

Kritik mot Migrationsverket för att man spärrat asylsökandes kontantkort och hindrat dem från att få tillgång till sin dagersättning samt gett felaktig och bristfällig information

Beslutet i korthet: Asylsökande har rätt till ekonomiskt bistånd i form av bl.a. dagersättning om vissa förutsättningar är uppfyllda. För att underlätta utbetalningen av ersättningen får de asylsökande ett kontantkort där den ersättning som beviljats sätts in.

AA och BB har sökt asyl i Sverige och tilldelades var sitt kontantkort av Migrationsverket. Efter att deras rätt till bistånd upphört spärrade Migrationsverket korten och förde över de pengar som fanns kvar på respektive kort till konton som enbart verket har tillgång till.

JO uttalar att ersättning som Migrationsverket beviljat en asylsökande och som satts in på en asylsökandes kontantkort tillhör den asylsökande. Det innebär att verket inte har någon rätt att förfoga över pengarna utan stöd i lag. Något sådant stöd finns inte.

Migrationsverket har därmed förfogat över AA:s och BB:s pengar utan att ha rätt till det. Vidare har verket lämnat felaktiga och bristfälliga uppgifter i samband med att korten spärrades. Migrationsverket kritiseras för detta.

JO uttalar avslutningsvis att det förfarande som Migrationsverket tillämpar när rätten till ersättning upphör innebär ett kringgående av det regelverk som lagstiftaren beslutat och ett utnyttjande av de asylsökandes utsatta ställning. JO är mycket kritisk till Migrationsverkets sätt att hantera frågan och förutsätter att verket ser över förfarandet.

Bakgrund

En asylsökande kan vanligtvis inte öppna ett eget bankkonto i Sverige. Bland annat mot den bakgrunden förser Migrationsverket de asylsökande med kontantkort där ekonomiskt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) sätts in. Migrationsverket beställer kontantkortet från en bank som verket har ett avtal med. När Migrationsverket lämnar ut ett kontantkort informerar verket samtidigt den asylsökande om vilka regler som gäller för rätten till bistånd och hur kortet fungerar. Den asylsökande undertecknar ett kvitto på att kortet tagits emot, men ingår i övrigt ingen överenskommelse med Migrationsverket om användningen av kortet.

Det ekonomiska bistånd i form av bl.a. dagersättning som Migrationsverket beviljar den asylsökande förs över till det kontantkort som den asylsökande fått tillgång till. Kontantkortet kan därefter användas för köp och kontantuttag. Ett kort kan spärras av Migrationsverket eller, på begäran av den asylsökande, av banken. En spärr av kortet kan inte ångras och innebär att det inte kan användas. Om kortet spärrats för att den asylsökande förlorat eller tappat bort kontantkortet kan ett ersättningskort utfärdas. Migrationsverket har också möjlighet att avsluta ett kontantkort. När kontantkortet avslutas förs kvarvarande medel över till ett avslutskonto som Migrationsverket har tillgång till.

AA och BB, som sökt asyl i Sverige, tilldelades var sitt kontantkort av Migrationsverket. Efter att deras rätt till bistånd upphört i juli respektive augusti 2018 spärrade och avslutade Migrationsverket deras kontantkort. När korten avslutades fördes de pengar som fanns på respektive kort över till konton som enbart Migrationsverket har tillgång till.

Anmälningarna

I anmälningar till JO förde CC, som är ombud för AA, och DD, som är ombud för BB, fram kritik mot hur Migrationsverket hanterat de pengar som fanns på AA:s respektive BB:s kontantkort.

Enligt CC hade Migrationsverket spärrat AA:s kort sedan verket av misstag satt in pengar på kortet efter det att hans rätt till bistånd upphört. Detta medförde att AA inte kunde komma åt de pengar som fanns på kortet sedan tidigare. Vid ett besök hos Migrationsverket fick de veta att AA inte kunde få ut sina pengar. CC ifrågasätter om verket kan ta AA:s pengar på det här sättet.

DD uppgav att Migrationsverket hade spärrat BB:s kontantkort som det fanns drygt 700 kronor på. När hon och BB ville ha tillgång till dessa pengar svarade verket att det inte fanns några pengar på kortet och att DD kunde stämma av detta med banken. DD kontaktade banken och bad att få se transaktionerna den senaste månaden. Av dessa framgick det att pengarna fanns på kortet när Migrationsverket spärrade det. Banken uppgav att Migrationsverket tagit hand om pengarna. Verket har alltså tagit BB:s pengar utan lov, men svarat att det inte finns några pengar att betala ut när han frågat efter dem.

Utredning

Migrationsverket uppmanades att yttra sig över handläggningen av de anmälda händelserna och att beskriva systemet med insättning och uttag av bl.a. dagersättning på kontantkort. Verket (ställföreträdande generaldirektören EE) yttrade sig efter att ha hämtat in uppgifter från berörda befattningshavare.

Migrationsverket lämnade följande uppgifter om systemet med kontantkort.

Avtal om bankkort för asylsökande

Migrationsverket [har] den 12 december 2017 avropat bankkort för asylsökande från ramavtalet mellan Riksgälden och ICA Banken AB avseende laddningsbara korttjänster för statliga myndigheter [– –]. Migrationsverket beställer kontantkortet från banken och lämnar det till den asylsökande som ska använda kortet. Verket ansvarar för att därvid informera kortanvändaren om hur kontantkortet fungerar. Ett kontantkort laddas via en webbportal av en av verket utsedd behörig person eller via filflöde enligt bankens gränssnitt och instruktioner. Den asylsökande disponerar kontantkortet som kan användas för köp där kontantkort accepteras och där köpet genomförs i en fysisk betalterminal samt för kontantuttag i uttagsautomater som accepterar kontantkortet. [– –] Om kontantkortet avslutas förs eventuellt kvarvarande saldo över till ett avslutskonto. Det är Migrationsverket som är kund hos banken och fordringsägare gentemot banken beträffande tillgodohavande på kontantkort och avslutskonto.

Tilldelning av bankkort

Migrationsverket beställer kontantkort från ICA Banken i enlighet med produktavtalet. Dessa kort är inte personliga. Migrationsverket tilldelar normalt alla vuxna utlänningar med rättshandlingsförmåga som har rätt till bistånd enligt LMA ett bankkort. Detsamma gäller barn över 16 år om de önskar det. Vid tilldelningen kopplas kontantkortet ihop med den asylsökandes dossiernummer. En s.k. bidragsgrupp (BI-grupp) skapas som har en viktig teknisk funktion för utbetalning via bankkort. I samband med att en BI-grupp skapas läggs ett fiktivt konto upp. Kontot aktiveras då gruppen första gången läggs på en automatisk ersättningslista. Då kontrolleras också om huvudpersonen har bankkort. I samband med att gruppen läggs på ersättningslista går en transaktion som även innehåller bankkortsnummer till banken.

Utbetalningstidpunkt

När Migrationsverket beslutat om dagersättning eller särskilt bidrag sätts det beviljade beloppet in (laddas) på den asylsökandes kontantkort. Verkets uppfattning är att den beslutade ersättningen i civilrättslig mening inte är utbetald förrän den asylsökande faktiskt har tagit ut eller använt pengarna på kontantkortet (jfr allmänt råd till 4 § MIGRFS 2018:3). Det är först genom köp eller uttag som den asylsökande kan sägas få pengarna i sin hand. Denna bedömning grundar sig huvudsakligen på den avtalskonstruktion som redogjorts för ovan. Det är Migrationsverket som äger kontantkortet och endast verket som kan sätta in pengar på kortet. Den asylsökande får disponera kontantkortet så länge rätt till bistånd enligt LMA föreligger. Även om korten benämns kontantkort framgår det av produktavtalet att de pengar med vilka kortet laddats inte fysiskt finns i kortet utan hos banken till dess att den asylsökande tar pengarna i anspråk genom att göra ett köp eller ett uttag. En insättning på kontantkortet (laddning av kontantkortet med produktavtalets terminologi) får således betraktas som ett mellansteg som inte kan likställas med att en utbetalning görs till en persons eget bankkonto.

Spärr av bankkort

Om man bortser från fall när ett kontantkort spärras på grund av att kortet eller koden förkommit, dvs. att spärren sker för att skydda kortanvändaren, är det endast när utlänningens rätt till bistånd enligt LMA upphör som kontantkortet spärras. Dessförinnan ska beslut om att rätten till bistånd upphör fattas och utlänningen avregistreras ur mottagningssystemet. Spärren av bankkortet är en följd av utskrivningen och inte något särskilt beslut. Rent tekniskt går det till så att bidragsgruppen tas bort i ärendehanteringssystemet Skapa vid utskrivningen. Borttagandet av bidragsgruppen genererar en uppgift om att kortet ska avslutas

som skickas till ICA Banken. Banken spärrar kontantkortet direkt, avslutar kortet och överför eventuellt kvarvarande saldo, s.k. restbelopp till ett avslutskonto. Banken måste dock invänta eventuella transaktioner som inte är definitivt bokförda innan återredovisning kan ske till Migrationsverket. Det kan därför dröja ett antal dagar innan verket får besked om det finns något restbelopp på kortet.

I ovan nämnda informationsblad om bankkort anges bl.a. följande. Du ska ta ut pengarna från bankkortet och lämna tillbaka kortet till Migrationsverket när du blir utskrivna från Migrationsverkets mottagningssystem.

Därutöver får asylsökande information om att rätten till bistånd enligt LMA normalt upphör i samband med att en tidsfrist för frivillig avresa löper ut. Vid samtliga samtal (introduktion och samhällsinformation, underrättelsesamtal och återvändandesamtal m.fl.) lämnar Migrationsverket information om när detta kommer att ske och vilka konsekvenserna blir om man inte följer ett beslut om att lämna landet.

Det noteras att den s.k. mjukspärr som JO tidigare har kritiserat (jfr beslut den 10 april 2017 i ärende med dnr 2220-2015) inte tillämpas längre.

Hantering av restbelopp

Om kontantkortet spärrats därför att den asylsökande förlorat eller tappat bort kortet överför ICA Banken kvarvarande disponibelt belopp till den asylsökandes ersättningskort. Om spärran föranleder att kontantkortet avslutas, vilket är fallet när den asylsökandes rätt till bistånd har upphört, förs eventuellt kvarvarande disponibelt belopp istället över till ett avslutskonto som ett restbelopp. Avslutskontot tillhör Migrationsverket. Som framgått ovan kan det av tekniska skäl dröja några dagar innan Migrationsverket får uppgift om restbeloppet från banken. Restbeloppet ska som huvudregel betalas ut till utlännen (som vid denna tidpunkt inte längre är att betrakta som asylsökande i LMA:s mening).

Det är emellertid inte alltid som personen har rätt till hela restbeloppet. Tidpunkten när kontantkortet laddats har avgörande betydelse för om personen kan anses ha rätt till pengarna. Eftersom dagersättning betalas ut i förskott är det vanligt att ersättning utgått också för en period då utlännen inte längre har rätt till bistånd. Utlännen kan t.ex. avvika mitt i en utbetalningsperiod, vilket medför att en dagersättning betalas ut fel. Detta ska enligt standard registreras som en felaktig utbetalning (jfr lagen [...] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen). För närvarande finns det ingen teknisk lösning för att dela upp ett restbelopp om det skett en felaktig insättning efter det att rätten till bistånd upphört. En sådan uppdelning kan göras manuellt men någon rutin för detta är ännu inte fastställd. Migrationsverket arbetar med att förbättra både tekniska lösningar och rutiner för hanteringen av restbelopp.

Om en utlännen inte längre har rätt till bistånd enligt LMA och är utskrivna från mottagningssystemet kan ett restbelopp med den enskildes samtycke betalas ut till någon annan persons konto eller kontant. Samtliga mottagningsenheter har möjlighet att införa en kontantkassa för detta ändamål. Ett restbelopp kan begäras utbetalt inom tio år från det att bankkortet avslutats.

Dokumentation

Kontantkorterna administreras genom applikationen KUB (KontantUtBetaling). Av denna applikation framgår om ett kontantkort har spärrats. Åtgärder avseende restbelopp ska även registreras i ärendehanteringssystemen Skapa respektive Stamm.

Återkrav respektive återbetalning

LMA innehåller inga bestämmelser om återkrav. Migrationsverket kan således inte besluta om förvaltningsrättsligt återkrav av belopp som felaktigt har betalats ut. Detta hindrar i och för sig inte att ett felaktigt utbetalt belopp kan återkrävas

på civilrättslig grund, vilket dock sällan förekommer om inte den felaktiga utbetalningen utgör ett bidragsbrott. Eftersom ett belopp som laddas på ett kontantkort inte anses utbetalt förrän det använts av den asylsökande finns det enligt Migrationsverkets uppfattning inget hinder mot att ett felaktigt laddat belopp återförs till verkets huvudkonto hos banken. Innan så sker ska ett överklagbart beslut enligt LMA fattas. En asylsökande som redan har tagit ut pengar som felaktigt betalats ut kan på frivillig basis betala tillbaka pengarna. I sådana fall tillfrågas personen om han eller hon är villig att betala tillbaka pengarna som Migrationsverket felaktigt har satt in på hans eller hennes kontantkort.

Migrationsverket lämnade följande redogörelse för de två anmälda ärendena i de delar som gäller kontantkortet m.m.

[AA:s ärende]

Den 6 juli 2018 beslutade Migrationsverket att avslå AA:s rätt till bistånd enligt LMA. Som skäl för beslutet angavs följande. Eftersom du har ansökt om uppehållstillstånd för gymnasiestudier och ditt avlägsnandebeslut har fått laga kraft och tidsfristen löpt ut har du inte längre rätt till bistånd i form av dagersättning, kost och logi samt särskilt bidrag, för vilket Migrationsverket har huvudansvaret enligt 2 § LMA från denna dag.

Samma dag skrevs AA ut ur mottagningssystemet och hans kontantkort spärrades som en följd härav.

Den 18 juli 2018 finns följande journalanteckning med rubriken Ringer jouren angående DB. Dagens datum ringer [CC] till VVG jouren och uppger att hon har AA hemma hos [sig] och vill veta hur de ska göra gällande pengarna som AA har kvar i sitt konto när kortet är spärrat. Jag pratade med AA och [CC] och informerade dem att AA har rätt att få ut beloppet som fanns kvar på hans konto innan utbetalningen från 180711. AA har totalt 2203,33 kronor på sitt konto. Det beloppet minus 1891 = 312 kronor har AA rätt att få tillbaka. Resterande är utbetalat efter LMA avslagsbeslut den 180706, vilket han inte har rätt till.

Samma dag finns följande journalanteckning med rubriken Om sök kommer till receptionen. Läs journalen från 180718.

Den 19 juli 2018 finns följande journalanteckning med rubriken Om LMA och utbetalning rest. Sökande inkommer till Nationellt Servicecenter Göteborg för att få ut sitt restbelopp. Undertecknad meddelar att det inte längre går att betala ut restbelopp via fullmakt till en annan person. Då sökandes mottagningsärende har avslutats beslagts sökandes LMA-kort. Sökande lämnar in fullmakt för utbetalning av restbelopp vid eventuell lösning på utbetalningsproblemet av restbelopp.

[BB:s ärende]

[Den 28 augusti 2018] beslutade Migrationsverket att avslå BB:s rätt till bistånd enligt LMA. Som skäl för beslutet angavs i huvudsak följande. Tidsfristen för när du ska lämna landet frivilligt löpte ut den 27 augusti 2018 och det finns inget som talar för att det är uppenbart oskäligt att avslå din rätt till bistånd.

Samma dag skrevs BB ut ur mottagningssystemet och hans kontantkort spärrades som en följd härav.

Den 30 augusti 2018 kontaktade BB:s ombud Migrationsverket i fråga om ett belopp som satts in på kontantkortet den 24 augusti. Vid kontroll i KUB-applikationen var saldot på kortet 0 kr. Den uppgiften lämnades till ombudet som även uppmanades att själv kontrollera saldot hos banken. Ansvarig tjänsteman bevakade därefter avslutskontot.

Den 7 september 2018 informerades BB:s ombud att det denna dag fanns ett restbelopp om 702,75 kr på kontot. Ombudet informerades även om att ett

verifierat saldo från ett spärrat kort inte är omedelbart synligt för Migrationsverket utan först efter viss tid beroende på bankens hantering. En blankett för återbetalning av restbeloppet skickades till ombudet.

En utbetalningsorder avseende 702,75 kr till BB:s ombuds konto registrerades i Skapa den 18 september 2018.

Migrationsverket redovisade följande bedömning av de två ärendena.

[AA:s ärende]

Beslutet den 6 juli 2018 att avslå rätten till bistånd har registrerats korrekt i ärendehanteringssystemet. När ett beslut om att rätten till bistånd upphör fattas och utläningen skrivs ut ur mottagningssystemet spärras det bankkort som utläningen har fått disponera under sin tid som asylsökande. Tekniskt sett går detta till så att bidragsgruppen tas bort i ärendehanteringssystemet Skapa, vilket genererar en uppgift om att kortet ska avslutas som skickas till ICA Banken.

Därefter har en insättning av 1 891 kr felaktigt skett på bankkortet. Detta motsvarar en månadsutbetalning av dagersättning. Den 11 juli 2018 fanns det sålunda ett restbelopp på avslutskontot om 2 203 kr, varav 312 kr avsåg juni då AA alltså hade rätt till bistånd. Dessa 312 kr har AA rätt att få utbetalade till sig.

Det har varit korrekt att den 19 juli 2018 omhändertar AA:s bankkort (liksom hans LMA-kort) eftersom han vid denna tidpunkt inte längre hade rätt till bistånd enligt LMA från Migrationsverket.

Det saknas dokumentation i ärendet att AA har fått information om att kvarstående pengar [på] kontantkortet bör tas ut innan rätten till bistånd upphör och utskrivning sker, vilket är en brist. Han fick korrekt information om restbeloppet vid telefonsamtalet den 18 juli 2018. Vid besöket i Migrationsverkets reception dagen därpå fick han emellertid beskedet att utbetalning av restbelopp inte kunde ske till en annan persons konto. Denna information var felaktig. Den felaktiga informationen kan förklaras av att det för närvarande saknas en teknisk lösning och fastställda rutiner för uppdelning av restbelopp. En manuell utbetalning har dock varit möjlig att göra. Verket beklagar att felaktig information har lämnats till AA i fråga om utbetalning av restbeloppet. Det noteras att verket arbetar med att förbättra både de tekniska lösningarna och rutinerna för hanteringen av restbelopp.

[BB:s ärende]

När ett beslut om att rätten till bistånd upphör fattas och utläningen skrivs ut ur mottagningssystemet spärras det bankkort som utläningen har fått disponera under sin tid som asylsökande. Tekniskt sett går detta till så att bidragsgruppen tas bort i ärendehanteringssystemet Skapa, vilket genererar en uppgift om att kortet ska avslutas som skickas till ICA Banken. Banken spärrar kontantkortet direkt, avslutar kortet och överför eventuellt kvarvarande saldo, s.k. restbelopp till ett avslutskonto. Banken måste dock invänta eventuella transaktioner som inte är definitivt bokförda innan återredovisning kan ske till Migrationsverket. Det kan därför dröja ett antal dagar innan verket får besked om det finns något restbelopp på kortet.

Således finns det en teknisk förklaring till att restbeloppet från BB:s kontantkort inte var synligt för ansvarig tjänsteman den 30 augusti 2018 utan först den 7 september. Det hade givetvis varit önskvärt att BB:s ombud redan den 30 augusti hade upplysts om att ett eventuellt restbelopp blir synligt för verket först några dagar efter att kontantkortet avslutats. Uppgiften att saldoet enligt KUB-applikationen denna dag var 0 kr var dock inte felaktig i sig. Ombudet uppmanades även att kontakta ICA Banken som, såvitt framgår av anmälan, kunde upplysa om att det den 28 augusti 2018 hade funnits ett saldo om 702,75 kr på kortet. Bankens uppgift att detta saldo överförts till Migrationsverket var korrekt. I enlighet med produktavtalet mellan banken och verket hade beloppet

överförts till ett avslutskonto. Hur verket hanterat restbelopp på avslutskonton har emellertid inte banken kunnat informera ombudet om. Det är olyckligt att BB härav har fått intrycket att verket tagit hans pengar. Missförståndet kunde dock redas ut den 7 september 2018 och restbeloppet har sedermera utbetalats till honom.

Migrationsverket bedömde sammanfattningsvis att frågorna om kontantkort och restbelopp i samband med att rätten till bistånd upphört i huvudsak har hanterats korrekt enligt gällande rutiner. Verket tillade följande.

Vad beträffar AA:s ärende finns det dock inte dokumenterat att han har fått information om att kvarstående pengar på kontantkortet bör tas ut innan rätten till bistånd upphör och utskrivning sker. Han har även vid personligt besök på Migrationsverket fått felaktig information om att restbeloppet inte kunde utbetalas till en annan person. Detta är beklagligt. Arbete med att förbättra de tekniska lösningarna och rutinerna för hanteringen av restbelopp pågår.

BB har av Migrationsverket och ICA Banken fått i och för sig korrekt men ofullständig information som sammantaget har gett honom intrycket att verket tagit hans pengar. Detta är olyckligt men enligt verkets bedömning inte ett missförhållande av sådan art att verket förtjänar kritik för det inträffade.

Migrationsverket betalade ut AA:s restbelopp den 20 december 2018 efter påpekande från CC den 4 december 2018.

Rättsliga utgångspunkter

En utlänning som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring, s.k. dagersättning (se 17 § LMA). Den som vill få dagersättning ska göra en skriftlig ansökan (se 8 § förordningen om mottagande av asylsökande m.fl., FMA).

Dagersättningen betalas vanligtvis ut i förskott per månad (se 10 § FMA och 4 § Migrationsverkets föreskrifter och allmänna råd om mottagande av asylsökande m.fl., MIGRFS 2018:3). Dagersättningen kan sättas ned under vissa förhållanden, bl.a. när 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 (se 10 § fjärde stycket LMA).

Rätten till bistånd upphör normalt när uppehållstillstånd ges, när utlänningen lämnar landet eller, för vuxna utlänningar, om det inte är uppenbart oskäligt när en tidsfrist för frivillig avresa löper ut och annars när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut vinner laga kraft. Rätten till bistånd upphör dock inte när tidsfristen löper ut om beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas till följd av att Migrationsverket eller en domstol har beslutat om inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. (Se 11 § LMA.)

Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till bistånd (se 12 § LMA).

Migrationsverkets beslut enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 22 § LMA).

Det finns inga särskilda bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om återbetalning av felaktigt utbetald ersättning.

Bedömning

Utgångspunkter för bedömningen

Av utredningen framgår att Migrationsverket spärrade och avslutade AA:s och BB:s kontantkort samma dag som det beslutades att deras rätt till bistånd skulle upphöra. De pengar som fanns på korten fördes i samband med detta över till konton som Migrationsverket, men inte AA och BB, hade tillgång till. AA fick tillgång till sina pengar den 20 december 2018, dvs. drygt fem månader efter att han vänt sig till Migrationsverket och frågat efter pengarna. BB fick tillgång till de pengar som fanns på kortet knappt tre veckor efter att han vänt sig till verket och frågat efter dem.

Migrationsverket har alltså förfogat över de pengar som fanns på AA:s och BB:s kontantkort utan deras medgivande.

Migrationsverkets rätt att förfoga över pengar på en asylsökandes kontantkort

Migrationsverket har angett att verket har rätt att förfoga över pengar på en asylsökandes kontantkort eftersom pengarna enligt verket inte är civilrättsligt utbetalda förrän den asylsökande tagit ut eller använt pengarna. Bedömningen grundar sig på hur verkets avtal med banken är konstruerat och de allmänna råd som verket utfärdat till sina föreskrifter. Migrationsverket har inte närmare utvecklat vad man menar med att pengarna inte anses civilrättsligt utbetalda. En möjlig tolkning är att man syftar på att verkets faktiska rådighet över pengar på en asylsökandes kontantkort upphör först när den asylsökande tar ut dem. En annan tolkning är att verket syftar på vad som gäller för att en betalning ska bli gällande mot en tredje man.

Varken Migrationsverkets faktiska rådighet över de medel som finns på en asylsökandes kontantkort eller vad som gäller i förhållande till tredje man är dock relevant för frågan om Migrationsverket har rätt att förfoga över pengarna på kontantkortet. Det avgörande är i stället vem pengarna tillhör.

Det finns också anledning att framhålla att det handlar om utbetalningar i ett offentlighetsligt sammanhang och att förhållandet mellan en asylsökande och Migrationsverket i detta sammanhang i första hand inte är civilrättsligt. En asylsökande har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om sökanden uppfyller de förutsättningar som anges i lagen. Migrationsverket beslutar efter ansökan av den asylsökande att bevilja bistånd. Av den förordning som hör till lagen framgår att dagersättning normalt betalas ut förskottsvis per månad.

Det råder enligt min mening ingen tvekan om att dagersättning och annat ekonomiskt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som Migrationsverket satt in på en asylsökandes kontantkort tillhör den asylsökande på samma sätt som om det beviljade biståndet hade betalats ut kontant eller till

ett konto som sökanden disponerar, om det hade varit möjligt. Det innebär i sin tur att Migrationsverket inte har någon rätt att förfoga över medlen, om det inte finns något stöd för det i lagstiftningen. Detta gäller oavsett om verket rent faktiskt har en möjlighet att förfoga över medlen. Att verket, till följd av utformningen av avtalet med banken, har en möjlighet att föra över pengar från ett kontantkort som tilldelats en asylsökande till ett konto som enbart verket har tillgång till påverkar alltså inte äganderätten till pengarna och därmed inte heller verkets rätt att förfoga över dem. Detta är en självklarhet, men det kan finnas skäl att peka på att JO i ett flertal ärenden tidigare har uttalat att en myndighet inte har rätt att förfoga över enskildas pengar mot deras vilja utan stöd i lag, oavsett om myndigheten har rådighet över pengarna (se t.ex. JO 1982/83 s. 198, dnr 2566-1979, och JO 2000/2001 s. 290, dnr 565-1998).

Beträffande just den nu aktuella situationen har jag dessutom redan 2017 pekat på att det inte finns stöd i lag för Migrationsverket att förfoga över pengar som tillhör en asylsökande och att Migrationsverket inte har rätt att förfoga över de pengar som finns på de asylsökandes kontantkort (se JO:s beslut den 10 april 2017, dnr 2220-2015). Av beslutet framgår att detta gäller oavsett om den asylsökande senare bedöms sakna rätt till pengarna.

Sammanfattningsvis tillhör alltså ersättning som beviljats en asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., och satts in på ett kontantkort som denne tilldelats, sökanden. Det innebär i sin tur att Migrationsverket inte utan stöd i lag kan förfoga över medlen på kortet oavsett om det efter insättningen visar sig att sökanden helt eller delvis inte hade rätt till ersättningen. Någon rätt till återkrav av ersättning finns inte enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Verket är därmed hänvisat till att göra eventuella krav på felaktigt utbetald dagersättning m.m. gällande genom att vända sig direkt till den asylsökande, eller om någon frivillig överenskommelse inte kan uppnås, till Kronofogdemyndigheten eller domstol.

Hanteringen av AA:s och BB:s ärenden

När det gäller Migrationsverkets närmare hantering av de två aktuella ärendena gör jag följande överväganden.

Migrationsverket beslutade den 6 juli 2018 att AA inte hade rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Samma dag spärrade och avslutade verket hans kontantkort. Det framgår inte av utredningen när AA fick del av beslutet, men han har knappast haft någon möjlighet att ta ut de pengar han hade på kortet innan Migrationsverket avslutade kortet. När AA har frågat efter sina pengar hos verket har han fått information om att det inte är möjligt att få ut dem. Migrationsverket har därmed gett honom felaktig information. Migrationsverket vidtog inte heller några åtgärder för att se till att pengarna kunde betalas ut när man uppmärksammades på att AA fått felaktig information. Detta har fått till följd att AA fick tillgång till sina pengar först efter drygt fem månader. Migrationsverkets handläggning av AA:s ärende har

därmed inneburet att man utan att ha rätt till det har förfogat över AA:s pengar och har även i övrigt varit förenad med stora brister.

Det är delvis oklart hur det gick till när Migrationsverket av misstag förde över 1 891 kronor till AA:s kontantkort efter att det avslutats och – såvitt jag kan förstå – samma dag automatiskt förde beloppet vidare till verkets avslutskonto. På det underlag jag har tillgång till har jag inga synpunkter på den åtgärden.

BB:s rätt till bistånd upphörde genom ett beslut den 28 augusti 2018. Hans kontantkort spärrades och avslutades samma dag. Inte heller BB har därför haft någon reell möjlighet att ta ut sina pengar innan kortet spärrades. När BB:s ombud kontaktade Migrationsverket för att få pengarna utbetalda fick hon svaret att saldot visade att det inte fanns några pengar på kortet och att hon kunde stämma av detta med banken. Vid kontakt med banken fick hon information om att det funnits pengar kvar på kortet och att Migrationsverket fört över dessa till ett annat konto. Migrationsverket har därmed gett BB bristfällig information. BB fick tillgång till sina pengar först den 18 september 2018. Migrationsverkets hantering av BB:s ärende har därmed inneburet att man utan att ha rätt till det har förfogat över de pengar som fanns på BB:s kontantkort och har även i övrigt varit bristfällig.

Sammanfattning och avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis ska Migrationsverket kritiseras för att ha förhindrat AA och BB från att få tillgång till bistånd som beviljats dem och satts in på de kort som verket gett dem samt för att ha lämnat felaktig och bristfällig information.

Det är naturligtvis positivt att Migrationsverket tillhandahåller asylsökande ett kontantkort där ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som beviljas dem sätts in. Ett system för utbetalning av ersättning måste dock vara rättssäkert och lagenligt utformat. Det förfarande Migrationsverket har beskrivit när rätten till ersättning upphör innebär enligt min mening ett kringgående av det regelverk som lagstiftaren beslutat och ett utnyttjande av de asylsökandes utsatta ställning. Jag är mycket kritisk till Migrationsverkets sätt att hantera frågan.

Jag förutsätter att Migrationsverket ser över sitt förfarande samt säkerställer att det inte förekommer att verket, utan att det finns stöd för det, förfogar över medel som beviljats en asylsökande och satts in på det kort han eller hon tilldelats.