

Ref 71

Det allmänna ombudet för socialförsäkringen får överklaga ett domstolsavgörande som inte har gått ombudet emot under förutsättning att talan förs till förmån för den enskilde.

33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 27 december 2021 följande dom (mål nr 4791-20).

Bakgrund

1. Av allmänna processuella regler följer att ett beslut från en myndighet eller en förvaltningsdomstol får överklagas av den som avgörandet angår under förutsättning att det har gått denne emot. På socialförsäkringsområdet får dessutom det särskilt inrättade allmänna ombudet för socialförsäkringen överklaga beslut av Försäkringskassan och förvaltningsdomstol. En sådan talan får föras även till förmån för enskild part. Syftet med att ge det allmänna ombudet möjlighet att överklaga är att säkerställa att socialförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist.

2. Försäkringskassan beslutade att U.H.G. från och med en viss tidpunkt hade rätt till bostadsbidrag som ensamstående. Det allmänna ombudet överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Karlstad och yrkade att U.H.G. inte skulle ges bostadsbidrag. Förvaltningsrätten biföll överklagandet i enlighet med det allmänna ombudets yrkande.

3. Det allmänna ombudet överklagade domen till Kammarrätten i Göteborg och yrkade att kammarrätten skulle förklara att U.H.G. har rätt till bostadsbidrag som ensamstående från och med den aktuella tidpunkten. Kammarrätten avvisade överklagandet med motiveringen att den överklagade domen inte hade gått det allmänna ombudet emot.

Yrkanden m.m.

4. *Allmänna ombudet för socialförsäkringen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens avvisningsbeslut och visa målet åter för prövning i sak samt anföra följande. Det allmänna ombudets roll är att få fram vägledande avgöranden i*

olösta rättsfrågor. Om det med hänsyn till denna uppgift finns ett behov av att ändra inställning i ett mål får ett domstolsbeslut anses ha gått ombudet emot, trots att avgörandet har skett i enlighet med ombudets yrkande.

U.H.G. har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

5. Frågan i målet är om det allmänna ombudet för socialförsäkringen får överklaga ett domstolsavgörande när domstolen har bifallit ombudets yrkande.

Rättslig reglering m.m.

6. En domstols beslut får enligt 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) överklagas av den som det angår om det gått honom eller henne emot. I 2 § anges att om det i lag eller i författning som har beslutats av regeringen meddelats bestämmelse som avviker från förvaltningsprocesslagen, gäller den bestämmelsen.

7. Enligt 113 kap. 12 § första stycket socialförsäkringsbalken får ett beslut av Försäkringskassan överklagas av det allmänna ombudet. I tredje stycket anges att det allmänna ombudet får föra talan även till förmån för enskild part. Om det allmänna ombudet har överklagat ett beslut av Försäkringskassan förs enligt 13 § det allmänna talan i allmän förvaltningsdomstol av ombudet.

8. Av 17 § framgår att det allmänna ombudet vid överklagande av domstols beslut får föra talan även till förmån för enskild part.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

9. Ett övergripande syfte med förvaltningsprocessen är att värna den enskildes rättsskydd och rättssäkerhet (se t.ex. prop. 1971:30 del 2 s. 278 ff.). Uttrycket rättsskydd avser möjligheten att få till stånd en överprövning av beslut, medan rättssäkerheten tar sikte på processens utformning, t.ex. regler för att säkerställa en allsidig, transparent och objektiv prövning.

10. Mot bakgrund av detta syfte har bestämmelsen i 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen – att en förutsättning för klagorätt är att avgörandet gått klaganden emot – i praxis kommit att tillämpas mycket generöst i förhållande till enskilda parter. Fram till dess att ett lagakraftvunnet avgörande föreligger har den

enskilde rätt att ändra inställning beträffande utgången i målet och när en enskild yrkar att ett visst beslut ska upphävas eller ändras har domstolen som regel anledning att utgå ifrån att det också har gått den enskilde emot (HFD 2015 ref. 73, jfr även t.ex. RÅ 2006 ref. 10). En enskild part har således en långtgående rätt att mellan olika instanser ändra inställning och anpassa sin talan därefter.

11. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening saknas det skäl att anlägga ett motsvarande synsätt avseende offentliga parter. Har en sådan part efter överklagande fullt ut vunnit framgång med sitt yrkande, kan avgörandet normalt sett inte anses ha gått denne emot. Som utgångspunkt saknar då den offentliga parten, enligt 33 § förvaltningsprocesslagen, rätt att överklaga domstolens avgörande.

12. Förvaltningsprocesslagens bestämmelser gäller dock inte om det i lag eller förordning har meddelats bestämmelser som avviker från dessa regler.

13. I 113 kap. 12, 13 och 17 §§ socialförsäkringsbalken anges att det allmänna ombudet får överklaga beslut av Försäkringskassan och att ombudet därefter för det allmännas talan i domstol. Vid överklagande av såväl Försäkringskassans som en domstols beslut får talan föras även till förmån för enskild part.

14. Frågan är om dessa bestämmelser kan anses innefatta ett undantag från kravet att ett avgörande måste ha gått det allmänna ombudet emot för att klagorätt ska föreligga.

15. När det gäller bestämmelsen i 12 § – att det allmänna ombudet får överklaga ett beslut av Försäkringskassan såväl till förmån som till nackdel för den enskilde – aktualiseras egentligen inte frågan om beslutet har gått ombudet emot. Det ligger i själva ombudsfunktionen att det allmänna ombudet får överklaga alla beslut som Försäkringskassan fattar inom ombudets kompetensområde. Det är först när det allmänna ombudet överklagar som det redovisar sin inställning, dvs. vilket beslut som bör fattas i den fråga som överklagandet gäller.

16. Det väsentliga är i stället det allmänna ombudets möjlighet att överklaga en domstols avgörande. Olika bestämmelser om att det allmänna vid överklagande av en domstols beslut får föra talan även till förmån för en enskild part har i skilda sammanhang getts olika innebörd (se SOU 2018:5 s. 142 ff. med hänvisningar). När den allmänna ombudsfunktionen infördes angavs dock att den bestämmelse som numera finns i 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken utgör ett undantag från kravet att det för klagorätt krävs att beslutet har gått ombudet emot (prop. 2003/04:152 s. 272). Med hänsyn till detta och till att bestämmelsen måste förstås så att den ger det allmänna ombudet förutsättningar att få fram vägledande

avgöranden, för att därigenom säkerställa att socialförsäkringen tillämpas likformigt och rättvist, får bestämmelsen anses ha denna innebörd.

17. Bestämmelsens ordalydelse innebär emellertid att det allmänna ombudet inte får överklaga ett domstolsbeslut genom vilket ombudet har vunnit bifall till en talan som varit till förmån för den enskilde. Endast om det allmänna ombudet har klagat till nackdel för den enskilde och vunnit bifall kan ombudet, med stöd av bestämmelsen, överklaga avgörandet och då endast under förutsättning att ombudet i högre instans ändrar sin talan till förmån för den enskilde.

18. Bestämmelsen i 113 kap. 17 § socialförsäkringsbalken ger alltså det allmänna ombudet en utvidgad möjlighet att föra mål vidare till högre instans, men bara under förutsättning att detta inte är till nackdel för den enskilde.

19. I det nu aktuella målet överklagade det allmänna ombudet Försäkringskassans beslut till nackdel för U.H.G. Förvaltningsrätten biföll överklagandet. Eftersom det allmänna ombudet överklagade domen till förmån för den enskilde saknar det betydelse att förvaltningsrättens dom inte har gått ombudet emot. Kammarrätten skulle därför inte ha avvisat det allmänna ombudets överklagande.

20. Kammarrättens avvisningsbeslut ska således upphävas och målet visas åter för fortsatt handläggning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver det överklagade beslutet och visar målet åter till kammarrätten för fortsatt handläggning.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, Bull, von Essen* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Lina Hjorth.

Förvaltningsrätten i Karlstad (2019-12-06, ordförande Gester):

[text här utelämnad]

– Förvaltningsrätten upphäver Försäkringskassans beslut såvitt avser bostadsbidrag och förklarar att U.H.G. inte har rätt till bostadsbidrag som ensamstående från och med juli 2018.

Med ändring av Försäkringskassans beslut om underhållsstöd förklarar förvaltningsrätten att U.H.G. har fortsatt rätt till underhållsstöd för barnen [...] från och med juli 2018.

Kammarrätten i Göteborg (2020-06-18, *Hagard Linander, Cedhagen och Brüsin*):

Förvaltningsrätten har beslutat helt i enlighet med allmänna ombudets yrkande och i sitt domslut förklarat att den enskilde inte har rätt till bostadsbidrag. Allmänna ombudet har nu ändrat sin inställning och yrkar i kammarrätten att den enskilde ska ha rätt till bostadsbidrag. Allmänna ombudet har också själv konstaterat att förvaltningsrättens dom inte har gått det allmänna ombudet emot, men angett att allmänna ombudet bör vara oförhindrad att ändra sin inställning under processens gång.

I det av det allmänna ombudet åberopade rättsfallet, HFD 2013 ref. 60, fick Försäkringskassan fullt bifall i kammarrätten. Såväl den enskilde som Försäkringskassan överklagade kammarrättens dom och Högsta förvaltningsdomstolen biföll överklagandena. En tolkning av detta avgörande kan vara att Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att Försäkringskassan var oförhindrad att ändra sin inställning under processens gång.

Förarbetsuttalandet (prop. 2003/04:152 s. 272) att det allmänna ombudet får överklaga ett beslut även om det inte gått ombudet emot kom inte till uttryck i någon lagstiftning, utan får anses vara en tolkning av det förhållandet att eftersom allmänna ombudet får föra talan till förmån för en enskild part ska den nya bestämmelsen betraktas som ett undantag från kravet på kontraritet i 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen.

Bestämmelsen i 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen är generell och gäller för såväl en enskild part som för ett offentligt organ. Av ordalydelsen i 113 kap. 17 § SFB går det inte att utläsa att bestämmelsen om kontraritet inte ska gälla. Även om allmänna ombudet har rätt att överklaga till förmån för en enskild part enligt 113 kap. 17 § SFB anser kammarrätten att tolkningen att det också innebär ett undantag från kravet på kontraritet i 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen inte kan göras enbart med stöd av förarbetsuttalanden. Därtill krävs att det finns lagstöd. Kammarrätten bedömer att förvaltningsrättens dom inte har gått allmänna ombudet emot och överklagandet ska därför avvisas.

– Kammarrätten avvisar överklagandet.