälle att pröva frågan, framstår det som ett rimligt antagande att domstolen vid en prövning skulle ha funnit att Arbetsförmedlingens avvisningsbeslut stod i strid med gällande rätt.

När det så gäller Högsta förvaltningsdomstolens slutsats att Arbetsförmedlingens avvisningsbeslut inte fick överklagas, kan följande påpekas. Enligt de allmänna principer om överklagbarhet som har utvecklats i svensk förvaltningsrätt gäller som en utgångspunkt att ett beslut som innebär att en framställning avvisas utan sakprövning i princip är överklagbart i samma ordning som ett beslut i huvudsaken.² I det aktuella fallet stod det klart att det som får beskrivas som beslutet i huvudsaken – ett beslut om omprövning av ett beslut om att avbryta en insats inom ramen för jobb- och utvecklingsgaran-

² Se Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl., 2018 s. 208.

tin – inte är ett sådant beslut som får överklagas enligt 22 a förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. Mot den bakgrunden framstår det som följdriktigt att Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att avvisningsbeslutet inte fick överklagas. Motsvarande kan sägas i förhållande till artikel 6.1 i EKMR. Som Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade omfattades det så kallade avbrytandebeslutet inte av tillämpningsområdet för artikel 6.1 i EKMR. Europadomstolen har, i bland annat det nämnda målet *Mendel mot Sverige*, uttalat att i det fall det nationella regelverket överläter ett helt fritt skön ("unfettered discretion") åt myndigheterna att avgöra vad som är lämpligt i det enskilda fallet föreligger inte någon rättighet enligt nationell rätt. Artikel 6.1 i EKMR är då inte tillämplig. Avbrytandebeslutet i det nu aktuella fallet gällde en anvisning till en viss insats inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program och beslutet grundades på en diskretionär prövning av vad som var lämpligt för den enskilde. Något återkallandebeslut var det inte fråga om. Eftersom det inte förelåg någon rätt till domstolsprövning av avbrytandebeslutet, förelåg det inte heller en rätt till domstolsprövning av beslutet att avvisa en begäran om omprövning av avbrytandebeslutet.

Samtidigt som det alltså står klart att Arbetsförmedlingens avvisningsbeslut inte fick överklagas, blottlägger Högsta förvaltningsdomstolens avgörande något som skulle kunna beskrivas som en rättsskyddslucka. Enligt 22 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin ska Arbetsförmedlingens beslut enligt förordningen omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. Det aktuella avbrytandebeslutet var fattat med stöd av förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. Således förelåg det en skyldighet för Arbetsförmedlingen att ompröva beslutet, eftersom den enskilde som beslutet gällde begärde det. Arbetsförmedlingen avvisade emellertid den enskildes begäran om omprövning. Eftersom avvisandebeslutet inte kan överklagas saknas det en reell möjlighet enligt förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin att utkräva den rätt till omprövning som följer av 22 § i förordningen.

Så som Hans Ragnemalm har beskrivit det svenska överklagandeinstitutets funktion, syftar det till att "bereda den av ett besluts verkningar berörde en möjlighet att få beslutet upphävt eller ändrat", eller med andra ord att "få de av honom oönskade verkningarna eliminerade".³ I förevarande fall får det sägas vara tydligt att Arbetsförmedlingens avvisningsbeslut har inneburit oönskade verkningar för den enskilde, som har förvägrats sin rätt till en omprövning av beslutet. Det är dessutom tydligt att avvisningsbeslutet står i strid med

³ Se Hans Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, tionde upplagan, Jure förlag, Stockholm 2014 s. 162; se även SOU 2010:29 s. 616.

gällande rätt. Mot den bakgrunden är det olyckligt, både med hänsyn till den enskildes behov av rättsskydd och utifrån ett systemperspektiv, att det inte är möjligt att överklaga avvisningsbeslut av det aktuella slaget.

Eftersom överklagandeförbudet i det nu aktuella fallet finns i en förordning är det svårt att utifrån förarbeten utläsa motiven bakom bestämmelsen. I andra sammanhang har överklagandeförbud motiverats med att vissa beslut rymmer ett ”stort mått av skönsmässighet”, varför de inte har ansetts vara lämpade för ”en domstolsprövning i ordinär ordning”.⁴ Det är inte orimligt att tänka sig att regeringen när det gäller det aktuella överklagandeförbudet i förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin har ansett att frågan vilken specifik utbildningsinsats som en enskild ska erbjudas inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program är en sådan som rymmer ett stort mått av skönsmässighet och därför hellre bör avgöras i en förvaltningsmyndighet med sakkunskap och lokalkännedom än i en domstol.⁵ Arbetsförmedlingens beslut att *avvisa den enskildes begäran om omprövning* är emellertid av en annan karaktär. Det beslutet rör en rättsfråga – rätten att begära en omprövning – och omfattar till synes inga lämplighetsöverväganden. Det är svårt att tänka sig att regeringen haft beslut av det slaget för ögonen när den beslutade om överklagbarhetsbestämmelserna i förordningen.

Den svenska ordningen, som möjliggör att i specialförfattning reglera vilka slags beslut som ska gå att överklaga respektive inte ska få överklagas, kan – något tillspetsat – beskrivas som ett ”allt eller inget”-system: antingen tillåts full överprövning eller så medges ingen prövning alls.⁶ Ett alternativ vore att för beslut som omfattar ett så pass stort mått av skönsmässighet att de inte lämpar sig för ”domstolsprövning i ordinär ordning” tillåta en mer begränsad prövning, som tar sikte på att beslutsmyndigheten har följt bland annat de förfaranderegler och grundläggande principer som gäller för beslutsfattandet. I det nu aktuella fallet vore det, enligt min mening, rimligt om en domstol tilläts göra det slags prövning som både förvaltningsrätten och kammarrätten gjorde. Den enskilde skulle då i domstol ges möjlighet att utkräva den rätt till omprövning som föreligger enligt den gällande förordningen. Som

⁴ Se SOU 2010:29 s. 123 och prop. 2016/17:180 s. 40. Se härtill Torvald Larsson, Domstolsprövningens inriktning vid prövning av förvaltningsbesvär, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2021 s. 547.

⁵ En jämförelse kan här göras med HFD 2011 ref. 48, i vilket Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att "[e]tt ställningstagande till vilken gruppbostad som ska erbjudas den enskilde är en verkställighetsfråga. Ett sådant beslut är i regel inte överklagbart."

⁶ Här kan påminnas om att det svenska överklagandeinstitutet utmärker sig på det sättet att överinstansen, oavsett om den är en förvaltningsmyndighet eller en förvaltningsdomstol, i princip övertar beslutsmyndighetens hela prövnings- och beslutskompetens. Se prop. 1971:30 s. 4. Se även bl.a. Eivind Smith, *Regeringsrätten som "domstol"*, i: "Anna-Karin Lundin (red.), *Regeringsrätten 100 år, första upplagan*, Iustus, Uppsala 2009 s. 477–482.

en jämförelse kan de så kallade endelighedsbestemmelser som förekommer i dansk förvaltningsrätt nämnas. Även om dessa anger att förvaltningens avgöranden är slutliga, gäller enligt rättspraxis att domstolarna, med stöd av den danska grundlovens § 63, kan pröva vissa frågor som rör de legala ramarna för beslutsfattandet.⁷

Avslutningsvis, finns det trots Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2022 not. 12, en möjlighet att erhålla en prövning i förvaltningsdomstol av Arbetsförmedlingens beslut att avvisa en begäran om omprövning enligt förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin? Här kan kort nämnas att den enskilde skulle kunna begära att Arbetsförmedlingen ändrar sitt avvisningsbeslut med stöd av 37 § förvaltningslagen. Om myndigheten då finner att det inte finns skäl att ändra beslutet, torde myndighetens avslagsbeslut gå att överklaga till allmän förvaltningsdomstol enligt förvaltningslagens bestämmelser om överklagande.⁸ Möjligen skulle domstolen då – beroende på hur talan utformas – finna att Arbetsförmedlingens varit förhindrad att avvisa en begäran om omprövning enligt förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin.

⁷ Se bl.a. Karsten Revsbech m.fl., *Forvaltningsret. Almindelige emner, sjätte upplagan*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Köpenhamn 2016 s. 420 f.

⁸ Lars Bejstam har uppmärksammat en delvis liknande situation, se Bejstam (ovan not 1).

