

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Utkast till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Justitiedepartementets dnr JU2016/01307/L7.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås en tidsbegränsad lag som innehåller bestämmelser som i vissa fall begränsar möjligheten till uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716), UtL. Lagen föreslås gälla i tre år. Genom de föreslagna förändringarna anpassas regelverket till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner.

Försäkringskassan kan inledningsvis konstatera att antalet personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att öka, däribland personer med tillstånd på ett år. Försäkringskassan har inga synpunkter på regeringens bedömning av vilka kategorier av personer som bör beviljas permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd, tiden för ett tidsbegränsat tillstånd eller vilka villkor i övrigt som ska gälla.

Emellertid kan Försäkringskassan konstatera att längden på uppehållstillståndet på ett år kan ha betydelse för den enskildes möjlighet att omfattas av svensk socialförsäkring samt få tillgång till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, SFB. Detta eftersom uppehållstillståndet både har betydelse för bedömningen av om den enskilde kan anses bosatt i Sverige enligt SFB och om förmåner kan betalas ut. Försäkringskassan pekar i sitt yttrande på tre områden; bosättningsbegreppet i SFB, betydelsen av uppehållstillstånd för att kunna få en förmån utbetald enligt SFB samt förhållandet mellan SFB och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. Försäkringskassan delar inte regeringens bedömning att förslaget som helhet kommer att innebära lättnader för myndigheter, utan bedömer att den föreslagna lagstiftningen kommer att medföra ökad handläggning för myndigheten.

Bosättningsbegreppet i socialförsäkringsbalken

Enligt 4 kap. 2 § SFB är socialförsäkringen bland annat indelad i förmåner som grundas på bosättning och förmåner som grundas på arbete. Enligt 5 kap. 2 § SFB anses en person vara bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist i landet. Enligt 5 kap. 3 § SFB ska den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här längre tid än ett år anses vara bosatt i landet.

Som följer av förarbeten till den tidigare socialförsäkringslagen (1999:799), SofL, numera 5 och 6 kap. SFB, ska reglerna om uppehållstillstånd beaktas i

bedömningen av om en person kan anses ha sin egentliga hemvist i landet. Om det finns ett uppehållstillstånd för endast en kort tid kan det enligt prop. 1998/99:119 s. 99 f. ifrågasättas om den enskilde har tillräcklig anknytning för att motivera svensk försäkringstillhörighet. Det gäller bland annat personer som beviljats tidsbegränsade tillstånd för att de har ett tillfälligt skyddsbehov. Därutöver, för att en person med ett tidsbegränsat tillstånd ska kunna få tillgång till bosättningsbaserade förmåner gäller att det kan antas att vistelsen kan komma att pågå under längre tid än ett år.

I utkastet till lagrådsremiss sägs att lagstiftaren tidigare har gjort övervägandet att en skyddsbehövande som beviljas uppehållstillstånd alltid bör beviljas uppehållstillstånd i minst ett år. Det medför att utläningen kan folkbokföras och kan komma att omfattas av socialförsäkringen (jfr prop. 2009/10:31 s. 141 och 158–160).

Det är riktigt att folkbokföringen har betydelse för bedömningen av om en person ska anses ha sin hemvist i Sverige enligt 5 kap. 2 och 3 §§ SFB. Emellertid gör Försäkringskassan en allsidig prövning utifrån bestämmelserna i SFB. Prop. 2009/10:31 behandlar vidare en lagstiftning där flyktingar och andra skyddsbehövande skulle ges permanenta uppehållstillstånd eller tidsbegränsade uppehållstillstånd på minst tre år. Endast i undantagsfall fick ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på ett år beviljas. Enligt utkastet till lagrådsremiss föreslås att flera kategorier av personer ska få tidsbegränsade uppehållstillstånd om ett år. Det rör sig således i lagrådsremissen om uppehållstillstånd med kortare giltighetstid än det som var aktuellt i prop. 2009/10:31.

Till det kommer att även om regeringen bedömer det som sannolikt att de personer som beviljas uppehållstillstånd på ett år kommer att få tillståndet förlängt, i vissa fall även permanent uppehållstillstånd, anser Försäkringskassan att det är mycket tveksamt om det går att ta hänsyn till det vid bedömningen av om den enskilde ska anses bosatt i landet enligt SFB. I en sådan bosättningsbedömning ska myndigheten väga samman olika omständigheter som kan indikera att personen kommer att vara fortsatt bosatt i landet, men i det sammanhanget är det inte möjligt att värdera sannolikheten av att en skyddsbehövande person kan komma att få ett förlängt tillstånd. Detta eftersom hänsyn till en sådan omständighet kan leda till att Försäkringskassan i praktiken gör bedömningar som faller inom ramen för Migrationsverkets ansvarsområde. Det kan vidare diskuteras om Försäkringskassan bör utgå från att en person kan antas få ett förlängt uppehållstillstånd, när Migrationsverket, som ansvarig myndighet, har utfärdat ett tillstånd på ett år, vilket i sig kan anses indikera att det kan antas att personen inte kommer att vistas längre än så i landet. Sammanfattningsvis är det alltså först när den enskilde har fått ett förlängt uppehållstillstånd som myndigheten kan beakta det i sin bedömning av om denne kan anses vara bosatt i landet.

Försäkringskassan anser att om regeringens avsikt är den att de personer som enligt utkastet till lagrådsremiss ska få tidsbegränsade tillstånd på ett år ska anses ha sin egentliga hemvist i Sverige enligt SFB, och därmed kunna omfattas av den svenska bosättningsbaserade försäkringen, behöver detta tydliggöras i lagstiftningen. Enligt Försäkringskassan räcker det inte att hänvisa till folkbokföringslagen (1991:481) och konstatera att de kan komma att omfattas av socialförsäkringen. En viss förlängning av uppehållstillståndet i

den särskilda lagen kan vara en möjlig lösning. Ett annat alternativ kan vara en särskild bestämmelse i SFB om att dessa personer ska anses bosatta i Sverige.

Utbetalning av socialförsäkringsförmåner

Enligt 5 kap. 12 § SFB får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett uppehållstillstånd börjar gälla. Enligt 6 kap. 14 § SFB krävs arbetstillstånd eller uppehållstillstånd med motsvarande verkan för att förmåner ska kunna betalas ut.

Försäkringskassan anser att dessa bestämmelser innebär att socialförsäkringsförmåner inte kan betalas ut om det inte finns ett gällande uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. Försäkringskassan anser vidare att utbetalningen av förmåner ska stoppas om en persons uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har upphört att gälla. Följaktligen kommer Försäkringskassan att stoppa utbetalningen av socialförsäkringsförmåner till personer som omfattas av utkastet till lagrådsremiss och där uppehållstillståndet eller arbetstillståndet har upphört att gälla. I det sammanhanget saknar det förutom i vissa situationer betydelse om personen har ansökt hos Migrationsverket om ett nytt tillstånd.

I sammanhanget kan noteras att enligt prop. 2009/10:31 s. 160 omfattas en utlännings vars tidsbegränsade uppehållstillstånd inte längre gäller återigen av LMA om han eller hon ansöker om förlängt uppehållstillstånd. Något som enligt propositionen får till följd att han eller hon inte får samma rätt till bosättningsbaserade förmåner som bosatta. I propositionen anges att denna begränsning inte påverkar de arbetsbaserade förmånerna. Med hänvisning till 6 kap. 14 § SFB anser Försäkringskassan dock att samma begränsning gäller för dessa förmåner.

Försäkringskassan anser att om personer med uppehållstillstånd eller arbetstillstånd som har upphört att gälla ska ha tillgång till förmåner enligt SFB medan ansökan om ett nytt tillstånd prövas krävs en lagändring i SFB. Det gäller såväl bosättningsbaserade som arbetsbaserade förmåner.

Förhållandet mellan socialförsäkringsbalken och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.m.

Enligt prop. 2009/10:31 s. 159 är SofL (numera SFB) subsidiär till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.m. (LMA). Det innebär, enligt propositionen, att en utlännings som omfattas av LMA inte har rätt till bosättningsbaserade förmåner av motsvarande karaktär som de som kan ges enligt LMA. Försäkringskassan kan hålla med om att SFB är subsidiär till LMA, men vill påpeka att utformningen av SFB inte är sådan att det är tydligt att den som omfattas av LMA inte kan ha rätt till förmåner enligt SFB. Försäkringskassan kan konstatera att det i dagsläget finns ett antal ärenden där personer anses bosatta enligt SFB, med rätt till bosättningsbaserade förmåner i enlighet med SFB, samtidigt som Migrationsverket bedömer att de kan ha rätt till bistånd enligt LMA.

Enligt 5 kap. 12 § andra stycket SFB kan inte bosättningsbaserade förmåner lämnas för tid då bistånd enligt LMA har lämnats om förmånerna är av motsvarande karaktär. Som Försäkringskassan uppfattar detta kan förmåner lämnas även om personen i och för sig omfattas av LMA, så länge som motsvarande förmåner enligt LMA inte har betalats ut. Det innebär att

Försäkringskassan i varje enskilt ärende behöver få information från Migrationsverket om ersättning enligt LMA har lämnats och vilken form av ersättning det rör sig om. Detta för att kunna bedöma om ersättningen är av motsvarande karaktär. I enskilda fall kan det även hända att båda myndigheterna betalar ut ersättning. Något som i sin tur kan resultera i att enskilda blir återbetalningsskyldiga. Till det kommer en ökad administrativ börda för myndigheterna.

Försäkringskassan anser att förhållandet mellan LMA och SFB behöver förtydligas. Om det är regeringens avsikt att den som omfattas av LMA inte ska kunna få tillgång till bosättningsbaserade förmåner enligt SFB bör detta framgå av SFB. I annat fall innebär det att den enskilde kan välja vilken lagstiftning han eller hon ska omfattas av och vilken rätt till förmåner som kan finnas.

Kostnader och andra konsekvenser

Regeringen gör bedömningen att vissa myndigheter i enskilda ärenden kan få en ökad arbetsbörda, men att förslaget som helhet kommer att innebära lättnader för myndigheter. Försäkringskassan saknar en mer ingående analys i denna del, men förstår det som att denna slutsats har sin grund i bedömningen att det totala antalet ärenden kommer att minska. Försäkringskassan delar inte denna bedömning, utan kan konstatera att antalet tidsbegränsade uppehållstillstånd, särskilt sådana om ett år med ytterligare ett till två års förlängning, innebär en ökad arbetsbörda för myndigheten. Det handlar om ökad handläggning på grund av fler ärenden och mer tidskrävande hantering i samband med bosättningsbedömningen, att kontrollera om motsvarande ersättning i enlighet med LMA har betalats ut och bevakning av tillfälliga uppehållstillstånd. I och med att Försäkringskassan anser att det inte är möjligt att få en förmån utbetald om det, i de fall det krävs, inte finns ett uppehållstillstånd kommer myndigheten i ett större antal ärenden än i dag dessutom att få stoppa utbetalningen av förmåner. Därutöver, att betala ut förmåner på nytt när den enskilde får ett nytt uppehållstillstånd. Till det kommer att vissa ärenden kommer att få administreras manuellt i stället för maskinellt.

Utöver detta påverkas Försäkringskassans handläggning av etableringstillägg och bostadsersättning, om det blir så att Arbetsförmedlingen bara får möjlighet att bevilja etableringsplaner så länge de ettåriga uppehållstillstånden gäller. På samma sätt som det blir ett uppehåll i etableringsplanerna, och därmed i etableringsersättningen, kommer det att bli ett uppehåll i Försäkringskassans handläggning och utbetalning av etableringstillägg och bostadsersättning. Något som kommer att leda till ökad administration när ersättningarna ska sökas om, samt försvåra möjligheten för den enskilde att försörja sig när de inte längre får ersättning för barn eller boende.

Försäkringskassan kan därutöver konstatera att om Migrationsverket, med anledning av långa handläggningstider och i strävan att undvika glapp i tiden mellan uppehållstillstånden, utfärdar uppehållstillstånd retroaktivt, kan även det leda till en ökad handläggning hos myndigheten. Detta på grund av en, som Försäkringskassan bedömer det, risk för ökat antal ansökningar om ersättning från kommunerna för retroaktiv tid av utbetalt försörjningsstöd som har betalats ut under uppehållet.

Det kan dock noteras att även om Migrationsverket utfärdar uppehållstillstånd retroaktivt kommer inte ersättning från Försäkringskassan att kunna lämnas från dagen då tillståndet börjar gälla, utan endast tre månader från dagen då det beviljades, 5 kap. 12 § SFB. Det innebär i sin tur att kommunerna kan komma att inte få ersättning för hela perioden som de har betalat ut försörjningsstöd.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande generaldirektör Ann Persson Grivas i närvaro av försäkringsdirektör Ulrika Havossar, verksamhetsområdeschef Kjell Skoglund och rättslig expert Christina Janzon, den senare som föredragande.

Ann Persson Grivas

Christina Janzon