

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
3506-18

meddelad i Stockholm den 17 december 2019

## **KLAGANDE**

Socialnämnden i Upplands-Bro kommun  
196 81 Kungsängen

## **MOTPART**

AA

Ombud: Advokat Sebastian de Ciutiis  
Epsilon Advokatbyrå SDEC AB  
Västmannagatan 1  
111 24 Stockholm

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Stockholms dom den 4 juni 2018 i mål nr 3593-18

## **SAKEN**

Bistånd enligt socialtjänstlagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att bestämmelsen i 37 § andra stycket förvaltningslagen inte hindrar att socialnämnden avbryter en insats i form av vård i familjehem enligt socialtjänstlagen när behovet av vård har upphört.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd i målet i övrigt samt upphäver förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden och återförvisar målet till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning.

Dok.Id 212469

**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**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

**BAKGRUND**

1. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild får bara under vissa förhållanden ändras till den enskildes nackdel. En sådan situation är om det finns ett återkallelseförbehåll i beslutet eller de föreskrifter som beslutet grundats på.
2. En kommun har det yttersta ansvaret för att de som vistas där får det stöd och den hjälp som de behöver. Såvitt gäller ett ensamkommande barn ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ordna boendet för barnet. När Migrationsverket anvisat en sådan kommun anses barnet vistas i den kommunen.
3. Socialnämnden ansvarar för att barn som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i bl.a. familjehem. Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran. Enligt en särskild lagbestämmelse ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.
4. AA kom som ensamkommande barn till Sverige 2015 och ansökte då om uppehållstillstånd. Han anvisades till Upplands-Bro kommun där socialnämnden beviljade honom bistånd i form av placering i familjehem från och med den 8 oktober 2017 till och med den 11 november 2020. Slutdatumet sammanföll med det datum som han, enligt vad han hade uppgett till Migrationsverket, skulle fylla 18 år.
5. I samband med att Migrationsverket avslog AA:s ansökan om uppehållstillstånd beslutade verket också att hans ålder skulle skrivas upp och hans födelsedatum bestämdes till den 21 december 1999. Socialnämnden anslöt sig till Migrationsverkets åldersbedömning och eftersom AA enligt den var över 18 år och hans behov bedömdes kunna tillgodoses av Migrationsverket beslutade nämnden att inte bevilja honom fortsatt bistånd i form av placering i familjehem och att avbryta den pågående insatsen.

# DOM

Mål nr  
3506-18

6. AA överklagade socialnämndens beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm som upphävde det.
7. Kammarrätten i Stockholm, som avslag socialnämndens överklagande dit, anförde följande. Beslutet att bevilja AA placering i familjehem är ett gynnande beslut med viss angiven giltighetstid. Det innehåller inte något förbehåll om återkallelse. Varken ordalydelsen av eller syftet med bestämmelsen om att behovet av vård ska övervägas var sjätte månad innebär att den kan anses innehålla ett återkallelseförbehåll avseende beslut med viss angiven giltighetstid.
8. Högsta förvaltningsdomstolen har med stöd av 36 a § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) meddelat prövningstillstånd i målet såvitt avser frågan om bestämmelsen om att behovet av vård ska övervägas var sjätte månad innebär att ett gynnande beslut om bistånd i form av placering under viss tid i familjehem får återkallas. Målet i övrigt har förklarats vilande.

## **YRKANDEN M.M.**

9. *Socialnämnden i Upplands-Bro kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden samt fastställer nämndens beslut. Nämnden anför följande. Socialnämnden ska minst en gång var sjätte månad överväga om vård i familjehem fortfarande behövs och hur den bör inriktas och utformas. Beslutet att bevilja AA bistånd i form av placering i familjehem kan därför inte anses vara fattat utan förbehåll om att det kan återkallas. Kammarrättens tolkning medför att bestämmelsen om att vården regelbundet ska övervägas sätts ur spel, eftersom det inte finns någon anledning att överväga behovet av vård som ges enligt ett tidsbegränsat beslut om beslutet ändå inte kan ändras.
10. AA anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Ett återkallelseförbehåll ska vara tydligt utformat och avgränsat på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet. Bestämmelsen om att socialnämnden ska

# DOM

Mål nr  
3506-18

överväga behovet av vården var sjätte månad tar sikte på vårdbehovet och möjligheterna att återvända till det egna hemmet. Det kan därför inte anses vara förutsebart för den enskilde att en uppskrivning av dennes ålder, som beror på att vederbörande inte lyckats göra sin ålder sannolik i en process hos en annan myndighet, ska medföra att ett beslut om bistånd i form av placering i familjehem återkallas på denna grund.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Frågan i målet

11. Frågan i målet är om socialnämnden får avbryta en insats i form av vård i familjehem på den grunden att nämnden anser att det inte längre finns något behov av sådan vård.

### Rättslig reglering m.m.

12. Förvaltningslagen (2017:900) gäller enligt 1 § för handläggning av ärenden hos bl.a. förvaltningsmyndigheterna. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen tillämpas enligt 4 § den bestämmelsen.
13. Enligt 37 § första stycket förvaltningslagen får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller är felaktigt av någon annan anledning. Beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock, enligt andra stycket, ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

14. Av 2 kap. 1 § första stycket och 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.
15. Av 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att för ett ensamkommande barn ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ordna boendet för barnet. När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen.
16. I 6 kap. socialtjänstlagen finns bestämmelser om vård av barn utanför det egna hemmet. Enligt 1 § första stycket 1 och 2 ska socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna hemmet tas emot i ett familjehem eller hem för vård eller boende. Av 8 § första stycket framgår att socialnämnden minst en gång var sjätte månad ska överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.
17. I 11 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen finns en uppräkningslista av vissa bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas i ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. I den bestämmelsen räknas inte 37 § förvaltningslagen upp.

### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

18. Socialnämnden anser att 37 § förvaltningslagen inte är tillämplig i ärenden hos socialnämnden som avser myndighetsutövning mot enskild eftersom den paragrafen saknas i uppräkningslistan i 11 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen. Den första fråga som Högsta förvaltningsdomstolen har att ta ställning till är om nämnden har fog för denna invändning.

19. Syftet med bestämmelsen i 11 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen är att reglera vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild och där besluten överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning av kommunala beslut (jfr prop. 1979/80:1 s. 564 ff.). Bestämmelsen innebär inte någon begränsning av vilka regler i förvaltningslagen som ska tillämpas i ärenden där besluten kan bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande (beträffande terminologin, se prop. 2016/17:171 s. 251 f. och HFD 2017 ref. 35).
20. Bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen är således tillämplig i socialnämndens ärende om placering av AA i familjehem (jfr även RÅ 2000 ref. 16) under förutsättning att det inte finns någon från den bestämmelsen avvikande bestämmelse i en annan lag eller i en förordning (se 4 § förvaltningslagen). Nästa fråga är då om vård i form av placering i familjehem får avbrytas på den grunden att behovet av vård har upphört. Högsta förvaltningsdomstolen gör i den frågan följande bedömning.
21. Vård av barn i familjehem eller hem för vård eller boende med stöd av socialtjänstlagen bygger på att barnet ska flytta tillbaka till föräldrarna när förhållandena är sådana att något behov av vård utanför det egna hemmet inte längre föreligger.
22. Socialnämnden har ett ansvar att följa upp och överväga om vården av ett barn fortfarande behövs. För att minska risken att vården fortsätter trots att det behov som föranledde beslutet om vård inte längre finns kvar har detta ansvar ansetts böra komma till uttryck i lagen (prop. 1989/90:28 s. 99). Den uttryckliga bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen är utformad så att nämnden ska fullgöra sitt ansvar genom regelbundna överväganden.
23. Bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen bygger på förutsättningen att ett beslut om vård i t.ex. ett familjehem måste kunna ändras och anpassas till ändrade förhållanden och även att vården måste kunna avbrytas om

## DOM

Mål nr  
3506-18

behovet av vård helt skulle ha upphört, jfr 3 kap. 14 § första stycket första meningen socialtjänstförordningen (2001:937). Bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen gäller därmed framför 37 § andra stycket förvaltningslagen, jfr 4 § förvaltningslagen.

24. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att bestämmelsen i 37 § andra stycket förvaltningslagen inte innebär att socialnämnden är förhindrad att avbryta en insats i form av vård i familjehem när det saknas behov av sådan vård.
25. Med hänsyn till Högsta förvaltningsdomstolens bedömning av den fråga som domstolen har meddelat prövningstillstånd i bör prövningstillstånd meddelas i målet i övrigt. Det ankommer inte på Högsta förvaltningsdomstolen som första instans att bedöma om de övriga förutsättningarna för att avbryta den nu aktuella placeringen i familjehem är uppfyllda. Förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden ska därför upphävas och målet återförvisas till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning.

---

---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Margit Knutsson, Erik Nymansson (skiljaktig mening), Mahmut Baran (skiljaktig motivering), Leif Gäverth (skiljaktig motivering) och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emma Granberg.

## SKILJAKTIG MOTIVERING

Justitieråden Baran och Gäverth är skiljaktiga beträffande motiveringen och anser att domen från och med punkt 20 borde ha utformats enligt följande.

20. Bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen är således tillämplig i ärenden hos socialnämnden av i målet aktuellt slag (jfr även RÅ 2000 ref. 16). Nästa fråga är då om vård i form av placering i familjehem med stöd av ett beslut som är tidsbestämt får avbrytas på den grunden att behovet av vård har upphört. Högsta förvaltningsdomstolen gör i den frågan följande bedömning.
21. Socialnämnden har ett ansvar för att ett barn som tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Nämnden ska verka för att barnen får lämplig utbildning och den hälso- och sjukvård som de behöver. När vård ges i familjehem ska det finnas en av socialnämnden utsedd särskild socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet (6 kap. 1 § tredje stycket och 7, 7 b och 7 c §§ socialtjänstlagen).
22. Vårdinsatsen bygger på att barnet ska flytta tillbaka till föräldrarna när förhållandena är sådana att något behov av vård utanför det egna hemmet inte längre föreligger.
23. Socialnämnden har ett ansvar att följa upp och överväga om vården av ett barn fortfarande behövs. För att minska risken att vården fortsätter trots att det behov som föranledde beslutet om vård inte längre finns kvar har detta ansvar ansetts böra komma till uttryck i lagen (prop. 1989/90:28 s. 99). Den uttryckliga bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen är utformad så att nämnden ska fullgöra sitt ansvar genom regelbundna överväganden. Det primära syftet med uppföljningen är att se till att vården är rättssäker och trygg och utgår från barnens och de ungas behov, med utgångspunkt från de vård- respektive genomförandeplaner som upprättats. Ett annat syfte är att få underlag för överväganden och omprövningar av om vården fortfarande behövs (prop. 2012/13:10 s. 76). Om



# DOM

Mål nr  
3506-18

nämnden vid ett sådant övervägande finner anledning att ifrågasätta behovet av fortsatt vård ska nämnden – efter det att kompletterande utredningar gjorts – fatta beslut i saken (prop. 1989/90:28 s. 114 f. och 129).

24. Bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen bygger således på förutsättningen att ett beslut om vård i t.ex. ett familjehem måste kunna ändras och anpassas till ändrade förhållanden och även att vården måste kunna avbrytas om behovet av vård helt skulle ha upphört, jfr 3 kap. 14 § första stycket första meningen socialtjänstförordningen (2001:937). Ett beslut om placering i familjehem ska alltså inte bestå när det konstateras att det inte längre föreligger något behov av sådan vård.
25. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att socialnämnden, utan hinder av bestämmelsen i 37 § andra stycket förvaltningslagen, får avbryta en insats i form av vård i familjehem när det saknas behov av sådan vård.
26. Med hänsyn till Högsta förvaltningsdomstolens bedömning av den fråga som domstolen har meddelat prövningstillstånd i bör prövningstillstånd meddelas i målet i övrigt. Det ankommer inte på Högsta förvaltningsdomstolen som första instans att bedöma om de övriga förutsättningarna för att avbryta den nu aktuella placeringen i familjehem är uppfyllda. Förvaltningsrättens och kammarrättens avgöranden ska därför upphävas och målet återförvisas till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning.

## SKILJAKTIG MENING

Justitierådet Nymansson är av skiljaktig mening och anför följande.

Jag anser att Högsta förvaltningsdomstolen ska förklara att bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen inte innebär att ett gynnande beslut om bistånd i form av placering under viss tid i familjehem får återkallas i förtid med stöd av

# DOM

Mål nr  
3506-18

37 § andra stycket 1 förvaltningslagen samt att skälen från och med punkt 20 borde ha utformats enligt följande.

20. Bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen är således tillämplig i socialnämndens ärende om placering av AA i familjehem (jfr även RÅ 2000 ref. 16). Nästa fråga är då om den tidsbestämda vården får avbrytas. Högsta förvaltningsdomstolen gör i den frågan följande bedömning.
21. Bestämmelsen i 37 § andra stycket förvaltningslagen är en kodifiering av den grundläggande förvaltningsrättsliga principen om att gynnande beslut vinner negativ rättskraft. Principen motiveras av att den enskilde ska kunna lita på de beslut en myndighet har meddelat och känna trygghet i att lagakraftvunna beslut inte när som helst kan komma att ändras.
22. Att principen är grundläggande visar sig bl.a. i att vid en avvägning mellan å ena sidan den enskildes trygghet och å andra sidan intresset av att klart olämpliga eller rent av olagliga beslut ändras, har tryggheten för den enskilde ansetts vara avgörande (se prop. 2016/17:180 s. 228 ff. och RÅ 2000 ref. 16).
23. Det finns dock tre undantag från principen som tagits in i 37 § andra stycket förvaltningslagen. Undantaget i punkten 1 avser den situationen att det finns ett återkallelseförbehåll i beslutet eller i de föreskrifter som beslutet har grundats på. Undantaget har motiverats med att det i dessa situationer från början står klart för den enskilde att en myndighet kan komma att ändra sitt beslut om myndigheten anser att det finns skäl för det (se a. prop. s. 232).
24. I fråga om hur precisa föreskrifter om återkallelseförbehåll ska vara anges i förarbetena att det normalt sett bör krävas mer än att det i ett förbehåll endast allmänt eller indirekt anges att t.ex. gynnande beslut om beviljande av fortlöpande förmåner bör kunna ändras. Det krävs att det finns ett tydligt återkallelseförbehåll (se a. prop. s. 233 och 329). Att det finns ett återkallelseförbehåll ska framgå av

# DOM

Mål nr  
3506-18

uttryckliga regler och det är inte tillräckligt att ett sådant kan härledas t.ex. från uttalanden i lagförarbeten (SOU 2010:29 s. 590 f.).

25. I förarbetena till förvaltningslagen uttalas att frågor om behovet av undantag på grund av hänsynstagande som kan vara motiverade enbart i snävt avgränsade fall bör övervägas i speciallagstiftningen (se a. prop. s. 232). Någon uttrycklig bestämmelse om att ett beslut om vård i familjehem får återkallas om det inte längre finns ett behov av sådan vård har inte tagits in i socialtjänstlagen. Inte heller finns där någon bestämmelse om att ett beslut om bistånd får återkallas om det inte längre finns behov av sådant stöd.
26. Den fråga som då inställer sig är om bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen – där det anges att socialnämnden minst en gång var sjätte månad ska överväga om vården fortfarande behövs och hur vården ska inriktas och utformas – är en tillräckligt precis föreskrift om återkallelseförbehåll.
27. Bakgrunden till att bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen infördes var att den utredning som tog fram förslaget funnit att placeringar av barn i familjehem med stöd av socialtjänstlagen ofta löpte vidare utan någon egentlig prövning av behovet av fortsatt vård utanför det egna hemmet. Det fanns därför en risk för att vården i familjehemmet fick fortsätta trots att det behov som föranledde beslutet om vård inte längre fanns kvar (se prop. 1989/90:28 s. 99).
28. Med hänsyn till detta ansåg regeringen att socialnämndens uppföljningsansvar i frivilligfallen borde komma till uttryck i socialtjänstlagen. Till följd av bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen har socialnämnden att minst en gång var sjätte månad ”diskutera och överväga” om vård enligt socialtjänstlagen fortfarande behövs för barnet (se a. prop. s. 99 och 129).
29. Det primära syftet med uppföljningen är att se till att vården är rättssäker och trygg och utgår från barnens och de ungas behov, med utgångspunkt från de vård- respektive genomförandeplaner som upprättats. Ett annat syfte är att få underlag

## DOM

Mål nr  
3506-18

för överväganden och omprövningar av om vården fortfarande behövs (prop. 2012/13:10 s. 76). Om nämnden vid ett sådant övervägande finner anledning att ifrågasätta behovet av fortsatt vård ska nämnden – efter det att kompletterande utredningar gjorts – fatta beslut i saken (prop. 1989/90:28 s. 114 f. och 129).

30. Dessa förarbetsuttalanden indikerar att vården till följd av övervägandena kan komma att avbrytas. Beslut om att vården ska avbrytas kan i många fall fattas utan att det kommer i konflikt med 37 § andra stycket förvaltningslagen. I förevarande mål föreligger dock en sådan konfliktsituation.
31. Oavsett hur det förhåller sig med de olika syftena med bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen, kvarstår det förhållandet att bestämmelsen inte innehåller något uttryckligt återkallelseförbehåll. Utifrån bestämmelsens ordalydelse kan det inte förutses att ett beslut om bistånd i form av placering i familjehem kan komma att återkallas. Bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen kan därför inte anses uppfylla de krav på tydlighet som måste uppställas för att en bestämmelse ska anses utgöra en sådan föreskrift om återkallelse som avses i 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen. Mot denna bakgrund förklarar Högsta förvaltningsdomstolen att bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen inte innebär att ett gynnande beslut om bistånd i form av placering under viss tid i familjehem får återkallas i förtid med stöd av 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen.
32. Vid denna bedömning saknas skäl att meddela prövningstillstånd i målet i övrigt. Kammarrättens avgörande står därmed fast.