



Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd (Ju2024/00480)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Bakgrund

Enligt den nuvarande lagstiftningen skiljer sig förhållandena för personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen (UtlL) i jämförelse med personer som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. UtlL. För den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd gäller mer restriktiva villkor för folkbokföring.

Enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen (FOL) ska personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte folkbokföras om det kan antas att de kommer att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Eftersom uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt gällande lagstiftning inte kan ges för en så pass lång tid, är det omöjligt för denna kategori att uppfylla villkoren för folkbokföring enligt FOL.

Då folkbokföring utgör grunden för många samhällsfunktioner och sociala förmåner, innebär avsaknaden till folkbokföring sämre levnadsvillkor för personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Fram till tidpunkten för folkbokföring omfattas personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd istället av lagen om mottagande av asylsökande (LMA). Det innebär bl.a. begränsade sociala förmåner.

Synpunkter

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet ser positivt på den delen av förslaget som syftar till att göra det möjligt för personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige på grund av kriget i Ukraina att folkbokföras tidigare än vad den nuvarande regleringen tillåter. Det råder inget tvivel om att folkbokföring utgör en viktig pusselbit för den som vill leva i Sverige.



Samtidigt medför lagförslaget att villkoren för de personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd även fortsättningsvis ska vara särreglerade. Den redan komplexa regleringen i skärningspunkten mellan migration, integration, socialförsäkring, folkbokföring och socialtjänst blir allt svårare att överblicka. Lagförslaget riskerar att föra med sig konsekvenser som regeringen varken förutsett eller avsett. En fragmenterad lagstiftning medför också att tillämpningen riskerar att bli mindre enhetlig. Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att beredningen av lagförslaget inte varit mer uttömmande.

I utkastet till lagrådsremissen föreslås ett antal särregleringar för personer som flytt kriget i Ukraina och beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Enligt juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet är det två aspekter som förtjänar särskild uppmärksamhet. Den ena rör konstruktionen av den föreslagna lagen "Folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall" och den andra rör begränsningarna av bostadsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken (SFB) och rättigheter enligt lagen om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Angående folkbokföring

Enligt 5 § i den föreslagna lagen "Folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall" ska personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige med tillfälligt skydd träffas av en "spärrtid" om 12 månader innan de kan folkbokföras i Sverige. Någon motsvarande regel förekommer inte för andra grupper. För dessa gäller istället huvudregeln i 4 § FOL som stadgar att en person ska folkbokföras här så snart ett uppehållstillstånd har beviljats. Av förslaget 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. Denne kommer därmed vara utestängd från alla de förmåner som baseras på folkbokföring i Sverige. Visserligen omfattas personen av lagen om mottagande av asylsökande (LMA), men det är ju den situationen och de livsvillkoren som regeringen i lagrådsremissen beskriver som undermåliga. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet saknar en tydlig motivering såväl till varför 12-månadersgränsen behövs, som en gedigen analys av de konsekvenser som denna särreglering kan föra med sig.

Ytterligare en komplicerande faktor är att övergångsbestämmelserna i lagförslaget medför att de som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd före den 1 november 2023 ska kunna folkbokföras från och med den 1 november 2024 när den föreslagna lagen träder i kraft. Den föreslagna lagen skapar därmed två kategorier av personer som uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Den ena utgörs av personer som beviljats uppehållstillstånd före den 1 november 2023 och som därmed kan folkbokföras (med vissa begränsningar enligt SFB och LSS). Den



andra utgörs av personer som beviljats uppehållstillstånd efter den 1 november 2023 och som därmed inte omfattas av övergångsbestämmelserna och således inte kan folkbokföras förrän spärrtiden om 12 månader passerat (enligt 5 § folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall). För att denna kategori ska kunna folkbokföras när spärrtiden löpt ut (2 november 2024 eller senare) måste det, enligt lagen, också kunna antas att personen ska tillbringa minst 6 månader här. Eftersom alla uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i dagsläget är tidsbegränsade till och med den 4 mars 2025, är det svårt att idag säga något om möjligheterna till folkbokföring framgent för denna kategori. Detta utgör ytterligare ett exempel på hur lagförslaget fragmenterar regleringen på området. Följden blir att förslagets konsekvenser blir än svårare att överblicka.

Angående ändringarna i SFB och LSS

För de personer som kommer att folkbokföras med stöd av den nya lagen följer många fördelar. Även om folkbokföring öppnar för sociala förmåner, införs genom förslaget begränsningar av bostadsbaserade förmåner enligt 5 kap. 8 § SFB och LSS-insatser enligt 7 a § LSS. Regeringen pekar i detta avseende på möjligheten för personer med tillfälligt skydd att ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL). Denna ordning riskerar medföra svårigheter, såväl för enskilda individer vars förmåner och rättigheter är föremål för begränsningar, som för myndighetshandläggare som ska möta dessa människors behov genom socialtjänstlagens ramverk istället. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet saknar en gedigen analys av de konsekvenser som denna särreglering kan föra med sig.

Förslaget saknar även en gedigen analys utifrån ett MR-perspektiv, givet att förmåner och rättigheter begränsas för en specifik grupp (personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd) i samhället. Hur står sig förslagen i förhållande till exempelvis FN:s barnkonvention och FN:s Kvinnokonvention givet att de flesta som berörs av förslaget är kvinnor och barn (s. 38 i det remitterade utkastet till lagrådsremiss). Även FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) bör i det sammanhanget beröras. Nämnas kan den rapport som Institutet för mänskliga rättigheter bidragit med inför FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättnings granskning av Sverige 2024; Kompletterande information till FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Angående folkföringsbrott

Slutligen ska något kort sägas beträffande s.k. folkbokföringsbrott som också berörs i utkastet till lagrådsremiss. Att underlåta en anmälan om inflyttning enligt 26 § FOL, trots att villkoren för folkbokföring är uppfyllda, kan i vissa fall utgöra ett folkbokföringsbrott enligt 46 § FOL. Detta är i och för sig inte nytt och gäller för alla personer som beviljas



uppehållstillstånd här, inklusive personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Enligt förslaget ska de befintliga reglerna inte ändras utan snarare tydliggöras, så att det klart framgår när en ansökan om inflyttning måste vara gjord. Regeringen föreslår frist om fyra veckor, och mot detta har Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet inget att invända, men i sammanhanget bör också myndigheternas serviceskyldighet enligt förvaltningslagen påtalas. Det framstår som mycket viktigt att den enskilde informeras särskilt om under vilka omständigheter folkbokföringsbrott kan komma ifråga.

Den forcerade lagstiftningsprocessen

Det förslag som är föremål för remittering är tekniskt komplicerat och nytt i sitt slag. Mot den bakgrunden anser Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet att lagförslaget borde ha föregåtts av en mer ambitiös beredningsprocess.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Isa Cegrell Karlander. Yttrandet har på delegation avgivits av juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer