

Skatteutskottets yttrande 2024/25:SkU3y

Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet beslutade den 12 september 2024 att ge skatteutskottet tillfälle att senast den 24 september 2024 yttra sig över regeringens proposition 2023/24:151 Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd och de följdmotioner som har väckts med anledning av propositionen i de delar som rör utskottets beredningsområde.

Skatteutskottet har beslutat att yttra sig över propositionen i de delar som berör utskottets beredningsområde, dvs. propositionens förslagspunkter 1 och 2 (avsnitt 5 Folkbokföring), samt över kommittémotionerna 2023/24:2917 av Tony Haddou m.fl. (V) yrkande 3 och 2023/24:2920 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) yrkande 5.

Skatteutskottet föreslår att socialförsäkringsutskottet tillstyrker regeringens lagförslag i berörda delar. Utskottet anser därmed att socialförsäkringsutskottet bör avstyrka motionsyrkandena.

I yttrandet finns två avvikande meningar (V, MP).

Utskottets överväganden

Propositionen

Bakgrund

Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (i fortsättningen massflyktsdirektivet) trädde i kraft 2001.

Massflyktsdirektivet syftar till att personer från ett tredjeland ska få ett omedelbart skydd i en massflyktssituation och tillgång till vissa sociala rättigheter samt till att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser. Direktivet är ett minimidirektiv (artikel 1). Det är Europeiska unionens råd (i fortsättningen rådet) som beslutar om det är fråga om en massflyktssituation och vilka grupper av personer som ska omfattas av det tillfälliga skyddet (artikel 5). Det tillfälliga skyddet ska enligt direktivet inledningsvis gälla i ett år men kan förlängas automatiskt med sex månader i taget i högst ett år. Därefter kan rådet fatta beslut om att det tillfälliga skyddet ska gälla i ytterligare ett år.

Medlemsstaternas skyldigheter gentemot personer som åtnjuter tillfälligt skydd framgår av artiklarna 8–16.

Massflyktsdirektivet aktiverades för första gången genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (i fortsättningen rådets genomförandebeslut). Beslutet fattades med anledning av Rysslands militära invasion av Ukraina den 24 februari 2022.

Massflyktsdirektivet i svensk rätt

Massflyktsdirektivet genomfördes i svensk rätt 2003 (prop. 2001/02:185 Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt). Bestämmelserna som genomförde massflyktsdirektivet fördes senare över i huvudsak oförändrade till 21 kap. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Kapitlet innehåller de särskilda bestämmelser som behövs för att genomföra direktivet. Därutöver gäller utlänningslagens övriga regler i tillämpliga delar även vid tillfälligt skydd (jfr 21 kap. 1 §, prop. 2001/02:185 s. 117 och prop. 2004/05:170 s. 316).

En utlänningsbeslut som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd och som överförs till Sverige eller som tas emot här ska få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, uppehållstillstånd med tillfälligt skydd (21 kap. 2 § första stycket UtL).

Folkbokföring - gällande rätt

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om personen som får förekomma i folkbokföringsdatabasen (1 § folkbokföringslagen [1991:481], förkortad FOL). Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder (2 § andra stycket förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket). Den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist här (3 § första stycket FOL). Undantag från folkbokföring finns i vissa fall, vilket regleras i 4 och 5 §§ FOL.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtL ska inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen har beviljats en flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § UtL eller en motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser eller ett resedokument enligt 4 kap. 4 § UtL eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring (4 § andra stycket FOL). Bestämmelsen är ett undantag från huvudregeln i 3 § FOL att den som efter inflyttning kan antas komma att vistas i landet under minst ett år i princip ska folkbokföras. Massflyktsdirektivet i svensk rätt innebär således att en person som omfattas av skydd enligt direktivet inte ska folkbokföras.

Regeringens förslag till förändringar i fråga om folkbokföring

I propositionen lämnar regeringen förslag på vissa lagändringar i gällande folkbokföringslagstiftning och förslag om att införa en ny lag, lag om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall, för att förbättra och tydliggöra när och hur en person som omfattas av massflyktsdirektivet ska folkbokföras.

Massflyktsdirektivet kan komma att aktiveras under väsentligt skiftande förhållanden. Att hitta en generellt tillämplig ordning utifrån de vitt skilda förutsättningar under vilka ett massflyktsscenario kan uppstå skulle därför kräva ett omfattande analysarbete. Krav som bör ställas för folkbokföring av en person som omfattas av rådets genomförandebeslut bör därför regleras i en särskild lag som gäller i stället för nuvarande 4 § andra stycket FOL.

Skyddet enligt massflyktsdirektivet ska vara av tillfällig natur. Regeringen bedömer därför att det är lämpligt att rättigheterna inledningsvis begränsas för en utlänning som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. En utlänning

som har beviljats ett sådant uppehållstillstånd bör alltså inte komma i fråga för folkbokföring direkt vid inflyttningen till Sverige.

Enligt förslaget ska en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd inte folkbokföras under de första tolv månaderna av uppehållstillståndets sammanlagda giltighetstid. Därefter ska utlänningen folkbokföras om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under ytterligare minst sex månader. Ett barn som föds levande här i landet och beviljas uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och som inte har folkbokförts vid födseln får folkbokföras om modern folkbokförs. Detsamma gäller om fadern eller barnets förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken folkbokförs och är vårdnadshavare.

Lagen ska inte gälla för en utlänning som har beviljats en flykting-statusförklaring eller ett resedokument eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring.

De föreslagna bestämmelserna innebär i praktiken ett striktare krav i förhållande till bosättningskravet i 3 § FOL. Det beror på att det först krävs minst 12 månaders vistelse i Sverige innan personen får folkbokföras, förutsatt att han eller hon kan antas vistas i landet i ytterligare 6 månader, dvs. totalt 18 månader. Genom det kravet säkerställs dels att personens vistelse i landet uppgår till viss varaktighet, dels att folkbokföring inte kommer i fråga för en person som kan antas lämna landet inom en snar framtid.

Anmälan om inflyttning

När anmälan om inflyttning ska göras regleras i 26 § FOL. Där anges att den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen till Skatteverket. En sådan anmälan ska göras inom en vecka efter det att han eller hon har vistats i landet i tre månader. Bestämmelsens nuvarande lydelse trädde i kraft den 1 juli 2013 och ändrades för att tillgodose rörlighetsdirektivets krav på en period om tre månader under vilken det inte får ställas krav på en person med uppehållsrätt att registrera sig (jfr prop. 2012/13:120 Folkbokföringen i framtiden, s. 109–111).

En person kan med det nu aktuella förslaget inte folkbokföras förrän tolv månader har gått sedan uppehållstillstånd beviljades. Det finns därför ett behov av kompletterande förslag om när en anmälan om inflyttning senast ska göras.

Enligt regeringens förslag ska den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras anmäla inflyttning till Skatteverket inom fyra veckor efter den dag då förutsättningarna för folkbokföring är uppfyllda, om den inflyttade måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige och har vistats i landet i mer än tre månader utan att uppfylla dessa villkor.

Förslaget bör emellertid inte begränsas till den som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd. Förslaget bör gälla alla utlänningar som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i landet. En person som söker

asyl i Sverige kan ha vistats här i mer än tre månader innan han eller hon beviljas uppehållstillstånd. För denna personkrets saknas det i dagsläget en tydlig reglering av vid vilken tidpunkt man senast ska anmäla inflyttning. Med förslaget tydliggörs att en utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige och som har vistats i landet i mer än tre månader utan att kunna folkbokföras med hänsyn till villkoret i 4 § FOL ska anmäla inflyttning inom fyra veckor efter den dag då förutsättningarna för folkbokföring är uppfyllda. För en utlänning som beviljas uppehållstillstånd efter inresan och på annan grund än tillfälligt skydd inträder den tidpunkten när han eller hon beviljats uppehållstillstånd och i övrigt kan anses vara bosatt i landet enligt folkbokföringslagens mening.

Uppehållstillståndets betydelse

I fråga om uppehållstillståndets betydelse vid bedömning av om utlänningen kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila i landet kan följande förtydligas. En utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige får endast folkbokföras om detta villkor är uppfyllt, om det inte finns synnerliga skäl (4 § första stycket FOL). Kravet att ha uppehållstillstånd gäller vid tidpunkten för folkbokföring och uppehållstillståndet behöver inte ha en giltighetstid som sträcker sig under hela den framtidsytande bedömningen (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2017 ref. 32).

Bosättningskravet

Bedömningen av om bosättningskravet är uppfyllt ska göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. När det gäller vissa typer av uppehållstillstånd måste det emellertid beaktas att uppehållstillståndet inte kan förnyas efter att det har löpt ut. I sådana fall får uppehållstillståndets giltighetstid en större betydelse vid bedömningen än vad som gäller i andra fall där uppehållstillståndet kan förnyas om förutsättningarna för tillståndet inte har förändrats. Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är tidsbegränsat och får inte gälla under längre tid än den tid som anges i rådets beslut. För en person vars uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har en giltighetstid som varar kortare tid än sex månader vid anmälan om inflyttning kan således uppehållstillståndets giltighetstid tillmätas betydelse vid bedömningen. Genom det kravet säkerställs dels att personens vistelse i landet uppgår till viss varaktighet, dels att folkbokföring inte kommer i fråga för en person som kan antas lämna landet inom en snar framtid. Om förutsättningarna inte är uppfyllda ska personen inte folkbokföras.

Vissa övriga frågor

I fråga om rätt folkbokföringsort framgår det av 6 § FOL att en person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon enligt 7-13 §§ är att anse som bosatt. Den kommun där en person är folkbokförd är

hans eller hennes folkbokföringsort. Den som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och ska folkbokföras ska således folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon är att anse som bosatt. Om en persons bosättning kan hänföras till en kommun men inte till en viss fastighet inom denna, ska han eller hon anses bosatt i kommunen (13 § FOL). Befintliga bestämmelser är tillämpliga när det gäller inflyttade personer med uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och det saknas behov av kompletterande bestämmelser i denna del.

Vid flyttning gäller den nya folkbokföringen fr.o.m. flyttningsdagen om den som flyttat gör en sådan anmälan som avses i 25 eller 26 § inom en vecka från flyttningen. Om anmälan kommer in senare gäller folkbokföringen fr.o.m. den dag då anmälan kom in (35 § FOL). Med hänsyn till att en person med uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd har varit här under längre tid än en vecka vid anmälan om inflyttning, gäller folkbokföringen fr.o.m. den dag då anmälan kommer in. Befintliga bestämmelser är tillämpliga när det gäller inflyttade personer med uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd och det saknas behov av kompletterande bestämmelser i denna del.

I fråga om möjlighet att överklaga Skatteverkets beslut är de befintliga bestämmelserna tillämpliga och bedöms tillräckliga, se 38–41 §§ FOL.

Ikraftträdande

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 november 2024. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd före den 1 november 2023 ska folkbokföras om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila här i landet åtminstone t.o.m. den 4 mars 2025. En anmälan om inflyttning ska lämnas till Skatteverket inom fyra veckor från den dag då lagen har trätt i kraft.

Motionerna

I kommittémotion 2023/24:2917 av Tony Haddou m.fl. (V) yrkande 3 föreslås att regeringen återkommer med förslag om att utlänningar med tillfälligt skydd i likhet med andra grupper ska kunna folkbokföras i Sverige så snart ett uppehållstillstånd har beviljats.

I kommittémotion 2023/24:2920 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) yrkande 5 föreslås att personer som beviljas uppehållstillstånd på ett år eller längre ska folkbokföras i Sverige och tillförsäkras bosättningsbaserade rättigheter. Regeringen bör skyndsamt omarbета sitt förslag så att alla ukrainska flyktingar som beviljas uppehållstillstånd på ett år eller längre ska anses bosatta här och därmed få rätt till bosättningsbaserade rättigheter.

Utskottets ställningstagande

I propositionen föreslår regeringen bl.a. förändringar i den nuvarande folkbokföringslagstiftningen och införandet av en ny lag, lag om

folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall. Förslagen innebär att utlänningar med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet ska kunna folkbokföras tidigare än i dag.

Utskottet har inga invändningar mot förslagen i de delar som ingår i utskottets beredningsområde och delar regeringens bedömning av behovet av att tidigarelägga möjligheten till folkbokföring för de personer som omfattas av massflyktsdirektivet.

Utskottet anser därmed att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka regeringens lagförslag i berörda delar och avstyrka motionsyrkandena.

Stockholm den 24 september 2024

På skatteutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Per Söderlund (SD), Hanna Westerén (S), Eric Westroth (SD), Kalle Olsson (S), Fredrik Ahlstedt (M), Ida Ekeröth Clausson (S), Mathias Tegnér (S), Marie Nicholson (M), Ilona Szatmári Waldau (V), Cecilia Engström (KD), Markus Wiechel (SD), Annika Hirvonen (MP), Patrik Karlson (L), Erik Hellsborn (SD), Crister Carlsson (M) och Helena Vilhelmsson (C).

Avvikande meningar

1. Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd (V)

Ilona Szatmári Waldau (V) anför:

Till följd av Rysslands invasion av Ukraina har omkring 8 miljoner människor flytt landet. Av dem har närmare 5 miljoner människor fått tillfälligt uppehållstillstånd enligt EU:s massflyktsdirektiv. Närmare 50 000 personer har beviljats tillfälligt skydd i Sverige. Cirka 40 000 av dem bedöms fortfarande vara kvar i landet. De ukrainska medborgare som har fått skydd i Sverige enligt massflyktsdirektivet får i stort sett samma rättigheter och förutsättningar som asylsökande. Därmed tvingas de att leva på samma låga dagessättning som asylsökande, de har ingen rätt att läsa sfi och de får endast vård som inte kan anstå. Situationen för målgruppen är svår.

Vänsterpartiet har länge drivit på för att förbättra levnadsvillkoren för ukrainska flyktingar med tillfälligt skydd i Sverige enligt massflyktsdirektivet.

Jag välkomnar därför regeringens förslag om att utlänningar med tillfälligt skydd ska kunna folkbokföras tidigare. Det är en central och viktig åtgärd eftersom en person som folkbokförs får ett personnummer som i sin tur möjliggör tillgång till det svenska samhället på ett mer inkluderande sätt.

Jag är dock kritisk till hur förslaget är utformat. Enligt regeringens förslag ska personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige med tillfälligt skydd träffas av en ”spärrtid” om tolv månader innan de kan folkbokföras i Sverige. Någon motsvarande regel förekommer inte för andra grupper. För dessa gäller i stället huvudregeln i 4 § FOL där det föreskrivs att en person ska folkbokföras här så snart ett uppehållstillstånd har beviljats. Av regeringens förslag följer att en person som kommer till Sverige och söker skydd undan kriget i Ukraina och beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, inte kan folkbokföras under det första året.

Regeringen bör återkomma med förslag om att utlänningar med tillfälligt skydd ska kunna folkbokföras i Sverige så snart ett uppehållstillstånd har beviljats.

Jag anser att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka motion 2023/24:2917 yrkande 3 av Tony Haddou m.fl. (V).

2. Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd (MP)

Annika Hirvonen (MP) anför:

Miljöpartiet har upprepade gånger agerat i riksdagen för att ukrainska flyktingar ska få samma villkor som andra som får uppehållstillstånd i Sverige.

Möjligheten att folkbokföra sig är en nyckelfråga i sammanhanget. Det ger bättre villkor för utbildning, försörjning och stöd att komma ut i arbete. Det är därför välkommet att regeringen äntligen har tagit initiativ till att ge ukrainare rätt att folkbokföra sig. Det kan dock konstateras att regeringens förslag är undermåligt och långt ifrån tillräckligt.

Europeiska unionens råd har nyligen enats om att förlänga massflyktsdirektivet till den 4 mars 2026. Detta är ett mycket efterlängtat besked som innebär att de personer som haft tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet i minst två år nu kan folkbokföra sig och därmed omfattas av socialförsäkrings-systemet och få samma rättigheter och skyldigheter som andra folkbokförda. Miljöpartiets uppfattning är att regelverket borde ändras på så vis att samtliga som får uppehållstillstånd på minst ett år borde folkbokföras. Det skulle omfatta samtliga som får uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet.

Regeringens förslag innebär däremot att dessa personer fortsatt först måste bo i Sverige i ett års tid utan likvärdig rätt till sjukvård för vuxna och andra rättigheter som andra flyktingar som får uppehållstillstånd har. Regeringens förslag innebär vidare att ukrainska flyktingar får olika förmåner och rättigheter beroende på om de bott i Sverige i minst två år eller inte. Därmed bör regeringen skyndsamt omarbete sitt förslag så att alla ukrainska flyktingar som beviljas uppehållstillstånd på ett år eller längre ska anses bosatta här och därmed få rätt till bosättningsbaserade rättigheter.

Jag anser att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka motion 2023/24:2920 yrkande 5 av Annika Hirvonen m.fl. (MP).