

Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
103 33 Stockholm

Utkast till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Detta remissvar avgränsas till att beröra hur tidsbegränsade uppehållstillstånd påverkar rätten till de förmåner som Pensionsmyndigheten administrerar, och vilka konsekvenser den nya lagen får för myndighetens verksamhet.

De förmåner som Pensionsmyndigheten ansvarar för och administrerar och som påverkas av den tidsbegränsade lagstiftningen är garantipension till ålderspension, garantipension till omställningspension, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd och efterlevandestöd till barn, dessa förmåner är bosättningsbaserade. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, ska anses vara bosatt i Sverige och omfattas av svensk socialförsäkring (5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken).

Socialförsäkringsförmåner kan utbetalas om personen:

- omfattas av svensk socialförsäkring,
- uppfyller relevanta förmånsvillkor och
- har ett giltigt uppehållstillstånd, om personen enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha ett sådant tillstånd.

Socialförsäkringsbalken i förhållande till tidsbegränsade uppehållstillstånd I enlighet med 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken ska den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år, anses vara bosatt i Sverige. Enligt 3 § folkbokföringslagen (1991:481) 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. Enligt förslaget om tidsbegränsad lagstiftning avseende begränsningar i möjligheten till uppehållstillstånd, kan ett uppehållstillstånd bestämmas att gälla i ett år.

I utkastet till lagrådsremiss (s. 23) anges att om en utlänning har beviljats uppehållstillstånd i minst ett år medför det att utlänningen kan folkbokföras och kan komma att omfattas av socialförsäkringen. Med utgångspunkt i nuvarande tillämpning av socialförsäkringsbalken vill Pensionsmyndigheten uppmärksamma att frågan om en person är folkbokförd inte ensamt avgör om vederbörande ska omfattas av socialförsäkringen. Pensionsmyndighetens bedömningar i bosättningsfrågan ska göras på grundval av att varaktighet och avsikt med vistelsen kan antas vara under längre tid än ett år, samt ska bygga på den enskildes personliga förhållanden och om han eller

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten	Telefon	Fax	E-post	Org.nr
Box 38190 100 64 Stockholm	0771-771 771	08-658 13 00	registrator@pensionsmyndigheten.se	202100-6255

2016-03-07

Dnr/Ref. VER-2016-61
Er ref. Ju2016/01307/L7

hon har tillräcklig anknytning. Den faktiska folkbokföringen blir under sådana förhållanden en av flera omständigheter som vid en sammantagen bedömning kan tillmätas betydelse för frågan om försäkringstillhörighet¹. Förslaget om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd redovisar inte någon utförligare bedömning av vilka konsekvenser det nya regelverket får för socialförsäkringsbalken. Enligt vår bedömning av rättsläget – som i och för sig får anses som i viss mån oklart – innebär ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd om maximalt ett år att den person som tillståndet avser normalt inte kommer att omfattas av svensk socialförsäkring. Det skulle förvisso kunna vara så att vistelsen kan antas vara längre än den tid personen ifråga har rätt att vistas i landet enligt tillståndet men en sådan bedömning kräver enligt vår uppfattning en tämligen omfattande utredning. Pensionsmyndigheten har inga synpunkter på de nu redovisade konsekvenserna av de nya reglerna men efterlyser ett förtydligande om huruvida detta är avsikten med förslagen. Om detta inte är avsikten med regelverket bör socialförsäkringsbalkens bestämmelse om när en person är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner förtydligas.

Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

För att en person ska kunna beviljas bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd krävs att personen anses vara bosatt i landet i enlighet med 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken. Bostadstillägg kan betalas ut med tre månaders retroaktivitet, äldreförsörjningsstöd kan enbart betalas ut från och med ansökningsmånaden. Den nya lagen om tidsbegränsade uppehållstillstånd påverkar i det här fallet främst äldreförsörjningsstöd eftersom bostadstillägg är en tilläggsförmån och det krävs en huvudförmån för att bostadstillägg ska kunna utbetalas. De personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd med ett års giltighetstid och dessutom uppfyller de förutsättningar som krävs för att bli folkbokförda, kommer som huvudregel, ändå inte att omfattas av socialförsäkringen eftersom kravet för att inkluderas i den bygger på att personen det gäller kan antas komma att vistas i Sverige under längre tid än ett år.

Efterlevandestöd till barn

Ensamkommande barn och barn i familjer där ena föräldern är avliden har rätt till efterlevandestöd förutsatt att barnet kan anses vara bosatt i landet. Enligt socialförsäkringsbalkens huvudregel kan efterlevandestöd beviljas med två års retroaktivitet. När uppehållstillstånd behövs enligt utlänningslagen får efterlevandestöd betalas ut tidigast från och med den dag då ett uppehållstillstånd börjar gälla. I överensstämmelse med socialförsäkringsbalkens huvudregel innebär det att ett barn som får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om maximalt ett år normalt inte kommer att omfattas av svensk socialförsäkring och få rätt till efterlevandestöd.

Garantipension

Kravet för att beviljas garantipension är att försäkringstiden ska uppgå till minst tre år. Enligt 67 kap. 6 § socialförsäkringsbalken ska som försäkringstid för garantipension räknas även tid under vilken en pensionssökande före tidpunkt för bosättning, enligt 67 kap. 5 § oavbrutet har vistats i Sverige efter att ha ansökt om uppehållstillstånd. Detta innebär att tiden mellan ansökningstillfället och beviljandetidpunkten för uppehållstillstånd ska tillgodoräknas som försäkringstid för garantipension och frågan

¹ Försäkringstillhörighet innebär att personen är försäkrad för förmånen.

2016-03-07

Dnr/Ref. VER-2016-61
Er ref. Ju2016/01307/L7

är om det ska gälla även vid tidsbegränsade uppehållstillstånd. Utifrån ett längre tidsperspektiv kan situationer uppstå där yngre personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd varit bosatta här i landet men sedan flyttat till ett annat medlemsland inom unionen². Vid en uppnådd ålder av 65 år kan dessa personer komma att bli kvalificerade genom historisk bosättning för svensk garantipension som innebär ökade utgifter för den svenska statsbudgeten. Det kan illustreras med följande exempel:

En man, en tredjelandsmedborgare, som är 27 år kommer till Sverige och beviljas först ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som gäller i tre år, och sedan ett nytt uppehållstillstånd som gäller i ett år. Vid utgången av hans ettåriga uppehållstillstånd flyttar han till Tyskland och förblir bosatt där fram tills han fyller 65 år och det är dags att gå i pension. Han ansöker om utbetalning av pension hos det tyska pensionsorganet och får i samband med denna ansökan, förfrågan om han varit bosatt i något annat medlemsland förutom Tyskland. Mannen uppger att har bott i Sverige för 38 år sedan och den tyska myndigheten hjälper honom att initiera ansökan hos Pensionsmyndigheten, vars vidare utredning visar att den här mannen har rätt till garantipension baserad på sex år av möjliga fyrtio år. De sex åren räknar Pensionsmyndigheten från och med tidpunkten för hans första ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd och fram till tidpunkten då han flyttade från Sverige.

På liknande sätt påverkas även garantipension till omställningspension samt garantipension till förlängd omställningspension eftersom rätt till dessa efterlevandeförmåner finns om en person kan tillgodoräknas tre år med försäkringstid i Sverige. I likhet med ovanstående exempel innebär det att en person som varit i landet ett år och sedan utvandrat till annat medlemsland inom unionen kan generera rätt till ersättning från Sverige för sina anhöriga. Det kan ifrågasättas om en sådan konsekvens är önskvärd och förenlig med motiven för garantipensionen.

Utbetalning när förlängningsansökan handläggs hos Migrationsverket
I avsaknad av kontinuitet i de asylsökandes vistelse i Sverige vid tidsbegränsade uppehållstillstånd kan även socialförsäkringsbalkens huvudregel om när en person ska anses vara omfattad av svensk socialförsäkring vara en situation när socialförsäkringsbalkens bestämmelser inte fungerar optimalt i förhållande till den nya lagen om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det kan uppstå fråga om huruvida bosättningsbaserade förmåner kan betalas ut till en person som enligt utlänningslagen behöver ha ett uppehållstillstånd i Sverige under en period då sådant giltigt uppehållstillstånd saknas (jfr 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken). Enligt Pensionsmyndighetens nuvarande tolkning och tillämpning av 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken krävs att den person som ansöker om/uppbär förmånen är beviljad ett uppehållstillstånd för varje tillfälle när en bosättningsbaserad förmån ska betalas ut³. Eftersom det kommer att finnas situationer där personer inte kan omfattas av socialförsäkringen enligt ovan uppstår frågan om det är meningen att deras försörjningsbehov ska tillgodoses i enlighet med annan lagstiftning. Pensionsmyndigheten anser att denna fråga behöver bli föremål för ytterligare överväganden och förtydliganden under lagstiftningsärendets fortsatta beredning.

² Garantipension kan inte betalas ut till en person som bor utanför EU.

³ Som en hänvisning kan nämnas att Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i mål nr 1426-1427-14 angående frågan om en person som enligt utlänningslagen behöver ha uppehållstillstånd i Sverige kan anses vara bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken när sådant tillstånd löpt ut.

2016-03-07

Dnr/Ref. VER-2016-61
Er ref. Ju2016/01307/L7

Försörjningskravet

Enligt huvudregeln ska ett försörjningskrav ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Detta innebär att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig själv och den anhörige. Pensionsmyndigheten vill klargöra att försörjningskravet endast är aktuellt i samband med prövningen av anhörigs rätt att få uppehållstillstånd i Sverige. Enligt gällande regelverk om rätten till de förmåner Pensionsmyndigheten administrerar får försörjningskravet däremot ingen betydelse i praktiken eftersom prövningen av rätten till våra förmåner sker utifrån om personen omfattas av socialförsäkringen och uppfyller de förmånsspecifika kraven.

Kostnader och andra konsekvenser

Förslaget kommer att medföra ökade administrationskostnader i och med att Pensionsmyndigheten får anpassa administrationen med bevakningar och vår automatiserade ärendehantering till de tidsgränser som föreslås i utkastet till lagrådsremiss. Någon kostnadsberäkning kan svårigen göras eftersom vi saknar underlag om åldersfördelningen samt att vi inte vet hur många personer som kommer att beviljas uppehållstillstånd, och i synnerhet hur många som beviljas treårigt uppehållstillstånd. Den korta remisstiden har inte heller medgett att några kostnadsuppskattningar kunnat göras.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Katrin Westling Palm efter föredragning av verksamhetsutvecklare Hava Husic. I beredningen har även juristerna Anne Vilval och Kristin Paulsson deltagit. I den slutliga handläggningen har även chefsjurist Mikael Westberg och enhetschefen för utvecklingsavdelningen Kent Larsson deltagit.


Katrin Westling Palm


Hava Husic