
Regeringsrätten

RÅ 2006 ref. 76

Målnummer: 3942-05 **Avdelning:** 2
Avgörandedatum: 2006-12-04
Rubrik: Fråga om förutsättningar för resning på grund av uppenbart oriktig rättstillämpning.
Lagrum: 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291)
Rättsfall:

REFERAT

A.O., som är född år 1971, tillhör den personkrets som avses i 1 § 1 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Den 13 september 2000 beslutade Socialnämnden i Bollnäs kommun att hon hade rätt till insats enligt 9 § 2 LSS i form av biträde av personlig assistent. Omfattningen av insatsen bestämdes till i genomsnitt 19,25 timmar per vecka. Kommunen anställde A.O:s mor, M.O., som personlig assistent. De lever i samma hushåll.

Genom olika beslut och domar kom omfattningen av insatsen att öka. I juli 2001 beslutade socialnämnden att öka insatsen till i genomsnitt 28,5 timmar per vecka. Det avgörande som är aktuellt i detta resningsmål är en dom av Länsrätten i Gävleborgs län den 19 december 2003. I domen förklarade länsrätten - med ändring av socialnämndens beslut den 13 september 2000 - att A.O. var "berättigad till ersättning för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS med 38,5 timmar per vecka fr.o.m. den 13 september 2000". Domen överklagades inte och socialnämnden verkställde den på så sätt att antalet timmar med personlig assistent ökades till 38,5 timmar per vecka för tid efter domen. Under hela den tid som var aktuell i målet har M.O. varit anställd av kommunen som personlig assistent.

Socialnämnden ansökte hos kammarrätten om resning i länsrättens mål. Som skäl anförde socialnämnden att länsrättens dom var att betrakta som felaktig rättstillämpning. Till ansöknings bifogade nämnden bl.a. en rättsutredning utförd av Svenska Kommunförbundets kommunalrättssektion. Av utredningen framgick i huvudsak följande. Länsrättens dom har "verkställts" på det sättet att antalet timmar personlig assistent har utökats till 38,5 timmar per vecka från och med dagen för domen. Någon ersättning för personlig assistans har inte utbetalats, varken för tid efter domen eller retroaktivt. Länsrätten har kommit fram till att A.O. inte har rätt till ersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS, men hon är beviljad personlig assistent enligt LSS. Personlig assistent är hennes mor och modern är anställd av kommunen. Enligt 9 § 2 LSS kan en person som tillhör lagens personkrets erhålla biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt LASS. När kommunen själv är assistansanordnare åt en person som inte har ersättning enligt LASS uppstår inga kostnader för den enskilde, eftersom kommunen inte har möjlighet att ta ut någon avgift (se 18 och 21 §§ LSS). Därmed är det inte möjligt att bevilja både insatsen personlig assistent och samtidigt ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Insatserna utesluter varandra. I förevarande fall kan ekonomiskt stöd därför inte utbetalas. A.O. har fram till dagen för länsrättens dom beviljats insatsen personlig assistent med 28,5 timmar per vecka enligt 9 § 2 LSS. Att bevilja ersättning för personlig assistans med 38,5 timmar per vecka för den tid som den enskilde utan kostnad redan fått insatsen personlig assistent med 28,5 av dessa timmar är en felaktig rättstillämpning. När kommunen är assistansanordnare och den enskilde inte har ersättning enligt LASS är det endast möjligt att bevilja insatsen personlig assistent. Av 9 a § LSS framgår att

som kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 anses inte i något fall ersättning som den enskilde själv lämnar till någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med. I förevarande fall lever mor och dotter i hushållsgemenskap. Därmed är det inte möjligt för kommunen att betala ut ekonomisk ersättning för personlig assistans till A.O. för att hon själv skall ersätta moderns arbete. Det är inte heller möjligt att betala ut ekonomisk ersättning för att A.O. skall betala kommunen för erhållen insats. För sådan assistans har hon inte haft några kostnader, vilket är ett krav för att erhålla ekonomiskt stöd enligt 9 § 2 LSS, och kommunen saknar möjlighet att ta ut en avgift. För att kunna verkställa domen i dess egentliga lydelse krävs att A.O. byter assistansanordnare. Ett sådant byte måste den enskilde själv ta initiativ till och inte bli påtvingad av länsrätten. Det är av flera skäl inte möjligt att verkställa den retroaktiva delen av domen. Modern kan inte retroaktivt bli anställd av någon annan assistansanordnare. Modern har redan redovisat arbetade timmar för kommunen och de uppgår inte till 38,5 timmar per vecka. Det är inte heller möjligt för kommunen att "verkställa" den retroaktiva delen av domen genom att bevilja insatsen personlig assistent. En insats kan inte utföras, och därmed inte heller beviljas, för förfluten tid. Det finns starka skäl för att ifrågasätta om inte länsrätten har tillämpat lagstiftningen på ett uppenbart oriktigt sätt. Skäl för resning bör därmed föreligga.

A.O. bestred bifall till ansökningen och anförde till stöd för sin inställning i huvudsak följande. Kommunen hade kännedom om länsrättens dom och alla möjligheter att föra talan mot domen innan den vann laga kraft. Länsrätten har dömt i målet med stort kunnande. Domen bör därför kvarstå. Hon har inte blivit bättre och därmed kvarstår hjälpbehovet. Eftersom kommunen betalar för de timmar som den blivit ålagd, bör det vara visat att kommunen insett hennes behov. Skälet till att modern inte har redovisat fler timmar är att hon inte blivit tilldelad mer. Även om modern har utfört ett arbete för henne har modern inte kunnat redovisa fler timmar än vad hon varit berättigad till. Kommunen bör följa hela domen och betala ut även retroaktiv ersättning för den tid som modern arbetat som personlig assistent åt sin dotter. Skäl för resning bör därför inte föreligga.

Kammarrätten i Sundsvall (2005-06-22, Häggbom, Heidling, Karlsson, referent) yttrade: Enligt 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får resning beviljas i mål eller ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt. - Av litteraturen (Wennergren: Förvaltningsprocesslagen m.m., fjärde upplagan, 2001 s. 366) framgår i huvudsak att för bifall till ansökan om resning av offentlig part krävs, liksom i brottmål och av hänsyn till enskilds rättssäkerhet, starka skäl. - Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 1992 ref. 105 prövat frågan om resning i taxeringsmål till men för skattskyldig. I skälen uttalar Regeringsrätten att en grundläggande förutsättning normalt måste vara att den skattskyldige, direkt eller indirekt, har föranlett att taxeringen blivit i väsentlig mån oriktig och att det som därvid kan läggas den enskilde till last framstår som uppenbart otillbörligt. - Kammarrätten gör följande bedömning. - Resning är ett extraordinärt rättsmedel och innebär omprövning av ett avgörande som har vunnit laga kraft, dvs. omprövning av ett avgörande som inte kan överklagas på ordinär väg. Av lagtexten framgår att en förutsättning för resning är att det finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt. Enligt litteratur och praxis krävs extra starka skäl när offentlig part ansöker om resning till enskild parts nackdel. - Frågan om A.O:s rätt till biträde av personlig assistent enligt LSS har prövats ett flertal gånger i olika instanser och senast av länsrätten den 19 december 2003. Länsrättens dom har inte överklagats och några nya omständigheter i målet har inte framkommit. Socialnämnden har inte heller anfört några skäl för att nämnden inte överklagade länsrättens dom till kammarrätten på ordinär väg. Med beaktande av dessa omständigheter finner kammarrätten att socialnämnden inte har visat att sådana synnerliga skäl föreligger att det finns skäl att pröva saken på nytt. Socialnämndens ansökan om resning kan därför inte bifallas. - Kammarrätten avslår ansökningen om resning.

Socialnämnden överklagade och yrkade såsom Regeringsrätten uppfattade nämndens talan, resning i målet såvitt avsåg ersättning för personlig assistans för tiden före länsrättens dom.

A.O. bestred bifall till överklagandet. Hon anförde bl.a. att hennes mors arbete som personlig assistent hade uppgått till minst 38,5 timmar i veckan redan fr.o.m. den 13 september 2000, dvs. dagen för socialnämndens beslut.

Regeringsrätten beviljade A.O. rättshjälp i målet och förordnade jur. kand. C.T. till rättshjälpsbiträde.

Socialstyrelsen avgav, på Regeringsrättens anmodan, yttrande i målet och anförde bl.a. följande:

Socialstyrelsens bedömning. - Det saknas grund för en sådan "ersättning" som länsrätten synes ha beslutat. - Av handlingarna i målet framgår att den enskilde har ett assistansbehov och att det uppgår till 38,5 timmar i veckan. Vidare framgår att den enskilde beviljats insatsen personlig assistent enligt 9 § 2 LSS med 19,25 timmar i veckan fr.o.m. 2000-09-13 och med 28,5 timmar i veckan fr.o.m. 2001-09-13 samt att länsrätten i dom 2003-12-19 beviljat den enskilde "ersättning" för personlig assistans med 38,5 timmar i veckan fr.o.m. 2000-09-13. Domen har verkställts på så sätt att antalet timmar utökats till 38,5 fr.o.m. datum för domen. Av handlingarna framgår också att den enskildes moder är personlig assistent och att modern är anställd av kommunen. Vidare framgår att den enskilde inte är berättigad till ersättning enligt LASS. - Reglerna får uppfattas så att det för utbetalning av ersättning krävs inte endast att assistans har lämnats utan dessutom att assistansen har gett upphov till en sådan kostnad för den funktionshindrade som är av ersättningsgill natur och således inte omfattas av begränsningsregeln i 9 a § tredje stycket 1 LSS. Som framgått också av RÅ 2000 not. 176 bör avgörande vikt tillmätas de förhållanden som faktiskt rådde när assistansen lämnades. I notisfallet bekräftas den tillämpning som innebär att assistansen skall ha medfört en kostnad för den funktionshindrade som är av ersättningsgill natur redan i och med att arbetet utfördes. - I förevarande fall har socialnämnden i tiden före länsrättens dom beviljat personlig assistans med 28,5 timmar samt har modern utfört och redovisat dessa timmar. Behovet är därmed i den delen redan tillgodosett (7 § första stycket LSS). När det gäller de överskjutande tio timmarna, som tillkommit genom den nu aktuella domen, har den enskilde visserligen haft ett behov av ytterligare personlig assistans och också fått sådan. Den enskilde har dock inte anlitat någon utomstående arbetsgivare för dessa timmar eller redovisat några kostnader för den utförda assistansen till kommunen eller annan arbetsgivare. Som framgått ovan anses inte i något fall som kostnad för personlig assistans ersättning som den enskilde själv lämnar till någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med (9 a § tredje stycket 1 LSS). - Under hänvisning härtill är det Socialstyrelsens uppfattning att det saknas grund för en sådan "ersättning" som länsrätten enligt domslutets ordalydelse synes ha beslutat. - Föreligger ett misstag? - Målet i länsrätten har sin upprinnelse i ett tidigare mål i länsrätten som avsåg endast LSS och som återförvisades av kammarrätten av skäl som inte nu är i fråga. Länsrätten hade alltså att ta upp målet på nytt. Det kan därför vara av intresse att länsrätten i det nu aktuella avgörandet under Saken hänvisat endast till LSS och att både bakgrundsbeskrivningen och domskälen huvudsakligen redovisar omständigheter som är relevanta för bedömningen av den enskildes behov av assistans vilket är det begrepp som länsrätten använder t.ex. två rader ovanför domslutet. Det framstår mot denna bakgrund som något överraskande att domslutet innehåller orden "ersättning för personlig assistans" och även i övrigt utformats som ett domslut angående LASS. Det kan därför sättas i fråga om det inte föreligger ett misstag som medfört att domslutet fått en utformning som inte är verkställbar på annat sätt än i enlighet med kommunens första uttolkning av detta, nämligen genom omedelbart beviljande av ytterligare assistans från dagen för domen.

Föreligger oriktig rättstillämpning? Fråga om hur domen skall tolkas. - Om det är korrekt att tolka länsrättsdomen så som kommunen gör i sin ansökan om resning hos kammarrätten synes fråga vara om oriktig rättstillämpning. Men som Socialstyrelsen i det närmast föregående anförut kan det vara fråga om misstag. Därtill kommer att det inte är alldeles givet att en tolkning av domen skall göras på det sätt som kommunen förfäktar. I detta mål är ju domskälen och domslutet delvis oförenliga vilket medför att domen blivit otydlig. Domens olika delar måste dock läsas som en helhet. Även om man har rätt att ställa höga krav på domsskrivning och även om det i normalfallet bör vara tillräckligt

att adressaten och verkställande myndighet läser domslutet, är det likväl rimligt att läsaren tar hjälp av domskälen i de fall domslutet inte i alla delar är tydligt. I detta fall synes det Socialstyrelsen som om domskälen ger en bekräftelse av domslutets huvudbudskap, nämligen att assistans skall beviljas under 38,5 timmar. Det förefaller som om kommunen inledningsvis använt en sådan tolkningsmodell, eftersom den då synes tolkat domslutet med utgångspunkt i domskälen och inte enbart utgått från domslutets ordalydelse.

Regeringsrätten (2006-12-04, Eliason, Stävberg, Lundin) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Länsrätten har i domen den 19 december 2003 tagit ställning till ett uttryckligt yrkande av A.O. om retroaktiv ersättning för biträde av personlig assistent och i domslutet uttalat att hon har rätt till sådan ersättning fr.o.m. den 13 september 2000.

Under den tid som är aktuell i resningsmålet, dvs. tiden före länsrättens dom, hade A.O. enligt tidigare beslut rätt till biträde av personlig assistent i viss omfattning och dessa beslut verkställdes på så sätt att kommunen anställde hennes mor som personlig assistent. Enligt 9 § 2 LSS kan den enskilde få rätt till insatsen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Ett domslut av innebörden att en person som redan har biträde av personlig assistent dessutom skall få ersättning för sådan assistans strider mot denna bestämmelse.

Vidare är en förutsättning för att en enskild skall kunna få ersättning för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS att han eller hon har haft kostnader för personlig assistans. A.O:s mor har varit anställd av kommunen och A.O. har inte haft några kostnader för moderns biträde. Även om hon hade haft det, skulle hon inte ha haft rätt till ersättning från kommunen. I 9 a § tredje stycket 1 LSS föreskrivs nämligen att som kostnad för personlig assistans anses inte i något fall ersättning som den enskilde lämnar till någon som han eller hon lever i hushållsgemenskap med.

I länsrätten företrädde A.O. av sin mor M.O. som är god man för henne. Då M.O. framförde att yrkandet om högre ersättning gällde retroaktivt har hon med all sannolikhet avsett att hon ville ha ersättning för alla de timmar som hon ansåg krävdes för att tillgodose A.O:s behov, dvs. även de timmar som socialnämnden inte hade beviljat. Yrkandet avsåg alltså en begäran om att insatsen personlig assistent skulle beviljas för ytterligare timmar och gälla också för förluten tid samt att ett beslut i den retroaktiva delen skulle verkställas genom att kommunen ersatte M.O. för de timmar hon bistått A.O. utan ersättning. Sannolikt är detta också vad länsrätten avsåg i sitt domslut. Insatsen biträde av personlig assistent är dock till sin natur sådan att den inte kan beviljas retroaktivt.

Sammanfattningsvis kan därför konstateras att den rättstillämpning som ligger till grund för domen uppenbarligen strider mot lag. Detta är en omständighet som kan utgöra grund för att bevilja resning i ett mål. Det måste dock beaktas att det i det nu aktuella fallet är en myndighet som ansöker om resning till nackdel för en enskild på grund av att en domstol har gjort ett fel. I sådana fall kräver hänsynen till den enskildes rättssäkerhet att skälen för resning är särskilt starka. Regeringsrätten finner att de skäl som åberopats för resning i detta fall inte är tillräckliga för att resning skall beviljas. Socialnämndens överklagande skall därför avslås.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten avslår överklagandet.

Regeringsrätten fastställer ersättning enligt rättshjälpslagen till C.T. med 10 932 kr (inklusive mervärdesskatt) för arbete.

Regeringsråden Billum och Kindlund var skiljaktiga och anförde: I målet är fråga om förutsättningar för resning av länsrättens dom den 19 december 2003 i vad därigenom beslutats om retroaktiv insats enligt LSS till A.O., dvs. ersättning för personlig assistans med visst antal timmar per vecka fr.o.m. visst tidigare datum. Socialnämnden hävdar att domen lagligen inte kan verkställas i nu aktuell del, vilket bestrids av A.O. Först måste därför undersökas om domen är behäftad med något sådant allvarligt fel som socialnämnden gör gällande.

Av 7 § LSS följer att personer som omfattas av lagen har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § 1-9 om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. En sådan insats är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans (9 § 2). Det är ostridigt att A.O. omfattas av LSS och att hon har rätt till personlig assistans i viss omfattning. Assistansen har tillhandahållits av kommunen genom att A.O:s mor, som lever i hushållsgemenskap med A.O., anställts som personlig assistent. Målet i länsrätten gällde utökning av timantalet för denna assistans.

Som framgår av lagtexten ger LSS den enskilde funktionshindrade rätt till antingen biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans. Regeln är avsedd att ge den enskilde valfrihet i fråga om att få sin assistans ordnad direkt genom kommunen och då inte belastas av några kostnader eller att anordna assistansen själv med finansiering av kommunen. Det är alltså fråga om alternativa sätt att tillgodose den enskildes behov av personlig assistans (RÅ 2005 ref. 85).

I förevarande fall har A.O. valt att få sin assistans ordnad genom kommunen som anställt hennes mor som personlig assistent. A.O. har därmed inte haft några kostnader för assistansen. Inte heller kan någon avgift tas ut av henne (21 § LSS). Även om hon skulle ha haft kostnader för ytterligare ersättning till sin mor hade detta inte kunnat beaktas såsom kostnad för personlig assistans enligt 9 § 2 (9 a § tredje stycket LSS).

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. I detta krav ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det i regel inte kan vara ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas (prop. 1990/91:117 s. 28 och 148). Undantag från förbudet att ge understöd åt enskilda kan finnas i speciallagstiftning. Ett exempel på ett sådant undantag är den fakultativa regeln i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453). Någon motsvarighet till denna bestämmelse finns inte i LSS. Ersättning till enskild enligt LSS kan därför bara utges i de fall som anges i den lagen.

Det ligger i insatsens natur att biträde av personlig assistent inte kan ges retroaktivt. Oavsett om A.O. skulle ha kunnat anses berättigad till fler timmar personlig assistans vid en tidigare tidpunkt än länsrättens dom så hade ett yrkande om högre antal assistanstimmar för förfluten tid måst avslås. Som ovan framgått har A.O. inte heller haft några kostnader för personlig assistans som kunnat ersättas i efterhand. Hennes i länsrätten framställda yrkande om ekonomisk ersättning för ytterligare assistans under förfluten tid får därför närmast uppfattas som ett yrkande om skadestånd för att hon inte tidigare erhållit ifrågavarande insats - biträde av personlig assistent - i den omfattning hon ansåg sig berättigad till. Ett sådant yrkande kan inte prövas av allmän förvaltningsdomstol och borde därför ha avvisats av länsrätten, som i stället bifallit det.

Länsrättens dom i aktuell del får sålunda anses uppenbart strida mot lag. Resning kan i sådant fall i och för sig komma i fråga. Frågan är då om det finns andra skäl som talar mot resning.

Enligt 37 b § förvaltningsprocesslagen får resning beviljas i mål eller ärende om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt. Förvaltningsprocessen saknar sålunda motsvarighet till de detaljerade bestämmelserna angående resning i 58 kap. rättegångsbalken, RB. Det saknas även motsvarighet till bestämmelserna om klagan över domvilla i 59 kap. RB. Sådana fel som avses där (59 kap. 1 §) får i förvaltningsprocessen prövas inom ramen för resningsinstitutet.

Samma rättssäkerhetsaspekter som ligger till grund för begränsningarna för resning i 58 kap. RB måste emellertid beaktas även i ett ärende om resning enligt förvaltningsprocesslagen. Härvid är särskilt att beakta om resning kan

vara till nackdel för enskild, dvs. om det kan anses vara till nackdel för A.O. om länsrättens dom inte står kvar i den retroaktiva delen.

Som ovan framgått torde kommunen inte utan att komma i konflikt med såväl kommunallagen som LSS kunna verkställa domen i vad avser utgivande av ersättning för förfluten tid. Denna uppfattning delas av Socialstyrelsen. Med hänsyn till att denna del av länsrättens dom således inte torde kunna verkställas är det tveksamt om den över huvud taget har några rättsverkningar och i så fall vilka.

A.O. har vidare inte haft några kostnader som svarar mot den ersättning hon beviljats av länsrätten. Det föreligger inte heller någon annan rättsgrund som kan åberopas som skäl för att A.O. skulle ha något sådant ersättningsanspråk mot kommunen som skulle kunna prövas inom ramen för ett mål om personlig assistans enligt LSS. Även om det skulle anses att A.O:s mor genom utökat arbete förvärvat ett villkorligt löneanspråk gentemot sin arbetsgivare kommunen utgör detta inte en kostnad för A.O. och grundar ingen rätt för henne till ersättning enligt LSS.

A.O:s rättsställning synes mot bakgrund av det anförda inte påverkas i vare sig negativ eller positiv riktning om resning beviljas.

Även om man skulle se det som att resning är till nackdel för A.O. - hon har trots allt genom domen felaktigt förklarats berättigad till viss ekonomisk ersättning - bör resning kunna beslutas i vissa undantagsfall (jfr RÅ 1992 ref. 105). A.O. kan visserligen inte lastas för oriktigheten i domen. Mot bakgrund av att domen inte kan verkställas utan konflikt med lag är det emellertid inte endast fråga om att domen vilar på en oriktig rättstillämpning. Felet synes närmast vara att likställa med sådana omständigheter som anges i 59 kap. 1 § RB. För dessa fall uppställer RB inga särskilda begränsningar till skydd för enskild part. Den skada som A.O. kan påstås lida genom att inte kunna kräva kommunen på den ersättning som länsrätten olagligen tillerkänt henne kan vidare inte anses vara av sådan natur att den bör hindra resning.

Vi finner sammanfattningsvis att det fel som vidlåder länsrättens dom är så allvarligt att det bör föranleda resning. Tillräckliga skäl att ändå vägra resning kan inte anses föreligga. Vi bifaller därför socialnämndens ansökan.

Föredraget 2006-11-01, föredragande Lidin, målnummer 3942-05

Sökord: Förvaltningsprocess resning; Resning oriktig rättstillämpning; Rättshjälp; Stöd och service till vissa funktionshindrade

Litteratur: 1994/95:27 s. 167; SOU 1992:138 s. 135 f. och 139; Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., 5 u. s. 388 ff. och 395 f
