

Ref 24

Den omständigheten att en utlänning uttryckt en vägran att frivilligt lämna landet utgör en sådan vägran att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett utvisningsbeslut ska kunna verkställas och som medför att dagersättning får sättas ned.

10 § fjärde stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 3 maj 2021 följande beslut (mål nr 4234-20).

Bakgrund

1. Den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller som annan skyddsbehövande har rätt till bistånd bl.a. i form av dagersättning. Dagersättningen får under vissa omständigheter sättas ned, t.ex. om utlänningen utan giltigt skäl vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

2. Migrationsverket avslog S.Q:s ansökan om uppehållstillstånd och beslutet vann laga kraft den 26 november 2019. Hon fick en tidsfrist om fyra veckor för att frivilligt lämna landet.

3. Vid samtal den 9 december 2019 om återvändande uppgav S.Q. att hon aldrig kommer att återvända till sitt hemland utan kommer att vägra att följa utvisningsbeslutet. Migrationsverket upplyste henne om att en av konsekvenserna om hon inte följer beslutet att hon ska lämna Sverige är nedsättning av dagersättning. Migrationsverket beslutade samma dag att sätta ned S.Q:s dagersättning eftersom hon utan giltigt skäl vägrade att medverka till en åtgärd som var nödvändig för att genomföra utvisningen.

4. S.Q. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Linköping som biföll överklagandet och upphävde Migrationsverkets beslut. Förvaltningsrätten konstaterade att även om det framgår att S.Q. inte avser att återvända till hemlandet frivilligt, framgår det inte av utredningen i målet att hon blivit uppmanad att medverka till någon åtgärd som är nödvändig för verkställighet av utvisningsbeslutet eller att hennes agerande måste tolkas som en vägran att medverka till en sådan åtgärd.

5. Migrationsverket överklagade till Kammarrätten i Jönköping som avlog överklagandet.

Yrkanden m.m.

6. *Migrationsverket* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska fastställa Migrationsverkets beslut och anför följande. S.Q. har redan nödvändiga resehandlingar. Den återstående konkreta åtgärd som är nödvändig för henne att vidta är att lämna Sverige och återvända till sitt hemland. Hon har klart uttryckt att hon vägrar att återvända till hemlandet. Verkställighet av utvisningsbeslut till S.Q:s hemland förutsätter att utlänningen själv medverkar. S.Q:s agerande måste därför tolkas som en vägran att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att beslutet om utvisning ska kunna verkställas. Det har inte framkommit några giltiga skäl för denna vägran. Förutsättningarna för nedsättning av dagersättning är därmed uppfyllda.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

7. Frågan i målet är om den omständigheten att en utlänning uttryckt en vägran att frivilligt lämna landet utgör en sådan vägran att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett utvisningsbeslut ska kunna verkställas och som medför att dagersättning får sättas ned.

Rättslig reglering m.m.

8. Enligt 17 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, har en utlänning som omfattas av lagen, och som saknar egna medel, rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

9. Enligt 10 § första stycket får dagersättningen, under vissa förutsättningar, sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år. Av fjärde stycket framgår att bestämmelserna om nedsättning av dagersättning också tillämpas i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas.

10. Den som saknar uppehållstillstånd får utvisas med stöd av 8 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716). Enligt 21 § första stycket ska ett beslut om utvisning innehålla en tidsfrist inom vilken utlän-

ningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Förutsättningar för nedsättning av dagersättning

11. Det förväntas att den som fått ett utvisningsbeslut respekterar beslutet och att verkställigheten av det sker genom att utlänningen frivilligt lämnar landet (prop. 1997/98:173 s. 18 och prop. 2004/05:170 s. 230).

12. I de fall utlänningen utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärder som är nödvändiga för att utvisningen ska kunna verkställas får Migrationsverket enligt 10 § fjärde stycket LMA sätta ned dagersättningen.

13. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att det är nödvändigt att någon form av ekonomiska sanktionsmöjligheter finns om 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. (Prop. 1993/94:150 Bilaga 11 s. 6.)

14. Även om exemplet från förarbetena talar för att en sådan åtgärd som åsyftas enligt ordalydelsen i bestämmelsen ska vara av mer förberedande karaktär och föregå en avresa, är den inte begränsad till att avse utlänningens vägran att på anmodan av Migrationsverket vidta vissa specifika förberedelser inför avresan. Om endast själva avresan återstår för att ett utvisningsbeslut ska verkställas måste en utlänning som har gjort klart att han eller hon inte kommer att följa beslutet anses vägra att medverka till en sådan åtgärd som avses i bestämmelsen. Det krävs inte att Migrationsverket i ett sådant fall anger vilka åtgärder utlänningen bör vidta för att ombesörja avresan, t.ex. genom att anvisa resesätt.

15. En förutsättning för nedsättning av dagersättning är att Migrationsverket har informerat om konsekvenserna för det fall utlänningen inte medverkar. Nedsättning får ske även om tidsfristen för frivillig avresa inte har löpt ut.

Bedömningen i detta fall

16. S.Q. har fått ett utvisningsbeslut med tidsfrist för frivillig avresa. Migrationsverket har hållit samtal om återvändande med henne. Hon har erhållit information om vad som förväntas av henne och att det är hennes eget ansvar att lämna Sverige i enlighet med utvisningsbeslutet. Hon har också fått information om att följden av

hennes agerande att vägra att medverka till att självmant återvända till hemlandet är att dagersättningen kommer att sättas ned.

17. S.Q. har varit tydlig med att hon aldrig kommer att återvända till hemlandet och att hon vägrar att följa utvisningsbeslutet. Hon har därmed klargjort att hon inte kommer att medverka till nödvändiga åtgärder för att utvisningsbeslutet ska kunna verkställas. Hon har inte anfört något giltigt skäl för sin vägran att medverka. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen har Migrationsverket därför haft fog för sitt beslut att sätta ned hennes dagersättning.

18. S.Q. har lämnat landet och hennes rätt till bistånd enligt LMA har därmed upphört. Migrationsverkets överklagande föranleder därför inte någon vidare åtgärd från Högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Nymansson, Bull, Baran* och *Jönsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Ekman.

Förvaltningsrätten i Linköping (2020-04-17, ordförande Lejdborg):

Dagersättningen kan sättas ned för en utlänning som utan giltigt skäl vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om utvisning ska kunna verkställas (se 10 § fjärde stycket LMA). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det bedömts nödvändigt att det finns någon form av ekonomiska sanktionsmöjligheter ifall en utlänning vägrar att medverka till en åtgärd som är nödvändig för att verkställigheten ska kunna genomföras, som exempelvis att söka en passhandling som krävs för resan (se prop. 1993/94:150 bilaga 11 s. 6).

För att en nedsättning av dagersättningen ska kunna ske är det alltså inte tillräckligt att utlänningen har en allmänt negativ inställning till frivilligt återvändande. Även om utlänningen är negativt inställd till ett återvändande har Migrationsverket en skyldighet att upplysa den enskilde om de konkreta åtgärder som åligger honom eller henne för att beslutet om utvisning ska kunna verkställas (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 oktober 2008 i mål nr 2693-08).

S.Q:s beslut om utvisning har vunnit laga kraft. I samtal med Migrationsverket har hon uppgett att hennes avsikt är att familjen ska

stanna i Sverige. Förvaltningsrätten noterar att även om det framgår att S.Q. inte avser att återvända till sitt hemland frivilligt, framgår det inte av utredningen i målet att hon blivit uppmanad att medverka till någon åtgärd som är nödvändig för verkställighet av utvisningsbeslutet utan att göra så eller att hennes agerande måste tolkas som en vägran att medverka till en sådan åtgärd (jfr bl.a. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 oktober 2014 i mål nr 1079-14, Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 maj 2015 i mål nr 1093-15 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 2 juni 2016 i mål nr 619-16). Tvärtom anger Migrationsverket att det finns resedokument som möjliggör en utresa.

Mot denna bakgrund saknas grund för Migrationsverkets beslut. Överklagandet ska därför bifallas och det överklagade beslutet ska upphävas.

S.Q. har därmed rätt till bistånd i enlighet med tidigare beslut. Upplysningsvis gäller rättens avgörande omedelbart (se 22 § tredje stycket LMA). Det ankommer på Migrationsverket att vidta erforderliga åtgärder.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver det överklagade beslutet.

Kammarrätten i Jönköping (2020-07-03, *Bengtsson, Davidson och Forsblad*):

Frågan i målet är om det finns lagliga förutsättningar för att sätta ned S.Q:s dagersättning. För henne och hennes barn gäller ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut och tidsfristen för att självant lämna upphörde den 27 december 2019. Enligt Migrationsverket har S.Q. vid upprepade tillfällen uppgett att hon inte avser att lämna Sverige frivilligt och att hon inte har en tanke på att återvända till hemlandet [...]. Även i samband med ett samtal den 9 december 2019 hade hon inställningen att hon inte avsåg att återvända till hemlandet självant, och hon påpekade detta flera gånger under samtalet. På grund av hennes inställning har Migrationsverket uppgett att de saknar förutsättningar att verkställa utvisningsbeslutet. Eftersom hon redan har en passhandling har det enligt Migrationsverket inte bedömts som rimligt eller relevant att ge henne i uppdrag att besöka sitt hemlands ambassad för att få ut en tillfällig resehandling.

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 skall kunna verkställas.

I lagens förarbeten anges endast ett exempel på en sådan åtgärd som utlänningen kan vägra att medverka till, nämligen att söka pass (prop. 1993/94:150 bilaga 11 s. 5 f.).

Olika kammarrätter har en i rad avgöranden funnit att dagersättningen inte kan sättas ned enbart av det skälet att den som inte fått uppehållstillstånd inte följt en allmän uppmaning att lämna landet (jfr t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 oktober 2008 i mål nr 2693-08, Kammarrätten i Jönköpings dom den 10 juni 2011 i mål nr 237-11 och dom den 2 juni 2016 i mål nr 619-16). I stället har det ställts krav på att biståndssökanden vägrat följa anvisningar om att vidta mer specifika

åtgärder, såsom att skaffa resedokument. Praxis från Högsta förvaltningsdomstolen saknas dock.

När en familj redan har nödvändiga resehandlingar saknas naturligtvis anledning för Migrationsverket att uppmana familjen att skaffa pass eller liknande handlingar. Om familjen dessutom har gett uttryck för att man inte kommer att lämna landet blir vidare diskussioner om andra åtgärder också utan mening. Det är enligt kammarrättens mening svårt att se vilka skäl det finns för att man, i fall som det förevarande, ska ställa krav på att Migrationsverket som en förutsättning för att dra in dagersättningen ska anmoda den biståndssökande att vidta någon förberedande åtgärd som är nödvändig för att kunna lämna landet.

Kammarrätten anser således att det finns starka skäl som talar för att dagersättning ska få sättas ned i fall som detta, dvs. när utlänningen har uttryckt en tydlig avsikt att inte följa sitt utvisningsbeslut, resehandlingar redan finns och utvisningsbeslutet inte går att verkställa med tvång.

Som framgått finns emellertid en etablerad syn på vad som gäller i rättstillämpningen. Ska rättsläget ändras bör det ske genom ett avgörande från prejudikatinstansen. Även om lagtexten inte utesluter en sådan tolkning som Migrationsverket förordar talar lagens ordalydelse mot den. Lagstiftaren har dessutom år 2016 ändrat bestämmelserna i riktning mot en stramare tillämpning, men har då begränsat reglerna till att gälla för vuxna utan barn (se 11 § andra stycket LMA). Av nu anförda skäl instämmer kammarrätten i förvaltningsrättens bedömning och överklagandet ska därmed avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.