



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1455-24

meddelad i Stockholm den 8 april 2025

KLAGANDE

Uppsala kommun
753 75 Uppsala

MOTPART

AA

God man: BB

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 20 februari 2024 i mål nr 3954-23

SAKEN

Stöd och service till vissa funktionshindrade

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

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

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 AA 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 AA 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. AA 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 skäliga 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 skäliga 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. AA 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.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Inga-Lill Askersjö, Mahmut Baran, Ulrik von Essen och Martin Nilsson (skiljaktig).

Föredragande har varit justitiesekreteraren Johanna Blomberg.

SKILJAKTIG

Justitierådet Martin Nilsson är skiljaktig och anser att överklagandet borde ha avslagits. Han anför 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.