

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2262-15

meddelad i Stockholm den 29 april 2016

KLAGANDE

Migrationsverket
601 70 Norrköping

MOTPART

Göteborgs kommun
Box 7010
402 31 Göteborg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 25 mars 2015 i mål nr 189-15

SAKEN

Statlig ersättning för mottagande av ensamkommande barn

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet delvis och fastställer Migrationsverkets beslut den 23 oktober 2013 i den del som avser statlig ersättning för kostnader hänförliga till barnet AA under första kvartalet 2013 (punkt 14 i beslutet).

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet i övrigt.

Dok.Id 169314

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

BB, CC och AA anlände till Sverige som ensamkommande barn. De placerades i familjehem i Göteborgs kommun och har beviljats uppehållstillstånd. Därefter anlände deras mödrar och folkbokfördes i kommunen.

Kommunerna ansvarar för det praktiska mottagandet av ensamkommande barn, både de som är asylsökande och de som har fått uppehållstillstånd. Kommunernas rätt till statlig ersättning för mottagandet av barn som fått uppehållstillstånd regleras bl.a. i en förordning från 1990 och en förordning från 2010.

Migrationsverket beslutade att avslå Göteborgs kommuns ansökan om ersättning för kostnader hänförliga till mottagandet av bl.a. ovan nämnda barn (punkterna 3, 5 och 14 i beslutet) för första kvartalet 2013. Av handlingarna i målet framgår att vid den tidpunkten hade BB fyllt 18 men inte 21 år medan CC och AA alltjämt var underåriga. Verket angav som skäl att familjeåterförening hade ägt rum i och med att en av respektive barns föräldrar hade folkbokförts i kommunen. Dessa barn var därmed inte längre att betrakta som ensamkommande. För att täcka kommunens kostnader under tiden för uppsägning av placeringen i familjehem beviljades ersättning under en månad efter föräldrarnas folkbokföring.

Förvaltningsrätten biföll kommunens överklagande. Som skäl angavs att barnen inte hade tagits om hand av föräldrar och att de under perioden hade bott i familjehem.

I det nu överklagade avgörandet konstaterade kammarrätten att det tillämpliga regelverket saknar en närmare precisering av begreppet ensamkommande barn och bestämmelser om när rätten till ersättning för sådana barn upphör. Kammarrätten gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten beträffande de tre barnen.

YRKANDEN M.M.

Migrationsverket yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av underinstansernas domar, ska fastställa dess beslut i de delar som rör BB, CC och AA. Till stöd för överklagandet anføres bl.a. följande.

Kammarrätten har fäst avgörande vikt vid om barnet och föräldern bor på samma adress. En sådan tolkning av begreppet ensamkommande barn är felaktig och resulterar i orimliga konsekvenser när barnen och föräldrarna är bosatta på olika adresser under längre perioder. Beträffande barnet AA har Migrationsverket noterat att hon och modern var folkbokförda på samma adress under en kort period i slutet av 2012.

Ett barn anses som ensamkommande om barnet inte har någon förälder eller någon annan vuxen som trätt i föräldrarnas ställe eller som står utan sådan ställföreträdare vid ankomsten. Det innebär motsatsvis att barnet upphör att vara ensamkommande om det finns en förälder eller någon annan som trätt i föräldrarnas ställe på plats. Det krävs inte att föräldern ska ha omsorgsförmåga. Det är vidare orimligt, som beträffande ett av barnen, att ett ensamkommande barn ska kunna bo tillsammans med sin förälder för att sedan flytta och då på nytt bli betraktat som ensamkommande.

Göteborgs kommun bestrider bifall och anför bl.a. följande. Huvudregeln bör vara att ett ensamkommande barn betraktas som ensamkommande fram till dess att föräldern faktiskt övertar vårdnadsansvaret. Det bör också läggas vikt vid socialtjänstens beslut om vad som är lämpligt rörande barnets eventuella fortsatta placering inom kommunen. Överföring av vårdnaden för ett ensamkommande barn till någon som uppges vara förälder föregås av en utredning av socialtjänsten för bedömning av föräldrarnas förmåga att ta hand om barnet.

Kommunen anser inte att ett barn som huvudregel ska betraktas som ensamkommande efter det att dess förälder har anlänt till Sverige. En fortsatt placering i familjehem ska ses som en möjlighet och ska föregås av en gedigen utredning från socialtjänsten, där bl.a. barnperspektivet ska vägas in. Inte sällan rör det sig om tillfälliga hinder, t.ex. brist på bostad, och när hindret upphört kan den faktiska familjeåterföreningen ske. Det kan inte vara lagstiftarens mening att kommunen ska underlåta att följa socialtjänstens riktlinjer beträffande de ensamkommande barnen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Frågan i målet är när en kommuns rätt till statlig ersättning för vissa kostnader för mottagande av ensamkommande barn upphör.

Rättslig reglering m.m.

Särskilda bestämmelser om kommunernas ansvar för mottagande av asylsökande ensamkommande barn infördes 2006 genom ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Av 3 § andra stycket samma lag framgår bl.a. att Migrationsverket ska anvisa en kommun som ska ordna boendet för dessa barn. När verket anvisat en kommun vistas det ensamkommande barnet i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Kommunernas rätt till statlig ersättning för mottagande av barn som har uppehållstillstånd regleras i förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. och förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (1990 respektive 2010 års förordning). 1990 års förordning gäller barn som före utgången av november 2010 först togs emot i en

kommun. För barn som tas emot därefter gäller 2010 års förordning. Den förstnämnda förordningen är tillämplig i målet.

Definitionen av begreppet ensamkommande barn i LMA samt 1990 och 2010 års förordningar är enhetlig och lyder enligt följande: Barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (1 § sista stycket första meningen LMA, 21 § 1990 års förordning och 28 § 2010 års förordning). I samma bestämmelse i LMA sägs vidare att de regler i lagen som gäller ensamkommande barns boende (2 och 3 §§) är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

Statlig ersättning lämnas också för vård av den som har fyllt 18 men inte 21 år, under förutsättning att vården påbörjats före 18 års ålder (21 § andra stycket 1990 års förordning och 28 § andra stycket 2010 års förordning).

I rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna finns regler om underåriga utan medföljande vuxen. Med sådan underårig avses ”personer som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorium utan att vara i sällskap med en vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, och så länge de faktiskt inte tas om hand av en sådan person; det gäller även underåriga som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlärt till medlemsstaternas territorium” (artikel 2 h).

I lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn föreskrivs att överförmyndaren ska förordna en god man att i vårdnadshavarens och förmyndarens ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter (2 § första stycket). Ett godmanskap ska upphöra bl.a. när någon av barnets föräldrar eller någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe anländer till Sverige och är i stånd att utöva förmynderskapet

och vårdnaden. Ett sådant uppdrag ska upphöra också när en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken utses för barnet (5 § första stycket 1 och 3). Beviljas barnet uppehållstillstånd ska socialnämnden i den kommun där barnet vistas väcka talan om eller anmäla behov av särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken (10 §).

Av 6 kap. 8 a § föräldrabalken följer bl.a. att en särskilt förordnad vårdnadshavare ska utses för det fall att båda föräldrarna är varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden. Enligt 6 kap. 10 § första stycket får rätten besluta att flytta över vårdnaden av barn från särskilt förordnade vårdnadshavare till barnets föräldrar. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år (6 kap. 2 § första stycket).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Regleringen av vem som är att anse som ett ensamkommande barn är, som framgått, densamma såväl i LMA som i 1990 och 2010 års förordningar. Den tar främst sikte på förhållandena vid barnets ankomst till Sverige. Det finns däremot inte någon uttrycklig reglering om när ett barn inte längre är att anse som ensamkommande och därmed inte heller om när kommuners rätt till statlig ersättning enligt 1990 eller 2010 års förordningar upphör.

De regler som gäller för ensamkommande barn motiveras ytterst av att barnen i sina föräldrars frånvaro är i behov av särskilda åtgärder för att kompensera för det stöd och den omvårdnad som en förälder annars förväntas ge. Det är därför enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening naturligt att utgå från att detta behov upphör när en familjeåterförening sker, dvs. när en förälder, eller någon annan vuxen person som trätt i förälderns ställe, anländer till Sverige och faktiskt tar hand om barnet. Detsamma bör gälla när en sådan person får vårdnaden om barnet överflyttad till sig genom rättens beslut.

En sådan tolkning vinner stöd av vad som uttalats i förarbetena till bestämmelserna om mottagande av ensamkommande barn i LMA (prop. 2005/06:46 s. 38 och 57) och står också i överensstämmelse med definitionen i direktiv 2003/9/EG.

När således en förälder eller annan vuxen person som trätt i föräldrarnas ställe faktiskt tagit hand om barnet eller fått den rättsliga vårdnaden överförd till sig är ett barn inte längre att anse som ensamkommande i den mening som avses i 1990 och 2010 års förordningar. Därmed upphör en kommuns rätt till ersättning för sådana barn.

Såvitt framgår av utredningen i målet var CC (punkt 5 i beslutet) under aktuell period underårig och hade utan avbrott varit placerad i familjehem. Han hade alltså inte tagits om hand av sin i Sverige numera bosatta förälder. Det har inte heller framkommit att föräldern hade fått vårdnaden om honom överflyttad till sig genom rättsens beslut. Kommunen har därmed rätt till ersättning för mottagandet av honom.

Vad gäller barnet AA (punkt 14 i beslutet) framgår det av utredningen i målet att hon under en kort period från och med slutet av 2012 varit folkbokförd hos sin mor. Annat har inte framkommit än att hon också var bosatt där och omhändertagen av modern. Sedan en återförening således ägt rum kan AA inte därefter på nytt anses vara ensamkommande. Av det anförda följer att kommunen inte har rätt till ersättning för kostnader hänförliga till mottagandet av henne.

BB (punkt 3 i beslutet) hade under aktuell period fyllt 18 men inte 21 år. Kommunen har enligt 21 § andra stycket 1990 års förordning rätt till ersättning för kostnader hänförliga till henne om vården påbörjats innan hon fyllt 18 år. I målet har inte annat framkommit än att placeringen av henne uppfyller denna förutsättning. Kommunen har således rätt till ersättning för mottagandet av henne.

Mot bakgrund av det anförda ska, med ändring av kammarrättens dom,

Migrationsverkets beslut i den del som avser ersättning för mottagandet av AA fastställas. Överklagandet i övrigt ska avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Eskil Nord, Inga-Lill Askersjö och Mahmut Baran.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Lena Forsmark.

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 5 januari 2015 i mål nr 1190-14

Migrationsverkets beslut 2013-10-23, diarienummer 743-2013-16195