



Helsingfors

Remissvar till utredningen om bättre förutsättningar för utsänd statlig personal (Ds 2024:9)

Många statligt anställda anser det vara mycket berikande att få tjänstgöra på en beskickning utomlands. Det är en stor stolthet och ett stort ansvar att få företräda sitt land vid en svensk beskickning. Samtidigt kräver det mycket förståelse och en del uppoffringar från såväl den utsände som den utsändes familj. Ambassaden Helsingfors välkomnar den utförliga utredning som gjorts i syfte att förbättra förutsättningarna för utsänd statlig personal. Ambassadens medskick och synpunkter sammanfattas nedan.

Uppehållstillstånd och medborgarskap för medföljare

Efter de ändrade reglerna i utlänningslagen 2021 försvårades situationen för utländska medföljare, framför allt för utomeuropeiska medföljare. Tidigare fick en utländsk partner permanent uppehållstillstånd efter två år av tillfälligt uppehållstillstånd om anknytningen bestod. Ändringarna 2021 innebar att utländska partners, också till svenska medborgare, endast kan få tillfälliga uppehållstillstånd om inte de nya kraven för permanent uppehållstillstånd uppfylls. Detta skulle inte ha utgjort några problem om det inte var för att varje utlandspostering i praktiken fördröjer den medföljande partners möjligheter att beviljas permanent uppehållstillstånd med minst fyra år, och i förlängningen betydligt fördröjer möjligheterna för en utländsk medföljare att ansöka om svenskt medborgarskap. Denna nyuppkomna situation speglas inte tillräckligt väl i utredningen.

Ambassaden kan konstatera att utlänningslagen medger undantag till de nyligen införda kraven men att formerna för dessa inte har klargjorts. Det finns alltså inget explicit rättsligt stöd för att medföljare ska undantas från till

exempel inkomstkravet. Detta är ett problem då medföljartillägg som kompenserar medföljarens bortfall av inkomst inte formellt räknas som en inkomst och dessutom utbetalas till den statligt anställde, inte medföljaren. Migrationsverkets tillämpning av de nya kraven har redan inneburit att medföljare fått permanent uppehållstillstånd nekat på grund av att medföljaren inte anses kunna försörja sig själv genom medföljartillägg¹. Det är värt att tilläggas att paret var gifta, väntade barn och hade en god ekonomi.

Om en statligt anställd blir utlandsstationerad under perioden då partnern endast har tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige innebär det i praktiken att partners uppehållsstatus i Sverige äventyras och rätten att resa in i Sverige försvåras, trots att medföljaren har laglig rätt att vara folkbokförd och har sitt huvudsakliga hem i Sverige. Detta försvårar bland annat för semestrar, vårdfrågor, ansökningsprocesser för uppehållstillstånd (som kräver mycket byråkrati vid varje ansökning och många resor då endast ett begränsat antal utlandsmyndigheter hanterar migrationsärenden), jobbansökningar inför hemflytt och även situationer där hemförflyttning snabbt behöver ske av olika skäl.

Det är dessutom svårt att överklaga Migrationsverkets beslut om nekat permanent uppehållstillstånd. Överklagandeperioden är endast tre veckor, vilket är svårt att tillgodose på grund av den tid som postförsändelsen tar inom Sverige följt av Utrikesdepartementets kurirschema. Medföljaren riskerar därför vid varje nekat tillfälle vänta ytterligare två år innan ett nytt permanent uppehållstillstånd kan sökas.

Utländska medföljare hamnar alltså i en situation där de endast kan få tillfälliga uppehållstillstånd om två år om dess statligt anställd partner vid något givet tillfälle utlandsposteras. Tillämpningen av de nya kraven, inklusive att medföljaren ska ha en varaktig inkomst (minst ett år), innebär att permanent uppehållstillstånd kan beviljas betydligt senare än efter fyra år, vilket också fördröjer möjligheterna att ansöka om svenskt medborgarskap. Det blir en orättvis situation på flera sätt. Partnern beviljas inte permanent uppehållstillstånd trots en god ekonomisk situation. Partners möjligheter att söka arbete i Sverige försvåras då tillfällig uppehållsstatus av arbetsgivare inte anses lika attraktivt som permanent sådan. Ansökningstiderna för att

¹ Migrationsverkets beslut 2024-09-03, beteckning 51638239

förlänga tillfälliga uppehållstillstånd är därtill så pass långa (minst sex månader) att varje utsänd ägnar en stor del av sin tid åt att oroa sig för sin medföljares möjlighet att resa till och bo i Sverige.

Det bör också nämnas att många utländska medföljare tillhör den högtbildade och kvalificerade kategori som Sverige försöker attrahera till den svenska arbetsmarknaden. Det blir därför än mer motstridigt när svenska utsända ska lyfta fram möjligheterna att arbeta och bo i Sverige, när den av Sverige utsände medföljaren i själva verket befinner sig i en migrationsrelaterad gråzon som påverkar dess möjligheter att arbeta i Sverige.

Ambassaden förordar därför en departements- och myndighetsöverskridande dialog om förutsättningarna för utländska medföljare och hur de nya kraven har försvårat för utomeuropeiska medföljare. I dagsläget är varje enskild anställd och dess medföljare hänvisad till att kommunicera med Migrationsverket endast vid varje specifik ansökningsprocess. Kommunikationen sker via webbformulär där den tillämpande myndigheten är ovillig att föra en principiell diskussion om tillämpningen av de nya reglerna i utlänningslagen.

Om inte undantag kan beviljas för utländska medföljare bör utsändande departement ta höjd för att statligt anställda, vars utländska medföljare inte har permanent uppehållstillstånd, inte kommer att vilja bli utlandsposterade förrän medföljaren har fått svenskt medborgarskap.

Jämförelse med verksamhetslandet (Finland)

I Finland har medborgarskapslagen explicit omhändertagit den speciella situation som anställda vid finska utländska beskickningar ofta kan befinna sig i, vilket i praktiken underlättar för framtida utlandsposteringar. Efter att den utsände och dess maka/make återvänt till Finland beviljas medborgarskap efter två år (se lagtext nedan):

22 a § (5.7.2024/474)

Undantag från boendetiden för maken till en anställd vid en finsk beskickning

Finskt medborgarskap kan beviljas trots vad som föreskrivs i 13 § 1 mom. 2 punkten, om

1) den sökandes make är finsk medborgare och anställd hos finska staten vid en diplomatisk eller någon annan jämförbar beskickning eller vid ett konsulat som förestås av en utsänd konsul, och

2) den sökandes egentliga bo och hemvist finns och har funnits i Finland de senaste två åren.

Möjligheter för medföljare att arbeta från stationeringsorten

Ofta lyckas enskilda medföljare lösa sin arbetsrelaterade situation med en stor måtta kreativitet. Inte sällan har medföljare emellertid behövt säga upp sig från sin svenska arbetsplats för att kunna följa med till den statligt utsändes stationeringsort, vilket innebär såväl en osäkerhet (inte minst i fall av snabb hemförflyttning som var fallet under coronapandemin), som ett karriärmässigt risktagande.

Efter coronapandemin 2020 har det utvecklats en större acceptans för distansarbete i det svenska samhället, vilket har underlättat för många medföljare. Dock saknas det hos många arbetsgivare, inte minst inom statlig sektor, en insikt om vad en utlandspostering innebär. Ett stort ansvar faller på den enskilde att informera och utbilda arbetsgivare i hopp om att nå en lösning och ett anställningsförhållande som kan fungera under en utlandspostering.

Det har blivit tydligt att många statliga arbetsgivare lutar sig mot Arbetsgivarverkets rekommendation när det gäller att medge distansarbete i utlandet. Arbetsgivarverket avråder från att medge sådant förutom i två väldigt specifika situationer (dagpendling från närliggande EU-land eller kortare vistelser i ett EU-land). Det innebär att en familj med två statligt anställda ställs mot varandra och enskilt behöver fatta beslut om vems statliga anställning ska få företräde. Inspiration skulle kunna sökas från andra länder, till exempel från Storbritannien, där statligt anställda beviljas distansarbete om den statligt anställde partnern utlandsposteras.

Graviditet under en utlandspostering

Det är vanligt att utsända familjer får tillökning under en utlandspostering. Det har genom åren skett förbättringar vilket innebär att föräldraledighet inte behöver riskera en statligt utsänds förordnande i ett verksamhetsland. Dock är kriterierna för att få stanna kvar i verksamhetslandet strikta och tillåter endast sex månaders föräldraledighet om särskilda tidsmarginaler till tillträde och förflyttning uppfylls. Den födande, i de många fall där förlossning ska ske i Sverige, behöver lämna stationeringsorten med god marginal före beräknad förlossning, på bekostnad av den föräldraledighet som kan tillbringas tillsammans med det nyfödda barnet. Om komplikationer uppstår eller tidig födsel sker försvåras situationen ytterligare.

Personalavdelningen på Utrikesdepartementet beviljar inte att födande eller dess utsända partner får arbeta från Sverige under perioden då en födande behöver lämna stationeringsorten till dess att förlossning äger rum. Om familjen väljer att stanna i Sverige under föräldraledigheten bortfaller dessutom de viktiga utlandstilläggen, trots att familjens försörjningsbörd förblir densamma eller till och med förvärras vid eventuella komplikationer under den relativt korta föräldraledigheten. Detta är något som hämmar ett fungerande familjeliv för utsända.

Sociala trygghetssystem avseende hälso- och sjukvård för utsända och medföljande familjemedlemmar inom Europa

Tillgången till vårdförmåner

Systemet med S1-intyg tillämpas inte inom Norden, utan utsänd personal samt deras familjemedlemmar får tillgång till det finska vårdsystemet via A1-intyg utfärdade av Försäkringskassan. På grundval av A1-intyget utfärdar Försäkringskassans finska motpart Folkpensionsanstalten (FPA) ett intyg över rätt till vård inom den offentliga hälso- och sjukvården i Finland. Intyget ställs ut i form av ett skriftligt beslut, till skillnad från så kallade FPA-kort som ställs ut till den socialförsäkrade befolkningen i stort. Intygen är ett väldigt ovanligt inslag i Finland då inget annat EU/EES-land nyttjar motsvarande system för att säkra tillgång till det lokala vårdsystemet för sina utsända samt deras medföljande familjemedlemmar.

Samtliga EU/EES-länder inklusive övriga nordiska länder erbjuder privata sjukförsäkringar för sina utsända, närmast jämförbart med det privata

vårdalternativ som i det svenska systemet motsvaras av URA- respektive UVPlus-försäkring som tillhandahålls genom Kammarkollegiet.

Privata sjukförsäkringar genom arbetsgivarens försorg är vidare praxis på den finska arbetsmarknaden, i såväl privat som offentlig sektor, och företagshälsovården är en del av primärvården som kompletterar den offentliga sjukvården. Enligt principen om ”God arbetsgivare” som svenska ambassader i utlandet iakttar, där ambassaden som arbetsgivare följer lokala regelverk och praxis i verksamhetslandet, erbjuds den lokalanställda personalen privat sjukförsäkring genom ambassaden. Utsänd personal har dock inte samma täckning, utan omfattas enbart av offentlig vård genom skriftliga FPA-intyg.

Offentlig sjukvård i Finland är i praktiken dimensionerad utefter den rådande modellen med kompletterande primärvård via arbetsgivaren. Den utsända personalen samt deras medföljande familjemedlemmar har därmed en mer bristfällig tillgång till primärvården i Finland jämfört med majoriteten av den förvärvsarbetande befolkningen i Finland, inklusive ambassadens lokalanställda personal samt utsänd personal vid jämförelsebara ambassader.

Ambassaden menar att problematiken som beskrivs i remissvaret förtjänar närmare granskning.

PETER ERICSON