

2020-08-04

KAMMARRÄTTEN  
I JÖNKÖPING  
Avdelning 2:2

Förvaltningsrätten i Linköping  
Box 406  
581 04 Linköping

INKOM: 2020-08-04  
MÅLNR: 2556-20  
AKTBIL: 1

forvaltningsrattenilinkoping@dom.se

Till Kammarrätten

ÖVERKLAGANDE

Klagande: Migrationsverket  
Förvarsenheten  
Box 209  
642 23 Flen

Motpart: Oleksandr Abdrievskyi 19730621



Överklagad dom: Förvaltningsrätten i Linköpings dom  
meddelad 14 juli 2020 i mål nr 4109-20

Saken: Rätt till bistånd enlig lagen (1994:137)  
om mottagande av asylsökande m.fl.  
(LMA)

## 1. Yrkanden

Migrationsverket hemställer att kammarrätten meddelar prövningstillstånd och yrkar att kammarrätten med ändring av förvaltningsrättens dom fastställer Migrationsverkets beslut.

## 2. Prövningstillstånd

Förutsättningar för att meddela prövningstillstånd föreligger enligt Migrationsverket i första hand enligt 34 a § andra stycket 1 förvaltningsprocesslagen (1971:291) eftersom det finns anledning att betvivla riktigheten i förvaltningsrättens dom.

Enligt Migrationsverkets mening finns det även skäl att meddela prövningstillstånd enligt punkten 3 i samma stycke eftersom det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att frågan om 37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) inskränker verkets möjligheter att ändra ett beslut om bistånd i form av dagersättning enligt LMA, när den asylsökande har tillgång till egna medel, prövas av högre rätt.

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 bekostnad av redan befintlig speciallagstiftning.

Bistånd till asylsökande är avsett att vara ett generellt och relativt schabloniserat system som principiellt skiljer sig från individuella stödformer, såsom försörjningsstöd (jfr prop. 1987/88:80 s. 16). Detta förhållande bör enligt Migrationsverket beaktas vid bedömningen av verkets möjligheter att ändra beslut om dagersättning enligt LMA. 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 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).

Att dagersättning är en behovsprövad förmån framgår av 17 § första stycket LMA. Det torde således redan av bestämmelsens ordalydelse följa att rätten till dagersättning upphör när utlänningen inte längre omfattas av LMA eller får egna medel. En sådan tolkning av bestämmelsen är även i linje med 8 a § i förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA), vilken uppställer krav på utlänningar att anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet. En sådan anmälningsskyldighet skulle vara meningslös om det inte kunde föranleda en omprövning av dagersättningen. 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 när förutsättningarna för biståndet har förändrats. Därmed är villkoren för ändring av beslut enligt 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen uppfyllda. I vart fall bör bestämmelserna om dagersättning anses ha företrädre framför förvaltningslagen på motsvarande sätt som i HFD 2019 ref. 63.

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

### 3. Tillämpliga bestämmelser

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.

I 10 § LMA finns bestämmelser om nedsättning av dagersättning.

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

I 19 § LMA anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer 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 utlänningsar 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 §.

Bestämmelser om dagersättningens nivå finns i 6 § FMA.

I 8 § första stycket FMA anges att den som vill få bostadsersättning, dagersättning eller särskilt bidrag ska göra en skriftlig ansökan.

I andra stycket samma bestämmelse 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.

I 8 a § FMA anges att den som ansöker om eller får bostadsersättning, dagersättning eller särskilt bidrag enligt lagen LMA 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.

I 3 § första stycket Migrationsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagande av asylsökande m.fl. (MIGRFS 2018:3) anges följande. Dagersättning beviljas vid avsaknad av egna medel och ska täcka kostnader för den dagliga livsföringen. Vid avgörande om utlännings 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 utlänningsen 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.

I 37 § första stycket förvaltningslagen anges att en myndighet får 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.

I andra stycket samma bestämmelse anges att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part dock får 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.

I förarbetena till 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen uttalas bl.a. följande. 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 förutsatt 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, uttalat bl.a. 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.

#### 4. Utveckling av talan

Frågan i målet är om utformningen av 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen innebär att Migrationsverket är förhindrat att ändra ett beslut om dagersättning enligt LMA när förutsättningarna för bistånd förändrats på sådant 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 kammarrätten gör annan bedömning – på grund av att bestämmelserna om dagersättning i LMA respektive FMA ska anses ha företräde framför förvaltningslagens bestämmelser om ändring av beslut (jfr HFD 2019 ref. 63).

Migrationsverket fattar regelmässigt beslut om dagersättning till utlänningar som omfattas av LMA utan uttrycklig tidsgräns eller formella förbehåll om i vilka situationer beslutet kan komma att ändras eller återkallas. 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 förvärvsarbета 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.

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 förvärvsarbета 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 utlänningsen 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.

Oleksandr Andrievskyi ansökte den 3 augusti 2019 om dagersättning, eftersom han saknade egna medel. Migrationsverket beslutade samma dag att bevilja honom dagersättning.

När Oleksandr Andrievskyi den 20 april 2020 bytte avdelning från avdelning 4 till avdelning 3 på förvaret i Flen hade han 1 500 kronor i kontanter. Migrationsverket beslutade därför den 21 april 2020 att Oleksandr Andrievskyi inte längre skulle få någon 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 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).

Som förvaltningsrätten konstaterar 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. Såvitt nu är i fråga anges i 19 § LMA bl.a. att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer grunder för beräkningen av



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). Vid ansökan om dagersättning ska en asylsökande således på heder och samvete lämna uppgifter om bl.a. sina ekonomiska förhållanden. Om dessa förhållanden därefter förändras är han eller hon skyldig att anmäla detta till Migrationsverket.

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 Andrievskiy 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.

Sammantaget anser Migrationsverket mot bakgrund av vad som ovan anförts att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av kammarrätten, att förvaltningsrättens dom bör ändras samt att kammarrätten bör fastställa Migrationsverkets beslut att avslå Oleksandr Andrievskiy's rätt till bistånd enligt LMA, alternativt återförvisa målet till förvaltningsrätten.

Inför detta överklagande har samråd skett med verksjuristen Theresa Karlbjörn.

  
Jan Grabos  
Beslutsfattare

  
Robin Klamdal  
Föredragande