

HFD 2017 ref. 33

Den som håller sig gömd i syfte att undandra sig verkställighet av ett avvisningsbeslut har inte rätt till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen.

4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), 1 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 5 juni 2017 följande dom (mål nr 1527–1529-16).

Bakgrund

Av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, följer att den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige som flykting har rätt till bistånd i form av logi och dagersättning samt att rätten till bistånd vanligen upphör när uppehållstillstånd ges eller utlänningsen lämnar landet. Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har dock inte rätt till bistånd. Vidare framgår att den som omfattas av den nämnda lagen inte har rätt till bistånd i form av bl.a. försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453).

A.M. ansökte om uppehållstillstånd i Sverige för sig och sina tre barn, men ansökan avslogs. Hon uppges hålla sig gömd tillsammans med barnen för att undvika att bli avvisad från Sverige.

A.M. ansökte om bistånd enligt socialtjänstlagen i form av försörjningsstöd för februari, april och maj månad 2015 för sig själv och barnen. Vård- och omsorgsnämnden avslog hennes ansökningar.

A.M. överklagade till förvaltningsrätten som biföll överklagandena och bestämde att hon hade rätt till försörjningsstöd. Förvaltningsrätten ansåg att bestämmelsen om att den som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen tar sikte på den som faktiskt har rätt till bistånd enligt den förstnämnda lagen. Eftersom A.M. höll sig gömd hade hon inte rätt till sådant bistånd och den lagen hindrade därmed inte bistånd enligt socialtjänstlagen.

Nämnden överklagade hos kammarrätten som ändrade förvaltningsrättens domar och fastställde nämndens beslut. Kammarrätten hänvisade till att det av praxis följer att även den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Eftersom A.M. således omfattades av den lagen hade hon inte rätt till bistånd i form av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen.

Yrkanden m.m.

A.M. fullföljer sin talan och anför bl.a. följande. Det rättsfall som kammarrätten hänvisade till handlar inte om bistånd utan om ersättning till en kommun för kostnader för god man. Kommunen har ett ansvar för familjen och det är orimligt att privatpersoner ska bekosta familjens uppehälle.

Nämnden anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Familjens behov kan tillgodoses genom att familjen inte håller sig gömd utan i stället utnyttjar möjligheterna till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. I vissa fall kan socialtjänsten bevilja tillfälligt, reducerat ekonomiskt bistånd för att den sökande ska kunna reda upp en akut situation. I detta fall bedöms sökanden inte befinna sig i en akut situation, eftersom utredningen visar att A.M. får pengar från ideella organisationer och privatpersoner och därmed kan tillgodose familjens behov med egna medel.

Skälen för avgörandet

Frågan i målen

Frågan i målen gäller vilket ansvar som en kommun har att ge ekonomisk hjälp till en person med barn som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd, vistas i kommunen och håller sig undan för att undvika avvisning.

Rättslig reglering m.m.

I 2 kap. 1 § socialtjänstlagen anges att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Enligt 4 kap. 1 § första stycket samma lag har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Av fjärde stycket framgår att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Enligt 4 kap. 2 § får socialnämnden ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.

I 4 kap. 3 § första stycket anges för vilka kostnader som försörjningsstöd lämnas. Där nämns bl.a. kostnader för livsmedel, kläder och boende. Enligt andra stycket ska vissa av dessa kostnader beräknas enligt en av regeringen fastställd s.k. riksnorm. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i

ett enskilt fall beräkna dem till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta. Ett sådant skäl kan vara att bistånd behöver lämnas i en akut nödsituation (se prop. 1996/97:124 s. 170).

I 16 kap. 3 § anges vilka av socialnämndens beslut som får överklagas. Av uppräknningen i paragrafen framgår att beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § får överklagas. Däremot nämns inte 2 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § i denna uppräknning.

Enligt 1 § första stycket LMA innehåller den lagen bestämmelser om bistånd till bl.a. utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller som annan skyddsbehövande. Av 11 § följer att rätten till bistånd som regel upphör när uppehållstillstånd ges eller när utlänningen lämnar landet.

Enligt 13 § LMA lämnas bistånd i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Med dagersättning avses enligt 17 § bistånd för den dagliga livsföringen. Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har dock enligt 12 § inte rätt till bistånd.

I 1 § andra stycket LMA anges att den som omfattas av den lagen inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Av rättsfallet HFD 2013 ref. 83 framgår att den omständigheten att en person håller sig undan och därför inte har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. inte innebär att personen i fråga upphör att omfattas av lagens personkrets. A.M. och hennes barn omfattas således av den lagen.

Försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. ska täcka behov av samma slag. Den som omfattas av den sistnämnda lagen har därmed enligt 1 § andra stycket LMA inte rätt till försörjningsstöd. Bistånd kan då inte heller lämnas i form av nödbistånd med stöd av 4 kap. 3 § socialtjänstlagen, eftersom den paragrafen förutsätter att försörjningsstöd enligt 1 § alls kan komma i fråga.

Kommunen har enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och kan enligt 4 kap. 2 § ge bistånd även i andra fall än de som omfattas av 4 kap. 1 §. Av överklagandebestämmelserna i 16 kap. 3 § följer emellertid att dessa paragrafer inte ger enskilda en sådan rätt till bistånd som kan prövas i domstol.

Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Nord, Ståhl, Bull* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Hanna Berglund.

Förvaltningsrätten i Umeå (2015-06-25, ordförande Södergren):

[Februari 2015]

A.M. är bosatt och vistas i Vännäs kommun. Det följer därmed av anförda bestämmelser i socialtjänstlagen att det är vård- och omsorgsnämnden i Vännäs kommun som har det yttersta ansvaret för att hon får det stöd och den hjälp som hon behöver.

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen utesluter inte att även den som inte har rätt att vistas i Sverige har rätt till bistånd enligt den bestämmelsen, om hon faktiskt vistas här. Av 1 § andra stycket LMA följer visserligen att den som omfattas av LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Av ovan redovisade förarbetsuttalanden framgår dock, enligt förvaltningsrättens mening, att bestämmelsen tar sikte på den som faktiskt har rätt till bistånd enligt LMA (jfr även Kammarrätten i Stockholms dom 2012-01-23 i mål nr 4277-11 m.fl.). Eftersom A.M. och hennes barn är s.k. papperslösa som lever gömda i Sverige har de inte rätt till bistånd enligt 12 § LMA. Bestämmelsen i 1 § andra stycket LMA kan därför inte återopas som grund för ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt socialtjänstlagen.

Andra tänkbara grunder för ett avslagsbeslut skulle kunna vara att A.M. kan tillgodose familjens behov genom att återvända till hemlandet eller genom att sluta hålla sig undan så att hon åter, fram till dess att familjen lämnar landet, får rätt till bistånd enligt LMA (jfr Kammarrätten i Göteborgs avgörande 2009-05-20 i mål nr 4920-08). En prövning av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen tar dock sikte på att den enskilde ska vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå.

På grund av vad A.M. har anfört om skälet till att hon inte kan återvända till sitt hemland, och vad som har framkommit om barnens nuvarande situation, anser förvaltningsrätten att A.M. och barnen inte kan anses vara tillförsäkrade en skälig levnadsnivå om de återvänder till sitt hemland eller medverkar till att skickas tillbaka dit. Denna bedömning kan inte påverkas av den omständigheten att en prövning enligt utlänningslagen har lett till att A.M. inte har ansetts ha tillräckliga skäl för att stanna i Sverige.

Av det anförda följer att överklagandet ska bifallas och att A.M. har rätt till försörjningsstöd för februari månad 2015. Målet ska överlämnas till nämnden för beräkning av biståndets storlek. – Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och bestämmer att A.M. har rätt till försörjningsstöd för februari månad 2015. Målet överlämnas till vård- och omsorgsnämnden för beräkning av biståndets storlek.

Förvaltningsrätten i Umeå (2015-06-25, ordförande Södergren):

[April 2015]

Domen är i relevanta delar likalydande med den avseende februari 2015.
– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och bestämmer att A.M. har rätt till försörjningsstöd för april månad 2015. Målet överlämnas till vård- och omsorgsnämnden för beräkning av biståndets storlek.

Förvaltningsrätten i Umeå (2015-07-08, ordförande Södergren):

[Maj 2015]

Domen är i relevanta delar likalydande med den avseende februari 2015.
– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och bestämmer att A.M. har rätt till försörjningsstöd för maj månad 2015. Målet överlämnas till vård- och omsorgsnämnden för beräkning av biståndets storlek.

Kammarrätten i Sundsvall (2016-02-26, Törnered, Lind och Waas):

Fråga i målet är om A.M. har rätt bistånd enligt socialtjänstlagen i form av försörjningsstöd för februari, april och maj månad 2015.

Bistånd enligt socialtjänstlagen är subsidiärt i förhållande till andra av samhället tillhandahållna stödformer. Om behovet kan tillgodoses på annat sätt föreligger alltså inte förutsättningar för att erhålla bistånd med stöd av socialtjänstlagen. Den som omfattas av bestämmelserna i LMA har därför inte möjlighet att erhålla bistånd enligt socialtjänstlagen för att täcka behov av motsvarande slag. Stöd enligt LMA lämnas bl.a. i form av logi och dagarsättning vilket avser att täcka personliga behov som till exempel kläder, skor, medicin och fritidsaktiviteter. Stödet enligt LMA avser således att täcka i allt väsentligt samma behov som omfattas av försörjningsstödet enligt socialtjänstlagen.

Vilka som omfattas av LMA och således kan erhålla stöd enligt denna lag framgår av 1 § LMA. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett rättsfall slagit fast att även den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas omfattas av LMA (HFD 2013 ref. 83). Målet avsåg frågan om en kommun hade rätt till ersättning för god man till ett ensamkommande flyktingbarn enligt asylersättningsförordningen (2002:1118).

Av utredningen framgår att A.M. ansökt om asyl i Sverige men nekats detta och att hon håller sig gömd för att undgå avvisning från landet. Hon omfattas därmed av personkretsen i 1 § LMA och hennes behov av stöd ska således tillgodoses genom LMA. Av detta följer att hon inte har rätt till bistånd i form av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen.

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats saknas skyldighet för Vård- och omsorgsnämnden i Vännäs kommun att utge försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen till A.M. Nämndens överklagande ska således bifallas. – Kammarrätten ändrar förvaltningsrättens domar och fastställer Vård- och omsorgsnämnden i Vännäs kommuns beslut att avslå A.M:s ansökan om försörjningsstöd.