

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3444-20

meddelad i Stockholm den 29 juni 2021

KLAGANDE

Shah Mirzai och Ameneh Nazari
Rasmusgatan 30
214 46 Malmö

MOTPART

Arbetsmarknadsnämnden i Staffanstorps kommun
245 80 Staffanstorp

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 29 maj 2020 i mål nr 593-20

SAKEN

Bistånd enligt socialtjänstlagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och förklarar att Staffanstorps kommun ansvarar för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453). Målet visas åter till Arbetsmarknadsnämnden i Staffanstorps kommun för fortsatt handläggning.

Dok.Id 241954

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND

1. En kommun är enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, bosättningslagen, skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ invandrare för bosättning i kommunen. Migrationsverket beslutar i enskilda fall om anvisning och anger i beslutet när den nyanlände senast ska tas emot i kommunen. Syftet med lagen är att den ska bidra till en snabbare etablering av nyanlända på arbetsmarknaden och i samhällslivet och till en jämnare fördelning av mottagandet av nyanlända i landets kommuner.
2. Varje kommun har enligt socialtjänstlagen (2001:453) det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret ligger i första hand på bosättningskommunen. Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt. Om den enskilde saknar stadigvarande bostad avses med bosättningskommun den kommun som den enskilde har sin starkaste anknytning till.
3. Efter anvisning tog Staffanstorps kommun den 6 december 2017 emot Shah Mirzai och Ameneh Nazari samt deras barn för bosättning där. Kommunen fullföljde sin skyldighet genom att anvisa dem boende i Malmö där de fick hyra en lägenhet i andra hand av Staffanstorps kommun. De flyttade dit i maj 2018 och i februari 2019 folkbokfördes de där. Hyreskontraktet upphörde genom uppsägning av kommunen per den 6 december 2019. Under tiden som familjen bodde i Malmö försökte Staffanstorps kommun att hjälpa dem att hitta en ny bostad och kommunen lämnade senast i december 2019 kompletterande ekonomiskt bistånd till dem.
4. När hyreskontraktet upphörde vände sig Shah Mirzai och Ameneh Nazari till Arbetsmarknadsnämnden i Staffanstorps kommun för att få hjälp med att ordna ny bostad. Nämnden avslog deras ansökan med motiveringen att Malmö kommun var familjens bosättningskommun då de hade varit bosatta i Malmö under en längre tid och var folkbokförda där sedan februari 2019. Nämnden anger i beslutet att de

Yngsta barnen går i skolan i Malmö medan det äldsta studerar i Båstad. Den ena föräldern studerar SFI i Malmö och den andra står i kö till sådana studier där. Den föräldern har en s.k. extratjänst i Staffanstorps kommun; en tjänst som upphör i december 2019.

5. Enligt nämnden sträckte sig Staffanstorps kommuns ansvar enligt boställningslagen inte längre tid än två år efter mottagandet. Hyreskontraktet var inte kopplat till något beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen och Shah Mirzai och Ameneh Nazari hade sedan den 25 juni 2019 varit medvetna om att kontraktet skulle upphöra den 6 december 2019.
6. Shah Mirzai och Ameneh Nazari överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö som upphävde beslutet och visade målet åter till nämnden för fortsatt handläggning. Förvaltningsrätten ansåg att Staffanstorps kommun fortsatt var att betrakta som boställningskommun och skulle därför pröva rätten till bistånd.
7. Efter överklagande av Arbetsmarknadsnämnden i Staffanstorps kommun upphävde Kammarrätten i Göteborg förvaltningsrättens dom och fastställde nämndens beslut. Kammarrätten ansåg att familjen vid ansökningstillfället hade starkast anknytning till Malmö kommun. Malmö kommun var därför familjens boställningskommun. Ansvaret för det stöd och den hjälp som familjen behövde låg därför inte på Staffanstorps kommun.

YRKANDEN M.M.

8. *Shah Mirzai och Ameneh Nazari* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska förklara att Staffanstorps kommun är deras boställningskommun.
9. *Arbetsmarknadsnämnden i Staffanstorps kommun* anser att överklagandet ska avslås.

10. *Socialstyrelsen*, som har avgett yttrande i målet, anför sammanfattningsvis följande. När någon saknar stadigvarande bostad ska bosättningskommunen anses vara den kommun till vilken han eller hon har starkast anknytning. Familjens folkbokföringsort, tidigare bosättning och sysselsättningsort – med undantag för den extratjänst som finns i Staffanstorp – talar för att familjen har starkare anknytning till Malmö kommun.
11. *Sveriges Kommuner och Regioner*, som har avgett yttrande i målet, anför sammanfattningsvis följande. En kommun som anvisats att ta emot en nyanländ invandrare kan ha ansvar för stöd och hjälp efter det att en hyresperiod har upphört om denna kommun är att anse som ansvarig kommun, exempelvis som bosättningskommun. En anvisning kan tillsammans med övriga omständigheter av relevans beaktas vid bedömningen av vilken kommun som är individens bosättningskommun. Vilken tyngd anvisningsbeslutet har får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

12. Frågan i målet är om en kommun som enligt bosättningslagen tar emot en nyanländ invandrare för bosättning i kommunen men tillhandahåller en bostad i en annan kommun är ansvarig för stöd och hjälp till den enskilde enligt socialtjänstlagen.

Rättslig reglering m.m.

13. En kommun är enligt 5 § bosättningslagen skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Av 8 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning framgår att det är Migrationsverket som beslutar om anvisning i enskilda fall. I beslutet om anvisning ska det, enligt 10 §, anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ för bosättning.

14. Av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår 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.
15. Enligt 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen ansvarar den kommun där den enskilde vistas för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § om inte annat följer av 3–5 §§.
16. Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar bosättningskommunen enligt 3 § för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver. Med bosättningskommun avses
 1. den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt, eller
 2. om den enskilde är stadigvarande bosatt i en kommun men har sin starkaste anknytning till en annan kommun, den sistnämnda kommunen, eller
 3. om den enskilde saknar stadigvarande bostad, den kommun till vilken han eller hon har sin starkaste anknytning.
17. Av 4 § 6 framgår att en kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i andra boendeformer än de som anges i punkterna 1–5, om det inte är klarlagt vilken kommun som är den enskildes bosättningskommun.
18. Enligt 10 § kan ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild person flyttas över till en annan kommun. Den kommun som anser att ärendet ska flyttas över ska i så fall begära det hos den andra kommunen. Ärendet ska då flyttas över om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

19. En utgångspunkt för bedömningen är att den skyldighet en kommun har enligt 5 § bosättningslagen att ta emot en nyanländ invandrare för bosättning i enlighet med Migrationsverkets anvisningsbeslut inte har begränsats i tiden, vare sig enligt lagtexten, annan författningsreglering eller genom vad som framgår av förarbetena.
20. Några särskilda krav på typ av bosättning uppställs inte heller, utan det är upp till kommunen att avgöra hur skyldigheten ska fullgöras i ett enskilt fall (prop. 2015/16:54 s. 39). I förarbetena anges att syftet med lagen är att bidra till en snabbare etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet genom ett gemensamt ansvar och en mer proportionerlig fördelning av mottagandet och att det därför inte bör vara möjligt för en kommun att fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda en nyanländ som anvisats till kommunen boende i en annan kommun (a. prop. s. 18 f.). Lagen innehåller dock inte något uttryckligt förbud mot detta.
21. Det finns vidare inte någon uttrycklig bestämmelse i bosättningslagen eller någon annan lag om att en anvisningskommun ska anses vara bosättningskommun enligt socialtjänstlagen. Bakgrunden är den att regeringen efter att vissa förtydliganden i reglerna avseende tiden för när en kommun ska ta emot en nyanländ (se ovan punkt 13) gjorde bedömningen att kommunens ansvar inte behövde förtydligas genom en sådan hänvisning (prop. 2015/16:54 s. 18 f.). Att kommunen ansågs ha ett ansvar får därmed anses stå klart, men vilken rättslig grund detta ansvar vilar på framgår inte. Socialtjänstlagens allmänna regler om ansvarsfördelningen mellan kommuner blir därför tillämpliga.
22. Grundprincipen enligt socialtjänstlagen är att den kommun där den enskilde vistas har det yttersta ansvaret för att han eller hon får stöd och hjälp. Normalt sett är det bosättningskommunen som har ansvaret. I 2 a kap. 4 § socialtjänstlagen regleras några specialfall när en kommun kan ha ansvar trots att en person varken vistas eller är bosatt där. Av punkt 6 följer att en kommun behåller ansvaret för stöd och

hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i ett boende, om det inte är klarlagt vilken kommun som är den enskildes bosättningskommun. Av denna bestämmelse följer alltså en skyldighet för den kommun som har beslutat om boende i annan kommun att fatta de beslut som behövs för den enskilde. Ansvaret omfattar alla stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan behöva. Det följer av 2 a kap. 10 § socialtjänstlagen att ansvaret upphör om ärendet flyttas till den andra kommunen. Ansvaret upphör också när den enskildes behov upphör (prop. 2010/11:49 s. 87).

23. Det kan således konstateras att Staffanstorps kommun kan vara ansvarig kommun om familjens vistelse i Malmö var till följd av ett beslut av kommunen och om det inte är klarlagt vilken kommun som var deras bosättningskommun.
24. Shah Mirzai och Ameneh Nazari flyttade till Staffanstorp från Migrationsverkets anläggning den 6 december 2017. Därefter erbjöds de – i strid med intentionerna bakom bosättningslagen – boende i en lägenhet i Malmö genom att Staffanstorps kommun beslutade att hyra ut lägenheten till familjen i andra hand. Kommunen har alltså fullföljt sin skyldighet enligt 5 § bosättningslagen genom att placera familjen i lägenheten i Malmö. I bestämmelsen i 2 a kap. 4 § 6 socialtjänstlagen ställs inte något krav på att det beslut som utgör anledningen till att en enskild vistas i en annan kommun ska vara ett biståndsbeslut (jfr prop. 1996/97:124 s. 191 f.). Beslutet om familjens boende i Malmö kommun kan därmed anses uppfylla kravet på att det ska vara fråga om ett beslut av kommunen.
25. Enligt förarbetena avses med uttrycket annat boende i 2 a kap. 4 § 6 socialtjänstlagen främst härbärgen och liknande, men också andra boendeformer, även eget boende som ordnas för en enskild kan omfattas (prop. 2010/11:49 s. 87). Att Shah Mirzai och Ameneh Nazari har haft eget boende i Malmö hindrar således inte att det kan vara fråga om stöd och hjälp åt dem som ska bedömas enligt den bestämmelsen. Den fråga som då återstår att pröva enligt 4 § 6 är om det inte är klarlagt vilken kommun som var deras bosättningskommun vid tiden för ansökan om bistånd.

26. I förarbetena till 2 a kap. 4 § socialtjänstlagen anges att det redan följer av 3 § i samma kapitel att en bosättningskommun ska ansvara för enskilda som tillfälligt vistas i en annan kommun. Bestämmelserna i 4 § får därför framförallt betydelse i de fall då det inte finns någon klarlagd bosättningskommun, och i de fall då den enskilde inte bara tillfälligt vistas i den andra kommunen, utan får anses bli stadigvarande bosatt där (prop. 2010/11:49 s. 86). Regleringen för de situationer som avses i 4 § 6 bygger på utgångspunkten att det inte är rimligt att en person hänvisas fram och tillbaka mellan olika kommuner och att ingen tar ansvar för personens behov av stöd och hjälp. Så snart bosättningskommunen är klarlagd kan kommunen ansöka om att ärendet överflyttas dit enligt det tillvägagångssätt som anges i 10 och 11 §§ i samma kapitel. Den enskildes önskemål ska tillmätas en mycket stor betydelse (prop. 2010/11:49 s. 40 och 46 samt prop. 2002/03:53 s. 110).
27. Familjens hyreskontrakt blev uppsagt av Staffanstorps kommun per den 6 december 2019 och deras behov av nytt boende uppkom som en direkt följd av detta. Av utredningen framgår att Staffanstorps kommun, förutom att fullgöra sin skyldighet genom att tillhandahålla familjen boende i Malmö, har tagit ansvar för familjen under vistelsen i boendet där och bistått dem med stöd och hjälpinsatser i form av ekonomiskt bistånd, senast för den månad då hyreskontraktet upphörde. Vidare framgår att familjen sökt bistånd i form av boende i både Staffanstorps och Malmö kommuner, men att kommunerna inte varit överens i ansvarsfrågan och därför inte lämnat det sökta biståndet. Shah Mirzais och Ameneh Nazaris önskemål om var de ville bosätta sig har inte utretts. Det fanns således inte någon klarlagd bosättningskommun när familjen till följd av kommunens agerande fick behov av nytt boende. Det följer därmed av 2 a kap. 4 § 6 socialtjänstlagen att Staffanstorps kommuns ansvar för familjen kvarstår.
28. Det anförda innebär således att Shah Mirzai och Ameneh Nazari samt deras barn vistades i Malmö kommun till följd av ett beslut av Staffanstorps kommun och att ansvaret för familjen inte hade överflyttats till Malmö kommun när behovet av

nytt boende uppkom. Staffanstorps kommuns ansvar för stöd- och hjälpinsatser åt familjen består därför så länge behovet inte har upphört och ärendet inte heller har flyttats till Malmö kommun enligt 2 a kap. 10 och 11 §§ socialtjänstlagen.

29. Överklagandet ska därför bifallas och målet visas åter till Arbetsmarknadsnämnden i Staffanstorps kommun för prövning av om Shah Mirzai och Ameneh Nazari har rätt till bistånd i form av boende.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom (skiljaktig), Margit Knutsson (skiljaktig), Thomas Bull, Mahmut Baran och Marie Jönsson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Camilla Wernkvist.

SKILJAKTIGA

Justitieråden Jäderblom och Knutsson är skiljaktiga och anser att överklagandet ska avslås samt anför följande.

1. Shah Mirzai och Ameneh Nazari och deras barn togs efter anvisning av Migrationsverket emot av Staffanstorps kommun den 6 december 2017 och flyttade i maj året därpå till en lägenhet i Malmö som de fick hyra i andra hand av Staffanstorps kommun. I februari 2019 folkbokfördes familjen i Malmö kommun.
2. I december 2019 upphörde, efter uppsägning av Staffanstorps kommun, hyreskontraktet och familjen stod utan bostad. De vände sig då till Arbetsmarknadsnämnden i Staffanstorps kommun för att få hjälp att ordna nytt boende. Ansökningen behandlades som en ansökan om stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen. För att kommunen ska vara skyldig att bistå dem med sådana insatser krävs att den är att anse som familjens bosättningskommun i socialtjänstlagens mening.
3. I den departementspromemoria som låg till grund för bosättningslagen föreslogs en uttrycklig föreskrift om att en kommun som är skyldig att ta emot en person för bosättning i kommunen ska anses vara dennes bosättningskommun enligt socialtjänstlagen (Ds 2015:53 s. 43 f.).
4. Flera remissinstanser tog upp frågan om att kommunerna kunde behöva skäligt rådrom innan de tog emot nyanlända för att hinna få fram bostäder. Regeringen delade den uppfattningen och ansåg att det i anvisningsbeslutet borde anges när den nyanlände senast ska tas emot i kommunen (jfr punkt 13 i domen). På så sätt kan ett datum fastställas som är lämpligt i varje enskilt fall med beaktande av den aktuella situationen och något behov bedömdes då inte finnas av att hänvisa till socialtjänstlagen för att förtydliga kommunens ansvar (prop. 2015/16:54 s. 18 f.).
5. Av detta följer att frågan om vilken kommun som är bosättningskommun för en nyanländ invandrare som efter anvisning har tagits emot för bosättning ska avgöras uteslutande med tillämpning av 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen. Ett anvisningsbeslut innebär alltså inte i sig att den anvisade kommunen blir bosättningskommun utan för det krävs att rekvisiten i 3 § är uppfyllda.

6. När, som i detta fall, en enskild saknar stadigvarande bostad avses med bosättningskommun den kommun som den enskilde har starkast anknytning till.
7. Shah Mirzai och Ameneh Nazari och deras barn bodde mindre än ett halvår i Staffanstorps kommun. Bortsett från en extraanställning som en av föräldrarna innehade, men som upphörde under december 2019, hade de vid tidpunkten för ansökan om stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen ingen anknytning till Staffanstorps kommun. Vid den tidpunkten bodde familjen sedan en längre tid i Malmö där de även var folkbokförda. Några av barnen gick i skolan i Malmö och föräldrarna antingen studerade eller stod i kö till studier i SFI i Malmö. Mot denna bakgrund anser vi att familjen har starkast anknytning till Malmö kommun som därmed är att anse som familjens bosättningskommun enligt socialtjänstlagen.
8. Den omständigheten att Staffanstorps kommun har avhänt sig ansvaret för stöd och hjälp till familjen i strid med intentionerna bakom bosättningslagen ändrar inte detta.