

Ref 12

Fråga om tillämplig lagstiftning när regelverket har ändrats under en pågående överprövning.

37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 10 mars 2021 följande dom (mål nr 6714-19).

Bakgrund

1. Inom förvaltningsrätten gäller som utgångspunkt att ett beslut som en myndighet har meddelat som första instans och som till sin karaktär är gynnande för en enskild, inte senare får ändras av myndigheten till den enskildes nackdel. Detta gäller generellt, dvs. inte bara när beslutet är behäftat med en ursprunglig felaktighet utan också när ändrade förhållanden har förändrat förutsättningarna för ett beslut. Tanken är att enskilda ska kunna inrätta sig efter olika beslut och känna trygghet i att de inte plötsligt ändras. Den enskilde bör alltså kunna förvänta sig att myndigheten inte tar tillbaka vad den har beviljat genom ett beslut, exempelvis en fortlöpande förmån. Från denna huvudregel finns emellertid vissa undantag.

2. Sedan lång tid tillbaka har gällt generellt – och utan att frågan har varit författningsreglerad – att myndigheter i tre olika situationer får ändra gynnande beslut i en för den enskilde oförmånlig riktning. En sådan situation är när förbehåll om ändring finns. Ett sådant förbehåll kan finnas antingen i den författningstext som reglerar det aktuella området eller, inom vissa gränser, formuleras av myndigheten i det aktuella beslutet. Ett gynnande beslut kan också ändras om tvingande säkerhetsskäl kräver att så sker, liksom när den enskilde har utverkat beslutet genom att ha lämnat myndigheten oriktiga eller vilseledande uppgifter.

3. Utöver detta utvecklades genom rättspraxis även en möjlighet att på det socialrättsliga området ändra icke tidsbegränsade gynnande beslut när den enskildes behov av bistånd eller stöd hade förändrats på ett väsentligt sätt. En förutsättning var dock att ändringen avsåg ett förhållande som hade kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet (RÅ 2000 ref. 16).

4. Den äldre förvaltningslagen – 1986 års förvaltningslag – innehöll alltså inga föreskrifter om ändring av gynnande beslut. Genom den nu gällande förvaltningslagen (2017:900) har

emellertid myndigheters möjligheter att ändra gynnande beslut författningsreglerats. Av 37 § andra stycket förvaltningslagen följer att en myndighet får ändra ett gynnande beslut till den enskildes nackdel bara i de allmängiltiga undantagsfallen, dvs. om det finns ett förbehåll om ändring, om det föreligger tvingande säkerhetsskäl eller om den enskilde har vilselett myndigheten.

5. Den nu gällande förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018. Samtidigt upphörde 1986 års lag att gälla. Det finns inga övergångsbestämmelser beträffande beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

6. Personer som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade har rätt till olika insatser i form av särskilt stöd och särskild service om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och behovet inte tillgodoses på annat sätt. En sådan insats är biträde av kontaktperson.

7. Göteborgs kommun beslutade 1996 att bevilja A.A., som då var 15 år, biträde av kontaktperson. Vid den tidpunkten gick han i skolan och bodde hemma hos sina föräldrar. Beslutet tidsbegränsades inte och var inte försett med något ändringsförbehåll. Syftet med insatsen var att A.A. skulle ges ökade möjligheter till socialt umgänge och till att utöva fritidsaktiviteter.

8. I juni 2018, dvs. innan den nu gällande förvaltningslagen hade trätt i kraft, beslutade kommunen efter omprövning att inte längre bevilja insatsen. Som skäl angavs att A.A. hade flyttat till en anpassad bostad med möjlighet till socialt umgänge och fritidsaktiviteter och att han dessutom hade tillgång till olika aktiviteter genom att ha beviljats insatsen daglig verksamhet. Han ansågs vidare ha ett fungerande nätverk. Han bedömdes därför vara tillförsäkrad goda levnadsvillkor utan insatsen biträde av kontaktperson.

9. A.A. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Göteborg som avlog överklagandet. Enligt förvaltningsrätten hade kommunen haft rätt att ompröva beslutet om biträde av kontaktperson eftersom hans förhållanden väsentligen hade ändrats genom den dagliga verksamheten.

10. A.A. överklagade domen till Kammarrätten i Göteborg som biföll överklagandet, upphävde underinstansernas avgöranden och förklarade att beslutet om biträde av kontaktperson från 1996 därmed skulle fortsätta att gälla. Kammarrätten konstaterade att en ny förvaltningslag hade trätt i kraft sedan kommunen fattat det överklagade beslutet och att det av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att en överinstans ska tillämpa de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker. Då inte någon av förutsättningarna enligt 37 § andra stycket förvaltningslagen för att ändra ett

gynnande beslut förelåg hade kommunen inte haft rätt att ompröva beslutet om kontaktperson.

Yrkanden m.m.

11. *Göteborgs kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens avgörande samt anför att A.A:s livssituation väsentligen har förändrats sedan beslutet om kontaktperson fattades och att han inte längre har behov av den insatsen.

12. A.A. anser att överklagandet ska avslås. Han anför att hans hjälpbehov är oförändrat. I vart fall medger inte 37 § förvaltningslagen att gynnande beslut ändras vid ändrade förhållanden, om inte förbehåll för detta har gjorts i beslutet.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

13. Frågan i målet är om ett beslut att bevilja insatsen biträde av kontaktperson enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade får ändras till den enskildes nackdel.

Rättslig reglering m.m.

14. Av 7 § första stycket lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade framgår att personer som omfattas av lagen har rätt till olika insatser enligt 9 § om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Av andra stycket följer att den enskilde genom insatserna ska tillförsäkras goda levnadsvillkor.

15. Av 9 § 4 framgår att biträde av kontaktperson är en av flera insatser för särskilt stöd och särskild service.

16. Förvaltningslagen 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.

17. 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 av någon annan anledning. Ett 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.

18. Under remissförfarandet som föregick införandet av den nu gällande förvaltningslagen efterfrågades det från flera håll en särskild bestämmelse som skulle ge stöd för att ändra ett gynnande beslut vid "väsentligt ändrade förhållanden", t.ex. när förutsättningarna i efterhand ändras för beviljade förmåner som lämnas fortlöpande enligt ett beslut utan någon angiven tidsbegränsning. Regeringen ställde sig dock avvisande till detta med hänvisning till att en generellt tillämplig undantagsbestämmelse av det slaget ansågs kunna innebära att de enligt praxis generella undantagsmöjligheterna utvidgades i betydande mån på ett sätt som kunde ifrågasättas från rättssäkerhetssynpunkt. Regeringen ansåg i stället att frågan om möjligheten att återkalla eller på annat sätt i en för den enskilde negativ riktning ändra ett tidigare beslut i dessa fall vid behov fick lösas genom föreskrifter i specialförfattning (prop. 2016/17:180 s. 233).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

19. Inledningsvis kan alltså konstateras att lagstiftaren har avsett att möjligheterna att ändra gynnande förvaltningsbeslut ska vara begränsade till de tre situationer som anges i 37 § andra stycket förvaltningslagen om inte något annat följer av särskilda regler i de olika specialförfattningarna.

20. I och med ikraftträdandet av den nu gällande förvaltningslagen är det således inte längre möjligt för en myndighet att utan ändringsförbehåll ändra ett gynnande beslut i en för den enskilde negativ riktning med hänvisning till en allmän princip om "väsentligt ändrade förhållanden" (jfr RÅ 2000 ref. 16). Detta gäller även beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

21. I det nu aktuella fallet är det ursprungliga beslutet från 1996 om att bevilja A.A. biträde av kontaktperson till sin karaktär gynnande. Det är inte tidsbegränsat och har inte försetts med något ändringsförbehåll. I lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade finns inte några bestämmelser som möjliggör ändring av gynnande beslut.

22. Det överklagade ändringsbeslutet innebar att kommunen drog in insatsen biträde av kontaktperson med hänvisning till "väsentligt ändrade förhållanden". Det beslutet meddelades innan den nu gällande förvaltningslagen hade trätt i kraft. Domstolsprövningen av kommunens åtgärd ägde emellertid rum efter ikraftträdandet. Mot denna bakgrund, och eftersom det saknas

särreglering i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, ställdes kammarrätten inför frågan om kommunens åtgärd skulle bedömas utifrån 37 § andra stycket förvaltningslagen eller om kommunens ändringsbeslut skulle bedömas utifrån de principer som gällde vid den tidpunkt då det fattades. Kammarrätten ansåg att det var regleringen i förvaltningslagen som skulle tillämpas.

23. Frågan om vilken lagstiftning som ska tillämpas i ett mål har kommit upp i ett antal rättsfall. Utgångspunkten är – om inte annat föreskrivs i övergångsbestämmelser eller följer av motivuttalanden eller omständigheterna i övrigt – att det är de föreskrifter, avseende både förfarandet och prövningen i sak, som är i kraft när prövningen sker som ska tillämpas (RÅ 1988 ref. 132, se även t.ex. RÅ 1993 ref. 41 och RÅ 2003 ref. 81, jfr också NJA 2012 s. 559).

24. Denna princip har i senare praxis preciserats och även modifierats med hänvisning till att syftet med en lagändring ska kunna få genomslag och att effekterna av en tillämpning ska uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet och rättvisa respektive att valet av tillämpliga regler inte ska vara beroende av tillfälligheter (se t.ex. RÅ 1996 ref. 57, RÅ 2000 ref. 11, RÅ 2003 ref. 88 och RÅ 2004 ref. 82, jfr även NJA 2020 s. 285).

25. När det gäller ändringar av materiella föreskrifter får principen för val av tillämplig lagstiftning – dvs. att det är de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker som ska tillämpas – ofta fullt genomslag när frågan inte har särskilt reglerats genom övergångsbestämmelser. Detta beror på att samtliga instanser, både förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar, vid sina respektive sakprövningar tillämpar samma regelverk, låt vara att det mellan de olika prövningarna kan ha skett ändringar i detta.

26. Situationen kan exempelvis vara den att en myndighet har avslagit en ansökan med hänvisning till att den enskilde inte uppfyller ett visst krav som anges i den aktuella lagstiftningen. Efter myndighetens beslut, men innan ett överklagande har prövats, kan lagen ha ändrats på så sätt att det aktuella kravet har tagits bort. Av principen för val av tillämplig lagstiftning följer då att domstolen vid sin prövning ska tillämpa den nya regleringen där alltså det aktuella kravet inte längre ställs upp. Överklagandet kan då komma att bifallas trots att myndighetsbeslutet var korrekt vid den tidpunkt då det meddelades.

27. När det gäller ändringar av förfaranderegler kan emellertid situationen komma att bli en annan.

28. Är det regler om förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna som har ändrats kommer principen för val av tillämplig lagstiftning normalt inte att aktualiseras i domstol. Om det t.ex. införs en bestämmelse som ålägger en myndighet att kommunicera med den

enskilde på ett visst angivet sätt inför beslutsfattandet gäller den regeln enbart förfarandet hos den berörda myndigheten. En domstol ska aldrig för egen del tillämpa sådana bestämmelser i sin dömande verksamhet. För domstolens vidkommande finns det alltså då inte någon ny lagstiftning som kan bli aktuell att tillämpa.

29. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening ska i en situation av det slaget domstolsprövningen därför avse om myndighetens beslut är korrekt utifrån de regler som gällde för förfarandet hos myndigheten vid den tidpunkt då beslutet fattades. En annan ordning skulle innebära att en domstol skulle kunna anse sig behöva upphäva en myndighets beslut med hänvisning till att myndigheten inte har tillämpat en förfaranderegler som inte fanns vid beslutstillfället.

30. Om det däremot är processuella regler som enbart ska tillämpas av domstolarna som har ändrats får principen för val av tillämplig lagstiftning i regel fullt genomslag. Har sådan lagstiftning ändrats efter att en förvaltningsrätt har meddelat sitt avgörande ska en kammarrätt vid sin prövning tillämpa de nya reglerna vid hanteringen av målet.

31. När det gäller föreskrifter som varken är renodlat materiella eller av renodlad förfarandekaraktär blir bedömningen många gånger svårare. Reglerna i 37 § andra stycket förvaltningslagen kan anses vara av sådan ”blandad” karaktär. Av rättsfallet HFD 2019 ref. 63 följer att den regleringen ska beaktas av domstolarna även om myndighetsbeslutet har meddelats före lagens ikraftträdande.

32. Det är således 37 § andra stycket förvaltningslagen som ska tillämpas i målet. Eftersom den bestämmelsen inte medger att gynnande beslut ändras vid väsentligt ändrade förhållanden ska överklagandet avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Saldén Enérus*, *Svahn Starrsjö*, *von Essen* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreterarna Malin Karlsson och Mårten Olsson.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2019-03-15, Karlemon):

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att vad som anförts om brister i utredning och kommunikering inte är av den art och omfattning att det av denna anledning finns skäl för förvaltningsrätten att återförvisa ärendet till nämnden för ny handläggning. Vidare kan, såsom nämnden anført, vissa gynnande beslut ändras vid väsentligt ändrade förhållanden vilket en fungerande daglig verksamhet otvivelaktigt utgör. Enligt förvaltningsrättens mening har nämnden alltså haft möjlighet att ompröva beslutet om kontaktperson.

[text här utelämnad]

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser förvaltningsrätten att A.A:s behov av kontakter med andra människor, genom beviljade insatser och hans sociala nätverk, får anses tillgodosett i den utsträckning som lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kräver. Han kan därmed inte anses vara i behov av en kontaktperson för att vara tillförsäkrad goda levnadsvillkor. Överklagandet ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2019-11-21, Forkman, Brüsin och Borlid):

Det första som kammarrätten ska bedöma är om Stadsdelsnämnden Västra Hisingen i Göteborgs kommun över huvud taget har haft rätt att ompröva det gynnande beslut från den 24 april 1996 genom vilket A.A. beviljades kontaktperson enligt LSS. Det beslutet är inte tidsbegränsat och det har inget förbehåll om att det får ändras under vissa förutsättningar.

En ny förvaltningslag (FL) har trätt i kraft efter att stadsdelsnämnden fattade det överklagade beslutet. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att den nya lagen ska tillämpas även vid prövning av ett överklagande av beslut som fattats före ikraftträdandet av de föreskrifter som gäller vid tiden för prövningen av överklagandet (se RÅ 1988 ref. 132).

I 37 § FL regleras numera möjligheten för en myndighet att ändra ett beslut som den anser är felaktigt. Ett beslut som är gynnande till sin karaktär får enligt bestämmelsen ändras till den enskildes nackdel bara om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Tidigare hade det skapats vissa möjligheter i praxis att återkalla eller ändra gynnande beslut även under vissa andra förutsättningar än de som nu uttrycks i 37 § FL. Exempelvis ansågs att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden av ett beslut om fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning inte borde uppställas om biståndsbehovet väsentligt förändrats (jfr RÅ 2000 ref. 16).

Under remissförfarandet som föregick införandet av FL efterfrågades det från flera håll att en möjlighet att ändra ett gynnande beslut vid väsentligt ändrade förhållanden skulle tas in i 37 §. Regeringen ställde sig dock avvisande till förslaget med hänvisning till att en generellt tillämplig undantagsbestämmelse av sådant slag ansågs kunna innebära att de nuvarande enligt praxis generella undantagsmöjligheterna utvidgades i betydande mån på ett sätt som kan ifrågasättas från rättssäkerhets-synpunkt. Regeringen ansåg i stället att möjligheten att återkalla eller på annat sätt i en för den enskilde negativ riktning ändra ett tidigare beslut i dessa fall vid behov fick lösas genom föreskrifter i specialförfattning. I författningskommentaren anges uttryckligen att ett beslut som är gynnande för någon enskild part får ändras till dennes nackdel endast om förutsättningarna i någon av de tre punkterna i 37 § är uppfyllda (prop. 2016/17:180 s. 233 och 329).

Det ursprungliga beslutet om biträde i form av kontaktperson enligt LSS till A.A. är som nämnts inte begränsat i tid och anger inte att beslutet under vissa förutsättningar får ändras. Det har inte heller kommit fram att någon av de andra förutsättningarna i 37 § FL för att till enskilds nackdel ändra ett gynnande förvaltningsbeslut är uppfyllda. Stadsdelsnämnden har därmed inte haft rätt att ompröva beslutet och underinstansernas avgöranden ska upphävas.

– Kammarrätten bifaller överklagandet och upphäver underinstansernas avgöranden vad gäller att avsluta insatsen biträde av kontaktperson. Beslutet från den 24 april 1996 är därmed fortsatt gällande.