

Lagrådsremiss

Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 30 maj 2013

Erik Ullenhag

Monica Rodrigo
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att fler anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande än i dag ska omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Ändringen innebär en förlängning av den tidsgräns inom vilken en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd för att omfattas av etableringslagen. Den nyanlände ska ha ansökt inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Vidare föreslås en ny begränsning som innebär att en nyanländ som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd inte omfattas av etableringslagen.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Beslut | 3 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare | 4 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 5 |
| 4 | Bakgrund och gällande rätt | 5 |
| 4.1 | Uppehållstillstånd på grund av anknytning | 5 |
| 4.2 | Etableringsreformen | 5 |
| 4.2.1 | Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare | 6 |
| 4.2.2 | Förordning om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar | 7 |
| 4.3 | Tidigare utvidgning av målgruppen | 7 |
| 5 | Målgruppen för etableringslagen utvidgas permanent | 8 |
| 5.1 | Förlängd tidsfrist | 8 |
| 5.2 | Undantag om anknytningspersonen är svensk medborgare | 11 |
| 5.3 | Bestämmelsen om undantag från tvåårsgränsen tas bort | 13 |
| 6 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 13 |
| 7 | Konsekvenser | 14 |
| 7.1 | Konsekvenser för kommuner och landsting | 14 |
| 7.2 | Konsekvenser för nyanlända | 15 |
| 7.3 | Konsekvenser för barn | 15 |
| 7.4 | Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män | 15 |
| 7.5 | Ekonomiska konsekvenser | 16 |
| 7.6 | Övriga konsekvenser | 17 |
| 8 | Författningskommentar | 18 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av promemorian Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen (Ds 2013:5) | 19 |
| Bilaga 2 | Promemorians lagförslag | 20 |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna | 21 |

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 2 a § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 2 §, och

2. ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Den angivna fristen i första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 och den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun efter den 31 december 2008.

Föreslagen lydelse

2 a §¹

Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som

a) har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 2 §, och
b) inte var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd, och

2. ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

2. För nyanlända som har ansökt om uppehållstillstånd före den 1 januari 2014 gäller 2 a § i sin äldre lydelse.

¹ Senaste lydelse 2012:1000. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

3 Ärendet och dess beredning

Arbetsmarknadsdepartementet har utarbetat departementspromemorian Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen (Ds 2013:5). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga hos Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A2013/308/IU).

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

De grundläggande bestämmelserna om anhöriginvandring när det gäller make, sambo och barn till en person som är bosatt i Sverige (anknytningspersonen) eller till hans eller hennes make eller sambo, finns i 5 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna ger rätt till uppehållstillstånd, om det inte finns särskilda skäl mot att bevilja tillstånd (5 kap. 17–17 b §§ utlänningslagen). Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att det är fråga om ett skenförhållande. Bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning finns också i 5 kap. 3 a § utlänningslagen. Uppehållstillstånd får exempelvis ges till en sökande som avser att gifta sig eller bli sambo med en anknytningsperson och till andra nära anhöriga som i hemlandet ingått i samma hushåll som anknytningspersonen, om det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

Huvudregeln är att det är den person som vill ha ett uppehållstillstånd som ska ansöka om det. En utlänning som vill ha uppehållstillstånd ska som huvudregel ha ansökt och beviljats ett sådant tillstånd före inresan till Sverige. En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ska lämnas till en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i utlänningens hemland, där ansökan också ska utredas. Om en sökande är stadigvarande bosatt i ett annat land, kan ansökan lämnas in och utredas där. Beslut om uppehållstillstånd meddelas normalt av Migrationsverket.

4.2 Etableringsreformen

Regeringens mål för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Målet ska uppnås främst genom generella insatser som når ut till hela befolkningen, oavsett födelseland eller etnisk bakgrund. De generella insatserna ska kompletteras med riktade åtgärder för att stödja och underlätta

nyanländas etablering under de första åren i Sverige. I fokus står en snabb etablering på arbetsmarknaden.

Den 1 december 2010 reformerades mottagandet av nyanlända invandrare genom att lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) infördes. Reformen innebar att staten tog över det samordnande ansvaret från kommunerna för introduktionen av målgruppen genom att Arbetsförmedlingen fick ansvar för samordningen av insatser. Staten tog också över ansvaret för de nyanländas försörjning under introduktionstiden. Statlig etableringsersättning utbetalas vid aktivt deltagande i insatser och ersättningen är lika för alla oavsett var i landet man bor.

Kommunerna har fortsatt viktiga uppgifter vid introduktionen och mottagandet av nyanlända. De ansvarar dels för centrala delar i etableringsplanerna såsom grundläggande vuxenutbildning, svenskundervisning och samhällsorientering, dels för bostadsförsörjning, tillgång till skola, förskoleverksamhet och äldreomsorg.

4.2.1 Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Etableringslagen innehåller bestämmelser om insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Av 2 § etableringslagen framgår lagens målgrupp. I första stycket anges att lagen gäller nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716), enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller enligt 21 eller 22 kap. utlänningslagen (nedan kallas de som beviljats uppehållstillstånd enligt angivna lagrum flyktingar och andra skyddsbehövande). Av 2 § andra stycket etableringslagen framgår att anhöriga som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande också omfattas av lagen. Ett villkor för att anhöriga ska omfattas av etableringslagen är emellertid att den anhörige har ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den utlänning som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun (tvåårsgränsen). Sedan den 1 februari 2013 gäller ett tidsbegränsat undantag från tvåårsgränsen. Etableringslagen gäller också en nyanländ som har fyllt 18 men inte 20 år, när uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljats enligt 2 § första eller andra stycket etableringslagen, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet.

Av 6 och 7 §§ etableringslagen framgår att Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering. Planen ska omfatta högst 24 månader och minst innehålla utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Nyanlända som medverkar till upprättande av en etableringsplan, eller deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan, har rätt till statlig s.k. etableringsersättning.

4.2.2 Förordning om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

I förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar finns bestämmelser om statlig ersättning till kommuner, landsting och kommunalförbund för mottagande av och insatser för vissa utlänningar. Den statliga ersättningen lämnas för samma målgrupp som gäller för lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, dock utan avgränsning till den nyanländes ålder. Landsting och kommuner är alltså berättigade till ersättning även för barn och personer över 65 år. Förordningen reglerar rätt till bl.a. schablonersättning, ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd, ersättning för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård och ersättning för mottagande av ensamkommande barn.

I schablonersättningen ingår kostnader för mottagandet av den nyanlände och praktisk hjälp i samband med bosättningen. Vidare ingår särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800), utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen, samhällsorientering, tolkning och andra insatser för att underlätta etablering i samhället. För personer som inte har fyllt 65 år ingår även viss ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd och administration av ärenden om sådant bistånd i schablonersättningen. Landsting har enligt förordningen rätt till ersättning för vissa hälso- och sjukvårdskostnader för skyddsbehövande och vissa andra utlänningar samt extraordinära kostnader för vårdinsatser.

4.3 Tidigare utvidgning av målgruppen

Riksdagen beslutade den 17 december 2012 om regeringens proposition med förslag om en utvidgning av målgruppen för etableringslagen (prop. 2012/13:26, bet. 2012/13:AU1, rskr. 2012/13:122). Ändringen i etableringslagen trädde i kraft den 1 februari 2013. Ändringen innebär att fler anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande omfattas av etableringslagen och utgör ett undantag från det villkor som föreskriver att den anhörige, för att omfattas av lagen, ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. En anhörig till en flykting eller annan skyddsbehövande som har ansökt om uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen första gången togs emot i en kommun omfattas av etableringslagen, under förutsättning att den anhörige ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 och anknytningspersonen först tagits emot i en kommun efter den 31 december 2008. Bakgrunden till ändringen var att antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande förväntades öka inom den närmaste tiden, till följd av ett förändrat rättsläge efter ett avgörande från Migrationsöverdomstolen den 18 januari 2012 (MIG 2012:1), som följdes av ett nytt rättsligt ställningstagande från Migrationsverket (RCI 07/2012). Förändringen

innebar en bevislätnad avseende identitet i ärenden om ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Många av de anhöriga som förväntades få uppehållstillstånd efter Migrationsöverdomstolens avgörande kunde antas falla utanför målgruppen för etableringslagen, eftersom de inte hunnit ansöka om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen togs emot i en kommun. Därmed skulle de inte ha rätt till etableringsplan och etableringsersättning. Kommunerna skulle inte heller vara berättigade till statlig ersättning för mottagandet. Kommuner med ett stort antal anknytningspersoner med anhöriga från områden där det kan vara svårt att få fram identitetshandlingar bedömdes få ett koncentrerat mottagande av anhöriga under slutet av år 2012 och under år 2013. För att upprätthålla etableringslagens intentioner att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och stärka de nyanländas förutsättningar för egenförsörjning och aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet, ansåg regeringen att dessa anhöriga borde omfattas av etableringslagen trots att de ansökt om uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen togs emot i en kommun.

Motsvarande förändring av målgruppen som gjordes för etableringslagen har även gjorts i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, för att ge kommuner och landsting möjlighet till ersättning för denna grupp anhöriga liksom för nyanlända som redan tidigare omfattades av etableringsreformen. Förändring av målgruppen har även gjorts i förordning (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

5 Målgruppen för etableringslagen utvidgas permanent

5.1 Förlängd tidsfrist

| |
|--|
| <p>Regeringens förslag: En anhörig till en flykting eller annan skyddsbehövande som har ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun, ska omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.</p> |
|--|

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget, ställer sig positiva till eller har inga invändningar mot förslaget. Ingen remissinstans har avstyrkt förslaget. *Inspektionen för socialförsäkringen* anser dock att det inte anges tillräckliga skäl till varför gränsen ska vara just sex år. *Malmö kommun* anser att tidpunkten från vilken sexårsgränsen räknas ska vara när den person som den nyanlände har anknytning till första gången folkbokfördes i Sverige, i stället för när anknytningspersonen först togs emot i en kommun.

Skälen för regeringens förslag: Staten har sedan länge tagit ett särskilt ansvar för flyktingar och andra skyddsbehövande. Säråtgärderna för denna grupp har kommit till dels för att flyktingar och andra skyddsbehövande ofta har särskilda behov, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande. Sverige har därför ansett det motiverat att ge skyddsbehövande ett mottagande och en introduktion som i vissa avseenden innebär mer omfattande insatser i jämförelse med dem som erbjuds andra invandrare. Av samma skäl har det ansetts motiverat att staten tar ett ekonomiskt ansvar för denna grupp. Det särskilda ekonomiska ansvaret omfattar även anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun.

Före införandet av etableringslagen låg huvudansvaret för mottagande och introduktion för flyktingar och andra skyddsbehövande på kommunerna, medan statliga myndigheter hade vissa stödande uppgifter. Genom etableringsreformen avsåg regeringen att tydliggöra det statliga ansvaret för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. I förarbetena till lagen framhölls att kommunerna borde avlastas och koncentrera sig på sina uppgifter att ansvara för t.ex. bostadsförsörjning, svenskundervisning, samhällsorientering, tillgång till skola, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg samt äldreomsorg.

Det finns normalt ett samband mellan antalet beviljade tillstånd inom asyprocessen och antalet ansökningar i anknytningsärenden några månader senare. Många flyktingar och andra skyddsbehövande vill återförenas med sina familjer så snart som möjligt efter att de har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. De flesta anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande ansöker inom två år. De anhöriga omfattas då av etableringslagen och har rätt till en etableringsplan och etableringsinsatser. De anhöriga får även rätt till etableringsersättning i stället för att hänvisas till ekonomiskt bistånd. Kommuner och landsting har rätt till statlig ersättning för mottagande och insatser enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar.

Det finns emellertid situationer då tvåårsgränsen visat sig vara alltför snäv, eftersom det tagit längre tid för den anhörige att förenas med anknytningspersonen i Sverige. Den anhörige har då inte rätt till särskilda etableringsinsatser och kommunen har inte rätt till särskild ersättning för mottagandet. Som exempel kan nämnas den situation som uppstod i slutet av år 2012 till följd av de förändringar i rättspraxis som innebar en

bevislättnad avseende identitet i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning. En del anhöriga som då beviljades uppehållstillstånd omfattades inte av etableringslagen. Situationen ledde till införandet av en bestämmelse om undantag från tvåårsgränsen.

Med en längre tidsgräns än två år skulle regelverket vara mer flexibelt i förhållande till oförutsedda situationer som kan fördröja återföreningen i Sverige. Det skulle innebära att villkoren för kommunernas mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande blir mer förutsebara, vilket även bör kunna bidra till en större beredskap och kapacitet från kommunernas sida att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande i framtiden.

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig är positiva till förslaget att förlänga tidsgränsen. Redan vid beredningen av förslaget om en utvidgad målgrupp för etableringslagen framförde flera remissinstanser att regeln om att anhöriga ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun borde tas bort eller ändras så att tidsfristen förlängs (prop. 2012/13:26 s. 13).

Mot denna bakgrund bör tidsgränsen inom vilken en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd för att omfattas av etableringslagen förlängas.

Eftersom riktade åtgärder i form av etableringsinsatser i första hand är tänkta som komplement till generella insatser under de första åren i Sverige, bör tidsgränsen inte vara för lång. Samtidigt måste tidsgränsen vara tillräckligt lång för att villkoren för kommunernas mottagande ska vara så förutsebara som möjligt. Vid en sammantagen bedömning anser regeringen att tidsgränsen bör förlängas på så sätt att en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom sex år i stället för inom två år.

Vad gäller tidpunkten från vilken sexårsgränsen ska räknas har *Malmö kommun* framfört att eftersom en person som har blivit kommunmottagen kan bli kvar i ett anläggningsboende i avvaktan på att den mottagande kommunen ska finna en bostad, bör den avgörande tidpunkten vara när anknytningspersonen folkbokfördes i Sverige, i stället för när personen först togs emot i en kommun. Regeringen konstaterar att eftersom en person kan folkbokföras vid en tidigare tidpunkt än då kommunmottagandet sker, skulle en sådan ändring kunna innebära en kortare tidsperiod för anhöriga att ansöka om uppehållstillstånd för att omfattas av etableringslagen än om sexårsgränsen räknas från kommunmottagandet. Regeringen ser därför inte skäl att ändra tidpunkten, utan den bör alltså räknas från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att tidsgränsen bör förlängas från två till sex år räknat från den tidpunkt då anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Motsvarande ändring i fråga om tidsgränsen bör göras i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar, så att kommuner och landsting kan få ersättning för denna grupp nyanlända på samma sätt som gäller för de nyanlända som i dag omfattas av etableringslagen. Regeringens avsikt är att säkerställa att den föreslagna utvidgade målgruppen också får rätt till hemutrustningslån på samma villkor som andra nyanlända och deras anhöriga.

Ett par remissinstanser har tagit upp problem som har samband med en utvidgad målgrupp av etableringslagen. *Länsstyrelsen i Kronobergs län*

och *Alvesta kommun* har anfört att det krävs vissa regeländringar avseende registrering av faderskap och vårdnadshavare. Det saknas dock förutsättningar att behandla dessa frågor inom ramen för detta lagstiftningsärende.

5.2 Undantag om anknytningspersonen är svensk medborgare

Regeringens förslag: En anhörig som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd ska inte omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som särskilt har yttrat sig över förslaget tillstyrker *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Länsstyrelsen i Västerbotten*, *Statskontoret* och *Centrala studiestödsnämnden* förslaget. *Arbetsförmedlingen*, *Västra Götalands läns landsting*, *Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* och *Falköpings kommun* ställer sig positiva till förslaget eller har inga invändningar mot det. Vissa av dessa remissinstanser har dock pekat på dels att den föreslagna begränsningen kan få den negativa effekten att individer medvetet väntar med att ansöka om svenskt medborgarskap, dels att anhöriga som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk medborgare kan ha samma behov av etableringsinsatser som anhöriga till anknytningspersoner som inte har blivit svenska medborgare.

Sveriges Kommuner och Landsting, *Nässjö kommun* och *Växjö kommun* avstyrker förslaget.

Några remissinstanser, bl.a. *Östhammars kommun* och *Göteborgs kommun*, är tveksamma till förslaget på grund av de effekter som kan uppstå när det gäller att tillgodose de anhörigas behov och risken för att anknytningspersonen inte ansöker om medborgarskap.

Migrationsverket anser att endast anhöriga till anknytningspersoner som vid beslutet om uppehållstillstånd fortfarande är utlänningar bör omfattas av etableringslagen och föreslår därför att beslutstillfället ska vara avgörande i stället för ansökningstillfället.

Skälen för regeringens förslag: En person som har varit bosatt i Sverige en viss tid kan ansöka om svenskt medborgarskap. En utlänning kan bli svensk medborgare efter fyra års hemvist i Sverige om utlänningen är statslös eller är att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande paragrafer i den gamla utlänningslagen. För andra utlänningar, som inte är nordiska medborgare, krävs fem års hemvist i Sverige. Villkoren i övrigt angående svenskt medborgarskap efter ansökan framgår av 11–13 §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Den förlängning av tidsgränsen från två till sex år som föreslås innebär att anknytningspersonen kan ha hunnit bli svensk medborgare när dennes

anhöriga ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Som utgångspunkt bör gälla att svenska medborgare bör behandlas lika, oavsett grunden för det svenska medborgarskapet. Detta bör även gälla i fråga om deras anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Därför bör personer som ansöker om uppehållstillstånd som anhöriga till personer som hunnit bli svenska medborgare inte omfattas av målgruppen för de riktade insatser som ges enligt etableringslagen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting, Växjö kommun, Örebro kommun* och *Göteborgs kommun*, har framfört att anhöriga som får uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk medborgare kan ha samma behov av etableringsinsatser som anhöriga till anknytningspersoner som inte har blivit svenska medborgare.

Regeringen vill framhålla att insatser enligt etableringslagen och ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar är säråtgärder för gruppen nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande. Denna grupp har ofta särskilda behov, varför det har ansetts motiverat att ge dem ett mottagande och en introduktion som i vissa avseenden innebär en positiv särbehandling i jämförelse med andra invandrare. Av samma skäl har det även ansetts motiverat att staten tar ett ekonomiskt ansvar för denna grupp. För personer som har blivit svenska medborgare är det däremot inte motiverat med säråtgärder. Eventuella behov hos deras anhöriga bör tillgodoses genom generella insatser på samma sätt som för anhöriga till övriga svenska medborgare.

Som flera remissinstanser har påpekat, bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna i Kronobergs län, Stockholms län* och *Västra Götalands län*, kan den föreslagna begränsningen medföra att anknytningspersoner medvetet väntar med att ansöka om svenskt medborgarskap för att deras anhöriga ska kunna få etableringsinsatser. *Östhammars kommun* har lyft fram att även svenskt medborgarskap är ett steg i integrationen i det svenska samhället, som kan komma att åsidosättas på grund av förslaget. Regeringen gör dock bedömningen att risken är liten för att förslaget i någon större utsträckning skulle påverka anknytningspersonens benägenhet att ansöka om svenskt medborgarskap.

Migrationsverket anser att endast anhöriga till anknytningspersoner som vid beslutet om uppehållstillstånd fortfarande är utläningar bör omfattas av etableringslagen. Genom att låta beslutstillfället bli avgörande i stället för ansökningstillfället skulle risken för olika behandling av svenska medborgare undvikas. Regeringen är medveten om att förslaget innebär att även en nyanländ som får uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk medborgare kan omfattas av etableringslagen, om anknytningspersonen har blivit svensk medborgare efter den anhöriges ansökan men före beslutet om uppehållstillstånd. Enligt regeringens mening talar dock förutsebarhetsskäl för att ansökningstillfället ska vara avgörande. Därmed undviks en situation där myndighetens handläggningstid för ansökan om uppehållstillstånd blir avgörande för om den anhöriga omfattas av etableringslagen.

Arbetsförmedlingen har framfört att Migrationsverket i dag avgör om en person omfattas av etableringslagen och att Arbetsförmedlingen inte är lämplig myndighet att utreda detta. Regeringen konstaterar att

förslaget inte innebär någon förändring i fråga om ansvaret mellan myndigheterna.

Regeringen föreslår således att endast anhöriga som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som inte var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd ska omfattas av etableringslagen.

5.3 Bestämmelsen om undantag från tvåårsgränsen tas bort

Regeringens förslag: Bestämmelsen om undantag från tvåårsgränsen i lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska tas bort.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har särskilt kommenterat förslaget.

Skälen för regeringens förslag: En ändring i lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft den 1 februari 2013. Genom lagändringen infördes en utvidgning av målgruppen för etableringslagen. Bestämmelsen anger att den tidsgräns på två år inom vilken en nyanländ ska ha ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning för att omfattas av etableringslagen inte gäller för nyanlända som har ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 om anknytningspersonen först har tagits emot i en kommun efter den 31 december 2008. Ändringen innebär, i fråga om tillämpningen av bestämmelsen, en tidsbegränsad förlängning av tidsgränsen från två år upp till fem år. Den lagändring som regeringen nu föreslår innebär att tidsgränsen förlängs från två till sex år. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014. Anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd efter den 31 december 2013 omfattas därmed av den nya bestämmelsen. I samband med att den föreslagna lagen träder i kraft bör därför bestämmelsen om undantag från tvåårsgränsen i etableringslagen tas bort.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2014. För nyanlända som har ansökt om uppehållstillstånd före den 1 januari 2014 ska 2 a § gälla i sin äldre lydelse.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Örebro kommun* anser att övergångsbestämmelsen är väl avvägd i förhållande till den tidsbegränsade bestämmelsen. *Kammarrätten i Stockholm* anser att övergångs-

bestämmelsen ger en tveksam effekt, eftersom det i vissa fall kommer att uppstå en oavsiktlig skillnad mellan den som ansöker om uppehållstillstånd före den 1 januari 2014 och den som ansöker om uppehållstillstånd från och med detta datum.

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket är den 1 januari 2014. Lagändringen bör gälla för anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd efter den 31 december 2013. Den nuvarande tidsbegränsade bestämmelsen omfattar nyanlända som har ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013, om den person som den nyanlände har anknytning till togs emot i en kommun efter den 31 december 2008. Nyanlända som har ansökt om uppehållstillstånd före ikraftträdandet kan ha en svensk medborgare som anknytningsperson. För att säkerställa att en nyanlände som har ansökt om uppehållstillstånd före ikraftträdandet inte utesluts från lagens målgrupp på grund av det föreslagna kravet på att anknytningspersonen inte ska vara svensk medborgare vid ansökningstillfället, bör en övergångsbestämmelse införas som innebär att 2 a § ska gälla i sin äldre lydelse för nyanlända som har ansökt om uppehållstillstånd före den 1 januari 2014. Som *Kammarrätten i Stockholm* har påpekat gäller inte sexårsfristen för en person som ansöker om uppehållstillstånd i slutet av december 2013 på grund av anknytning till en person som tagits emot i en kommun före den 31 december 2008. Eftersom inte heller den tidsbegränsade bestämmelsen gäller i detta fall, är tidsgränsen två år. Den nyanlände omfattas därmed inte av etableringslagen. Om den nyanlände i stället avvaktar med sin ansökan några dagar och ansöker i januari 2014 kommer sexårsfristen att gälla. Regeringen konstaterar att den föreslagna sexårsfristen är mer förmånlig i fråga om tidsgränsen jämfört med vad som gäller i dag enligt den tidsbegränsade bestämmelsen. För den som ansöker före den 1 januari 2014 kommer dock enligt övergångsbestämmelsen den tidsbegränsade bestämmelsen eller, i vissa fall, tvåårsgränsen att gälla. Enligt regeringens bedömning motiverar inte denna effekt någon annan utformning av övergångsbestämmelsen än den föreslagna.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för kommuner och landsting

Förslaget innebär att staten till större del tar ansvar för finansieringen av introduktionen för anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande. Kommunerna får statlig ersättning för mottagande av nyanlända enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar. Genom förändringen omfattar ersättningen även anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. När fler anhöriga får rätt till etableringsersättning vid deltagande i etableringsinsatser, i stället för att vara hänvisade till att söka ekonomiskt bistånd, minskar kommunernas kostnader för försörjningsstöd. Dessa kostnader påverkas också på längre

sikt av att fler får möjlighet att delta i insatser som underlättar deras etablering på arbetsmarknaden. Förslaget innebär även att landstingens rätt till ersättning för vissa hälso- och sjukvårdskostnader enligt förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar utvidgas.

Flera remissinstanser har påtalat olika konsekvenser av en ökad anhöriginvandring för kommuner och landsting. Vissa har till exempel pekat på behov av ytterligare åtgärder utöver förslaget, såsom att schablonersättningen till kommunerna bör höjas och att Migrationsverkets uppgiftsskyldighet bör utvidgas. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att de statliga ersättningarna till kommunerna behöver ses över generellt.

7.2 Konsekvenser för nyanlända

Förslaget innebär att fler nyanlända får möjlighet att delta i insatser som kan underlätta etableringen i arbets- och samhällslivet. Även anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen första gången togs emot i en kommun omfattas av etableringslagen. Därmed kan de få rätt till insatser och etableringsersättning vid deltagande i insatser enligt en etableringsplan. Förslaget innebär vidare att fler anhöriga kan erbjudas hälsoundersökning som landstingen har rätt till ersättning för enligt förordningen om statlig ersättning för vissa utlänningar.

7.3 Konsekvenser för barn

Kommuner får statlig ersättning för mottagande av nyanlända enligt förordningen om statlig ersättning för vissa utlänningar. Genom förslaget gäller det även för de barn som ansöker om uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Kommunen får därmed mer resurser för mottagandet av barnen. Förslaget innebär vidare att fler vuxna får ta del av etableringsinsatser som kan bidra till att påskynda deras etablering i både arbets- och samhällslivet. Indirekt påverkar detta även situationen och möjligheterna för deras barn. Etableringsinsatserna bidrar till att underlätta de vuxnas etablering i arbetslivet, vilket minskar risken för ekonomisk utsatthet. Deltagande i etableringsinsatser bidrar också till att öka nyanländas kännedom om och förankring i det svenska samhället, vilket påverkar deras förutsättningar att ge sina barn stöd i t.ex. skolan.

7.4 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

Förslaget förbättrar förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män. Bland annat har utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (SOU 2012:69) visat att det tar betydligt längre tid för utrikes födda kvinnor att etablera

sig på arbetsmarknaden jämfört med utrikes födda män. Cirka 60 procent av anhöriginvandrarna är kvinnor. Förslaget innebär att fler anhöriginvandrare omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och kan erbjudas etableringsinsatser som bidrar till att underlätta deras etablering i arbets- och samhällslivet. Eftersom kvinnor är i majoritet bland de nyanlända anhöriga, får förslaget störst påverkan för dem. Det undantag som införs för anhöriga till svenska medborgare innebär visserligen att något färre anhöriga får etableringsinsatser än vad som skulle ha varit fallet om detta undantag inte infördes. Förslaget som helhet innebär dock en förbättring för nyanlända anhöriga, både för män och för kvinnor.

De som deltar i etableringsinsatser får också rätt till etableringsersättning. Ersättningen är individuell och påverkas inte av inkomsterna hos andra personer i hushållet. Det skapar starkare ekonomiska incitament för båda makarna i en familj att delta i etableringsinsatser och medför bättre förutsättningar för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden.

7.5 Ekonomiska konsekvenser

Av uppgifter från Migrationsverket framgår att merparten av de anhöriga som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till flyktingar och andra skyddsbehövande under åren 2007–2011 har ansökt inom den nuvarande tvåårsgränsen. Av dem som ansökt inom två år är drygt 60 procent i åldern 0–19 år. Cirka 35 procent är i åldern 20–64 år, medan mindre än 1 procent är i åldern 65 år eller äldre. Förhållandet mellan barn och unga respektive vuxna är det omvända för de anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd efter två år. Av de nyanlända som ansökt om uppehållstillstånd efter två år är majoriteten s.k. nyetablerade förhållanden.

Av dem som fått uppehållstillstånd under 2012 har markant fler än tidigare ansökt senare än två år efter det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Merparten av dessa är anhöriga från Somalia. En övervägande majoritet är barn och unga. Det förändrade rättsläget när det gäller beviskravet avseende identitet i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning har i hög grad påverkat anhöriga från Somalia.

Tabell 1
Antal uppehållstillstånd för anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande år 2007–2012, fördelat efter ansökan räknat från den tidpunkt då anknytningspersonen först togs emot i en kommun

| Ansökan | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <2 år | 7 870 | 7 662 | 5 047 | 2 019 | 2 245 | 5 332 |
| 2-3 år | 102 | 356 | 470 | 187 | 206 | 2 977 |
| 3-4 år | 138 | 74 | 227 | 211 | 181 | 449 |
| 4 år + | 215 | 305 | 282 | 261 | 272 | 291 |
| Totalt | 8 325 | 8 397 | 6 026 | 2 678 | 2 904 | 9 049 |

Källa: Migrationsverket

Antalet anhöriga som kommer att omfattas av förslaget till förlängd tidsgräns från två till sex år beräknas i snitt motsvara omkring 700 personer årligen. Av dessa bedöms cirka 60 procent vara i åldern 20–64 år och 40 procent i åldern 0–19 år.

Förslaget innebär inte någon förändring av ansvariga myndigheters uppdrag. Förslaget leder till att något fler anhöriga kommer att omfattas av etableringsuppdraget jämfört med i dag, vilket bedöms få effekt framför allt för Arbetsförmedlingen. För övriga ansvariga myndigheter bedöms förslaget inte få några betydande ekonomiska konsekvenser.

Förslagen om utvidgad målgrupp bedöms medföra ökade kostnader i statsbudgetens utgiftsområde 13 och 14. Regeringen beräknar kostnaden enligt tabellen nedan. Riksdagen har beslutat om tilldelning av medel för 2013 enligt beräkningen (prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:AU1, rskr. 2012/13:122). Avsatta medel avser både den tidsbegränsade och den föreslagna permanenta utvidgningen av målgruppen.

Tabell 2

Beräknade kostnader för utgiftsområde 13 och 14, miljoner kronor

| Anslag | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|------|------|------|------|
| Utgiftsområde 13 | | | | |
| 1:2 Kommunersättningar | 156 | 191 | 123 | 96 |
| 1:3 Etableringsersättning | 83 | 111 | 75 | 41 |
| 1:4 Etableringslotsar och insatser | 81 | 101 | 73 | 43 |
| 1:5 Hemutrustningslån | 13 | 4 | 2 | 3 |
| Utgiftsområde 14 | | | | |
| 1:1 Arbetsförmedlingens Förvaltningsanslag | 42 | 43 | 27 | 17 |

7.6 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några eller endast försumbara konsekvenser för företagande eller små företags förutsättningar, domstolarna och miljön.

8 Författningskommentar

2 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.

Av paragrafen framgår vilka nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning som omfattas av lagens målgrupp.

I *första stycket 1* föreskrivs en ny begränsning av vilka anhöriga som omfattas av lagen. Begränsningen innebär att en nyanländ som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk medborgare inte omfattas av lagen. Avgörande är om anknytningspersonen var svensk medborgare vid tillfället då den anhörige ansökte om uppehållstillstånd i Sverige.

I *första stycket 2* föreskrivs en tidsgräns inom vilken en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd för att omfattas av etableringslagen. Den nyanlände ska ha ansökt inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Bestämmelsen innebär en förlängning av den tidigare tvåårsgränsen.

Nuvarande *andra stycket* upphävs.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagändringen träder i kraft den 1 januari 2014. För nyanlända som har ansökt om uppehållstillstånd före den 1 januari 2014 gäller dock 2 a § i sin äldre lydelse. Det innebär att för en nyanländ som ansöker om uppehållstillstånd från och med den 1 januari 2014 gäller den nya sexårsgränsen. En nyanländ som har ansökt om uppehållstillstånd före detta datum kommer däremot att omfattas av den nu upphävda bestämmelsen om undantag från tvåårsgränsen eller, i förekommande fall, den tidigare gällande tvåårsgränsen.

Sammanfattning av promemorian Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen (Ds 2013:5)

För att omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska en anhörig ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den utlänning som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun. På grund av ett förändrat rättsläge när det gäller beviskravet avseende identitet i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning, gjordes en ändring i etableringslagen som trädde i kraft den 1 februari 2013. Bestämmelsen innebär ett undantag från tvåårsgränsen för vissa anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom vissa tidsgränser.

I promemorian anges att tvåårsgränsen visat sig vara alltför snäv och att det finns ett behov av en permanent utvidgning av etableringslagens målgrupp. En förlängning av tidsgränsen från två år till sex år föreslås därför. Motsvarande förändring av tidsgränsen föreslås i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Det anges även att det bör säkerställas att den utvidgade målgruppen får rätt till hemutrustningslån på samma villkor som andra nyanlända och deras anhöriga.

I promemorian anges vidare att den föreslagna förlängningen av tidsgränsen innebär att anknytningspersonen kan ha hunnit bli svensk medborgare när dennes anhöriga ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Svenska medborgare bör behandlas lika, oavsett grunden för det svenska medborgarskapet. Det bör även gälla i förhållande till deras anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Mot denna bakgrund föreslås att en anhörig som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som var svensk medborgare vid ansökningstillfället inte ska omfattas av etableringslagen, och inte heller av målgruppen för förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och förordningen om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Det föreslås att den tidsbegränsade utvidgningen av etableringslagens målgrupp tas bort. Lagändringarna förelås träda i kraft den 1 januari 2014. Promemorians förslag innebär även att en övergångsbestämmelse införs som föreskriver att för nyanlända som har ansökt om uppehållstillstånd före den 1 januari 2014 gäller 2 a § etableringslagen i dess äldre lydelse.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 2 a § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2012:1000

Föreslagen lydelse

2 a §

Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 2 §, och

2. ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Den angivna fristen i första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 och den person som den nyanlände har anknytning till togs emot i en kommun efter den 31 december 2008.

Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 2 § *men som inte var svensk medborgare vid ansökningstillfället*, och

2. ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

2. För nyanlända som har ansökt om uppehållstillstånd före den 1 januari 2014 gäller 2 a § i dess äldre lydelse.

Remissyttranden har avgetts av följande remissinstanser: Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Migrationsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Inspektionen för socialförsäkringen, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statskontoret, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, Alvesta kommun, Fagersta kommun, Falköpings kommun, Forshaga kommun, Göteborgs kommun, Katrineholms kommun, Kungsbacka kommun, Malmö kommun, Nässjö kommun, Stockholms kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Örebro kommun, Östhammars kommun, Övertorneå kommun, Kronobergs läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige (SIOS).

Borlänge kommun, Kungsbacka kommun, Norrköpings kommun, Söderhamns kommun, Rädda barnen och Svenska röda korset har beretts tillfälle att yttra sig, men har avstått från det.