

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1330-21

meddelad i Stockholm den 6 juli 2022

KLAGANDE
Arbetsförmedlingen
113 99 Stockholm

MOTPART
Odd Karlsson
Såthagen 20
456 44 Väjern

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 15 februari 2021 i mål nr 2416-20

SAKEN
Avregistrering som arbetssökande

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt avvisar Odd Karlssons överklagande av Arbetsförmedlingens beslut att avregistrera honom som arbetssökande.

Dok.Id 258727

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

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. Odd Karlsson 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. Odd Karlsson svarade inte inom angiven tid. Han avregistrerades därför som arbetssökande.
5. Odd Karlsson överklagade avregistreringen till Förvaltningsrätten i Luleå. Avregistreringen hade lett till att han inte fick ersättning från sin

DOM

Mål nr
1330-21

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 Odd Karlsson.
9. *Odd Karlsson* 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 underrättelseskyldighet 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. Odd Karlsson 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 Odd Karlsson som arbetssökande till följd av hans misskötta 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 arbetsmarknads-politiska 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 myndig-hetens 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 arbets-förmedlingen (9 § 2 lagen om arbetslöshetsförsäkring).
28. När det gäller ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshets-kassorna 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 Odd Karlsson som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen inte utgjorde ett överklagbart beslut var förvaltningsrätten förhindrad att ta upp överklagandet till prövning. Kamrarrättens och förvaltningsrättens avgöranden ska därför undanröjas och Odd Karlssons överklagande till förvaltningsrätten avvisas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Per Classon, Kristina Svahn Starrsjö, Helena Rosén Andersson och Linda Haggren.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emma Millberg.