

Synnerliga skäl har ansetts föreligga för att godta kassakort som lämnats in efter utgången av niomånadersfristen i 47 a § lagen om arbetslöshetsersättning.

Lagrum:

47 a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring; 30 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring; 9 kap. 1 § Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring (IAFFS 2009:1)

C.H. lämnade i maj 2010 in en anmälan om arbetslöshet, arbetsgivarintyg och kassakort för perioden den 3–30 maj 2010 till Unionens Arbetslöshetskassa. Den 3 juni 2010 beslutade arbetslöshetskassan att avslå hennes ansökan om arbetslöshetsersättning för tiden den 1 maj – den 28 augusti 2010. Som skäl angavs att hon fått avgångsvederlag som motsvarade ersättning för arbetad tid under denna period. Hon hade därför inte rätt till ersättning under motsvarande tid. Sedan C.H. överklagat beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm fann denna i dom den 9 november 2011 att hon hade rätt till ersättning fr.o.m. den 1 maj 2010. Efter förvaltningsrättens dom skickade C.H., i november 2011, in kassakort till arbetslöshetskassan bl.a. för perioden den 31 maj – 28 augusti 2010. Arbetslöshetskassan beslutade den 24 november 2011 med stöd av 47 a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, att avvisa hennes ansökan om ersättning med motiveringen att den kommit in för sent och att det inte fanns synnerliga skäl att ändå bevilja henne ersättning. Vid omprövning den 14 december 2011 ändrade inte kassan sitt tidigare beslut.

C.H. överklagade arbetslöshetskassans avvisningsbeslut hos förvaltningsrätten och anförde bl.a. följande. Aktuellt lagrum, 47 a § ALF, kan inte anses tillämpligt på förevarande situation. Det görs även gällande att kassakorten för aktuell period inte ska anses utgöra ansökan i förevarande fall. Det är i stället den ansökan hon gjorde under våren 2010, dvs. för hela perioden, som ska anses utgöra den aktuella ansökan. För det fall förvaltningsrätten ansåg att kassakorten skulle ha skickats in under den tid målet låg för prövning hos förvaltningsrätten, görs gällande att det i vart fall måste anses föreligga synnerliga skäl att pröva ansökan då syftet med niomånadersregeln i 47 a § ALF inte kan anses ha varit att reglera situationer som denna.

Arbetslöshetskassan bestred bifall till överklagandet.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2012-09-12, ordförande Bergman)
yttrade, såvitt nu är i fråga: Frågan i målet är om C.H:s ansökan om ersättning för perioden 31 maj –29 augusti 2010 kommit in i rätt tid. – Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, IAF, har bemyndigats att närmare bestämma på vilken blankett eller annars på vilket sätt en ansökan om ersättning ska ske, vilket IAF också har gjort. Detta innebär bl.a. att kassan har rätt att be den enskilde att komplettera sin ansökan på viss blankett med de uppgifter som kassan behöver för att kunna ta

ställning till rätten till ersättning. För det fall att någon sådan komplettering inte kommer in kan kassan ha fog för att avslå eller avvisa ansökan. Bemyndigandet innebär emellertid inte att IAF har rätt att begränsa lagstiftningen på så sätt att 47 a § ALF ska tolkas som att en fullständig och korrekt ifylld ansökan alltid måste ha kommit in inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser vid påföljd att rätten till ersättning annars går förlorad. – Arbetslöshetskassan har på de handlingar som C.H. kommit in med i slutet av maj 2010 fattat beslut om att avslå ansökan på så sätt att hon blivit nekad rätt till ersättning för perioden 31 maj – 29 augusti 2010. Det innebär att kassan i detta fall själv har ansett sig kunna ta ställning till ansökan för denna period utifrån de handlingar C.H. lämnat in. Redan detta är ett skäl till att kassan inte haft fog för att nu avvisa ansökan såsom för sent inkommen. – Arbetslöshetskassans avvisningsbeslut belyser emellertid en annan problematik och det är frågan om huruvida det krävs två ansökningar om arbetslöshetsersättning; en som avser den grundläggande rätten till ersättning, den s.k. försäkringstillhörigheten, och en som avser de löpande utbetalningarna. Som kassan argumenterar utgör varje kassakort en ansökan som ska komma in inom den lagstadgade niomånadersfristen. Detta framgår emellertid inte av lagtexten, även om den omständigheten att tidsfristen löper från sista dagen i den ”tidsperiod som ansökan avser” skulle kunna indikera att varje ersättningsperiod kräver en ny ansökan. Å andra sidan framgår det av 47 a § ALF att bl.a. ett arbetsgivarintyg ska fogas till ansökan och det krävs av naturliga skäl inte för varje ersättningsperiod. – En förutsättning för att kassan ska kunna ta ställning till C:H:s ansökan om arbetslöshetsersättning *inför utbetalning av ersättning* är dock i praktiken att hon fyller i kassakorten på det sätt som anges i IAFFS 2009:1. Enligt förvaltningsrättens mening är det fråga om en typisk situation då kassan har att be den enskilde om att komplettera sin ansökan på det sätt som krävs för ett ställningstagande avseende rätten till ersättning för respektive period. Utifrån såväl 4 § förvaltningslagen (1986:223) om myndigheters serviceskyldighet som allmänna förvaltningsrättsliga principer som båda får anses omfatta även arbetslöshetskassorna (jfr JO:s beslut i ärende nr 4448-2000 och 3820-2003) följer att kassan då, i vart fall efter det att den mottagit överklagandet, borde ha informerat C.H. om att hon varit skyldig att komplettera sin ansökan med ifyllda kassakort för att inte gå miste om eventuell framtida ersättning. Någon sådan vägledning har C.H. inte fått, vilket i sig får anses som bristande handläggning från kassans sida. Eftersom C.H. anhängiggjort ärendet i rätt tid genom att lämna in en ansökan i slutet av maj 2010 har kassan inte haft fog för att avvisa ansökan såsom för sent inkommen. Överklagandet ska därför bifallas i denna del och ärendet överlämnas till kassan för fortsatt handläggning. – Förvaltningsrätten upphäver Unionens arbetslöshetskassas beslut att avvisa ansökan för perioden 31 maj – 29 augusti 2010 och överlämnar ärendet till arbetslöshetskassan för fortsatt handläggning i denna del.

Arbetslöshetskassan överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade, som talan fick förstås, att kammarrätten skulle upphäva domen och fastställa kassans beslut när det gäller C.H:s ansökan om

arbetslöshetsersättning för perioden 31 maj – 28 augusti 2010. Kassan anförde bl.a. följande. Av vad som anges i förarbetena till 47 a § ALF kan man sluta sig till att med uttrycket ansökan avses ett kassakort (se prop. 2009/10:7 s. 31 f.), se också Kammarrättens i Sundsvall dom den 9 mars 2011 i mål nr 2339-10 och Kammarrättens i Stockholm dom den 23 april 2012 i mål nr 7341-11. C.H:s kassakort för de i målet aktuella perioderna har registrerats hos kassan först den 23 november 2011 och kan därför omöjligen anses ha inkommit i rätt tid. Att hon väntat med att skicka in dem till dess att hennes rätt till ersättning avgjorts i förvaltningsrätten kan inte anses utgöra sådana synnerliga skäl som avses i 47 a § ALF. Information om niomånadersregeln finns dessutom på kassans hemsida. Hon måste därför anses ha fått information om denna och förstått vikten av att fortlöpande skicka in kassakort för att inte gå miste om eventuell ersättning.

C.H. bestred bifall till kassans överklagande. Hon hänvisade till vad som anförts i förvaltningsrätten samt tillade bl.a. följande. Den dom från Kammarrätten i Sundsvall som kassan åberopat till stöd för sin talan är inte relevant för detta mål eftersom det inte rör samma situation som den nu aktuella. Vad gäller domen från Kammarrätten i Stockholm var förhållandena mer likartade, men det var inte fråga om att kassan skulle verkställa en dom varigenom en försäkrad fått bifall. De åberopade förarbetsuttalandena måste ses i ett större sammanhang. I annat fall har inte en försäkrad en reell möjlighet att få sin sak prövad i domstol och få domen verkställd. Rimligtvis avser 47 a § ALF situationen då en försäkrad i beslut från kassan tillerkänts ersättningsrätt, men trots detta inte skickat in kassakort inom tidsfristen. I vart fall måste förevarande situation rymmas inom ramen för synnerliga skäl att frångå principen om att kassakort ska ha inkommit inom nio månader. Att information funnits på hemsidan kan inte anses tillfyllest när det gäller grundläggande rättigheter och frågor som är direkt kopplade till den enskildes försörjning.

Kammarrätten i Stockholm (2012-11-29, Ekman, Jahn, referent, von Schantz) yttrade: Frågan i målet är för det första vad som ska anses som en ansökan i lagens mening. Det synes som om lagstiftningen rör sig med två begrepp. Dels den ansökan som ska skickas in initialt med arbetsgivarintyg när en person blir arbetslös i syfte att klargöra rätten över huvud taget till ersättning, dels löpande ansökningar – kassakort – för att ersättning ska utbetalas. Det är i målet ostridigt att kassakort för perioden 31 maj – 29 augusti 2010 har inkommit till kassan först den 23 november 2011, alltså långt efter den i 47 a § ALF angivna niomånadersfristen. Förutsättningar för att anse att C.H: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. Lagstiftaren har i förarbetena angett några situationer som kan utgöra synnerliga skäl. Kammarrätten menar att en sådan uppräkningslista inte kan vara uttömmande, utan det kan även förekomma andra situationer som kan utgöra synnerliga skäl. Att en försäkrad i domstol blir tillerkänd ersättning för förfluten tid är enligt kammarrättens mening en sådan situation. I annat fall skulle en för den försäkrade positiv dom inte kunna

verkställas. Att begära att en person som har blivit nekad rätt till ersättning ändå ska fortsätta att skicka in kassakort under den tid en domstolsprocess fortgår faller på sin egen orimlighet. Kammarrätten finner således att det föreligger synnerliga skäl för att C.H. ska ha rätt till arbetslöshetsersättning för perioden 31 maj – 28 augusti 2010. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle undanröja kammarrättens och förvaltningsrättens domar och fastställa arbetslöshetskassans beslut. IAF anförde bl.a. följande. Ansökan om ersättning görs på kassakort, där varje kort omfattar en tvåveckorsperiod. 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. Det ligger i sakens natur att den som anser sig berättigad till ersättning också fortlöpande gör anspråk på ersättning genom att skicka in kassakorten. Om sökanden får bifall till sitt överklagande måste hur som helst kassakorten fyllas i för den tid som han eller hon gör anspråk på ersättning. Nackdelen med att en sökande behöver fortsätta att fylla i kassakorten under den tid domstolsprocessen fortgår är ett visst onödigt arbete – både för sökanden och för arbetslöshetskassan – om domstolen inte ändrar kassans beslut. Den omständigheten bör dock inte innebära att det ska anses föreligga synnerliga skäl för att ersättning inte ska gå förlorad.

C.H. bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. att det måste anses orimligt att kräva att hon vid de i målet aktuella förhållandena skulle ha fortsatt att skicka in kassakort till arbetslöshetskassan.

Högsta förvaltningsdomstolen (2013-10-02, Melin, Dexe, Hamberg, Knutsson, Nymansson) yttrade:

Skälen för avgörandet

Den rättsliga regleringen

Av 47 § ALF framgår i huvudsak att en ansökan om ersättning ska ges in till arbetslöshetskassan, att sökanden ska lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av hans eller hennes rätt till ersättning och att ett intyg av arbetsgivaren ska fogas till ansökan.

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 lagförarbetena framgår att avsikten var att det i förordnings- eller myndighetsföreskrifter närmare skulle anges vad som skulle avses med en ansökan om ersättning (prop. 2009/10:7 s. 31 f.). I lagen om

arbetslöshetsförsäkring finns också en bestämmelse med bemyndigande att meddela sådana föreskrifter.

Enligt 30 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring ska en ansökan om ersättning hos en arbetslöshetskassa göras på den blankett som Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen bestämmer eller på något annat sätt som inspektionen bestämmer.

I Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring (IAFFS 2009:1) har i 9 kap. 1 § meddelats en föreskrift om att en ansökan om ersättning ska göras 1. skriftligen på den särskilt fastställda blanketten ”Kassakort”, 2. via telefon genom dialog mellan den sökande och arbetslöshetskassan (telekassakort), eller 3. genom elektronisk överföring (elektroniskt kassakort).

När det gäller bestämmelsen i 47 a § ALF om synnerliga skäl sägs i förarbetena att den är avsedd att tillämpas restriktivt och att vid tolkningen av begreppet bör ledning kunna hämtas från regleringen vad gäller laga förfall (prop. 2009/10:7 s. 31).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Frågan i målet är om C.H. i rätt tid har ansökt om arbetslöshetsersättning för tiden den 31 maj – 28 augusti 2010 och – om så inte är fallet – om det föreligger synnerliga skäl att ändå anse att rätten till ersättning inte gått förlorad.

Med hänsyn till vad som föreskrivs i de ovan redovisade bestämmelserna finner Högsta förvaltningsdomstolen att det är ett kassakort, i någon av de former som beskrivs i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter, som utgör en ansökan om arbetslöshetsersättning i den mening som avses i bestämmelsen i 47 a § ALF om niomånadersfristen.

Eftersom C.H. lämnade in kassakort för den i målet aktuella tiden först efter det att niomånadersfristen gått ut har hon förlorat sin rätt till ersättning för den tiden, om det inte finns synnerliga skäl. Frågan är då om sådana skäl föreligger.

Som redovisats gav C.H. i maj 2010 in en anmälan om arbetslöshet, arbetsgivarintyg och kassakort för perioden den 3–30 maj. Handlingarna innefattade inte någon ersättningsansökan för tiden efter den 30 maj i den mening som avses i bestämmelsen om niomånadersfristen. I arbetslöshetskassans beslut den 3 juni 2010 sägs emellertid uttryckligen att kassan avslår C.H:s ansökan fr.o.m. den 1 maj 2010 t.o.m. den 28 augusti 2010.

Så som arbetslöshetskassan utformat sitt beslut kan C.H. knappast ha uppfattat det på annat sätt än att kassan ansett att hon ansökt om ersättning för tiden t.o.m. den 28 augusti. Såvitt framgår av utredningen i målet upplyste arbetslöshetskassan inte heller henne om att hon hade att skicka in kassakort för tiden efter den 30 maj 2010 för att inte riskera att

gå miste om rätten till ersättning. Mot denna bakgrund får C.H. anses ha haft anledning att utgå från att hon kunde invänta utgången av processen i förvaltningsrätten om hennes rätt till ersättning. Kort efter förvaltningsrättens avgörande i november 2011 lämnade hon också in de aktuella kassakorten.

Högsta förvaltningsdomstolen finner att de anförda omständigheterna utgör sådana synnerliga skäl som avses i 47 a § ALF. Överklagandet ska alltså avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

Mål nr 594-13, föredragande Boman