

Fredrik Stenhammar  
Telefon: 010-485 59 37

2020-08-18

Beteckning  
50777647

Högsta förvaltningsdomstolen

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-  
DOMSTOLEN  
Bered Enhet 2

INKOM: 2020-08-18  
MÅLNR: 4234-20  
AKTBIL: 4

**Yttrande i mål nr 4234-20, Migrationsverket ./.  
Suaad Qadir angående bistånd enligt lagen  
(1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,  
LMA**

Migrationsverket vidhåller tidigare framställda yrkanden i rubricerat mål och vill i enlighet med medgivet anstånd komplettera överklagandet enligt följande.

**Grunder och omständigheter**

**Frågan om prövningstillstånd**

Migrationsverket anser att det finns skäl att meddela prövningstillstånd i enlighet med 36 § första stycket 1 och andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) i frågan om förutsättningarna för nedsättning av dagersättning enligt LMA är uppfyllda när utlänningen har uttryckt en tydlig avsikt att inte följa sitt utvisningsbeslut, resehandlingar redan finns och utvisningsbeslutet inte går att verkställa med tvång.<sup>1</sup>

Av 10 § fjärde stycket LMA framgår att dagersättning får sättas ned i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. I förarbetena till bestämmelsen uttalas bl.a. följande (prop. 1993/94:150, bilaga 11).

I prop. 1993/94:94 Mottagande av asylsökande m.m. föreslog regeringen att rätten till bistånd enligt den föreslagna lagen om mottagande av asylsökande m.fl. skulle upphöra när en ansökan om uppehållstillstånd avslagits och ett beslut om avvisning eller utvisning skulle verkställas. Rätten till bistånd skulle enligt förslaget dock kvarstå för den tid som skäligen behövdes för verkställigheten av

<sup>1</sup> Migrationsverket har även överklagat Kammarrätten i Jönköpings dom den 3 juli 2020 i mål nr 1859-20 som rör samma fråga. Se mål nr 4235-20.

beslutet om avvisning eller utvisning. Motsvarande bestämmelser finns i den nu gällande lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. I sitt betänkande (1993/94:SfUll) med anledning av nämnda prop. 1993/94:94 föreslog socialförsäkringsutskottet att 11 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. skulle få en sådan lydelse att det därigenom klargjordes att statens kostnadsansvar omfattade även tiden för verkställigheten. Utskottets lagförslag innebar att en asylsökande som fått ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning men som på annat sätt än genom att hålla sig undan försvårade verkställigheten, skulle komma att ha rätt till bistånd av Invandrarverket under obegränsad tid. Utskottet uttalade samtidigt att utskottet förutsatte att, i den mån ekonomiska sanktionsmöjligheter erfordrades gentemot utlänningar som på annat sätt än genom att hålla sig undan försvårade verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, regeringen skulle återkomma med förslag om det.  
[...]

Regeringen bedömer att det är nödvändigt att någon form av ekonomiska sanktionsmöjligheter finns för det fall att utlänningen vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att verkställigheten ska kunna genomföras. Det kan t.ex. gälla den som vägrar att medverka till att söka en passhandling som krävs för återresan. Sanktionsmöjligheterna bör ansluta till dem som finns för asylsökande som utan giltigt skäl vägrar att delta i någon form av organiserad verksamhet eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. Bestämmelsen i 10 § LMA bör ändras i enlighet härmed.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning),<sup>2</sup> benämnt mottagandedirektivet, vars syfte är att fastställa normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd i medlemsstaterna förhindrar inte att dagersättning sätts ned i enlighet 10 § LMA, så länge en miniminivå på mottagandet enligt direktivet upprätthålls. Vidare gäller direktivet endast för den som får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande (artikel 3.1). Den som har fått ett slutligt beslut i sitt asylärende kan sedan beslutet har vunnit laga kraft inte längre hävda några rättigheter med ursprung i mottagandedirektivet.

Såsom framgår av kammarrättens dom följer det av en rad kammarrättsavgöranden att nedsättning av dagersättning enligt 10 § fjärde stycket LMA förutsätter att utlänningen av Migrationsverket har uppmanats att vidta en specifik åtgärd som är nödvändig för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Något krav på formellt föreläggande har dock inte ställts (se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 oktober 2014 i mål nr 1079-14). Att dagersättningen kan sättas ned för en utlänning som vägrar följa en uppmaning att t.ex. kontakta sitt hemlands ambassad för att anskaffa en resehandling står klart. Vad som gäller för det fall att utlänningen redan innehar behövliga resehandlingar men likväl vägrar att lämna landet i enlighet med utvisningsbeslutet synes dock inte tydligt besvaras i

<sup>2</sup> EUT L 180, 29.6.2013, s. 96–116, Celex 32013L0033.

rättspraxis. Det är svårt att se något skäl för att ställa krav på att verket, som en förutsättning för att sätta ned dagersättningen, ska anmoda utlänningsmyndigheten att vidta någon förberedande åtgärd, när den enda nödvändiga åtgärd som återstår är att faktiskt lämna landet i enlighet med det lagakraftvunna utvisningsbeslutet, dvs. att medverka till själva utresan. Detta är enligt verkets mening inte att betrakta som endast en sådan allmän uppmaning att lämna landet som de av kammarrätten refererade avgörandena rör. Särskilt med beaktande av att huvudregeln enligt svensk rätt är att det ankommer på den enskilde att frivilligt återvända måste utresa i enlighet med ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut anses vara en specifik åtgärd som utlänningsmyndigheten kan förväntas medverka till, vid äventyr av nedsättning av dagersättningen.

Migrationsverket menar att LMA:s bestämmelse om nedsättning av dagersättning på grund av bristande medverkan till verkställighet måste förstås mot bakgrund av utlänningslagens reglering av verkställighet av avlägsnandebeslut. Enligt 12 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen (2005:716) ska en utlänningsmyndighet som fått ett beslut om utvisning som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa lämna landet i enlighet med beslutet senast när tidsfristen löper ut. Detta motsvarar den äldre bestämmelse som gällde när 10 § fjärde stycket LMA infördes (dvs. 8 kap. 12 § i 1989 års utlänningslag). Det förväntas således av en person som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut att vederbörande respekterar detta beslut (se prop. 1997/98:173 s. 18). Migrationsöverdomstolen har uttalat att det särskilt bör framhållas att det i första hand är den utvisade utlänningsmyndigheten som är skyldig att självant lämna landet och inte svenska myndigheter som är skyldiga att genom tvångsåtgärder verkställa beslutet (MIG 2007:46).

Migrationsverket instämmer i kammarrättens uttalande att det finns starka skäl som talar för att dagersättning ska få sättas ned enligt 10 § fjärde stycket LMA i fall som det nu aktuella, dvs. när utlänningsmyndigheten har uttryckt en tydlig avsikt att inte följa sitt utvisningsbeslut, resehandlingar redan finns och utvisningsbeslutet inte går att verkställa med tvång. Av kammarrättens dom följer emellertid att en utlänningsmyndighet, som redan har de handlingar som krävs för återresan och således inte behöver uppmanas att skaffa dem, får behålla sin dagersättning på obestämd tid trots en uttalad vägran att lämna landet i enlighet med utvisningsbeslutet. Detta framstår som mindre väl förenligt med LMA:s ordalydelse och ändamål liksom med utlänningsrättens allmänna betoning av den enskildes utlänningsmyndighets ansvar att självant lämna landet i enlighet med ett utvisningsbeslut. Verket kan inte heller se att 11 § andra stycket LMA, varav framgår att rätten till bistånd för vuxna utlänningsmyndigheter som huvudregel upphör när utvisningsbeslutet vunnit laga kraft och tidsfristen för frivillig avresa löpt ut, talar emot att nedsättning skulle kunna ske i sådana situationer.

Sammantaget visar detta enligt Migrationsverkets mening att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

### **Tillämpliga bestämmelser m.m.**

I 1 § första stycket 1 LMA anges att i lagen ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande).

I andra stycket samma bestämmelse anges att den som omfattas av LMA har inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

I 1 a § LMA anges vissa undantag från 1 § första stycket som saknar betydelse för målet.

I 10 § första stycket LMA anges att dagersättning enligt 17 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller
3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

I andra stycket samma bestämmelse anges att nedsättning enligt första stycket dock inte får avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

I tredje stycket samma bestämmelse anges att dagersättningen får sättas ned helt för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 om utlänningen även efter det att nedsättning har gjorts enligt första stycket

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller
3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,

om utlänningen erbjuds plats på en förläggning och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

I fjärde stycket samma bestämmelse anges att bestämmelserna om nedsättning av dagersättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

I 11 § första stycket LMA anges att rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 1 § första stycket 2 samt 8 § andra och tredje stycket, eller
2. när utlänningen lämnar landet.

I andra stycket samma bestämmelse anges att för en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, också

1. när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen löper ut, eller
2. när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft, om beslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa.

I tredje stycket samma bestämmelse anges följande. Rätten till bistånd upphör dock inte när den tidsfrist som anges i andra stycket 1 löper ut om beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas till följd av att Migrationsverket eller en domstol har beslutat om inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Rätten till bistånd upphör då, om det inte är uppenbart oskäligt, i stället en vecka efter det att beslutet om avvisning eller utvisning på nytt blir verkställbart.

I 17 § första stycket LMA anges att en utlänning som omfattas av lagen och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

I 5 § första stycket förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl., FMA anges att dagarsättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. I 6 § samma förordning finns bestämmelser om dagarsättningsnivån.

### **Utveckling av talan**

Suaad Qadir ansökte, tillsammans med sina barn, om asyl i Sverige i februari 2017. Migrationsverket beslutade den 7 februari 2019 att avslå familjens ansökningar om uppehållstillstånd och beslutade att utvisa dem ur landet. Verket beslutade även enligt 8 kap. 21 § utlänningslagen att familjen skulle lämna landet senast fyra veckor efter det att beslutet har fått laga kraft. Utvisningsbeslutet vann laga kraft den 26 november 2019 och tidsfristen för att självmant lämna landet löpte ut den 27 december 2019.

I samband med underrättelsen av beslutet om avslag på ansökan om uppehållstillstånd och utvisning den 14 februari 2019 uppgav Suaad Qadir, vid upprepade tillfällen, att hon inte avser att lämna Sverige frivilligt och inte har en tanke på att återvända till Irak. Familjen kallades in för ett nytt samtal den 9 december 2019, denna gång efter Migrationsöverdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd. Hon hade då fortfarande inställningen att hon inte avsåg att återvända till hemlandet självmant, något hon påpekade flera gånger under samtalet. På grund av hennes inställning saknar Migrationsverket förutsättningar att verkställa utvisningsbeslutet.

Suaad Qadir har således vid två separata tillfällen klart uttryckt att hon vägrar att återvända till sitt hemland. I samband med underrättelsesamtalet den 14 februari 2019 har hon fått information om att hon senast fyra veckor

efter laga kraft måste ha lämnat landet för att Migrationsverket skulle kunna bedöma att hon medverkade. Eftersom hon redan hade en passhandling (giltig t.o.m. 2022-06-01) bedömde verket att det varken var rimligt eller relevant att ge henne i uppdrag att besöka irakiska ambassaden för att få ut en tillfällig resehandling. Hennes uppdrag blev därmed endast att lämna Sverige inom tidsfristen för frivillig avresa.

Suaad Qadir har således redan de dokument som krävs för att återresan ska kunna verkställas, varför det inte är relevant att uppmana henne att skaffa ytterligare dokument. Den återstående konkreta åtgärd som är nödvändig för henne att vidta, och som hon även har uppmanats att vidta, är att faktiskt lämna Sverige och återvända till sitt hemland. Eftersom verkställighet av utvisningsbeslut till Irak förutsätter utlänningsens egen medverkan kan varken Migrationsverket eller Polismyndigheten verkställa utvisningsbeslutet så länge hon vidhåller sin inställning. Verket kan därför inte se annat än att hennes agerande måste tolkas som en vägran att medverka till åtgärd som är nödvändig för att beslutet om utvisning ska kunna verkställas. Det har inte framkommit några giltiga skäl för denna vägran och förutsättningarna för nedsättning av dagersättning i 10 § LMA bör enligt verkets mening därmed anses vara uppfyllda.

Syftet med mottagandedirektivet är att fastställa normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd i medlemsstaterna (artikel 1). Direktivet förpliktar medlemsstaterna, men säger däremot inget om vilken aktör i en medlemsstat som ska tillhandahålla materiella mottagningsvillkor. Det gäller för tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd, så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande (artikel 3.1, jfr även preambeln skäl 8).

I Sverige har Migrationsverket huvudansvaret för mottagande av asylsökande. Det framgår av 1 § första stycket 1 jämlikt 2 § första stycket LMA. En utlännings som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). 1 § första stycket LMA anger personkretsen för vilken lagen är tillämplig, med de undantag som följer av 1 a §. När rätten till bistånd upphör regleras i 11 § LMA.

Även om mottagandedirektivet inte uttalar sig om hur ansvaret inom en stat är fördelat och det inte heller framgår att mottagandedirektivets regelverk uteslutande skulle ha implementerats genom LMA, anser Migrationsverket ändå att det kan finnas skäl att vid en bedömning enligt LMA även ta mottagandedirektivets bestämmelser i beaktande. I detta fall föreligger inte heller någon oklarhet om att ansvaret för mottagandet faller inom ramen för LMA.

I artikel 2 g i mottagandedirektivet definieras de materiella mottagningsvillkoren: mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat och kläder och som tillhandahålls in natura, i form av ekonomiskt bidrag, kuponger eller en kombination av dessa tre, samt dagersättning.

När de materiella mottagningsvillkoren får inskränkas eller dras in framgår av artikel 20. Så får bl.a. ske om sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan som avses i artikel 2 q i direktiv 2013/32/EU.<sup>3</sup> Det följer av artikel 20.1 c. Mottagningsvillkor är enligt definitionen i artikel 2 f i mottagandedirektivet samtliga åtgärder som medlemsstaterna vidtar till förmån för de sökande i enlighet med direktivet. Såsom redan framgått gäller dock mottagandedirektivet enbart så länge personen som ansöker om internationellt skydd får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande (artikel 3.1).

Allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård återfinns i artikel 17. Medlemsstaterna ska se till att de materiella mottagningsvillkoren ger de sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa (artikel 17.2). Materiella mottagningsvillkor kan erbjudas i form av kuponger eller in natura (jfr artikel 17.5). Medlemsstaterna får behandla sökande mindre gynnsamt än egna medborgare (artikel 17.5, jfr preambeln skäl 24). Närmare bestämmelser om de materiella mottagningsvillkoren återfinns i artikel 18.

Migrationsverket konstaterar att ingen av de situationer då de materiella mottagningsvillkoren får inskränkas eller dras in enligt artikel 20 i mottagandedirektivet är för handen. Det betyder dock inte att mottagandedirektivet skulle förhindra nedsättning av dagersättningen i andra situationer i enlighet 10 § LMA, så länge en miniminivå på mottagandet enligt direktivet upprätthålls. Eftersom nedsättning av dagersättning inte inkräktar på rätten till logi och fri kost är direktivets miniminivå tillgodosedd. I vilket fall gäller direktivet endast för den som får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande. Den som har fått ett slutligt beslut i sitt asylärende kan, sedan beslutet har vunnit laga kraft, inte hävda några rättigheter med ursprung i mottagandedirektivet.

Sammantaget anser Migrationsverket mot bakgrund av vad som ovan anförts att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen, att kammarrättens dom bör ändras samt att Högsta förvaltningsdomstolen bör fastställa Migrationsverkets beslut.

Fredrik Stenhammar  
verksjurist

---

<sup>3</sup> Enligt definitionen i artikel 2 q i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 29.6.2013, s. 60–95, Celex 32013L0032) framgår bl.a. att en efterföljande ansökan är en ytterligare ansökan om internationellt skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan (för den fullständiga definitionen hänvisas till denna bestämmelse).