

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Kritik mot Migrationsverket för att partsbesked om återbetalning av dagersättning inte har levt upp till de krav som serviceskyldigheten i förvaltningslagen ställer

Beslutet i korthet: JO har granskat utformningen av meddelanden om återbetalning som Migrationsverket har skickat till enskilda som fått dagersättning utbetald. JO har kommit fram till att meddelandena är s.k. partsbesked och gör i beslutet uttalanden om vilka krav som därmed följer av serviceskyldigheten i förvaltningslagen.

JO framhåller bl.a. att en myndighet som uppmanar en enskild att göra en återbetalning behöver förklara sitt ställningstagande och att den enskilde enkelt ska kunna förstå varför myndigheten anser att det finns en betalningsskyldighet. Det behöver även framgå att det handlar om myndighetens uppfattning och att saken inte är slutligt avgjord. Begäran får inte kunna förväxlas med ett beslut varigenom myndigheten ålägger den enskilde att betala tillbaka ett visst belopp.

JO kritiserar Migrationsverket för att meddelandena inte levt upp till kraven som serviceskyldigheten ställer vid myndighetens kontakter med enskilda.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA och BB fram klagomål mot Migrationsverket för hur myndigheten utformat meddelanden om återbetalning av utbetald dagersättning som hade skickats till enskilda. De bifogade ett exempel på ett meddelande som hade skickats ut och förde fram bl.a. följande.

Meddelandena innehåller information om ”möjlighet att göra återbetalning” och instruktioner om hur den enskilde då ska gå till väga. Det handlar inte om återkravsbeslut som den enskilde har skyldighet att rätta sig efter men informationen i meddelandena måste för den enskilde framstå som en uppmaning till betalning. En upplysning om att den enskilde kan dömas för bidragsbrott är formulerad på ett sätt som förstärker bilden av att den enskilde måste rätta sig efter meddelandet.

Eftersom meddelandet kan uppfattas som ett bindande beslut för den enskilde, eller i alla fall påverkar dennes situation på ett inte obetydligt sätt, borde det innehålla en klargörande motivering. Det konstateras att den enskilde har fått en felaktig utbetalning men hänvisas inte till den lagstiftning som behandlar rätten till dagersättning. Det gör det svårt att avgöra varför utbetalningen varit felaktig.

Vidare verkar det inte finnas någon utredning avseende omständigheter som kan innebära att den enskilde inte behöver betala tillbaka ersättningen.

Utredning

JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälan. JO begärde också att Migrationsverket skulle besvara vissa frågor, bl.a. i vilken utsträckning meddelanden om återbetalning av aktuellt slag hade skickats ut under åren 2023 och 2024.

Migrationsverket (rättschefen) yttrade sig den 18 mars 2025. Migrationsverket redogjorde för handläggningen i ärendet gällande den person som det till anmälan bifogade meddelandet hade skickats till (i JO:s beslut benämnd CC) och för rättslig reglering om rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Verket förde vidare fram bl.a. följande.

Under 2023 och 2024 har sammanlagt 4 525 brev av aktuellt slag skickats till enskilda. Innehållet i det meddelande som bifogats anmälan är representativt för de meddelanden som har skickats ut. Det följer den mall som är upprättad på myndigheten och finns i ärendehanteringssystemet. Meddelandet är inte ett beslut om återkrav utan ett sätt att informera den enskilde om vad som skett samt ge möjlighet att återbetala beloppet som gått ut felaktigt. Det är ett sätt att uppfylla kravet i 6 § förvaltningslagen. Det är också ett steg i att hantera frågan om eventuellt bidragsbrott, vilket följs av vidare utredning och eventuell kommunikering med den enskilde. Handläggningen kan variera beroende på ärendetyp och grund för avslag samt hur den felaktiga utbetalningen skett.

Migrationsverket bifogade bl.a. en rutinbeskrivning gällande hantering av återbetalning av felaktig utbetalning. Verket bifogade också en dokumentmall för den aktuella meddelandetypen, med i huvudsak följande innehåll.

[— —]

Dokumentrubrik: **Meddelande om återbetalning av felaktig utbetalning**

[...]

Du har under perioden DAG MÅNAD ÅR till och med DAG MÅNAD ÅR fått en felaktig utbetalning från Migrationsverket. Du har erhållit dagersättning med X kronor per dag trots att du //har haft egna medel i form av FRITEXT//har flyttat till en egen adress och därmed har rätt till en lägre ersättning/inte längre har rätt till bistånd enligt LMA/ditt/dina barn fått felaktigt utbetald dagersättning då du har haft egna medel att förfoga över/*annan anledning*//.

FRITEXT (*Beskriv vad som har hänt*)

Du har totalt erhållit X kronor för mycket.

Du har möjlighet att göra en återbetalning av den ersättning som du har fått felaktigt. Då behöver du göra följande:

Betala in det felaktiga beloppet på Migrationsverkets bankgironummer ... Under meddelande skriver du ÅTERBET och ditt beteckningsnummer ...

Skicka sedan in kontoutdrag eller kvitto på inbetalningen till XX (aktuell enhet) snarast efter att inbetalning är genomförd.

*(Nedanstående text ska tas bort om sökande **inte** orsakat den felaktiga utbetalningen)*

Du är skyldig att meddela Migrationsverket sådana ändringar gällande din inkomst och andra förhållanden som kan påverka rätten till, eller storleken, på dagersättningen. En person som medvetet eller genom grov oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift, eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden, och på så sätt får mer pengar från Migrationsverket än personen har rätt till, kan dömas för bidragsbrott. Migrationsverket har som myndighet en skyldighet enligt lag att göra en polisanmälan vid misstanke om brott. Detta gäller oavsett om pengarna betalas tillbaka eller inte.

Om du har några frågor kan du kontakta Migrationsverket ... på telefonnummer [...]

Migrationsverket redovisade bl.a. följande bedömning.

Handläggningen av ärendet gällande CC har skett i enlighet med Migrationsverkets rutiner. I samband med att Migrationsverket återkallat beslutet att bevilja CC dagersättning har han erbjudits att betala tillbaka den dagersättning som felaktigt utgått till honom. Av meddelandet framgår anledningen till den felaktiga utbetalningen och hur beloppet har räknats fram. Beloppet avser inte en misstagsbetalning, utan dagersättning som grundat sig på en ansökan från CC. Förutsättningarna för att få ersättningen har varit kända för honom och han har intygat att uppgifterna som han lämnat är riktiga. Vidare har han varit skyldig att meddela om hans ekonomiska situation förändras.

Rättslig reglering m.m.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) innehåller bestämmelser om bistånd i form av bl.a. dagersättning till utlänningar som omfattas av lagen.

I 6 § förvaltningslagen regleras myndigheters serviceskyldighet. Där anges att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet samt utan onödigt dröjsmål.

En utgångspunkt för förvaltningslagen är att den moderna förvaltningen bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service. Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. (Prop. 2016/17:180 s. 20 f.)

Bedömning

Utgångspunkter

Av utredningen framgår att Migrationsverket under åren 2023 och 2024 har skickat ut ett stort antal meddelanden till enskilda som verket ansett har fått felaktigt utbetalt bistånd enligt LMA.

LMA innehåller inga bestämmelser om återkrav av dagersättning eller annat bistånd som har betalats ut enligt lagen. Migrationsverket har också förklarat att meddelandena inte är formella beslut om återkrav utan endast information.

Min granskning tar sikte på utformningen av dessa meddelanden. Vid bedömningen har jag utgått från både Migrationsverkets dokumentmall för meddelandetypen och det exempel som bifogats anmälan, som enligt verket är representativt för hur kommunikationen med enskilda sett ut.

Meddelandena utgör partsbesked om återbetalning

Även när det saknas särskilda föreskrifter om återkrav kan det finnas möjlighet för en myndighet att på civilrättslig grund begära återbetalning av medel som myndigheten anser har betalats ut felaktigt. Det finns inga generellt tillämpliga regler i författning om hur en sådan begäran ska utformas. I normalfallet torde det handla om ett s.k. partsbesked. Ett partsbesked är inte ett rättsligt bindande beslut utan förmedlar endast myndighetens syn på hur frågan bör bedömas vid en eventuell prövning (t.ex. prop. 2016/17:180 s. 260).

Jag kan konstatera att de aktuella meddelandena inleds med rubriken ”Meddelande om återbetalning av felaktig utbetalning”. Både rubriken och texten i övrigt förmedlar att den enskilde har fått en utbetalning som han eller hon inte haft rätt till. Det finns visserligen inte något entydigt krav på återbetalning men det ligger nära till hands att förstå saken som att myndigheten anser att pengarna ska betalas tillbaka. Det lämnas också en instruktion om hur den enskilde ska gå till väga för att göra detta. Även om det anges att den enskilde har en ”möjlighet” att göra en återbetalning är helhetsintrycket att det är fråga om en betalningsuppsmaning. Jag delar därför inte Migrationsverkets uppfattning att det rör sig om endast information. Jag uppfattar i stället meddelandena som partsbesked om återbetalning.

Serviceskyldigheten ställer krav vid partsbesked om återbetalning

Vid partsbesked är förvaltningslagens bestämmelser om t.ex. kommunikations- och motiveringsskyldighet inte tillämpliga (prop. 2016/17:180 s. 55). Däremot gäller den allmänna serviceskyldigheten, vilket ställer krav på myndigheten när det gäller både kommunikering och att förklara sitt ställningstagande.

Innan en myndighet framställer ett betalningsanspråk gentemot en enskild måste den naturligtvis ha gjort en utredning av omständigheterna och bedömt sig ha rättslig grund för anspråket. Myndigheten bör därvid beakta omständigheter som kan medföra jämkning eller på annat sätt påverka frågan om betalningsskyldighet.

Jag har tidigare uttalat att en myndighet som uppmanar en enskild att återbetala utbetald ersättning bör informera om relevanta uppgifter och ge den enskilde möjlighet att yttra sig över dem innan myndigheten slutligt tar ställning till frågan om återbetalning. Jag uttalade också att myndigheten behöver motivera tydligt varför den anser att betalningsskyldighet föreligger. Det sagda är viktigt

för att den enskilde ska förstå vad som hänt och kunna göra en egen bedömning av bärkraften i myndighetens argument och i förlängningen förutsättningarna för en rättslig process. Det har också betydelse för tilltron till myndigheten. (JO 2022/23 s. 366, dnr 7494-2020)

Uttalandena i det nämnda beslutet är i alla väsentliga delar tillämpligt i ett sådant fall som det är fråga om nu. I kravet på att myndigheten ska förklara sitt ställningstagande ligger att det ska redovisas vilka omständigheter som ligger till grund för anspråket och de rättsregler som myndigheten anser är tillämpliga. Den enskilde ska enkelt kunna förstå varför myndigheten anser att det finns en betalningsskyldighet. Det behöver även framgå att det handlar om myndighetens uppfattning i frågan och att saken inte är slutligt avgjord. Självfallet får en begäran inte kunna förväxlas med ett beslut varigenom myndigheten ålägger den enskilde att betala tillbaka ett visst belopp. Det är också viktigt att det framgår tydligt vad som är myndighetens avsikt med meddelandet.

Meddelandena lever inte upp till serviceskyldighetens krav

Jag går inte in på Migrationsverkets handläggning inför att meddelandena skickades ut eller de rättsliga förutsättningarna för att över huvud taget begära återbetalning av dagersättning enligt LMA.

När det gäller själva utformningen av meddelandena kan jag konstatera att de saknar uppgifter om den rättsliga reglering som enligt myndigheten medför att det finns en återbetalningsskyldighet. Det är inte heller tydligt att det som redovisas är myndighetens uppfattning i en fråga som inte är slutligt avgjord. Vidare framstår det inte som uteslutet att upplysningen om Migrationsverkets skyldighet att göra en polisanmälan vid misstanke om bidragsbrott kan förstås som att en anmälan inte kommer göras om den enskilde betalar. Formuleringen kan därför tolkas som en otillbörlig påtryckning, särskilt som det i övrigt inte lämnats någon information om verkets fortsatta handläggning. Det sagda tillsammans med den tvetydighet som jag pekat på om möjligheten att göra en återbetalning medför att det är svårt att förstå syftet med meddelandena.

Vid en samlad bedömning anser jag att meddelandena är alltför otydliga för att leva upp till de krav som serviceskyldigheten ställer vid en myndighets kontakter med enskilda. Migrationsverket kritiseras för detta. Jag förutsätter att verket överväger meddelandena i ljuset av det som jag nu uttalat.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Madeleine Sjödin har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johansson har deltagit i beredningen.