

Ref 3

Fråga om en myndighet har haft rätt att ändra ett för den enskilde gynnande beslut till den enskildes nackdel.

37 § andra stycket 1 förvaltningslagen (2017:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 januari 2023 följande dom (mål nr 6933-20).

Bakgrund

1. Som huvudregel gäller 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. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för en enskild får dock ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, om det föreligger tvingande säkerhetsskäl eller om den enskilde har vilselett myndigheten.

2. En utlännings som omfattas av lagstiftningen om mottagande av asylsökande och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Den som vill få dagersättning ska ansöka skriftligen om det. Ansökan ska innehålla en förklaring på heder och samvete om att de uppgifter som lämnas i ansökan är riktiga. Den som har beviljats dagersättning är skyldig att anmäla ändrad inkomst och andra förhållanden som kan påverka rätten till eller storleken av biståndet.

3. O.A. ansökte den 3 augusti 2019 om dagersättning, efter det att han dagen innan tagits i förvar. Migrationsverket beslutade samma dag att bevilja honom dagersättning om 24 kr från och med dagen för beslutet eftersom han saknade egna medel. Beslutet var inte tidsbegränsat eller förenat med något återkallelseförbehåll.

4. Den 20 april 2020 uppdagades att O.A. hade egna ekonomiska medel i form av 1 500 kr som han uppgav att han hade tagit emot vid ett besökstillfälle. Migrationsverket beslutade den 21 april 2020 att han från och med samma dag inte längre skulle få någon dagersättning eftersom han hade egna ekonomiska medel.

5. O.A. överklagade Migrationsverkets beslut om att han inte längre skulle få dagersättning till Förvaltningsrätten i Linköping som upphävde beslutet.

6. Förvaltningsrätten konstaterade att Migrationsverkets beslut att bevilja O.A. dagersättning inte var förenat med något ändrings- eller återkallelseförbehåll, att det inte var fråga om tvingande säker-

hetsskäl och att det inte hade kommit fram att han skulle ha lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Vidare var det inte fråga om någon sådan situation som enligt lagstiftningen om mottagande av asylsökande kan leda till nedsättning av dagersättningen och skyldigheten att anmäla ändrade förhållanden kunde inte medföra någon ytterligare sådan möjlighet. Enligt förvaltningsrätten förelåg därmed inte heller rätt att ändra beslutet på grund av förbehåll i de föreskrifter som beslutet grundades på. Migrationsverket hade därför inte haft rätt att ändra beslutet den 3 augusti 2019 till O.A:s nackdel utan det beslutet skulle fortfarande gälla.

7. Migrationsverket överklagade domen till Kammarrätten i Jönköping, som instämde i förvaltningsrättens bedömning och avslog överklagandet.

Yrkanden m.m.

8. *Migrationsverket* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska fastställa Migrationsverkets beslut den 21 april 2020 om att O.A. från och med den dagen inte längre har rätt till dagersättning.

9. *O.A.* har inte yttrat sig.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

10. Frågan i målet är om Migrationsverket har haft rätt att ändra ett för den enskilde gynnande beslut till den enskildes nackdel.

Rättslig reglering m.m.

11. Förvaltningslagen (2017:900) gäller enligt 1 § för handläggning av ärenden hos bl.a. förvaltningsmyndigheterna. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen tillämpas enligt 4 § den bestämmelsen.

12. 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. Beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock, enligt andra stycket, ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas (punkt 1), om tvingande säkerhets skäl kräver att beslutet ändras omedelbart (punkt 2) eller om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (punkt 3).

13. Av 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att lagen bl.a. omfattar utlänningar som har ansökt om

uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande (asylsökande).

14. I 17 § anges att en utlänning som omfattas av lagen och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). I 10 § finns bestämmelser som reglerar när dag ersättning helt eller delvis får sättas ned och i 11 och 12 §§ finns bestämmelser om när rätten till bistånd upphör.

15. Enligt 8 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. ska en ansökan om bistånd innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Vidare följer av 8 a § att den som beviljats bistånd är skyldig att till Migrationsverket anmäla sådana ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. I 37 § förvaltningslagen regleras under vilka förutsättningar som en myndighet har befogenhet att ändra ett beslut som den själv har fattat. Paragrafen hade ingen motsvarighet i 1986 års förvaltningslag. Vid införandet betonades att utgångspunkten skulle vara att gällande rättsläge inte skulle förändras genom regleringen i den nya förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 s. 228 f.).

17. Huvudregeln enligt 37 § första stycket är att en ändring får göras om en myndighet på grund av att nya omständigheter har tillkommit eller av någon annan anledning finner att dess beslut är felaktigt. Bestämmelserna i andra stycket innebär vissa begränsningar i en myndighets allmänna befogenhet enligt första stycket och är en kodifiering av den grundläggande förvaltningsrättsliga principen om att gynnande beslut vinner negativ rättskraft. Principen motiveras av att den enskilde ska kunna lita på de beslut som en myndighet har meddelat och känna trygghet i att beslut som fått laga kraft inte när som helst kan komma att ändras. I andra stycket har emellertid tre undantag från principen tagits in (se punkt 12 ovan).

18. Vad beträffar Migrationsverkets beslut att dra in O.A:s dagersättning noterar Högsta förvaltningsdomstolen följande.

19. Bestämmelserna i 37 § andra stycket gäller enligt 4 § under förutsättning att det inte finns någon avvikande bestämmelse i en annan lag eller en förordning. I lagstiftningen om mottagande av asylsökande finns ingen bestämmelse som uttryckligen medger att ett beslut om beviljande av dagersättning kan återkallas om det framkommer att den asylsökande har egna ekonomiska medel. Möjligheterna att ändra beslutet ska således prövas mot 37 § andra stycket förvaltningslagen.

20. Undantaget i 37 § andra stycket 1 avser den situationen att det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas.

21. Enligt 17 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har en utlänning som saknar egna medel rätt till dagersättning. Att den asylsökande saknar egna medel är således en grundläggande förutsättning för rätten till dagersättning.

22. Rätten till dagersättning är bara avsedd att gälla till dess förutsättningarna för bistånd eventuellt förändras (prop. 1993/94:94 s. 51). I 8 a § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl. anges att utlänningen ska anmäla ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet.

23. Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att det får anses framgå av föreskrifterna som beslutet att bevilja dagersättning har grundats på, att beslutet får återkallas om det framkommer att den asylsökande har egna ekonomiska medel.

24. Det är ostridigt att O.A. hade egna ekonomiska medel vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut om att han inte längre skulle få dagersättning. Migrationsverket hade således rätt att ändra sitt tidigare beslut. Överklagandet ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt fastställer Migrationsverkets beslut den 21 april 2020.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Classon, Askersjö, Hagren* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreterarna Sabina Kronholm och Olof Holm.

Förvaltningsrätten i Linköping (2020-07-14, Lidén):

Migrationsverket beviljade den 3 augusti 2019 O.A. dagersättning med 24 kr från och med samma dag. Beslutet var inte begränsat i tid. Det nu överklagade beslutet innebär därmed en ändring av ett gynnande förvaltningsbeslut.

Ett gynnande beslut får enligt 37 § förvaltningslagen bara ändras till den enskildes nackdel om någon av de situationer som räknas upp i den bestämmelsen föreligger. Enligt förvaltningsrättens mening är det sedan den nya förvaltningslagen infördes inte längre möjligt att ändra ett gynnande beslut vid väsentligt ändrade förhållanden (se 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. För motsatt utgång se dock Kammarrätten i Sundsvalls avgörande den 28 augusti 2018 i mål 1423-18).

Migrationsverkets beslut att bevilja O.A. dagersättning har inte varit förenat med något ändrings- eller återkallelseförbehåll. Det har inte fram-

kommit att O.A. skulle ha lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller att tvingande säkerhetskäl kräver att beslutet ändras omedelbart. Av 10 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, framgår i vilka situationer dagersättning får sättas ned. I detta fall är det dock inte fråga om någon sådan situation som avses i den bestämmelsen. Enligt förvaltningsrättens mening hade Migrationsverket därför inte heller rätt att ändra beslutet på grund av förbehåll i de föreskrifter som beslutet grundades på (se 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). Förvaltningsrätten bedömer att skyldigheten i 8 a § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. 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.

Migrationsverket har därför inte haft rätt att ändra sitt beslut den 3 augusti 2019 till O.A:s nackdel. Det överklagade beslutet ska därför upphävas. Det innebär att det tidigare beslutet fortfarande gäller.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver det överklagade beslutet.

Kammarrätten i Jönköping (2020-11-18, Green, Hansson och Hage):

Kammarrätten instämmer i den bedömning som förvaltningsrätten har gjort. Överklagandet ska således avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.