

2020-12-08

Beteckning
11676241

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-
DOMSTOLEN
Bered Enhet 2

Kammarrätten i Jönköping

INKOM: 2020-12-09
SALNR: 6933-20
AKTBIL: 1

kammarrattenijonkoping@dom.se

Överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen

Klagande

Migrationsverket
Rättsenheten
Box 1430
171 27 Solna

Motpart

Oleksandr Andrievskyi, 19730621

Alias: Andrii Andriievskyi, 19730620

Överklagad dom

Kammarrätten i Jönköpings dom den 18 november 2020 i mål nr 2556-20

Saken

Bistånd i form av dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)

Yrkande

Migrationsverket hemställer att Högsta förvaltningsdomstolen meddelar prövningstillstånd och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av kammarrättens dom, fastställer Migrationsverkets beslut att Oleksandr Andrievskyi från och med den 21 april 2020 inte längre har rätt till dagersättning.

Grunder och utveckling av talan

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 37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) inskränker verkets möjligheter att ändra ett beslut att bevilja dagersättning enligt LMA, när den asylsökande har fått tillgång till egna medel. Detta är ett av flera likartade mål där Migrationsverket avvaktar besked från Högsta förvaltningsdomstolen i fråga om prövningstillstånd.¹

I den nya förvaltningslagen har en myndighets möjligheter att till nackdel för någon enskild part ändra ett beslut som till sin karaktär är gynnande för den enskilde uttryckligen reglerats i 37 §. Tidigare fanns sådana möjligheter endast att utläsa i rättspraxis. Det är i huvudsak samma praxis som nu lagfästs i den nya förvaltningslagen. Utgångspunkten sägs i förarbetena vara att det gällande rättsläget inte skulle ändras (prop. 2016/17:180 s. 228–229). Det framgår vidare av förarbetena till 37 § andra stycket förvaltningslagen att regleringen avsågs omfatta de allmängiltiga undantagsfallen. Frågor om behovet av undantag på grund av hänsynstaganden som kan vara motiverade enbart i snävt avgränsade fall bör lämpligen övervägas i speciallagstiftning och således inte resultera i en särskild reglering i den nya förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 s. 232). Detta talar enligt Migrationsverkets mening för försiktighet med att tillämpa förvaltningslagens allmänna bestämmelser på ett sådant sätt att redan befintlig speciallagstiftning åsidosätts.

Kammarrätten i Jönköping instämmer i sin nu överklagade dom i den bedömning som förvaltningsrätten har gjort (Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 14 juli 2020 i mål nr 4109-20), men har inte i övrigt utvecklat skälen för sitt avgörande. Migrationsverket vill med anledning därav erinra om att bistånd till asylsökande är avsett att vara ett generellt och relativt schabloniserat system som skiljer sig från andra individuella stödformer (jfr med förarbetsuttalandena i prop. 1987/88:80 s. 16 avseende den nu upphävda lagen [1988:153] om bistånd åt asylsökande). Detta förhållande bör enligt Migrationsverket beaktas vid bedömningen av verkets möjligheter att ändra beslut om dagersättning.

I synnerhet torde de kammarrättsavgöranden avseende beslut om stöd och service till funktionshindrade som förvaltningsrätten hänvisar till (Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 30 september 2019 i mål 5973-18 och Kammarrätten i Stockholms avgörande den 25 april 2019 i mål nr 1202-19) endast ha begränsad betydelse för bedömningen av verkets

¹ Migrationsverket har i flera andra mål överklagat en likartad fråga till HFD och begärt prövningstillstånd, se *mål nr 1783-20* (Kammarrätten i Jönköpings dom den 23 mars 2020 i mål nr 865-20), *mål nr 2767-20* (Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 maj 2020 i mål nr 6440-19), *mål nr 6014–6016-20* (Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 oktober i mål nr 3583-20, 3584-20 och 3585-20), Kammarrätten i Göteborgs dom den 26 oktober 2020 i mål nr 5293-20 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 18 november 2020 i mål nr 3400-20.

möjligheter att ändra ett beslut om dagersättning enligt LMA. Oaktat vissa lagtekniska likheter mellan LMA och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) framstår den senare som en utpräglat individualiserad stödform som inte är jämförbar med bistånd åt asylsökande. I sammanhanget kan också pekas på att förvaltningsrätten i sin dom även nämner ett avgörande från kammarrätt med motsatt utgång avseende bistånd i form av hjälp i hemmet enligt socialtjänstlagen (2001:453), där rätten fann det möjligt att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut på grund av väsentligt ändrade förhållanden (Kammarrätten i Sundsvalls avgörande den 28 augusti 2018 i mål 1423-18).

Enligt förvaltningsrätten hade Migrationsverket inte heller rätt att ändra beslutet på grund av förbehåll i de föreskrifter som beslutet grundades på. De två kammarrättsavgöranden som förvaltningsrätten här hänvisar till (Kammarrätten i Jönköpings dom den 23 mars 2020 i mål nr 865-20 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 maj 2020 i mål nr 6440-20) har dock båda av Migrationsverket överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 1783-20 och mål nr 2767-20).

Det anges uttryckligen i 17 § första stycket LMA att det endast är asylsökande som saknar egna medel som har rätt till dagersättning. Dagersättning är således en behovsprövad förmån. En ansökan om dagersättning ska enligt 8 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats är riktiga. Den asylsökande är vidare skyldig att till Migrationsverket anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet (8 a § FMA). I förarbetena till LMA uttalas bl.a. följande. Vad gäller dagersättning torde det vara lämpligt att en utredning om den asylsökande har egna medel eller ska beviljas bistånd görs redan i samband med asylutredningen och att beslut fattas av Invandrarverkets personal på utredningsslussen. Ett sådant beslut om dagersättning kan sedan gälla till dess förutsättningarna för bistånd eventuellt förändras (prop. 1993/94:94 s. 51).

Enligt Migrationsverkets mening framgår det med rimlig grad av tydlighet av såväl verkets beslut att bevilja dagersättning som av de föreskrifter som beslutet grundas på att ett beslut om dagersättning får ändras eller återkallas, om förutsättningarna för biståndet förändras. Därmed är villkoren för ändring av beslut enligt 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen uppfyllda.

Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen genom HFD 2019 ref. 63 klargjort att 37 § andra stycket förvaltningslagen inte hindrar att ett gynnande beslut ändras till den enskildes nackdel, när det finns en författningsbestämmelse som anger att frågan ska tas upp till nytt övervägande. Om Högsta förvaltningsdomstolen inte anser att förutsättningarna i 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen är uppfyllda bör reglerna om dagersättning i LMA och FMA i vart fall anses vara sådana avvikande bestämmelser som enligt 4 § förvaltningslagen gäller framför denna lag.

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.

Enligt 11 kap. 13 § utlänningslagen (2005:716) har en utlänning som hålls i förvar rätt att få sådan dagersättning och sådant särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ LMA.

Enligt 1 § första stycket 1 LMA ges i lagen 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 10 § LMA finns bestämmelser om nedsättning av dagersättning enligt 17 §.

Av 10 a § LMA följer, såvitt nu är i fråga, att en utlänning som avses i 1 § första stycket 1 som huvudregel inte har rätt till dagersättning enligt 17 § eller särskilt bidrag enligt 18 § om han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid utlänningen bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar.

I 11 § LMA finns bestämmelser om upphörande av rätten till bistånd.

I 12 § LMA anges att den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte har rätt till bistånd.

Enligt 13 § LMA lämnas bistånd enligt denna lag i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.

Av 17 § första stycket LMA framgår att en utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Enligt andra stycket anges i 10 § i vilka fall dagersättning får sättas ned.

Enligt 19 § LMA bestämmer regeringen eller den myndighet regeringen fastställer grunder för beräkning av de belopp som avses i 15–18 §§ samt meddelar närmare föreskrifter om i vilka fall bostadsersättning och särskilt bidrag får beviljas.

I 2 a § första stycket FMA anges bl.a. att Migrationsverket ska informera utlänningar som avses i 1 § första stycket LMA om de förmåner som finns och om vad de ska göra för att få dessa. Verket ska också informera dem om skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden enligt 8 a § (se vidare nedan).

6 § FMA innehåller bestämmelser om storleken på dagersättningen. När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas en reducerad dagersättning.

Enligt 8 § första stycket FMA ska den som vill få bostadsersättning, dagersättning eller särskilt bidrag ska göra en skriftlig ansökan. I andra stycket anges att ansökan ska innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Förklaringen ska vara underskriven av den sökande.

Det följer av 8 a § FMA att den som ansöker om eller får bostadsersättning, dagersättning eller särskilt bidrag enligt lagen ska till den myndighet som lämnar biståndet anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

Av 10 § FMA framgår att bostadsersättning och dagersättning betalas ut förskottsvis per månad, om inte särskilda skäl leder till annat.

I 1 § femte stycket Migrationsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagande av asylsökande m.fl. (MIGRFS 2018:3) klargörs att vid tillämpningen av 8 a § FMA avses med uttrycket ”anmäla sådana ändringar i inkomst och andra förhållanden” att utlänningen har en skyldighet att meddela Migrationsverket muntligen eller skriftligen varje gång hans/hennes ekonomiska förhållanden ändras.

Av 3 § första stycket MIGRFS 2018:3 framgår följande. Dagersättning beviljas vid avsaknad av egna medel och ska täcka kostnader för den dagliga livsföringen. Vid avgörande om utlänningens rätt till dagersättning ska hänsyn tas till alla kontanter, banktillgodohavanden och andra tillgångar som kan omvandlas till likvida medel.

I allmänna råd till 3 och 4 §§ MIGRFS 2018:3 anges bl.a. följande. Om en utlänning har inkomst som överstiger dagersättningsnivån ska en eventuell ansökan om dagersättning avslås eftersom utlänningen inte saknar egna medel. Utlänningen får återkomma med en ny ansökan om inkomsten upphör eller inkomsten understiger dagersättningsnivån.

I 4 § förvaltningslagen anges att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen.

Enligt 37 § första stycket förvaltningslagen får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Enligt andra stycket framgår att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,

2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Förarbetena uttalar i författningskommentaren till 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen att undantagsregeln omfattar de fall då det finns ett tydligt återkallelseförbehåll knutet till beslutet. Sådana förbehåll är vanligen angivna i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på. Återkallelseförbehåll kan emellertid i vissa fall också följa av villkor som anges i beslutet. Det förutsätt i så fall att förbehållen utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenliga med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet (prop. 2016/17:180 s. 329).

Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2019 ref. 63, som rörde ändring av ett beslut om vård enligt socialtjänstlagen, bl.a. uttalat följande. Bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen är tillämplig i socialnämndens ärende om placering i familjehem (jfr även RÅ 2000 ref. 16) under förutsättning att det inte finns någon från den bestämmelsen avvikande bestämmelse i en annan lag eller i en förordning (se 4 § förvaltningslagen). Nästa fråga är då om vård i form av placering i familjehem får avbrytas på den grunden att behovet av vård har upphört. Högsta förvaltningsdomstolen gör i den frågan följande bedömning. Vård av barn i familjehem eller hem för vård eller boende med stöd av socialtjänstlagen bygger på att barnet ska flytta tillbaka till föräldrarna när förhållandena är sådana att något behov av vård utanför det egna hemmet inte längre föreligger. Den uttryckliga bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen är utformad så att nämnden ska fullgöra sitt ansvar genom regelbundna överväganden. Bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen bygger på förutsättningen att ett beslut om vård i t.ex. ett familjehem måste kunna ändras och anpassas till ändrade förhållanden och även att vården måste kunna avbrytas om behovet av vård helt skulle ha upphört, jfr 3 kap. 14 § första stycket första meningen socialtjänstförordningen (2001:937). Bestämmelsen i 6 kap. 8 § första stycket socialtjänstlagen gäller därmed framför 37 § andra stycket förvaltningslagen, jfr 4 § förvaltningslagen. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att bestämmelsen i 37 § andra stycket förvaltningslagen inte innebär att socialnämnden är förhindrad att avbryta en insats i form av vård i familjehem när det saknas behov av sådan vård.

Utveckling av talan

Frågan är om utformningen av 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen innebär att Migrationsverket är förhindrat att ändra ett beslut att bevilja dagersättning enligt LMA till nackdel för den asylsökande när förhållandena ändrats på så sätt att den asylsökande har tillgång till egna medel och därmed inte längre behov av dagersättning. Verkets uppfattning är att så inte är fallet, i första hand därför att förvaltningslagens förutsättningar för ändring av beslutet är uppfyllda och i andra hand – om Högsta förvaltningsdomstolen gör annan bedömning – på grund av att regleringen i LMA, FMA och MIGRFS 2018:3 ska anses ha företräde framför

förvaltningslagens bestämmelser om ändring av beslut (jfr HFD 2019 ref. 63).

Migrationsverket noterar att det beslut som är föremål för prövning inte rör *nedsättning* av dagersättning enligt 10 § LMA och inte heller *rätt till dagersättning* eller *upphörande* respektive s.k. *förverkande* av rätten till bistånd enligt 10 a, 11, 11 a eller 12 § samma lag. Frågan är i stället om Oleksandr Andrievskyi saknar egna medel, vilket enligt 17 § första stycket LMA är en grundförutsättning för att en asylsökande ska ha rätt till dagersättning.

Migrationsverket anser inte att den nya förvaltningslagens reglering av förutsättningarna för ändring av gynnande beslut innebär en sådan nyordning som kammarrättens dom ger vid handen, i synnerhet som lagstiftarens uttalade utgångspunkt var att det gällande rättsläget inte skulle ändras, att den nya regleringen skulle avse de allmängiltiga undantagsfallen samt att reglering annars bör ske i specialförfattning (prop. 2016/17:180 s. 228–229 och 232).

Enligt 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen är det tillräckligt att det *framgår* av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas för att ändring av ett gynnande beslut ska vara tillåten. Det anges vidare i förarbetena att återkallelseförbehåll vanligen är angivna i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på (prop. 2016/17:180 s. 329).

Såvitt nu är i fråga ansökte Oleksandr Andrievskyi den 3 augusti 2019 om dagersättning, efter det att han den 2 augusti 2019 tagits i förvar. Migrationsverket beslutade följaktligen att bevilja honom reducerad dagersättning från och med den 3 augusti 2019. Av skälen för beslutet framgår att en förvarstagen har rätt till samma dagersättning som en utlännings som är inkvarterad på en förläggning där fri kost ingår, förutsatt att behov av dagersättning föreligger. Oleksandr Andrievskyi saknade egna medel och hade därmed rätt till dagersättning. Men eftersom det ingår fria måltider på förvaret reducerades dagersättningen.

Den 21 april 2020 fattade Migrationsverket det nu aktuella beslutet att Oleksandr Andrievskyi, från och med denna dag, inte längre har rätt till dagersättning. Bakgrunden till beslutet var att Oleksandr Andrievskyi, när han den 20 april 2020 ankom till Migrationsverkets förvar i Flen, hade 1 500 kronor i kontanter. Av skälen för beslutet framgår att utlännings som har egna ekonomiska medel inte har rätt till dagersättning. Eftersom Oleksandr Andrievskyi hade 1 500 kronor gjorde Migrationsverket bedömningen att han inte hade rätt till dagersättning.

Migrationsverket fattar regelmässigt beslut om dagersättning till utlännings som omfattas av LMA, utan uttrycklig tidsgräns eller formella förbehåll om

i vilka situationer beslutet kan komma att ändras eller återkallas.² Att beslut om dagersättning enligt 17 § LMA inte begränsas i tid eller förses med återtagandeförbehåll förklaras av verkets strävan efter effektivitet i handläggningen av ansökningar om dagersättning (jfr 9 § förvaltningslagen) med beaktande av biståndssystemets särart. I förarbetena till den tidigare lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl. (LBA), genom vilken bistånd åt asylsökande kopplades bort från socialtjänstlagen, anges bl.a. följande (prop. 1987/88:80 s. 16).

Socialbidragen är socialpolitikens yttersta skyddsnät. Detta är främst tänkt att vara en tillfällig hjälp. Socialbidrag lämnas, om den enskilde inte kan få sin försörjning tryggad genom egen förvärvsinkomst, genom generella trygghetsanordningar eller på annat sätt. Rätten till socialbidrag ska därför prövas individuellt. En relativt ingående bedömning föregår ett beslut om socialbidrag, varvid alltid prövas behovet och många gånger också vilka utgifter som kan godkännas. Även om kommunerna numera tillämpar s.k. bruttonormer vid bedömningen, så är dessa enbart ett hjälpmedel som aldrig får tillämpas som en absolut gräns när det gäller att bestämma rätten till bidrag. Den enskildes situation kan motivera såväl lägre som högre än vad de av kommunen antagna vägledande socialbidragsnormernas nivåer anger. Det är således fortfarande fråga om en ingående behovsprövning varje gång som bidrag ska beslutas.

Det finns mot den bakgrunden starka skäl att sätta i fråga om socialbidragen ska utgöra stödformen för de asylsökande. Denna grupp behöver så gott som undantagslöst ekonomiskt stöd eftersom de sällan har någon annan försörjningskälla. De får inte förvärvsarbeta och har inte kvalificerat sig för förmåner från socialförsäkringen. De behöver således generellt sett ett ekonomiskt stöd. Därtill kommer att deras behov är likartade. Det rör sig under denna första tid om stöd främst till uppehälle och en tillfällig bostad medan deras ansökan prövas. Till skillnad från andra socialbidragstagare är det inte fråga om att för denna grupp göra en avräkning i förhållande till andra inkomster eller att göra en mer ingående beräkning av utgifter vid sidan av normen, t.ex. för resor, hemutrustning etc.

Stödet till de asylsökande har alltså principiellt sett mera gemensamt med generella stödformer än med individuella. Det borde därför kunna schabloniseras i hög grad. Genom att gå över till ett generellt system skulle det också vara möjligt att undvika onödig administration och ett tungrovt förfarande.

² Upplyningsvis kan nämnas att Migrationsverket avser att förena framtida beslut att bevilja dagersättning med ett återkallelseförbehåll, för att säkerställa att ett sådant beslut kan ändras till nackdel för den enskilde. Det betyder dock inte att verket har ändrat uppfattning i frågan. Istället är det verkets bestämda uppfattning, i överensstämmelse med vad som anförs, att det framgår av verkets beslut att bevilja dagersättning och de bestämmelser som beslutet grundas på att beslutet att få ändras till nackdel för den enskilde eller i vart fall att bestämmelserna i LMA och FMA böra anses vara sådana avvikande bestämmelser som enligt 4 § förvaltningslagen gäller framför denna lag.

Ordningen med ett separat biståndssystem för asylsökande bibehölls när LBA ersattes av LMA. Genom denna reform upphörde även kopplingen till socialbidragsnormen (jfr prop. 1993/94:94 s. 46) och dagersättningsnivån kom att bestämmas i förordning. Även om delar av det ovan citerade förarbetsuttalandet är inaktuella – i synnerhet har asylsökande numera större möjligheter att förvärvsarbeta under tiden som ansökan om uppehållstillstånd prövas – finns det alltså viktiga principiella skillnader mellan dagersättning åt asylsökande och mer individualiserade biståndsformer såsom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Det är Migrationsverkets uppfattning att dessa skillnader, som har blivit större genom LMA, motiverar en mera schabloniserad hantering av bistånd åt asylsökande även såvitt gäller ändring av beslut samt att utformningen av verkets beslut om dagersättning uppfyller rimliga krav på förutsebarhet.

I synnerhet torde den kammarrättspraxis avseende beslut om stöd och service till funktionshindrade som förvaltningsrätten hänvisar till ha begränsad betydelse för bedömningen av Migrationsverkets möjligheter att ändra ett beslut om dagersättning enligt LMA. LSS ger de personer som ingår i lagens personkrets rätt till särskilda insatser som betingas av deras speciella behov (prop. 1992/93:159 s. 170). Även om det finns vissa lagtekniska likheter mellan LMA och LSS framstår den senare som en utpräglat individualiserad stödform som inte är jämförbar med bistånd åt asylsökande. Emedan personkretsen i LSS bestäms av fysiska eller psykiska förhållanden hänförliga till den enskilde bestäms LMA:s personkrets huvudsakligen genom hänvisning till bestämmelser i utlänningslagen.

Egenskapen asylsökande är av formell, rättslig natur – dess innebörd är att utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige på vissa grunder – och inte betingad av personliga förhållanden. En utlänning omfattas således av LMA under den begränsade tidsperiod som hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd är föremål för prövning och ibland under viss tid därefter. Detta motsvarar i huvudsak den tidsperiod under vilken en tredjelandsmedborgare eller statslös person har rätt att uppehålla sig i Sverige i egenskap av sökande enligt artikel 3.1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning). Om ansökan om uppehållstillstånd bifalls kommer utlänningen normalt att omfattas av de mera generösa biståndsbestämmelser som gäller för bosatta. Om ansökan avslås förutsätts utlänningen i stället återvända till sitt hemland.

Eftersom tillhörigheten till LMA:s personkrets sålunda bestäms av i rimlig mån förutsägbara formella kriterier som anges i lag kan det enligt Migrationsverkets uppfattning i vart fall inte anses vara nödvändigt att förse ett beslut om dagersättning med återkallelseförbehåll i fråga om rätten till bistånd enligt LMA. I förevarande mål är det dock inte fråga om rätten till bistånd som sådan utan om behovet av dagersättning.

Migrationsverkets beslut den 3 augusti 2019 att bevilja Oleksandr Andrievskyi dagersättning var inte tidsbegränsat, vilket enligt Migrationsverket är i enlighet med förarbetena till LMA. Där uttalas bl.a. att det torde vara lämpligt att en utredning om den asylsökande har egna medel eller ska beviljas bistånd görs redan i samband med asylutredningen och att ett beslut om dagersättning sedan kan gälla till dess förutsättningarna för bistånd eventuellt förändras (prop. 1993/94:94 s. 51).

Beslutet var inte heller förenat med något uttryckligt ändrings- eller återkallelseförbehåll. Att uppställa ett ”formkrav” på återkallelseförbehåll skulle enligt Migrationsverket vara att gå längre än vad förvaltningslagen kräver. Enligt 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen är det tillräckligt att det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas. Det anges vidare i förarbetena att återkallelseförbehåll vanligen är angivna i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på (prop. 2016/17:180 s. 329).

Däremot anges i skälen för beslutet att Oleksandr Andrievskyi beviljades dagersättning eftersom han saknade egna medel. Således framgår redan av beslutet den grundläggande förutsättningen för att utlänningen ska ha rätt till dagersättning – att han eller hon saknar egna medel. Utformningen av verkets beslut om dagersättning får därmed också anses uppfylla rimliga krav på förutsebarhet.

Som förvaltningsrätten konstaterat är bestämmelsen om nedsättning av dagersättning (10 § LMA) inte tillämplig i målet. Denna bestämmelse är emellertid inte den enda i LMA som har betydelse för rätten till dagersättning. Att dagersättning är en behovsprövad förmån framgår av 17 § första stycket LMA, där det anges att en utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring. Migrationsverket anser därmed att det av denna bestämmelse torde följa att rätten till dagersättning upphör om det inte längre går att bedöma den sökandes behov av dagersättning, eftersom han eller hon inte är tillgänglig för verket.

Vidare kan konstateras att det i 19 § LMA anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för beräkningen av dagersättningsbelopp. Bestämmelser om dagersättningsnivå finns i 6 § FMA. En ansökan om dagersättning ska vara skriftlig och innehålla en underskriven förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga (8 § FMA). Den som får dagersättning ska anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet (8 a § FMA). I 1 § femte stycket MIGRFS 2018:3 klargörs att utlänningen har en skyldighet att meddela Migrationsverket muntligen eller skriftligen varje gång hans eller hennes ekonomiska förhållanden ändras. Huvudregeln är att dagersättning betalas ut förskottsvis per månad (10 § FMA).

Vid ansökan om dagersättning ska en asylsökande således uppge på heder och samvete bl.a. om han eller hon har egna ekonomiska tillgångar. Dagersättning beviljas under förutsättning att den asylsökande saknar egna medel. Om den asylsökandes inkomstförhållanden därefter förändras är han eller hon skyldig att anmäla detta till Migrationsverket. Det kan även noteras att bistånd enligt LMA omfattas av andra myndigheters underrättelseskyldighet enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En sådan underrättelse vore meningslös om verket saknar möjlighet att ändra ett beslut om dagersättning.

I enlighet med gällande rutiner sedan lång tid tillbaka omprövar Migrationsverket sålunda löpande beslut om dagersättning utifrån inkommande information. Dessa rutiner vinner stöd i förarbetena till LMA, vari uttalas att den asylsökandes behov kan utredas och beslut om dagersättning fattas i samband med asylutredningen, samt att ett sådant beslut sedan kan gälla till dess förutsättningarna för bistånd eventuellt förändras (prop. 1993/94:94 s. 51).

Förvaltningsrättens bedömning att skyldigheten att anmäla vissa ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden inte kan medför någon ytterligare möjlighet att sätta ned dagersättning utöver de som ges i LMA bygger enligt Migrationsverket på en alltför restriktiv tolkning av bestämmelserna om dagersättning. Detta sätt att förhålla sig till äldre speciallagstiftning framstår som mindre väl förenligt med 37 § förvaltningslagens karaktär av enkelt utformad huvudregel (jfr särskilt prop. 2016/17:180 s. 228 och 232). Verket menar i stället att det framgår med rimlig grad av tydlighet såväl av skälen för beslutet den 3 augusti 2019 att bevilja Oleksandr Andrievskyi dagersättning som av bestämmelserna i LMA, FMA respektive MIGRFS 2018:3 att dagersättning är en behovsprövad förmån – med andra ord att rätten till dagersättning förutsätter att den asylsökande saknar egna medel – samt att ett beslut om dagersättning kan ändras om förhållandena förändras. I synnerhet kan skyldigheten i 8 a § FMA att anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet svårigen förstås på annat sätt än att beslut om dagersättning måste kunna ändras till följd av ändrade förhållanden.

Särskilt med beaktande av biståndssystemets särdrag får förutsättningarna för ändring av beslut enligt 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen därmed anses vara uppfyllda. Om kammarrätten skulle anse att det inte framgår av beslutet eller bestämmelserna om dagersättning att beslutet kan ändras vill Migrationsverket framhålla att LMA:s respektive FMA:s bestämmelser i vart fall bör anses ha företräde framför förvaltningslagen.

Sammanfattningsvis anser Migrationsverket att förutsättningarna för ändring av beslut enligt 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen får anses vara uppfyllda. I vart fall bör bestämmelserna om dagersättning anses ha företräde framför förvaltningslagens bestämmelser om ändring av beslut.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts är det Migrationsverkets mening 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, alternativt återförvisa målet till kammarrätten för vidare prövning.

Detta yttrande har beslutats av tf. rättschefen Carl Bexelius.

Theresa Karlbjörn
verksjurist