

Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24548-4

ISSN 0284-6012

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 5 |
| 1 Författningsförslag | 7 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 7 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl..... | 9 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)..... | 13 |
| 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. | 16 |
| 2 Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande och nyanlända | 17 |
| 2.1 Tillgång till de sociala välfärdssystemen för personer som vistas i Sverige | 17 |
| 2.2 Statliga ersättningar till kommunerna | 20 |
| 3 Regelverket behöver anpassas till att huvudregeln under en period kommer att vara att uppehållstillstånd är tidsbegränsade | 21 |
| 3.1 En tillfällig lag med begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige | 21 |
| 3.2 Hur den tillfälliga lagen påverkar tillgången till de sociala trygghetssystemen | 22 |
| 3.2.1 Folkbokföring och bosättning enligt socialförsäkringsbalken | 22 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.2.2 | Arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner och arbetslöshetsersättning | 24 |
| 3.2.3 | Etableringsinsatser | 25 |
| 3.2.4 | LMA blir tillämplig igen | 26 |
| 3.2.5 | Oklart vilket regelverk som gäller i fråga om hälso- och sjukvård och tandvård..... | 26 |
| 3.3 | Inriktningen på åtgärderna och förhållandet till pågående utredningsarbete..... | 26 |
| 4 | Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd | 29 |
| 4.1 | Den som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd ska inte omfattas av mottagandesystemet på nytt | 29 |
| 4.2 | Tillgång till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken | 31 |
| 4.3 | Tillgång till studiestöd..... | 32 |
| 5 | EU-medborgare i mottagandesystemet | 35 |
| 5.1 | Mottagande av EU-medborgare som ansöker om asyl | 35 |
| 5.1.1 | Gällande regler om EU-medborgare som söker asyl | 35 |
| 5.1.2 | Den fria rörligheten för arbetstagare och för icke-aktiva migranter | 36 |
| 5.2 | Huvudregeln bör vara att EU-medborgare undantas från LMA | 37 |
| 6 | Mottagande av personer som ska överföras enligt Dublinförordningen | 39 |
| 6.1 | Det som gäller enligt LMA vid avvisning och utvisning ska gälla också vid beslut om överföring..... | 39 |
| 7 | Ikraftträdande och övergångsbestämmelser | 41 |
| 8 | Kostnader och andra konsekvenser | 43 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 9 | Författningskommentar | 49 |
| 9.1 | Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken | 49 |
| 9.2 | Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl..... | 50 |
| 9.3 | Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)..... | 52 |
| 9.4 | Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. | 55 |

Sammanfattning

I promemorian lämnas förslag till ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. som innebär att den som ansöker om ett fortsatt uppehållstillstånd innan det tidigare tillståndet löper ut inte ska återgå till mottagandesystemet hos Migrationsverket eller till en mer begränsad rätt till vård. Det lämnas också förslag till ändringar i socialförsäkringsbalken och studiestödslagen som innebär att bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner samt studiehjälp och studiestöd ska kunna betalas ut även om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd lämnas in innan tillståndet löper ut. Förslagen syftar till att kunna behålla ett sammanhållet mottagande när tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lag med begränsningar av möjligheten att beviljas uppehållstillstånd i Sverige som gäller sedan den 20 juli 2016 är huvudregel. Ett sammanhållet mottagande gynnar enskildas möjlighet till etablering i samhället och minskar den administrativa bördan för flera myndigheter och kommuner.

I promemorian lämnas också förslag till ändringar i LMA som innebär att EU-medborgare endast ska omfattas av lagen om det finns synnerliga skäl och att ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpning av lagen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

12 §¹

Till den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fort-

¹ Senaste lydelse 2010:110

satt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Förmåner enligt första stycket lämnas dock inte för tid då bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

dels att 1 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 a - 1 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15

¹ Senaste lydelse 2013:647.

eller 15 b § utlänningslagen omfattas inte av denna lag. Det samma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

I 2 och 3 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommandebarn).

Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

1 a §

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Utlänningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av denna lag endast om det finns synnerliga skäl för att de ska omfattas av lagen.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 3 som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt denna lag har upphört omfattas inte av lagen om de

ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen omfattas inte av denna lag. Det samma gäller en utlänning för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

1 b §

I 2 och 3 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

1 c §

Ett beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och

mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (Dublinförordningen) ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av denna lag.

9 §²

Bistånd enligt 17–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 3. *Bistånd lämnas dock inte, om ansökan om uppehållstillstånd avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.*

Bistånd enligt 17–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 3.

² Senaste lydelse 1994:137

1.3 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395) dels att 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 4 a § och 3 kap. 4 a § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 4 §¹

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om det finns särskilda skäl för det.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om *den studerande har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller som har*

¹ Senaste lydelse 2013:608

beviljats enligt den lagen eller om det finns särskilda skäl för det.

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

4 a §

Studiehjälp får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

3 kap.

4 §²

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

² Senaste lydelse 2013:608

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om det finns särskilda skäl för det.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om *den studerande har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller som har beviljats enligt den lagen* eller om det finns särskilda skäl för det.

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

4 a §

Studiemedel får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Denna lag omfattar utlännningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,
3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller
4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen.

Sådana utlännningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats beslut om avvísning eller utvisning. Det gäller dock inte utlännning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Utläningar som avses i första stycket 1 ska inte omfattas av denna lag om de är folkbokförda i Sverige och ansöker om ett fortsatt uppehållstillstånd på samma grund som ett tidigare tillstånd eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

¹ Senaste lydelse 2013:647.

2 Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande och nyanlända

2.1 Tillgång till de sociala välfärdssystemen för personer som vistas i Sverige

Det som i de flesta fall är avgörande för vilken social trygghet en person som vistas i Sverige har rätt till, dvs. vilka sociala förmåner han eller hon är berättigad till och vilken hälso- och sjukvård som ska erbjudas honom eller henne, är om personen anses bosatt här. Kriterierna för när en person anses bosatt i Sverige varierar mellan olika lagar men ledning för tolkningen av bosättningsbegreppet hämtas ofta från bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481).

Enligt folkbokföringslagen ska en person anses vara bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila i landet under minst ett år. Den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd ska dock inte folkbokföras om han eller hon saknar ett sådant tillstånd (4 § första stycket). Bestämmelserna i folkbokföringslagen innebär således att en utlänning som flyttar till Sverige och avser att tillbringa minst ett år här ska folkbokföras förutsatt att han eller hon har ett uppehållstillstånd när ett sådant krävs. Den som är bosatt i folkbokföringslagens mening har rätt till en rad förmåner. Det gäller t.ex. vård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), förkortad HSL, där landstingen ansvarar för att erbjuda god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget (3 §) och tandvård där landstingen enligt tandvårdslagen (1985:125) ansvarar för att erbjuda en god tandvård för dem som är bosatta inom landstinget (5 §). Folkbokföringen styr även vem som omfattas av insatser

enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, nedan kallad etableringslagen, (2 §) och lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, nedan kallad bosättningslagen (2 och 3 §§). Även skollagen (2010:800) använder folkbokföringen som definition för bosättning (29 kap. 2 §). Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt och rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (7 kap. 2 och 3 §§).

När det gäller tillgång till förmåner på socialförsäkringsområdet gäller ett annat bosättningsbegrepp än det som finns i folkbokföringslagen. Enligt socialförsäkringsbalken anses en person vara bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist i landet. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här längre tid än ett år ska anses vara bosatt i landet (5 kap. 2 § och 3 § andra stycket). För att omfattas av socialförsäkringskyddet ska den enskilde dessutom uppfylla de särskilda villkoren i 5 kap. socialförsäkringsbalken. Ett sådant villkor är att den enskilde har uppehållstillstånd (5 kap. 12 §). En person som anses vara bosatt i Sverige enligt bestämmelserna i 5 kap. socialförsäkringsbalken är försäkrad för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna, t.ex. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, underhållsstöd, garantipension och bostadsbidrag.

Vissa förmåner är emellertid inte knutna till bosättning i Sverige utan i stället till uppehållstillståndet i sig. Det gäller t.ex. rätten till studiestöd. För rätt till studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395) krävs som huvudregel ett permanent uppehållstillstånd (2 kap. 4 § och 3 kap. 4 §). Lån till hemutrustning kan beviljas till den som har fått uppehållstillstånd och som har tagits emot i en kommun efter att ha varit registrerade vid en flyktingförläggning enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Asylsökande anses inte bosatta i Sverige enligt de nämnda bestämmelserna men har tillgång till vissa begränsade förmåner enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Det handlar bl.a. om rätt till logi och dagersättning. Vuxna asylsökande har också tillgång till viss begränsad vård enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. Asylsökande barn har däremot tillgång till samma hälso-, sjukvård och tandvård som bosatta barn. Asylsökande har enligt skollagen rätt

till utbildning i gymnasieskola och gymnasiesärskola under förutsättning att de har påbörjat utbildningen innan de har fyllt 18 år (29 kap. 3 §).

I vissa fall kan personer omfattas av LMA även efter det att de har beviljats ett uppehållstillstånd. Utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt LMA även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd enligt LMA under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd. Även den som haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av skyddsskäl omfattas i 1 § LMA om han eller hon ansöker om ett nytt sådant uppehållstillstånd när det första löper ut. Den som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av liknande karaktär (1 § andra stycket LMA). Bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken lämnas inte heller för tid som bistånd enligt LMA har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär (5 kap. 12 § andra stycket socialförsäkringsbalken).

Socialförsäkringsbalken innehåller också bestämmelser om arbetsbaserade förmåner som t.ex. föräldrapenning på grundnivå eller sjukpenningnivå, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, inkomstrelaterad sjukersättning, arbetsskadeersättning och inkomstgrundad ålderspension. Förmånerna regleras i 6 kap. socialförsäkringsbalken. För att vara berättigad till arbetsbaserade förmåner krävs att man arbetar i Sverige (6 kap. 2 §). Den som enligt utlänningslagen behöver ha arbetstillstånd eller ett uppehållstillstånd med motsvarande verkan har inte rätt till arbetsbaserade förmåner förrän ett sådant tillstånd har beviljats. Ersättning, med undantag för arbetsskadeersättning, får lämnas tidigast från och med den dag då tillståndet börjar gälla (6 kap. 14 §).

Personer som har ett permanent uppehållstillstånd behöver inte ha arbetstillstånd (2 kap. 8 c § 3 och 6 kap. 1 § UtL). En ansökan om arbetstillstånd får inte beviljas efter inresan i Sverige. Detta gäller dock inte för personer som kan få ett uppehållstillstånd beviljat efter inresan i Sverige (6 kap. 3 och 4 §§ UtL). Utlänningslagens bestämmelser om vem som måste ha ett arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige kompletteras av en bestämmelse i utlänningsförordningen (2006:97). Den som har haft arbetstillstånd för

en tid av minst sex månader och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om förlängning, behöver inte ha arbetstillstånd för tiden till dess att tillståndsfrågan har avgjorts eller, om beslut om utvisning meddelas, till dess utvisningsbeslutet har fått laga kraft (5 kap. 3 § andra stycket).

Personer som arbetar i Sverige kan också ha rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen om de blir arbetslösa. Ersättning från arbetslöshetsförsäkringen regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förutsätter att personen uppfyller de allmänna villkoren i den. Det handlar bl.a. om att vara anmäld hos Arbetsförmedlingen och att stå till arbetsmarknadens förfogande. Det ställs också krav på att personen har arbetat i viss omfattning för att uppfylla det s.k. arbetsvillkoret (9 och 12–15 §§).

2.2 Statliga ersättningar till kommunerna

Det är staten som ansvarar för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Kommunerna får därför ersättning av staten för sina kostnader för mottagandet. De statliga ersättningarna till kommunerna för mottagandet påverkas av om personen är asylsökande eller om uppehållstillstånd har beviljats. Den asylsökande ska av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning (3 § LMA). Under den tid som ansökan om uppehållstillstånd prövas ansvarar Migrationsverket för boende, dagersättning och särskilt bidrag, t.ex. för vinterkläder, enligt LMA och staten ersätter asylsökandes sjukvård. När uppehållstillstånd beviljats ska Migrationsverket anvisa en kommun som ska ta emot nyanlända för bosättning. Enligt bosättningslagen är en kommun skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Kommunen har rätt till ersättning för mottagandet av personer som har fått uppehållstillstånd, huvudsakligen enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare.

Även under den tid som ansökan om uppehållstillstånd prövas har kommunerna rätt till ersättning för ensamkommande barn som placeras i en kommun direkt vid ansökan enligt 3 § LMA. Ersättning betalas enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

3 Regelverket behöver anpassas till att huvudregeln under en period kommer att vara att uppehållstillstånd är tidsbegränsade

3.1 En tillfällig lag med begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Sedan den 20 juli 2016 gäller lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, nedan kallad den tillfälliga lagen. Det är en tillfällig lag som i vissa fall begränsar möjligheten till uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716). Den tillfälliga lagen innebär bl.a. att uppehållstillstånd som huvudregel ska vara tidsbegränsade. Tidigare beviljades som huvudregel permanenta uppehållstillstånd till skyddsbehovande. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen kan förlängas. Det skyddsbehov som ligger till grund för det tidsbegränsade uppehållstillståndet kommer i regel att finnas kvar när tillståndet löper ut vilket innebär att många kommer att beviljas ett fortsatt uppehållstillstånd. Även om personen ansöker om fortsatt uppehållstillstånd innan det första tillståndet löper ut finns en risk för att ansökan inte hinner prövas innan tillståndet har upphört att gälla. Den tillfälliga lagen innebär således att personer som har vistats en längre tid i Sverige med uppehållstillstånd riskerar att hamna i en situation där de under en period saknar giltigt uppehållstillstånd. Enligt 5 kap. 18 § utlänningslagen kan en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd beviljas efter inresan i Sverige. Det innebär att de som ansöker om ett fortsatt uppehållstillstånd vistas lagligt i Sverige under ansökningstiden.

Som framgår av avsnitt 2.1 kan det förhållande att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel och att dessa måste förnyas påverka vilka välfärdsförmåner personer som beviljas uppehållstillstånd i Sverige har rätt till.

För att skapa ett andrum för svenskt flyktingmottagande presenterade regeringen den 24 november 2015 åtgärder, bl.a. den tillfälliga lagen, i syfte att kraftigt minska antalet asylsökande, samtidigt som kapaciteten i mottagandet och etableringen skulle förbättras. För detta krävs en jämnare fördelning av asylsökande inom EU. Lagen har däremot inte till syfte att förändra systemet för mottagande av dem som beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Det är därför nödvändigt att analysera om några författningsändringar behövs med anledning av att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel, vilket också påpekades i förarbetena till den tillfälliga lagen. En av utgångspunkterna för detta arbete ska enligt dessa förarbeten vara att fördelningen av ansvaret för utläningar som beviljats uppehållstillstånd inte ska förändras. Av förarbetena framgår också att regeringen anser att alternativt skyddsbehövande bör beviljas tillstånd som är tretton månader för att undvika risken att skyddsbehövande i vissa fall inte skulle omfattas av de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna (prop. 2015/16:174 s. 31–32). Det innebär t.ex. att personer som har fått ett uppehållstillstånd inte ska lämna etableringsuppdraget för att på nytt omfattas av det mottagandesystem som Migrationsverket ansvarar för.

3.2 Hur den tillfälliga lagen påverkar tillgången till de sociala trygghetssystemen

3.2.1 Folkbokföring och bosättning enligt socialförsäkringsbalken

Den tillfälliga lagen innebär att en person som beviljas uppehållstillstånd som flykting beviljas ett uppehållstillstånd som är giltigt i tre år och en alternativt skyddsbehövande i 13 månader (5 §). Även personer som beviljas tillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder ska beviljas uppehållstillstånd som är giltiga i 13 månader (12 och 15 §§). En utlänning som beviljas ett uppehållstillstånd om minst

ett år ska folkbokföras och anses bosatt här i folkbokföringslagens mening. För att anses bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken krävs att personen har ett uppehållstillstånd som gäller längre tid än ett år. Eftersom de tidsbegränsade uppehållstillstånden enligt den tillfälliga lagen har tillräckligt lång giltighetstid för att kunna ligga till grund för folkbokföring och för att personen ska kunna anses vara bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken kommer de som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen att omfattas av de flesta delar av välfärdssystemet på samma sätt som om de hade fått ett permanent uppehållstillstånd. Det blir heller ingen skillnad i förhållande till förmåner som inte ställer något krav på att uppehållstillståndet har en viss längd, t.ex. hemutrustningslån.

Fråga uppkommer emellertid om vad som gäller när uppehållstillståndet löper ut. Även om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd lämnas in innan det första tillståndet löper ut är det långt ifrån säkert att den hinner prövas innan tillståndet har upphört att gälla. En faktor av betydelse i sammanhanget är Migrationsverkets handläggningstider som f.n., och en längre tid framöver, kan förväntas vara ovanligt långa till följd av förra höstens stora antal asylsökande i Sverige. Folkbokföringslagens bestämmelser om avregistrering är inte kopplade till att en persons uppehållstillstånd löper ut. Det är i stället var personen kan antas vistas som avgör om han eller hon ska avregistreras från folkbokföringen. Enligt folkbokföringslagen ska den som kan komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Om en person som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i landet saknar ett sådant tillstånd ska det särskilt beaktas vid bedömningen av om det finns skäl att avregistrera någon från folkbokföringen (20 §). Enligt förarbetena till folkbokföringslagen är en viktig utgångspunkt för folkbokföringen att personer inte ska riskera att avregistreras enbart av det skälet att handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd drar ut på tiden eller att det uppstår någon form av missförstånd i ett sådant ärende (prop. 2012/13:120 s. 56). Det förhållande att en persons uppehållstillstånd löper ut innebär således inte i sig att personen ska avregistreras från folkbokföringen.

När det gäller socialförsäkringsförmåner innebär däremot ny domstolspraxis att personer vars tidsbegränsade uppehållstillstånd

har upphört att gälla inte längre kan få bosättningsbaserade förmåner utbetalade. Enligt 5 kap. 12 § första stycket socialförsäkringsbalken får dessa förmåner betalas ut till den som enligt utlänningslagen behöver ha uppehållstillstånd tidigast från och med den dag ett sådant tillstånd börjar gälla, om det inte finns synnerliga skäl för att betala ut förmånen även om sådant tillstånd inte har beviljats. Enligt ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen innebär den bestämmelsen att den försäkrade vid tidpunkten för försäkringsfallet måste ha ett uppehållstillstånd för att få bosättningsbaserade förmåner. En förlust av ett uppehållstillstånd eller det förhållandet att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd upphört att gälla medför således att den försäkrade inte har rätt till bosättningsbaserade förmåner. Endast om det finns synnerliga skäl kan förmåner betalas ut trots att det inte finns något uppehållstillstånd beviljat (HFD 2016 ref. 43). Det förhållandet att ett glapp mellan tidsbegränsade uppehållstillstånd kan påverka rätten till socialförsäkringsförmåner är alltså en problematik som har funnits även innan den tillfälliga lagen började gälla. Den tillfälliga lagen innebär dock att detta kommer att bli mer omfattande och påverka fler personer än tidigare.

3.2.2 Arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner och arbetslöshetsersättning

När det gäller arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner finns ett krav på arbetstillstånd som motsvarar det krav på uppehållstillstånd som gäller för bosättningsbaserade förmåner. Kravet gäller den som enligt utlänningslagen behöver ha ett sådant tillstånd. Den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd behöver arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Eftersom en utlänning som behöver arbetstillstånd får arbeta i Sverige utan arbetstillstånd under den tid en ansökan om arbetstillstånd prövas kan arbetsbaserade förmåner betalas ut när ett tidigare tillstånd har upphört att gälla förutsatt att personen har sökt om ett nytt tillstånd i tid. Det förhållandet att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel och att det därmed kommer att krävas arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige kommer därför inte att påverka rätten till arbetsbaserade förmåner.

Rätten till arbetslöshetsersättning påverkas inte av vilken typ av uppehållstillstånd som personen har beviljats utan är beroende bl.a. av i vilken omfattning personen har arbetat.

3.2.3 Etableringsinsatser

När en person har fått uppehållstillstånd ska Arbetsförmedlingen enligt etableringslagen upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering, en s.k. etableringsplan. Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer och innehålla bl.a. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Planen ska omfatta högst 24 månader (6–8 §§). Av etableringslagens förarbeten framgår att etableringsplaner kan behöva revideras för en nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som har lämnat in en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd (prop. 2009/10:60 s. 70).

När det gäller insatser enligt etableringslagen har en departementspromemoria nyligen remitterats, med förslag som syftar till att minska onödig administration och skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i uppdraget (Ds 2016:35 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet). I promemorian föreslås den nuvarande etableringslagen ersättas av en ny lag som i huvudsak reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Av den nya lagen ska det uttryckligen framgå att lagen gäller även för nyanlända som har haft ett uppehållstillstånd och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett fortsatt tillstånd. Det innebär att nyanlända under hela perioden för prövningen av ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommer att omfattas av Arbetsförmedlingens ansvar att erbjuda etableringsinsatser. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

I promemorian föreslås också att etableringsinsatserna i högre grad ska regleras på förordningsnivå. Arbetet med de nya förordningarna pågår för närvarande inom Regeringskansliet. Ambitionen är att det faktum att individens ansökan om fortsatt uppe-

hållstillstånd ännu inte har hunnit prövas inte ska innebära någon begränsning av individens tillgång till etableringsinsatser.

3.2.4 LMA blir tillämplig igen

LMA omfattar bl.a. utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller som annan skyddsbehövande (1 §). Det innebär att en person som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande omfattas av LMA och har rätt till bistånd enligt den lagen. En följd av detta är att rätten till vissa av de förmåner som den enskilde har haft rätt till under tiden han eller hon har haft uppehållstillstånd faller bort eller begränsas. Det gäller t.ex. bistånd enligt socialtjänstlagen och bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

Eftersom den som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd omfattas av LMA ska han eller hon på nytt skrivas in i Migrationsverkets mottagningssystem. Den enskilde kan då välja att flytta till ett anläggningsboende i Migrationsverkets regi och i sådana fall har kommunen inte längre någon rätt till ersättning för mottagandet.

3.2.5 Oklart vilket regelverk som gäller i fråga om hälso- och sjukvård och tandvård

Lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. omfattar utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller som annan skyddsbehövande (1 §). Det innebär att en person som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande omfattas av lagen. Visserligen är personen fortfarande folkbokförd och omfattas därmed också av HSL och tandvårdslagen. Det saknas emellertid reglering om vilken lagstiftning som har företräde i en sådan situation.

3.3 Inriktningen på åtgärderna och förhållandet till pågående utredningsarbete

Det finns starka skäl för att behålla ett sammanhållet och effektivt mottagande, både för att ge den enskilde möjlighet till en god

etablering i samhället och för att ge myndigheter och kommuner goda förutsättningar för sin verksamhet. Den tillfälliga lagen bör därför inte leda till att personer ska återgå till mottagandesystemet eller tvingas avstå från förmåner och etableringsinsatser endast av det skälet att hans eller hennes ansökan om fortsatt uppehållstillstånd ännu inte har hunnit prövas. En sådan ordning skulle riskera att skapa stora praktiska problem för individen och även riskera att försvåra etablering i arbets- och samhällslivet. Om rätten till förmåner skulle falla bort är det sannolikt att många inte längre skulle ha råd att bo kvar i den kommun där de påbörjat sin etablering utan vara tvungna att lämna bosättningskommunen för att få en boendeplats på ett av Migrationsverkets anläggningsboenden. Om personen sedan skulle bli beviljad ett fortsatt uppehållstillstånd och han eller hon vill bli erbjuden boende i en kommun i enlighet med bosättningslagen, är det inte säkert att anvisning kan ske till samma kommun där personen bodde efter att det första uppehållstillståndet beviljades. Detta är inte rimligt utifrån perspektivet att individen bör ges så goda och stabila förutsättningar som möjligt att etablera sig i arbets- och samhällslivet. En sådan ordning skulle sannolikt innebära en ökad stress och ohälsa för de som drabbas. Ur ett barnperspektiv skulle en sådan bristande kontinuitet i boendet innebära återkommande uppbrott och byte av förskola och skola. Det skulle också innebära att kommuner och myndigheter skulle drabbas av ökade kostnader och en besvärlig och ofta onödig administration. Som exempel kan nämnas att Migrationsverket skulle behöva ha beredskap för att skriva in personer i mottagandesystemet på nytt och ordna boende. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten skulle behöva dra in utbetalningar av förmåner i samband med att uppehållstillstånd löper ut och därefter börja betala ut igen när uppehållstillstånd beviljas. Uppstår det fel kan det bli aktuellt med återkrav eller retroaktiva utbetalningar. För kommunerna kan det bli det svårt att planera mottagandet, inte minst när det gäller utbildningsinsatser i förskola, skola och gymnasieskola.

De konsekvenser för mottagandet av nyanlända som den tillfälliga lagen ger upphov till bör därför åtgärdas med utgångspunkten att personer som en gång fått ett uppehållstillstånd och som omfattas av olika delar av välfärdssystemet ska fortsätta att omfattas av försäkring och förmåner ska kunna fortsätta att betalas ut

tills dess att det finns ett lagkraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning. En förutsättning bör dock vara att den enskilde har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd medan det tidigare tillståndet fortfarande gäller.

I denna promemoria görs inga överväganden om det kan finnas skäl för att förändra förmånerna eller systemen i sig. Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av försäkringsvillkoren i de svenska sociala trygghetssystemen och deras tillämpning utifrån de nya förutsättningar som globaliseringen ger i en unionsrättslig och internationell kontext (dir. 2014:109 och 2015:133). Syftet är att ta fram ett tydligt, hållbart och lättillgängligt regelverk avseende försäkringstillhörighet som skapar goda förutsättningar för gränsöverskridande personrörlighet samt en effektiv och rättssäker myndighetsadministration. Utredaren ska bl.a. analysera hur försäkringsvillkoren i de svenska trygghetssystemen förhåller sig till unionsrätten och internationella förhållanden i övrigt och lämna förslag på vilka principer som ska gälla, främst avseende försäkringstillhörighet. Utredningen, som antagit namnet Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet (S 2014:17), förkortad ToR-utredningen, ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2017. När det gäller föräldraförsäkringen specifikt pågår också ett utredningsarbete (dir. 2016:10). Utredningen har tagit namnet En modern föräldraförsäkring och presenterade delbetänkandet Begränsningar i föräldraförsäkringen för föräldrar som kommer till Sverige med barn (SOU 2016:73) den 28 oktober 2016. Betänkandet bereds nu i Regeringskansliet.

4 Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd

4.1 Den som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd ska inte omfattas av mottagandesystemet på nytt

Förslag: Den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt LMA har upphört ska inte omfattas av LMA om han eller hon ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

Den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige ska inte omfattas av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. om den sökande är folkbokförd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

Skälen för förslaget: Personer som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av skyddsskäl omfattas enligt nuvarande ordning av LMA om han eller hon ansöker om ett nytt sådant uppehållstillstånd när det första tillståndet löper ut. Han eller hon omfattas i en

sådan situation också av lagen om hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl.

För att undvika de negativa konsekvenser som uppkommer för den enskilde och de kostnader som kan uppstå om schablonutbetalningar ska ske vid flera tillfällen bör en asylsökande som regel endast omfattas av mottagandesystemet vid den första ansökan om uppehållstillstånd. Enligt 9 § LMA undantas vissa av dem som omfattas av lagen från rätten till bistånd enligt lagen när de ansöker om förlängning av ett tidigare uppehållstillstånd på i övrigt oförändrade villkor. Även om enskilda enligt den bestämmelsen undantas från rätten till bistånd anses de enligt praxis ändå vara omfattade av LMA vilket har betydelse för kommunernas rätt till ersättning (HFD 2013 ref. 83). Den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i den tillfälliga lagen bör därför helt undantas från LMA. För att vara undantagen från lagens tillämpningsområde bör det krävas att den enskilde har ansökt om fortsatt uppehållstillstånd medan det tidigare tillståndet fortfarande gäller. En regel med en sådan innebörd bör införas i LMA. Med en sådan ordning blir det undantag som i dag finns i 9 § LMA överflödigt och bör tas bort.

Den som är folkbokförd i Sverige omfattas av HSL och tandvårdslagen. För att tydliggöra att en person som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring ska ha tillgång till sjukvård enligt HSL och till tandvård enligt tandvårdslagen även under handläggningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd bör det även i lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. införas ett undantag för de som ansöker om ett fortsatt eller ett nytt uppehållstillstånd. Undantaget bör gälla en person som är folkbokförd i Sverige och som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i den tillfälliga lagen innan det tidigare uppehållstillståndet har upphört att gälla.

4.2 Tillgång till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken

Förslag: Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner få fortsätta att lämnas utan hinder av att uppehållstillståndet har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

Skälen för förslaget: Enligt socialförsäkringsbalkens bestämmelser får bosättningsbaserade förmåner lämnas till en person som enligt utlänningslagen behöver ha uppehållstillstånd tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla. Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att det innebär att ett giltigt uppehållstillstånd krävs också för att kunna fortsätta att betala ut förmåner och att rätten till förmåner upphör då ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut (HFD 2016 ref. 43).

Om en person har beviljats ett uppehållstillstånd som innebär att han eller hon anses bosatt här och därmed har fått tillgång till bosättningsbaserade förmåner kan det skapa stora problem för individen att han eller hon faller ur systemet när tillståndet löper ut. Det är inte rimligt ur ett etableringsperspektiv. Vidare innebär det att kommuner och myndigheter skulle drabbas av ökade kostnader och en besvärlig och ofta onödig administration. Så länge personen vistas lagligt i Sverige bör därför rätten till förmåner för den som en gång har beviljats sådana finnas kvar. Det bör därför införas en regel i socialförsäkringsbalken som innebär att bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner får lämnas utan hinder av att ett uppehållstillstånd har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen om tillfälliga begränsningar

av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. I de fall ansökan om uppehållstillstånd avslås bör förmåner få lämnas till dess att beslutet har fått laga kraft.

4.3 Tillgång till studiestöd

Förslag: Studiehjälp och studiemedel ska få lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd inte är uppfyllt om den studerande har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller beviljats enligt den lagen.

Studiehjälp och studiemedel ska få lämnas till en studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd efter det att tillståndet har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har lämnats in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Skälen för förslaget: Studiehjälp och studiemedel får lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här och har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här. Studiehjälp och studiemedel får lämnas utan att kravet på permanent uppehållstillstånd är uppfyllt om det finns särskilda skäl för det (2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen). I CSN:s föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2006:7) om utländska medborgares rätt till studiestöd finns exempel på vad som kan anses vara särskilda skäl. Ett exempel är om den studerande har fått uppehållstillstånd i Sverige som flykting, skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Även studerande som har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana personer omfattas.

Den som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen eller beviljats ett tidsbegränsat tillstånd enligt den lagen bör ha samma rätt till

studiehjälp och studiemedel som personer som beviljas permanent uppehållstillstånd. Studiehjälp och studiemedel kan enligt gällande regelverk beviljas till en person som saknar permanent uppehållstillstånd om det finns särskilda skäl. Eftersom tidsbegränsade tillstånd är huvudregel under den tillfälliga lagens giltighetstid bör det dock finnas en uttrycklig regel som anger att den som beviljas ett uppehållstillstånd med stöd av den tillfälliga lagen ska kunna beviljas studiehjälp och studiemedel. Rätten till studiehjälp och studiemedel bör även kvarstå när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd löper ut om en ansökan om fortsatt eller nytt uppehållstillstånd har lämnats in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i den tillfälliga lagen.

5 EU-medborgare i mottagandesystemet

5.1 Mottagande av EU-medborgare som ansöker om asyl

5.1.1 Gällande regler om EU-medborgare som söker asyl

I protokoll (nr 29) om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater (1997), förkortat asylprotokollet, regleras hur en asylansökan från medborgare i andra medlemsstater ska behandlas. Enligt protokollet får asylansökningar från medborgare i andra medlemsstater prövas i tre särskilda fall. Alla fall avser exceptionella situationer. Det första fallet gäller då en medlemsstat i enlighet med artikel 15 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, förkortad Europakonventionen, har anmält att staten i fråga vidtar åtgärder som innebär avvikelser från skyldigheterna enligt konventionen. De båda övriga undantagen handlar om olika stadier av suspensionsförfarandet som regleras i Fördraget om Europeiska unionen. EU:s regeringschefer har möjlighet att, efter att Europaparlamentet har lämnat sitt samtycke, besluta att en medlemsstat har åsidosatt principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. Därefter är det möjligt att frånta medlemsstaten en del av de rättigheter som medlemskapet ger. Om ett sådant suspensionsförfarande pågår mot en medlemsstat får andra medlemsstater pröva asylansökningar från det landets medborgare. Varje medlemsstat har enligt protokollet rätt att ensidigt besluta att pröva en asylansökan. Om det sker ska rådet omedelbart underrättas och ansökan behandlas med utgångspunkten att den är uppenbart ogrundad.

EU-medborgare omfattas inte av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för

mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (mottagandedirektivet). Direktivet omfattar tredjelandsmedborgare och statslösa personer som har lämnat in en asylansökan som ännu inte har avgjorts slutligt (art. 2). Däremot omfattas asylsökande EU-medborgare av LMA (1§).

5.1.2 Den fria rörligheten för arbetstagare och för icke-aktiva migranter

EU:s direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) reglerar unionsmedborgares rätt till inresa, uppehåll och likabehandling. För arbetstagare är rätten till uppehåll och likabehandling i princip utan inskränkningar. För personer som inte arbetar ställs krav på tillräckliga tillgångar för att inte bli en orimlig belastning för det sociala biståndssystemet i värdlandet samt på att ha heltäckande sjukförsäkring.

I rörlighetsdirektivets artikel 24.1 finns en likabehandlingsprincip som gäller för alla unionsmedborgare. Den mottagande medlemsstaten är dock inte skyldig att bevilja socialt bistånd under de första tre månader som unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig utan krav i andra medlemsstater eller under den längre tid som arbetsökande har uppehållsrätt (art. 24.2). I övrigt är rätten till likabehandling kopplad till att man fortsatt uppfyller kraven för uppehållsrätt, dvs. att ha tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för landets sociala biståndssystem. EU-domstolen har i målet C-140/12 *Brey* definierat socialt biståndssystem som ”samtliga biståndssystem som inrättats av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional, eller lokal nivå, och som sådana personer vänder sig till som inte förfogar över tillräckliga tillgångar för att försörja sig och sin familj, och därför riskerar att belasta de offentliga medlen i den mottagande medlemstaten under den tid de vistas där och att påverka nivån på det bistånd som denna stat totalt kan ge”, vilket torde vara en bredare definition än enbart bistånd enligt socialtjänstlagen.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen tillämpas när personer rör sig mellan medlemsstaterna. Med sociala trygghetssystem

avses socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen samt hälso- och sjukvården. Förordningen syftar bl.a. till att fastställa i vilket land personen ska vara försäkrad, garantera personerna likabehandling och att intjänade rättigheter inte förloras. EU-domstolen har i en rad avgöranden slagit fast att det är förenligt med EU-rätten att ställa krav på uppehållsrätt för att bevilja sociala förmåner till unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva (se t.ex. C-140/12 som nämns ovan, C-333/13 *Dano* och C-308/14 *Kommissionen mot Förenade Kungariket*).

5.2 Huvudregeln bör vara att EU-medborgare undantas från LMA

Förslag: Medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen ska omfattas av LMA endast om det finns synnerliga skäl för att de ska omfattas av lagen.

Skälen för förslaget: Eftersom EU-medborgare som ansöker om asyl i Sverige omfattas av LMA skrivs de in i mottagandesystemet vilket innebär rätt till bistånd i form av bl.a. boende. Enligt asylprotokollet ska dessa EU-medborgares ansökan om asyl som utgångspunkt betraktas som uppenbart ogrundad och kan därför avgöras snabbt av Migrationsverket. EU-medborgare har enligt utlänningslagen rätt att vistas i Sverige under tre månader så länge som de inte utgör en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2001:453) (8 kap. 9 §). Detta innebär att ett beslut om att avslå en EU-medborgars asylansökan inte kan förenas med ett beslut om avvisning eller utvisning under den tiden. Rätten till bistånd enligt LMA upphör om uppehållstillstånd ges. I fall då uppehållstillstånd inte beviljas upphör rätten, om det handlar om ett barn eller en barnfamilj, då personen lämnar landet. Detsamma gällde tidigare även för vuxna. Sedan den 1 juli 2016 upphör rätten till bistånd enligt LMA för vuxna utan barn när ett beslut om avvisning eller utvisning har fått laga kraft (11 §). En EU-medborgare som skrivits in i mottagandesystemet får alltså inte något sådant beslut som gör att rätten till bistånd upphör och kan fortsätta att vara inskriven under förhållandevis lång tid efter det att han eller hon har fått avslag på sin asylansökan. Den genomsnittliga

inskrivningstiden för EU-medborgare i mottagandesystemet var 692 dagar den 19 september 2016.

Syftet med LMA är att ge dem som söker asyl i Sverige möjlighet att vistas i Sverige under den tid som ansökan prövas. Tredjelandsmedborgare har enligt Sveriges internationella åtaganden rätt att söka asyl när de befinner sig i Sverige och mottagandedirektivet reglerar vilka krav som ställs på EU:s medlemsstater när det gäller mottagande av asylsökande. När det gäller asylsökande från andra medlemsstater i EU är förhållandena annorlunda. Sådana personer har visserligen rätt att uppehålla sig i Sverige men om de ansöker om asyl har de enligt asylprotokollet som regel inte rätt att få sin ansökan prövad. Om ansökan trots det prövas är utgångspunkten att den är uppenbart ogrundad. EU-medborgare omfattas inte av mottagandedirektivet. Det finns alltså inget krav för medlemsstaterna att ge bistånd t.ex. i form av boende till asylsökande från andra medlemsstater. EU-medborgare har rätt att vistas i Sverige på den grunden att de är EU-medborgare men det ger inte per automatik rätt till sociala förmåner av olika slag. Praxis från EU-domstolen går snarare i den riktningen att medlemsstaterna har rätt att begränsa tillgången till olika förmåner för EU-medborgare som utnyttjar den fria rörligheten utan att arbeta. Mot den bakgrunden saknas skäl att ge EU-medborgare det bistånd i form av boende, dagersättning och särskilt bidrag som andra asylsökande har rätt till enligt LMA om det inte råder en sådan undantagssituation som anges i asylprotokollet. Eftersom asylprotokollet medger att en asylansökan från EU-medborgare prövas i vissa exceptionella undantagssituationer bör det finnas en möjlighet för EU-medborgare att erhålla bistånd i sådana undantagssituationer. En bestämmelse som innebär att EU-medborgare endast omfattas av LMA om det finns synnerliga skäl bör därför tas in i lagen.

6 Mottagande av personer som ska överföras enligt Dublinförordningen

6.1 Det som gäller enligt LMA vid avvisning och utvisning ska gälla också vid överföring

Förslag: Ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av LMA.

Skälen för förslaget: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (Dublinförordningen) syftar till att fastställa vilket land som ansvarar för att pröva en asylansökan. Det innebär att en person som ansöker om asyl i Sverige kan överföras till en annan medlemsstat om den staten anses vara ansvarig för att pröva ansökan enligt förordningen. Det är Migrationsverket som fattar beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Enligt utlänningslagen gäller det som föreskrivs i lagen vid avvisning och utvisning i tillämpliga delar också för beslut om överföring enligt Dublinförordningen (1 kap. 9 §). Det innebär t.ex. att Migrationsverkets beslut om överföring kan överklagas (14 kap. 3 §).

Någon bestämmelse som motsvarar 1 kap. 9 § UtlL finns inte i LMA. Frågan om det även utan en sådan bestämmelse går att jämställa ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen med ett

beslut om avvisning eller utvisning har prövats av domstol. Kammarrätten i Göteborg har i tre domar kommit fram till att det saknas lagstöd för att jämställa beslut om överföring med beslut om avvisning eller utvisning (se Kammarrätten i Göteborgs domar den 29 oktober 2015 i mål nr 5711–5713-15). Migrationsverket överklagade domarna till Högsta förvaltningsdomstolen som inte beviljade prövningstillstånd. Det innebär att möjligheten att enligt 10 § fjärde stycket LMA sätta ned dagersättningen för en person som utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas inte kan användas vid ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Inte heller bestämmelserna om att rätten till bistånd enligt lagen i vissa fall upphör när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft (11 §) eller för att någon håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas (12 §) kan tillämpas i ärenden om överföring enligt Dublinförordningen.

Ett beslut om överföring enligt Dublinförordning innebär ett beslut om avlägsnande från Sverige och är på många sätt jämförbart med ett beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelserna i LMA som rör beslut om avvisning eller utvisning handlar om att underlätta verkställigheten av sådana beslut. Samma resonemang gör sig gällande även när det gäller beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen bör därför anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av LMA. En bestämmelse med den innebörden bör således tas in i LMA.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2017.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så att de gäller när de först meddelade uppehållstillstånden som tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen löper ut. Den tillfälliga lagen började gälla den 20 juli 2016, vilket innebär att den tidigaste tidpunkten för detta är den 20 augusti 2017. Lagändringarna föreslås mot den bakgrunden träda i kraft den 1 augusti 2017. Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

8 Kostnader och andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen som helhet bedöms inte medföra ökade kostnader för staten. Eventuella ekonomiska konsekvenser ska rymmas inom befintliga budgetramar. Förslagen bedöms ha positiva samhällsekonomiska effekter i övrigt och även ha positiv effekt när det gäller möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen. Förslagen ligger i linje med de jämställdhetspolitiska delmålen. Förslagens positiva konsekvenser för barn bedöms som helhet vara större än de negativa konsekvenserna.

Skälen för bedömningen

Ekonomiska konsekvenser

Syftet med förslagen i avsnitt 4 är att garantera ett sammanhållet mottagande när tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregel. Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och landsting ska vara oförändrad även om det uppstår ett glapp mellan tidsbegränsade uppehållstillstånd. För kommuner och landsting innebär förslagen i denna del därför inga konsekvenser jämfört med hur mottagandet har sett ut tidigare då permanenta uppehållstillstånd beviljades som huvudregel. Förslagen innebär inte heller några skyldigheter för kommunsektorn som påverkar självbestämmanderätten. Förslaget innebär att kostnader och merarbete avseende administration kan undvikas hos berörda myndigheter och kommuner. De myndigheter som främst påverkas av förslagen är Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen och CSN.

När det gäller Migrationsverket innebär förslagen att ökad administration och merarbete till följd av att personer på nytt ska skrivas in i mottagandesystemet kan undvikas. För Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens del innebär förslagen att myndigheten kan fortsätta att betala ut bosättningsbaserade förmåner utan att behöva administrera uppehåll i de fall det uppstår ett glapp mellan uppehållstillstånd. CSN får genom förslagen ett tydligt lagstöd för att fortsätta att betala ut studiehjälp och studiemedel. Arbetsförmedlingens arbete med etableringsinsatser för nyanlända underlättas av att det finns en kontinuitet när det gäller deltagarnas boende och försörjningsmöjligheter. När det gäller tillgången till de aktuella förmånerna i sig innebär förslagen att den ordning som tidigare har gällt för nyanlända kan behållas. Förslagen innebär att de förmåner som tillkommer personer med uppehållstillstånd kommer att betalas ut även till personer vars tidsbegränsade uppehållstillstånd har upphört att gälla förutsatt att de har ansökt om ett fortsatt uppehållstillstånd, dels under det glapp som kan uppstå innan ett fortsatt tillstånd beviljas, dels under den tid som det tar innan ett beslut om att avslå en ansökan om fortsatt tillstånd får laga kraft. Detta medför kostnader för staten när det gäller etableringsuppdraget och bosättningsbaserade förmåner, som inte skulle ha uppstått utan förslagen. Dessa kostnader är mycket svåra att med säkerhet bedöma. Om förslagen inte skulle genomföras skulle emellertid i stället kostnader för bistånd enligt LMA, inklusive logi, för samma tider uppstå. Därutöver tillkommer, om förslagen inte genomförs, kostnader för det merarbete som en sådan ordning skulle innebära för myndigheterna. Den sammantagna bedömningen är att förslagen som helhet inte medför ökade kostnader för staten. Eventuella ekonomiska konsekvenser ska rymmas inom befintliga budgetramar.

Förslagen om att endast i undantagsfall ge EU-medborgare bistånd enligt LMA och att jämställa beslut om överföring enligt Dublinförordningen med beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av LMA bedöms medföra kostnadsbesparingar för staten genom att anslagen 1.1 *Migrationsverket* och 1.2 *Ersättningar och bostadskostnader* under utgiftsområde 8 *Migration* belastas i mindre utsträckning. Förslaget när det gäller EU-medborgare kan få ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Eftersom förslaget

berör ett mycket begränsat antal personer är det fråga om endast marginella kostnader.

Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Ett sammanhållet mottagande bedöms vara en förutsättning för effektiva etableringsinsatser för nyanlända invandrare. I den mån förslagen på så sätt bidrar till snabbare etablering i arbete eller förbättrad matchning på arbetsmarknaden uppstår positiva samhällsekonomiska effekter. Det är dock svårt att göra några beräkningar av dessa effekter på förhand.

Konsekvenser för möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen

Integrationspolitikens övergripande mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En viktig inriktning för området är att främja nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär med nu gällande regelverk att nyanlända växelvis kommer att tillhöra olika system och få sämre möjligheter att försörja sig. Påbörjade etableringsinsatser riskerar då att behöva avbrytas för att sedan påbörjas igen om personen beviljas ett fortsatt uppehållstillstånd. Förslagen syftar till att motverka detta och bedöms därför ha en positiv inverkan på möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Betydligt fler män än kvinnor söker asyl i Sverige. Även om förslagen är könsneutralt utformade kommer därför fler män än kvinnor att påverkas av förslagen i promemorian. Uppföljningar av etableringsinsatser visar att kvinnor deltar i mindre omfattning i arbetsplatsförlagda eller arbetsinriktade insatser och att färre kvinnor än män arbetar då etableringsplanen upphört att gälla. Det kan därför antas att kvinnor är mer beroende än män av att socialförsäkringsförmåner och andra förmåner kan fortsätta att betalas ut utan att det uppstår glapp. Kvinnor är i allmänhet den största gruppen mottagare av bosättningsbaserade förmåner och dessa förmåner hindrar inte heller en arbetsinriktad etablering. Det kan också antas

att ett sammanhållet mottagande har än mer betydelse när det gäller att utforma insatser på ett sätt som gör att fler kvinnor kan delta i arbetsinriktade etableringsinsatser. Förslagen berör fler män än kvinnor, men fler kvinnor än män är mottagare av bosättningsbaserade förmåner. Förslagen ligger i linje med de jämställdhetspolitiska delmålen.

Konsekvenser för barn

Förslagen innebär att familjer som har fått uppehållstillstånd och som har bosatt sig i en kommun inte riskerar att behöva flytta igen på grund av ekonomiska problem. Det innebär att barnen kan få en kontinuitet i sin utbildning på förskola och skola. Det kan ha varit nödvändigt för familjen att flytta redan under ansökningstiden på grund av Migrationsverkets tillgång till anläggningsboenden och det är därför särskilt viktigt ur ett barnperspektiv att ge förutsättningar för stabilitet och kontinuitet efter det att uppehållstillstånd har beviljats. Det är också viktigt ur ett barnperspektiv att föräldrar ges goda förutsättningar att etableras i det svenska samhället. Förslagen bedöms kunna bidra till detta.

Bland den grupp EU-medborgare som ansöker om asyl i Sverige finns såväl ensamstående föräldrar som makar med barn. Ett fåtal ensamkommande barn finns också representerade i gruppen. Det innebär negativa konsekvenser för de barn som nu omfattas av mottagandesystemet och som direkt kommer att påverkas av förändringen. Nuvarande ordning innebär att familjer finns kvar i mottagandesystemet, i många fall i anläggningsboenden, under i lång tid trots att dessa personer långsiktigt ofta inte har några utsikter att kunna stanna i Sverige. De barn som omfattas riskerar att få flytta och bryta upp från förskola och skola. En sådan ordning skapar osäkerhet som inte är till barnets bästa. Förslaget skapar incitament för EU-medborgare att ordna med boende, arbete och försörjning innan de reser till Sverige med barn. Sett till förslagen som helhet är bedömningen att de positiva konsekvenserna för barn väger upp de negativa.

Även förslaget som gäller överföringsbeslut enligt Dublinförordningen kommer att påverka barn, både de som befinner sig i Sverige med sina föräldrar eller andra vårdnadshavare och ensamkommande barn. En motsvarande bestämmelse finns i

utlänningslagen. Barn som omfattas av ett beslut som innebär att ett annat EU-land ska pröva barnets ansökan gynnas inte av att en överföringsprocess drar ut på tiden. Det är tvärtom viktigt ur ett barnperspektiv att ett sådant beslut kan genomföras så snabbt som möjligt så att barnen kan få sina behov tillgodosedda i det land som ska pröva ansökan om asyl.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap.

12 § Till den som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla. och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i i Sverige. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att beslutet får laga kraft.

Förmåner enligt första stycket lämnas dock inte för tid då bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har lämnats till den försäkrade, om förmånerna är av motsvarande karaktär.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner får lämnas till personer som behöver ha ett uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner får lämnas utan hinder av att ett uppehållstillstånd har upphört att gälla om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av

någon bestämmelse i lagen med tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att beslutet får laga kraft.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

1 § I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka som omfattas av lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att regleringen i hittillsvarande tredje och fjärde styckena flyttas till första och fjärde styckena i den nya 1 a § och hittillsvarande femte stycket till den nya 1 b §.

1 a § Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Utlänningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av denna lag endast om det finns synnerliga skäl för att de ska omfattas av lagen.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 3 som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt denna lag har upphört omfattas inte av lagen om de ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

En utlänning som vistas här med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstill-

stånd enligt 5 kap. 15 eller 15 b § utlänningslagen omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller en utlänningsansökan för vilken en ansökan om ett sådant tillstånd är under prövning.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om undantag från den personkrets som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.1 och 5.2.

Första stycket motsvarar tredje stycket i hittillsvarande 1 §.

Av *andra stycket* framgår att utläningar som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater omfattas av lagen endast om det finns synnerliga för att de ska omfattas. Synnerliga skäl föreligger om det är fråga om sådana exceptionella undantagssituationer då en asylansökan från en EU-medborgare får prövas enligt asylprotokollet. Det kan också handla om att en sådan undantagssituation kan antas vara nära förestående.

Av *tredje stycket* framgår att utläningar som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vars rätt till bistånd enligt LMA har upphört inte omfattas av lagen om de ansöker om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ansöker om ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

Fjärde stycket motsvarar fjärde stycket i hittillsvarande 1 §.

1 b § 1 2 och 3 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

Paragrafen, som är ny, motsvarar femte stycket i hittillsvarande 1 §.

1 c § Ett beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) (Dublinförordningen) ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning vid tillämpningen av denna

lag.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om överföring enligt Dublinförordningen. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Av paragrafen framgår att ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen vid tillämpning av lagen ska anses som ett beslut om avvisning eller utvisning. Det innebär att rätten till bistånd upphör när ett beslut om överföring enligt Dublinförordningen får laga kraft eller när någon håller sig undan så att ett sådant beslut inte kan verkställas. Även bestämmelsen om möjlighet att sätta ned dagersättning kan tillämpas i ärenden om överföring enligt Dublinförordningen.

9 § Bistånd enligt 17–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 3.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om bistånd till utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Paragrafen ändras på så sätt att hittillsvarande andra stycket upphävs. En i huvudsak motsvarande reglering införs i stället i tredje stycket i den nya 1 a §.

9.3 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

2 kap.

4 § Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och

själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om *den studerande har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller som har beviljats enligt den lagen eller om det finns särskilda skäl för det.*

I 1 kap. 4-7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om till vilka personer som studiehjälp får lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Ändringen i *fjärde stycket* innebär att studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller som har beviljats enligt den lagen.

4 a § Studiehjälp får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om när studiehjälp får lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Av paragrafen framgår att studiehjälp till en studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får lämnas även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

3 kap.

4 § Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborhare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller

3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om *den studerande har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller som har beviljats enligt den lagen eller om det finns särskilda skäl för det.*

I 1 kap. 47 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om till vilka personer studiemedel får lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Ändringen i *fjärde stycket* innebär att studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige eller som har beviljats enligt den lagen.

4 a § *Studiemedel får lämnas till studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om när studiemedel får lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Av paragrafen framgår att studiemedel till en studerande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får lämnas även efter det att tillståndet har upphört att gälla om den studerande har ansökt om ett fortsatt tillstånd på samma grund eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det

tidigare tillståndet har upphört att gälla.

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

4 § Denna lag omfattar utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet,
3. hålls i förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen och som inte har placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, eller
4. vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 d § utlänningslagen.

Sådana utlänningar som avses i första stycket 1 eller 2 omfattas av lagen även om de har meddelats beslut om avvisning eller utvisning. Det gäller dock inte utlänning som håller sig undan så att beslutet inte kan verkställas.

Utlänningar som avses i första stycket 1 ska inte omfattas av denna lag om de är folkbokförda i Sverige och ansöker om ett fortsatt uppehållstillstånd på samma grund som ett tidigare tillstånd eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Av tredje stycket, som är nytt, framgår att utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser och som är folkbokförda inte på nytt omfattas av lagen om de ansöker om ett fortsatt uppehållstillstånd på samma grund som ett tidigare tillstånd eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och ansökan har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla.

Departementsserien 2016

Kronologisk förteckning

1. Kontroller och inspektioner i Sverige av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. Fi.
2. Några frågor om offentlighet och sekretess. Ju.
3. Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Ju.
4. Effektivare hyres- och arrendenämnder. Ju.
5. Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen. S.
6. Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering. A.
7. Tolkjänst för vardagstolkning. S.
8. Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna. S.
9. Ny lag om tillägsavgift i kollektivtrafik. N.
10. Nya regler för europeiska småmål – lättare att pröva tvister inom EU. Ju.
11. Anpassningar av svensk rätt till EU-förordningen om kliniska läkemedelsprövningar. S.
12. Etisk granskning av klinisk läkemedelsprövning. U.
13. Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater. Ju.
14. Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Byte av benämningar på lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. A.
15. Normgivningen inom åklagarväsendet m.m. Ju.
16. Ersättning vid expropriation av bostäder. Ju.
17. Otillåtna bosättningar. Ju.
18. Ytterligare åtgärder för att genomföra EU-direktiv om mänskliga vävnader och celler. S.
19. Jämställda pensioner? S.
20. Strada. Transportstyrelsens olycksdatabas. N.
21. Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn. A.
22. Polisens tillgång till information om vissa it-incidenter. Ju.
23. Vissa frågor om kommersiell radio. Ku.
24. Validering med mervärde. U.
25. Miljöbedömningar. M.
26. Utvidgat skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Ku.
27. Frågor kring 2009 års renskötselkonvention. N.
28. Driftsformer för universitetssjukhus. S.
29. Privata sjukvårdsförsäkringar inom offentligt finansierad hälso- och sjukvård. S.
30. Sweden's seventh national report under the Convention on Nuclear Safety. Sweden's implementation of the obligations of the Convention. M.
31. Behandling av personuppgifter inom Nationellt centrum för terrorhotbedömning. Ju.
32. Jämn könsfördelning i bolagsstyrelser. Ju.
33. Reglering av distanshandel med alkoholdrycker. S.
34. Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen. Ju.
35. Ett nytt regelverk för nyanlända invandras etablering i arbets- och samhällslivet. A.
36. Bokföringsbrott i filialer. Ju.
37. Åldersbedömning tidigare i asylprocessen. Ju.

38. Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser. UD.
39. En utvidgad möjlighet till uteslutning av advokater. Ju.
40. Anpassningar till EU:s nya förordningar om medicinteknik – del 1. S.
41. Ansvar för de försäkringsmedicinska utredningarna. S.
42. Elektroniska vägfraktsedlar. Ju.
43. Mottagandet vid nationella evakueringar till Sverige. S.
44. Nationell läkemedelslista. S.
45. Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Ju.

Departementsserien 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering. [6]

Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Byte av benämningar på lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. [14]

Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn. [21]

Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet. [35]

Finansdepartementet

Kontroller och inspektioner i Sverige av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. [1]

Justitiedepartementet

Några frågor om offentlighet och sekretess. [2]

Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. [3]

Effektivare hyres- och arrendenämnder. [4]

Nya regler för europeiska småmål – lättare att pröva tvister inom EU. [10]

Nya möjligheter till operativt polisarbete med andra stater. [13]

Normgivningen inom åklagarväsendet m.m. [15]

Ersättning vid expropriation av bostäder. [16]

Otillåtna bosättningar. [17]

Polisens tillgång till information om vissa it-incidenter. [22]

Behandling av personuppgifter inom Nationellt centrum för terrorhotbedömning. [31]

Jämn könsfördelning i bolagsstyrelser. [32]

Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen. [34]

Bokföringsbrott i filialer. [36]

Åldersbedömning tidigare i asylprocessen. [37]

En utvidgad möjlighet till uteslutning av advokater. [39]

Elektroniska vägfraktsedlar. [42]

Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. [45]

Kulturdepartementet

Vissa frågor om kommersiell radio. [23]

Utvidgat skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. [26]

Miljö- och energidepartementet

Miljöbedömningar. [25]

Sweden's seventh national report under the Convention on Nuclear Safety. Sweden's implementation of the obligations of the Convention. [30]

Näringsdepartementet

Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik. [9]

Strada. Transportstyrelsens olycksdatabas. [20]

Frågor kring 2009 års renskötselkonvention. [27]

Socialdepartementet

Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen. [5]

Tolktjänst för vardagstolkning. [7]

Hälsöväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna. [8]

Anpassningar av svensk rätt till EU-förordningen om kliniska läkemedelsprövningar. [11]

Ytterligare åtgärder för att genomföra
EU-direktiv om mänskliga vävnader
och celler. [18]

Jämställda pensioner? [19]

Driftsformer för universitetssjukhus. [28]

Privata sjukvårdsförsäkringar inom
offentligt finansierad hälso-
och sjukvård. [29]

Reglering av distanshandel med
alkoholdrycker. [33]

Anpassningar till EU:s nya förordningar
om medicinteknik – del 1. [40]

Ansvar för de försäkringsmedicinska
utredningarna. [41]

Mottagandet vid nationella
evakueringar till Sverige. [43]

Nationell läkemedelslista. [44]

Utbildningsdepartementet

Etisk granskning av klinisk
läkemedelsprövning. [12]

Validering med mervärde. [24]

Utrikesdepartementet

Riktlinjer för handläggningen av ärenden
om internationella överenskommelser.
[38]