



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4569–4571-22

meddelad i Stockholm den 22 juni 2023

KLAGANDE

Sollefteå kommun
881 80 Sollefteå

MOTPART

Migrationsverket
601 70 Norrköping

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 juni 2022 i mål nr 7313–7315-21

SAKEN

Statlig ersättning för asylsökande m.fl.

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och visar målen åter till förvaltningsrätten för ny prövning.

BAKGRUND

1. Asylmottagandet är en statlig uppgift. En kommun har därför enligt en särskild reglering rätt till statlig ersättning för kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar som har placerats i kommunen. Ersättningen beslutas och betalas ut av Migrationsverket.
2. En kommuns kostnader för utbildning av asylsökande ersätts huvudsakligen genom schablonersättningar. Ersättningen baseras på skolform – förskola, grundskola, specialskola osv. – per elev och år. När schablonbeloppen infördes i början av 2000-talet angavs att de var avsedda att täcka de totala kostnaderna med undantag för kostnader för skollokaler. De asylsökande barnen förmodades komma att utgöra en relativt liten grupp av det totala antalet barn i skolan och antogs därför kunna inrymmas i befintliga lokaler. Utöver schablonersättning får ersättning betalas ut för bl.a. extraordinära kostnader.
3. Efter att Migrationsverket hade etablerat ett mottagningsboende i Junsele i Sollefteå kommun ökade antalet barn på orten och kommunen bedömde att det inte var möjligt att inrymma dessa i befintliga skollokaler. Kommunen hyrde därför från hösten 2014 en lokal i anslutning till ordinarie skollokaler av en idrottsförening.
4. Migrationsverket beviljade från och med höstterminen 2014 till och med vårterminen 2017 kommunen ersättning för kostnader avseende hyran för den extra skollokalen.
5. Vid den tiden ansågs i regel sådana kostnader vara extraordinära, eftersom de var en direkt följd av en kommuns asylmottagande och därmed inte kunde betraktas som en kostnad som kommunen regelmässigt hade att räkna med, till skillnad från kostnader för ordinarie skollokaler.

6. Från och med höstterminen 2017 har Migrationsverket avslagit kommunens ansökningar om ersättning för extraordinära kostnader avseende hyra av den extra skollokalen i Junsele. De nu aktuella målen gäller ersättning för perioderna 1 januari–30 juni 2019, 1 juli–31 december 2019 och 1 januari–30 juni 2020.
7. Anledningen till att ansökningarna avslogs var att regeln om ersättning för extraordinära kostnader den 1 juli 2017 getts en delvis annan formulering. Migrationsverket tolkar den nya lydelsen så, att en kommun inte längre kan få ersättning för s.k. strukturella merkostnader, t.ex. kostnader för särskilt anordnade skollokaler för asylsökande barn och elever. För att sådana kostnader ska kunna ersättas krävs numera, enligt Migrationsverket, att en kommun kan visa att det har funnits ett behov av ytterligare lokaler och att det behovet går att koppla till specifika individer som har behov av särskilt stöd.
8. Kommunen överklagade besluten till Förvaltningsrätten i Karlstad, som avslog överklagandena med följande motivering. Utrymmet för vad som avses med extraordinära kostnader har minskat i förhållande till vad som gällde enligt den tidigare regleringen. Bestämmelsens nya lydelse ger inte stöd för att, utöver schablonersättningen, betala ersättning för kostnader för skollokaler som inte har en koppling till utbildning för ett barn i förskola eller en elev med behov av särskilt stöd. Då ansökningarna inte avser sådan utbildning är det inte fråga om extraordinära kostnader i den mening som avses i den aktuella bestämmelsen.
9. Kammarrätten i Göteborg gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslog kommunens överklagande dit.

YRKANDEN M.M.

10. *Sollefteå kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva underinstansernas avgöranden och bevilja kommunen de sökta ersättningarna samt

anför att den språkliga ändringen av ersättningsregeln inte har varit avsedd att medföra någon ändring av vilka kostnader som är ersättningsgilla.

11. *Migrationsverket* anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målen

12. Frågan i målen är om kostnader för hyra av extra skollokaler kan utgöra extraordinära kostnader enligt 5 § förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen).

Rättslig reglering m.m.

13. I 3 och 3 a §§ asylersättningsförordningen bestäms den personkrets, dvs. vilka grupper av barn och elever, som kan ge en kommun eller en region rätt till ersättning för kostnader för utbildning.
14. I 4 § anges med vilka belopp schablonersättning betalas ut för barn och elever i bl.a. förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola.
15. I 5 § anges att utöver den schablonersättning som ska betalas ut enligt 4 § får, efter särskild prövning, ersättning betalas ut till en kommun eller en region för extra kostnader för ett barn i förskola eller för en elev med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. I den tidigare gällande regleringen – förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. – var motsvarigheterna till de i målen aktuella

bestämmelserna samlade i en paragraf (5 §). I första och andra styckena reglerades personkretsen, dvs. för vilka barn och elever som ersättning kunde lämnas. De bestämmelserna motsvaras i den nu gällande förordningen av 3 och 3 a §§. I tredje och fjärde styckena angavs schablonbeloppen för olika skolformer, som i den nu gällande regleringen finns i 4 §. I femte stycket reglerades möjligheten till ytterligare ersättning, som i den nu gällande regleringen motsvaras av 5 §. Det stycket hade följande lydelse.

17. ”Efter särskild prövning får Migrationsverket betala ersättning till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för barn i förskola eller elever med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för utbildningsverksamhet.”
18. I den äldre regleringen var det tydligt att en kommun, utöver schablonbeloppen, kunde få ersättning dels för kostnader som föranletts av vissa individers behov av särskilt stöd, dels för extraordinära kostnader kopplade till utbildningsverksamheten.
19. Motsvarande bestämmelse i den nu gällande asylersättningsförordningen har följande lydelse.
20. ”Utöver den schablonersättning som ska betalas ut enligt 4 § får, efter särskild prövning, ersättning betalas ut till en kommun eller en region för extra kostnader för ett barn i förskola eller för en elev med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning.”
21. Frågan är nu om, som underinstanserna anser, den ändrade lydelsen innebär att extraordinära kostnader numera måste vara individanknutna, dvs. att en kommun måste visa att det har funnits ett behov av ytterligare lokaler och att det behovet går att koppla till specifika individer som har behov av särskilt stöd.

22. Ändringen i författningstexten består i att formuleringen ”för barn i förskola eller elever med behov av särskilt stöd” har ersatts med skrivningen ”för ett barn i förskola eller för en elev med behov av särskilt stöd”. Barn och elever anges alltså numera i singularis. Vidare har ordet ”utbildningsverksamhet” ersatts av ”sådan utbildning”.
23. Inledningsvis kan konstateras att den språkliga ändringen inte kommenteras i Regeringskansliets promemoria som föregick den nya asylersättningsförfordningen (Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga, 2016-06-21).
24. Underinstanserna menar att uttrycket ”sådan utbildning” ska anses syfta på ett barn i förskola eller en elev med behov av särskilt stöd. Med en sådan tolkning kommer ”extra kostnader” och ”andra extraordinära kostnader” att avse samma typ av kostnader, nämligen kostnader för barn och elever med behov av särskilt stöd. Möjligheten att få ersättning för extraordinära kostnader fyller då ingen funktion, vilket knappast kan ha varit avsikten.
25. Vidare blir det språkligt märkligt om, som underinstanserna anser, formuleringen ”sådan utbildning” ska anses syfta på barn och elever med behov av särskilt stöd. Det ligger betydligt närmare till hands att ”sådan utbildning” syftar på bestämmelsens inledande hänvisning till 4 § och de skolformer som nämns där.
26. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste därför innebörden av bestämmelsen vara att en kommun, utöver schablonersättning, alljämt kan få ersättning för dels extra kostnader som avser specifika barn i förskola och elever med behov av särskilt stöd, dels extraordinära kostnader. Det krävs alltså inte att de extraordinära kostnaderna har en koppling till ett visst barns eller en viss elevs behov av särskilt stöd.

27. Denna innebörd av bestämmelsen är också den som stämmer bäst överens med regleringens syfte, dvs. att en kommun ska kompenseras för kostnader som inte ingår i schablonersättningen men är en direkt följd av asylmottagandet.
28. En kommun som till följd av sitt mottagande av asylsökande har kostnader för hyra av extra skollokaler kan alltså få ersättning för dessa kostnader med stöd av 5 § asylersättningsförordningen.
29. Av instansordningsskäl bör inte Högsta förvaltningsdomstolen som första domstolsinstans, utifrån förutsättningen att ersättning kan lämnas för kostnader för extra skollokaler, ta ställning till kommunens rätt till ersättning. Kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden ska därför upphävas och målen visas åter till förvaltningsrätten för ny prövning.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Kristina Ståhl,
Ulrik von Essen, Mats Anderson och Magnus Medin.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sofia Hagström.