

## **HFD 2019 ref. 61**

**En förvaltningsdomstols avgörande i mål om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, som innebär att den enskilde har nekats visst stöd, utgör inte hinder mot att socialnämnden prövar samma sak på nytt. Fråga om res judicata.**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 6 december 2019 följande dom (mål nr 2066-19).

### **Bakgrund**

1. Det finns en princip som innebär att när en domstol har prövat en viss sak så kan samma sak inte bli föremål för ny prövning, s.k. res judicata. Inom förvaltningsprocessen är emellertid utgångspunkten att inget hindrar en myndighet från att pröva samma sak flera gånger trots tidigare prövningar av myndigheten eller en domstol. Det finns dock undantag från denna huvudregel.

2. J.L. har tidigare ansökt om ekonomiskt bistånd för privata lån och bostadshyra avseende januari 2014. Socialnämnden i Sollentuna kommun avsåg hans ansökan i den del den avsåg bistånd för privata lån och beviljade, efter omprövning, bistånd till bostadshyra med ett belopp som understeg det som J.L. hade begärt. Förvaltningsrätten i Stockholm avsåg J.L:s överklaganden av dessa beslut. Domarna har fått laga kraft.

3. Under 2018 begärde J.L. att nämnden på nytt skulle pröva hans rätt till ekonomiskt bistånd avseende privata lån och bostadshyra för januari 2014. Nämnden avvisade hans ansökan med hänvisning till att domstol avgjort frågan och att saken därför inte kunde prövas på nytt av nämnden (principen om res judicata).

4. J.L. överklagade avvisningsbeslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som avsåg överklagandet. Förvaltningsrätten angav att mål om ekonomiskt bistånd är jämförbara med socialförsäkringsmål och att domstolsavgöranden i sådana mål enligt praxis får rättskraft i den meningen att de utgör hinder mot att pröva samma sak igen. Eftersom J.L:s rätt till bistånd avseende lån och bostadshyra för januari 2014 tidigare prövats av domstol hade nämnden haft fog för sitt beslut att avvisa hans ansökan.

5. Efter det att J.L. överklagat domen upphävde Kammarrätten i Stockholm förvaltningsrättens och nämndens avgöranden samt visade målet åter till nämnden för prövning av J.L:s rätt till ekonomiskt bistånd för januari 2014. Kammarrätten angav att en förvaltningsdomstols avgörande i mål om ekonomiskt bistånd inte hindrar att nämnden prövar en ny ansökan avseende samma sak,

bl.a. eftersom det i tillämplig lagstiftning inte finns några särskilda föreskrifter som begränsar rätten till en ny prövning.

### **Yrkanden m.m.**

6. *Socialnämnden i Sollentuna kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa det slut som förvaltningsrätten kommit till samt anför följande. Frågan är hur många gånger en socialnämnd ska behöva pröva en och samma sak som slutligt avgjorts, enbart för att den enskilde inte är nöjd med tidigare beslut och utan att ärendet har tillförts något nytt.

7. *J.L.* anser att överklagandet ska avvisas eller avslås. Vidare yrkar han att muntlig förhandling ska hållas i målet och att han ska beviljas rättshjälp. *J.L.* begär också att förhör ska hållas med rådmän i förvaltningsrätten och personal från Sollentuna kommun.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Prövningstillstånd m.m.*

8. Högsta förvaltningsdomstolen finner skäl att meddela prövningstillstånd och tar upp målet till omedelbart avgörande.

9. Målet gäller en ren rättsfråga. Det saknas därför skäl att hålla muntlig förhandling i målet och att bevilja *J.L.* rättshjälp. Dessa yrkanden ska således avslås. Av samma anledning saknas det skäl att hålla vittnesförhör med rådmän i förvaltningsrätten och tjänstemän från Sollentuna kommun. Denna bevisning ska därför avvisas.

#### *Frågan i målet*

10. Frågan i målet är om en förvaltningsdomstols avgörande i ett mål om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) innebär att saken inte får prövas igen och att en ny ansökan avseende samma sak därför ska avvisas.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

11. 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.

12. Så länge en fråga enbart har prövats av en förvaltningsmyndighet får – med några undantag som här saknar intresse – beslut som till sin karaktär är gynnande för den enskilde inte ändras av myndigheten i en för den enskilde negativ riktning. Besluten sägs

då ha fått negativ rättskraft. Syftet med denna ordning är att värna den enskildes trygghet i den meningen att denne ska kunna inrätta sig efter ett beslut och lita på att det inte rivs upp.

13. Annorlunda förhåller det sig med beslut som är ingripande mot den enskilde eller som innebär ett avslag på en ansökan från den enskilde, s.k. betungande beslut. Här gör sig motsvarande trygghetsaspekter inte gällande och sådana beslut är därför möjliga att ändra i såväl skärpande som mildrande riktning. Således får en myndighet som ingripit mot en enskild inleda ett nytt ärende om samma sak, t.ex. om nya omständigheter framkommit, och fatta ett nytt beslut avseende saken i fråga. Likaså får en enskild som har fått avslag på en ansökan åter ansöka om samma förmån och myndigheten måste då pröva saken på nytt (se RÅ 2006 ref. 64). Betungande myndighetsbeslut får alltså inte negativ rättskraft i den meningen att ett tidigare beslut hindrar en ny prövning.

14. Någon begränsning angående hur många gånger samma sak kan prövas finns inte utan myndigheten måste vid varje ny ansökan ta ställning till om den ska avslås eller bifallas, helt eller delvis. Inte heller krävs det att det har tillkommit några nya omständigheter för att myndigheten ska vara skyldig att pröva saken på nytt.

15. Om frågan har prövats i sak av förvaltningsdomstol är utgångspunkten densamma som avseende myndighetsbeslut (se t.ex. RÅ 1987 ref. 80 och HFD 2013 ref. 36). Ett domstolsavgörande som för den enskilde är gynnande får alltså inte av myndigheten ersättas med ett beslut om samma sak som är till den enskildes nackdel. Har däremot domstol meddelat ett för den enskilde betungande beslut får saken prövas på nytt av myndigheten. Inte heller i denna situation finns några begränsningar angående hur många gånger samma sak kan prövas eller krav på att det ska ha tillkommit några nya omständigheter.

16. En viktig anledning till att betungande beslut, utan hinder av att frågan tidigare har avgjorts av förvaltningsdomstol, får prövas upprepade gånger är att avgöranden som senare visar sig vara felaktiga inte ska bli bestående. Vidare motiveras denna ordning med att hänsyn ska kunna tas till att olika förhållanden förändras över tid, något som naturligtvis har störst betydelse avseende sådana beslut som har verkningar för lång tid framöver. Om det förelåg hinder mot att pröva en sak som tidigare avgjorts av förvaltningsdomstol skulle det leda till att en person som vid en viss tidpunkt exempelvis nekats ett tillstånd för en verksamhet skulle sakna möjlighet att få saken prövad på nytt, trots att hinder mot verksamheten då inte längre föreligger.

17. Av hänsyn till den enskildes trygghet har emellertid i praxis gjorts undantag från möjligheten att pröva en av domstol avgjord fråga när det gäller mål där beslutet i någon mening utgör en reaktion på ett visst handlande av den enskilde. Ett exempel på detta är mål om körkortsingripande på grund av brott (se RÅ 1993 ref.

76, jfr HFD 2013 ref. 36). I dessa fall utgör en domstols avgörande hinder mot en förnyad prövning av myndigheten, som alltså inte kan initiera ett nytt ärende om samma sak. Domstolens avgörande får således rättskraft och saken sägs då vara res judicata.

18. Härutöver är en myndighet förhindrad att ta upp en sak som tidigare avgjorts av domstol till förnyad prövning när lagstiftaren för det aktuella området genom föreskrifter har begränsat möjligheterna till upprepade prövningar. Sådana begränsningar finns bl.a. på socialförsäkringsområdet (se RÅ 2002 ref. 61, jfr HFD 2013 ref. 36). En ny ansökan från den enskilde avseende samma sak ska då avvisas.

19. Avseende ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen saknas sådana särskilda regler som begränsar möjligheterna till en ny prövning. Ett avgörande från förvaltningsdomstol hindrar således inte en förnyad prövning av samma sak om avgörandet är betungande för den enskilde.

20. De i målet aktuella avgörandena, som innebär att myndighetens avslagsbeslut har fastställts, är beslut som är betungande för den enskilde. Överklagandet ska därför avslås.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår J.L:s yrkande om muntlig förhandling och ansökan om rättshjälp samt avvisar åberopad bevisning.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Bull, Andersson, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emelie Liljeberg.

---

### ***Förvaltningsrätten i Stockholm (2018-09-03, Blom):***

Som en grundläggande princip inom förvaltningsförfarandet gäller att en myndighets avslagsbeslut i regel saknar rättskraft. Vad gäller beslut av domstol får målets karaktär betydelse. I flerpartsfall som påminner om tvistemål eller brottmål föreligger s.k. res judicata när en domstol tidigare har prövat samma sak (se RÅ 1993 ref. 76). Det innebär att en myndighet eller domstol på nytt inte kan pröva en fråga som redan har prövats av en domstol. Enligt praxis (se RÅ 2002 ref. 61) har socialförsäkringsmål ansetts påvisa likheter med tvistemålsprocessen. Domstols avgörande i

sådana mål har ansetts vinna negativ rättskraft även när det är fråga om avslag.

J.L. har i en skrivelse till nämnden daterad den 21 maj 2018 ansökt om ett nytt beslut avseende ekonomiskt bistånd för uppehälle, hyra samt lån till hyra för januari 2014. Därvid anför han att handläggarna bl.a. lagstridigt har avslagit bistånd till dessa poster tidigare.

Förvaltningsrätten i Stockholm beslutade den 21 maj 2014 (mål nr 21690-13 m.fl.) att avslå J.L:s överklagande avseende ekonomiskt bistånd till bl.a. privatlån och skulder för januari 2014. Avgörandet överklagades till Kammarrätten som beslutade att inte bevilja prövningstillstånd (mål nr 4023-4032-14). Förvaltningsrättens avgörande den 21 maj 2014 medförde även att målet återförvisades till nämnden för omprövning i den del som avsåg J.L:s rätt till bistånd avseende boendekostnad för januari 2014. Vid omprövningen avlog nämnden J.L:s ansökan på nytt. Efter att J.L. överklagat det beslutet beslutade förvaltningsrätten den 27 oktober 2014 (mål nr 20623-14) att avslå överklagandet. Avgörandet överklagades till Kammarrätten som inte beviljade prövningstillstånd (mål nr 8544-8548-14). Förvaltningsrättens avgöranden har härefter vunnit laga kraft.

Enligt förvaltningsrättens mening är bidragsmål enligt socialtjänstlagen - i fråga om rättskraft - jämförbara med socialförsäkringsmål. Förvaltningsrättens avgörande den 21 maj och 27 oktober 2014 bör därför tillmätas rättskraft, innebärande att nämnden inte på nytt har att pröva de frågor som förvaltningsrätten redan har avgjort. Eftersom förvaltningsrätten genom lagakraft vunna domar har prövat de beslut J.L. hos nämnden begärt omprövning av föreligger res judicata. Nämnden har således haft fog för att avvisa J.L:s ansökan om omprövning av ekonomiskt bistånd för januari 2014. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

***Kammarrätten i Stockholm*** (2019-03-15, *Fries, Aldestam* och *Nordström*):

Frågan i målet är om förvaltningsrättens tidigare domar gällande ekonomiskt bistånd för J.L. avseende januari 2014, som har fått laga kraft, utgör hinder för att på nytt pröva hans rätt till ekonomiskt bistånd för den aktuella månaden (res judicata).

Det saknas bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453) som reglerar denna fråga. Detta innebär att förvaltningsprocesslagen (1971:291) och förvaltningsrättsliga principer ska tillämpas. En förvaltningsrättslig princip är att ett beslut där en ansökan avslås inte får rättskraft i den meningen att det hindrar en ny prövning (RÅ 2005 ref. 16). I praxis har dock vissa avsteg gjorts från denna princip. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat sig med den innebörden att ett körkortsingripande, åtminstone när en brottslig gärning ligger till grund för återkallelsen av körkortet, påminner om ett brottmål och att res judicata därför gäller i dessa mål (RÅ 1993 ref. 76). Domstolen har vidare ansett detsamma gälla för socialförsäkringsmål eftersom dessa har likheter med tvistemål och det för denna typ av mål finns särskilda regler i specialförfattningen som begränsar rätten till ny prövning (RÅ 2002 ref. 61 m.fl. avgöranden). Högsta förvaltningsdomstolen har däremot kommit fram till att det gällande offentlig upphandling saknas anledning att avvika från principen att en

förvaltningsdomstols avgörande inte utgör hinder för en ny prövning av samma sak (HFD 2013 ref. 36).

Som framgått ovan finns det inte några särskilda regler i socialtjänstlagen som begränsar rätten till en ny prövning beträffande ekonomiskt bistånd. Det finns inte heller några sådana särskilda förhållanden för dessa mål som i praxis har ansetts motivera att res judicata ska gälla. En förvaltningsdomstols avgörande i ett mål om ekonomiskt bistånd för en viss månad hindrar därför inte att en myndighet på nytt prövar en ansökan avseende samma sak. Underinstansernas avgöranden ska därmed upphävas och målet visas åter till socialnämnden för prövning av J.L:s rätt till ekonomiskt bistånd för januari 2014. – Kammarrätten upphäver underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Socialnämnden i Sollentuna kommun för prövning av frågan om ekonomiskt bistånd för januari 2014.