

Ref 20

En förvaltningsdomstols avgörande avseende återbetalning enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade får inte rättskraft. Res judicata.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 8 april 2025 följande dom (mål nr 1455-24).

Bakgrund

1. En person som på grund av stora och varaktiga funktionsnedsättningar behöver hjälp med s.k. grundläggande behov kan – beroende på omfattningen av hjälpbehovet – antingen från kommunen få ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller via Försäkringskassan få statlig assistansersättning enligt reglerna i socialförsäkringsbalken. I båda regelverken finns likartade bestämmelser om att lämnad ersättning under vissa förutsättningar får återkrävas.

2. Av allmänna principer följer att till sin karaktär betungande beslut, t.ex. återkrav, inte får rättskraft i den meningen att beslutsmyndigheten är förhindrad att fatta ett nytt beslut avseende samma sak. Detta gäller även om den aktuella frågan har prövats av förvaltningsdomstol. Skälen för denna ordning är främst att avgöranden som senare visar sig vara felaktiga inte ska bli bestående och att hänsyn ska kunna tas till att förhållandena förändras över tid.

3. Från denna huvudregel har gjorts vissa avsteg. Inom bl.a. socialförsäkringsområdet har det i lagstiftningen införts bestämmelser som begränsar beslutsmyndighetens möjligheter att fatta ett nytt beslut avseende samma sak som prövats av förvaltningsdomstol. Således är Försäkringskassan förhindrad att på nytt besluta om återbetalning om samma krav tidigare har prövats av domstol. Frågan i det här målet är om en motsvarande begränsning ska gälla i fråga om en kommuns återkrav enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

4. Uppsala kommun beslutade i oktober 2019 att H.S.K. skulle återbetala 681 250 kr i felaktigt utbetalt ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans för perioden januari 2018–april 2019 med motiveringen att ersättning utgått för arbetstid som översteg de begränsningar som anges i arbetstidslagen (1982:673). Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Uppsala som upphävde beslutet med hänvisning till bl.a. att kommunens beräkningar grundats på fel lagstiftning. Domen fick laga kraft.

5. Kommunen beslutade därefter att H.S.K. skulle återbetala 824 446,58 kr i felaktigt utbetalt ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans gällande samma tidsperiod men nu med motiveringen att återbetalningsskyldigheten gällde arbetstid som översteg vad som är tillåtet enligt lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

6. H.S.K. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Uppsala som biföll överklagandet och undanröjde det överklagade beslutet. Förvaltningsrätten konstaterade att det aktuella målet visserligen inte var ett socialförsäkringsmål men att det fanns så stora likheter med sådana mål att samma principer som gäller för dessa bör tillämpas även avseende återbetalning av felaktigt utbetalt ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans. Eftersom samma sak tidigare varit föremål för domstolens prövning förelåg det hinder att pröva saken på nytt.

7. Kammarrätten i Stockholm gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslog kommunens överklagande dit.

Yrkanden m.m.

8. *Uppsala kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska fastställa kommunens beslut och anför följande. En domstols avgörande avseende återbetalning av felaktigt utbetalt ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans får inte rättskraft eftersom det i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade saknas bestämmelser som begränsar kommunens möjligheter att fatta ett nytt beslut avseende samma sak som prövats av domstol.

9. *H.S.K.* anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen

10. Frågan är om en förvaltningsdomstols avgörande avseende återbetalning enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade får rättskraft.

Rättslig reglering m.m.

11. Av 12 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade följer att kommunen får besluta om återbetalning av ekonomiskt stöd som kommunen beviljat enligt 9 § 2, om den som erhållit stödet eller hans eller hennes ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att det ekonomiska stödet har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om det ekonomiska stödet annars har lämnats felaktigt eller med ett

för högt belopp och den som erhållit stödet eller hans eller hennes ställföreträdare skäligen borde ha insett detta.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

12. I rättspraxis har utvecklats principer – som till viss del har kodifierats i förvaltningslagen (2017:900) – för när en förvaltningsmyndighet får eller ska pröva en sak som tidigare har avgjorts av myndigheten eller av förvaltningsdomstol. Utgångspunkten är att beslut som till sin karaktär är gynnande får rättskraft och att myndigheten därmed inte får fatta ett nytt beslut avseende samma sak som är till nackdel för den enskilde. Däremot får myndighetens avslagsbeslut och beslut som till sin karaktär är betungande inte rättskraft och kan således ersättas av ett nytt beslut i skärpande eller mildrande riktning (se vidare HFD 2019 ref. 61 och där angivna rättsfall).

13. Från denna utgångspunkt har det i praxis gjorts vissa avsteg grundat på de särskilda förhållanden eller regler som gällt för det slags mål som det varit fråga om (jfr HFD 2013 ref. 36). Rättskraft har ansetts inträda när förvaltningsdomstol avgjort en fråga som till sin karaktär är brottmålsliknande (RÅ 1993 ref. 76, mål om körkortsåterkallelse).

14. I vissa fall finns också regler i den aktuella speciallagen som i olika avseenden avskär möjligheten till förnyad prövning efter att förvaltningsdomstol har avgjort en fråga (RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2010 ref. 1, socialförsäkringsmål). I dessa fall är det således inte det aktuella beslutets karaktär som avgör om rättskraft inträder, utan det avgörande är om frågan har prövats av förvaltningsdomstol. Vad utgången blivit i domstolen saknar betydelse för rättskraften.

15. Som förvaltningsrätten och kammarrätten anger finns det stora likheter mellan bestämmelserna om återbetalning i socialförsäkringsbalken (108 kap. 2 §) och i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (12 §). Båda bestämmelserna har också utformats med den nu upphävda bestämmelsen i 20 kap. 4 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring som förebild (prop. 1992/93:159 s. 183 och prop. 2008/09:200 s. 545).

16. I lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade finns emellertid, till skillnad från socialförsäkringsbalken, inga bestämmelser som avskär möjligheten till förnyad prövning efter att förvaltningsdomstol avgjort en fråga. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening saknas därmed skäl för att i mål enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade göra samma avsteg i fråga om rättskraft som har gjorts avseende socialförsäkringsmål. Frågan ska i stället avgöras utifrån de allmänna förvaltningsrättsliga principer som redovisats ovan, dvs. utifrån om beslutet till sin karaktär är gynnande eller betungande.

17. Eftersom beslut om återkrav till sin karaktär är betungande följer av det nu sagda att en förvaltningsdomstols avgörande om återbetalning enligt 12 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade inte får rättskraft. Kommunen har således inte varit förhindrad att fatta ett nytt beslut om återbetalning avseende samma period som tidigare prövats av domstol. Kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden ska därför upphävas och målet visas åter till förvaltningsrätten för prövning i sak.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt visar målet åter till förvaltningsrätten för prövning i sak.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Askersjö, Baran, von Essen och Nilsson* (skiljaktig). Föredragande var justitisekreteraren Johanna Blomberg.

Justitierådet Martin Nilsson var skiljaktig och ansåg att överklagandet borde ha avslagits. Han anförde följande.

1. Jag anser, i likhet med förvaltningsrätten och kammarrätten, att rättsfallet RÅ 2010 ref. 1, som gällde återbetalning av bostadstillägg, bör vara vägledande i nu aktuell situation. I det målet konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att en förvaltningsdomstols lagakraftvunna avgörande i socialförsäkringsmål har sådan negativ rättskraft att det utgör hinder mot en ny prövning av samma sak.

2. Det förhållandet att lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade saknar bestämmelser som i olika avseenden avskär möjligheten till förnyad prövning efter att förvaltningsdomstol har avgjort en fråga saknar enligt min uppfattning betydelse.

3. Av förarbetena framgår att den i förevarande mål aktuella bestämmelsen, 12 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, har utformats med 20 kap. 4 § första stycket lagen om allmän försäkring som förebild (prop. 1992/93:159 s. 183). Mål om återkrav av ekonomiskt stöd för personlig assistans är därför enligt min mening att hänföra till socialförsäkringsmål.

4. Vad gäller frågan om kommunens nya beslut avser samma sak som förvaltningsrätten redan prövat instämmer jag i förvaltningsrättens och kammarrättens bedömning.

5. Sammanfattningsvis anser jag således att överklagandet borde ha avslagits.

Förvaltningsrätten i Uppsala (2023-06-05, ordförande Lindvall):

En första fråga som förvaltningsrätten behöver ta ställning till är om rättsens tidigare avgörande i mål 7355-19 innebär att domstolen är processuellt förhindrad att pröva H.S.K:s återbetalningsskyldighet.

Genom förvaltningsrättens dom i mål nr 7355-19 upphävde domstolen nämndens beslut att kräva återbetalning av H.S.K. med 681 250 kr för perioden januari 2018 – april 2019. Nämndens beslut grundades på att ersättningen hade utbetalats felaktigt eftersom den avsåg ersättning för arbetstid som överstiger begränsningarna i arbetstidslagen. Beslutet upphävdes av domstolen med hänvisning till att nämndens beräkningar grundats på felaktig lagstiftning, att det fanns misstämningar i beräkningarna som inte hade förklarats och att nämnden inte tagit ställning till om undantagsregler som medger övertid varit tillämpliga. Förvaltningsrätten fann mot den bakgrunden att det inte var möjligt att konstatera att H.S.K. borde ha insett att han fått för mycket ekonomiskt stöd utbetalt. Förvaltningsrättens dom har vunnit laga kraft.

Det nu aktuella återkravet avser utbetalningar av samma slag och för samma period som var föremål för prövning i nämnda mål 7355-19. Skillnaderna inskränker sig till att det belopp som återkrävs nu är högre, att nämnden nu grundar sitt beslut om återkrav på reglerna i lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete i stället för arbetstidslagen och att nämnden nu uttryckligen tagit ställning till och funnit att det inte finns skäl att tillåta övertid i enlighet med reglerna om det i sagda lag.

Det saknas bestämmelser i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som reglerar frågan om förvaltningsdomstols tidigare dom utgör hinder att på nytt pröva sökandens rätt till ersättning/återkrav. Det innebär att förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förvaltningsrättsliga principer ska tillämpas.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i rättsfallet RÅ 2010 ref 1 uttalat sig om huruvida en förvaltningsdomstols tidigare lagakraftvunna avgörande i ett socialförsäkringsmål har sådan negativ rättskraft att det utgör hinder mot en ny prövning av samma sak. Målet gällde återkrav för utbetalt bostadstillägg. En förutsättning för att Försäkringskassan skulle anses ha rätt att fatta ett sådant beslut var enligt Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet inte gällde samma sak som tidigare hade prövats av domstol. Av avgörande betydelse för den frågan var om det nya beslutet baserade sig på ett annat händelseförlopp än det som låg till grund för det tidigare beslutet.

Det nu aktuella målet är visserligen inte ett socialförsäkringsmål men företer i övrigt många likheter med t.ex. mål om återbetalning av ersättning som lämnats på grund av en socialförsäkringsförmån. Förvaltningsrätten anser därför att den princip som slagits fast i RÅ 2010 ref 1 även kan läggas till grund för förvaltningsrättens prövning i detta mål.

Med denna utgångspunkt för prövningen kan konstateras att det aktuella återkravet avser samma period som tidigare prövats av rätten i mål 7355-19. Grunden för anspråket är också detsamma, dvs det gäller återbetalning av ersättning som svarar mot övertid som nämnden menar varit otillåten. Det förhållandet att återkravets storlek nu har beräknats till ett högre belopp, att beräkningarna nu gjorts utifrån ”rätt” arbetstidsreglering samt att nämnden nu uttryckligen funnit att regler, som under vissa

förhållanden medger att övertidsarbete sker, inte är tillämpliga, ger inte anledning att uppfatta att fråga är om ett annat händelseförlopp än det som var i mål 7355–19.

Då fråga är om en och samma sak som tidigare varit föremål för förvaltningsrättens prövning föreligger hinder för domstolen att pröva saken på nytt. Den tidigare domen överklagades inte och har vunnit laga kraft. Den utgör därmed hinder för en ny prövning.

Nämndens beslut ska därmed undanröjas.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och undanröjer det överklagade beslutet.

Förvaltningsrättens tidigare meddelade inhibitionsbeslut upphör därmed att gälla.

Kammarrätten i Stockholm (2024-02-20, Schömer, Briheim Fällman och Willman):

Frågorna i målet

Den huvudsakliga frågan i målet är om förvaltningsrättens avgörande i mål nr 7355-19 har fått sådan negativ rättskraft att saken inte får prövas på nytt. Om så konstateras vara fallet har kammarrätten också att ta ställning till om den aktuella prövningen avser samma sak.

Kammarrättens bedömning

Utgångspunkten inom det förvaltningsrättsliga området är att beslut och andra avgöranden inte får s.k. negativ rättskraft på så sätt att samma sak inte kan bli föremål för en ny prövning. Från denna huvudregel är undantaget sådana beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild, vilka i regel inte får ändras till den enskildes nackdel. Det huvudsakliga syftet bakom detta undantag är att värna den enskildes trygghet och att den enskilde ska kunna inrätta sig efter olika beslut samt utgå från att de inte ändras. Vid betungande beslut, t.ex. avslagsbeslut, gör sig trygghetsaspekten vanligtvis inte gällande och myndigheten är därför i regel oförhindrad att fatta ett nytt beslut om samma sak. De ovan redogjorda principerna, som utvecklats genom praxis, har i viss mån kodifierats genom införandet av förvaltningslagen och anses gälla även vid fall då frågan prövats i sak av förvaltningsdomstol (prop. 2016/17:180 s. 219–220 och 328–329 samt HFD 2019 ref. 61).

Från huvudregeln att andra beslut än de som till sin karaktär är gynnande för en enskild inte får negativ rättskraft har det i praxis gjorts vissa undantag, bl.a. i mål om körkortsingripande på grund av brott. Ett ytterligare undantag är då det i lag införts bestämmelser som uttryckligen hindrar att saken prövas på nytt (jfr prop. 2016/17:180 s. 219 och HFD 2019 ref. 61).

Högsta förvaltningsdomstolen har gällande socialförsäkringsmål konstaterat att en förvaltningsdomstols avgörande i ett socialförsäkringsmål har sådan negativ rättskraft att det utgör hinder mot en ny prövning av samma sak (jfr RÅ 2002 ref. 61 och RÅ 2010 ref. 1). Bestämmelser om detta finns även införda i socialförsäkringsbalken.

I HFD 2019 ref. 61, som rörde ett mål enligt socialtjänstlagen (2001:453), slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att ett tidigare avgörande från förvaltningsdomstol inte hindrar att samma sak prövas på

nytt. Det bör dock framhållas att det i målet inte var fråga om ett beslut om återkrav utan om ett beslut efter en ansökan om ekonomiskt bistånd där den enskilde tidigare nekats sådant stöd. Det var alltså tal om ändring av ett för den enskilde betungande beslut.

Som förvaltningsrätten konstaterat saknas det i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade bestämmelser som reglerar frågan om en förvaltningsdomstols tidigare avgörande utgör hinder mot att saken prövas på nytt. Frågan är då om avsaknaden av uttryckliga bestämmelser i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade innebär att nämnden har varit oförhindrad att fatta ett nytt beslut om återkrav av utbetalt ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för personlig assistans.

Kammarrätten konstaterar att det aktuella beslutet om återkrav grundar sig på 12 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Av förarbetena framgår att bestämmelsen har utformats med motsvarande bestämmelse om återbetalning i 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken som förebild (prop. 1992/93:159 s. 183). Det finns mot den bakgrunden tydliga likheter mellan det aktuella målet och mål om återbetalning enligt socialförsäkringsbalken. Enligt kammarrätten talar detta för att den princip om negativ rättskraft som gäller i mål om återbetalning enligt socialförsäkringsbalken också ska gälla i mål om återbetalning enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Vidare anser kammarrätten att det i bedömningen om förvaltningsrättens avgörande i mål nr 7355-19 ska utgöra hinder mot en ny prövning av samma sak bör vägas in att avgörandet utfallit till den enskildes fördel och att det därmed inte är fråga om att ändra ett för den enskilde betungande beslut. Situationen skiljer sig i och med det väsentligt från vad som var fallet i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2019 ref. 61.

Vid en sammantagen bedömning anser kammarrätten att förvaltningsrättens avgörande i mål nr 7355-19 har fått sådan negativ rättskraft att nämnden har varit förhindrad att initiera en ny prövning av samma sak. Vad gäller frågan om den nu aktuella prövningen avser samma sak gör kammarrätten inte någon annan bedömning än förvaltningsrätten. Eftersom nämndens beslut om återkrav avser samma sak som tidigare varit föremål för prövning har nämnden varit förhindrad att fatta det nu aktuella beslutet om återkrav. Överklagandet ska därmed avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.