



## Utkast till lagrådsremiss - Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd

Remiss från Justitiedepartementet  
Remisstid den 5 april 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.  
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

### Föredragande borgarrådet Alexander Ojanne

#### Sammanfattning av ärendet

Justitiedepartementet föreslår i ett utkast till lagrådsremiss vissa lagändringar för utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås bland annat att utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd ska kunna folkbokföras tidigare än vad nuvarande reglering medger. Utkastet föreslår att målgruppen ska kunna folkbokföras efter tolv månader. De ändringar som föreslås i utkastet om tidigare folkbokföring, syftar till att ge bättre möjligheter för personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd att etablera sig på arbetsmarknaden och uppnå bättre levnadsvillkor. Det lämnas förslag för att säkerställa att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som arbetar ska få tillgång till arbetsbaserad föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.

Utkastet föreslår begränsningar för bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken, begränsningarna föreslås utifrån utgångspunkten att skyddet enligt massflyktsdirektivet ska vara av tillfällig natur. Utkastet föreslår också att målgruppen inte ska ha rätt till insatser med stöd av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2024.

Lagrådet har remitterat förslaget till bl.a. Stockholms stad för yttrande.

## Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

*Stadsledningskontoret* är generellt positiv till att man förbättrar livet för de flyktingar som befinner sig här tillfälligt. Dock anser man att förändringarna kan bidra till ökade kostnader för staden.

## Föredragande borgarrådets synpunkter

Ukrainska flyktingar som befinner sig i Sverige vittnar om en utsatt situation med svåra ekonomiska förutsättningar på grund av låg dagsersättning och en osäkerhet kring deras framtid och i längden deras möjlighet att etablera sig i landet.

Med bakgrund av detta är jag positiv till att steg tas för att förbättra situationen för de som flytt Rysslands invasionskrig i Ukraina. Förslaget som presenteras innebär vissa förbättrade förutsättningar för gruppen samtidigt som vi ser med stark oro på de frånsteg som föreslås för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Utan rätt till exempelvis barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd så blir det svårt att försörja sig även för vissa av dem som har hittat ett arbete. Som även Sveriges kommuner och regioner (SKR) lyfter fram i sitt yttrande kring lagrådsremissen så är det tydligt att regeringen vill flytta över ett stort försörjningsansvar från staten till kommunerna.

Till detta riskerar förslaget att leda till ökade kostnader för staden, i form av bland annat ökad ärendemängd på grund av att fler får rätt till försörjningsstöd. De förväntade ökade kostnaderna för staden måste kompenseras enligt finansieringsprincipen. Det gäller både för ökat utbetalt ekonomiskt bistånd och handläggningen.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 27 mars 2024

Alexander Ojanne

## Bilaga

Remiss - Utkast till lagrådsremiss - Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd, dnr KS 2024/287-1.1

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Särskilt uttalande** av borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Den enskilde är själv den viktigaste resursen för att integrationen ska bli framgångsrik, men integrationspolitiken ska ge de verktyg som kan behövas för att

möjliggöra ett fullt deltagande i samhällslivet. Vi menar därför att de ukrainare som flytt till Sverige bör likställas med ordinarie asylsökande och ges goda möjligheter att bli en del av samhället. Det finns inga indikationer på att Rysslands brutala anfallskrig kommer bli kortvarigt.

Separata integrationsspår och regelverk för olika målgrupper som kommit hit riskerar att försvåra för ukrainare att fullt ut bli en del av det svenska samhället. Ukrainare som flytt kriget ska inte känna att de är här på undantag. Förutom förbättrade möjligheter på individnivå för ukrainare, och samhällsekonomiska fördelar med fler personer som kan delta i arbetsmarknaden, skulle ett starkt och sammanhållet stöd också sända en tydlig signal – Stockholm och Sverige tar hand om anhöriga till de soldater som idag kämpar för hela Europas frihet.

### **Kommunstyrelsen**

**Särskilt uttalande** av Jan Jönsson (L) som är likalydande med Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** av Kristin Jacobsson (C) enligt följande.

Centerpartiet stödjer helhjärtat insatser som underlättar för de omkring 50 000 ukrainska medborgare som sökt tillfälligt skydd enligt massflyktdirektivet. Familjerna till de som modigt kämpar mot Rysslands brutala invasionskrig möter i Sverige tuffa levnadsförhållanden och är i stor risk för utsatthet. Frivilligorganisationer larmar om att ukrainska barn och kvinnor går hungriga. Sverige utmärker sig dessutom med en avsevärt lägre ersättning till ukrainska flyktingar än i våra grannländer. Detta är skamligt för Sverige som land.

Det parallella systemet som råder för ukrainare under massflyktdirektivet innebär rätt till uppehållstillstånd, men däremot inte rätt till folkbokföring – vilket missgynnar gruppen i förhållande till de som kommit från EU-länder på arbetsmarknaden. Med dagens dagsersättningsnivå på 71 kronor är det tydligt att ekvationen inte går ihop för den som står utan arbetsinkomst. Centerpartiet har på nationell nivå krävt dels en höjning av dagsersättningen till 132 kronor, men även rätten till folkbokföring och med den möjligheten att få personnummer, vilket är en förutsättning för att klara många moment i vardagen i Sverige. Vi menar även att ukrainare även bör ges rätt till SFI som är en förutsättning för att behärska svenska språket och stärka ens ställning på arbetsmarknaden.

Massflyktdirektivet var aldrig tänkt som en långsiktig lösning, och tyvärr är kriget nu inne på sitt tredje år. Ersättningsnivåer som är anpassade för en kort och begränsad tid är givetvis otillräckliga för att klara sig på lång sikt. Ukrainas sak är vår och Stockholms stad ska ta sitt ansvar i det gemensamma stödet.

## Ärendet

Justitiedepartementet föreslår i ett utkast till lagrådsremiss vissa lagändringar för utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

I utkastet föreslås bland annat att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska kunna folkbokföras tidigare än vad nuvarande reglering medger. Det lämnas också förslag för att säkerställa att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som arbetar ska få tillgång till arbetsbaserad föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Förslagen syftar enligt utkastet till att förbättra levnadsvillkoren för utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och ge dem större möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden på ett ändamålsenligt och samhällsekonomiskt effektivt sätt.

## Folkbokföring

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning och registrering av de uppgifter om personen som får förekomma i folkbokföringsdatabasen, enligt folkbokföringslagen (FOL). Det kan bland annat avse uppgifter om namn, födelsetid, adress, medborgarskap, civilstånd och samband med make, barn, föräldrar eller vårdnadshavare. Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige och ett antal förmåner är på ett eller annat sätt kopplade till folkbokföringen och folkbokföringslagens bestämmelser om när en person ska anses som bosatt i landet. Exempel på förmåner är att regionen ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen och att kommuner vid behov ska bevilja ekonomiskt bistånd och andra insatser enligt socialtjänstlagen för de som är bosatta inom kommunen.

Av FOL framgår att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt utlänningslagen (UtlL) inte ska folkbokföras om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. I förarbetena till bestämmelsen i FOL uttalas att det är rimligt att Migrationsverket har huvudansvaret för de personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under de första två åren som uppehållstillståndet gäller.

## **Utlänningar med tillfälligt skydd ska kunna bokföras tidigare**

Utgångspunkten är att skyddet enligt massflyktsdirektivet ska vara av tillfällig natur. Det bedöms därför enligt utkastet lämpligt att rättigheterna inledningsvis begränsas för en utlänning som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. En utlänning som har beviljats ett sådant uppehållstillstånd bör enligt utkastet därför inte folkbokföras direkt vid inflyttning till Sverige. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, ska inte få folkbokföras under de första tolv månaderna av uppehållstillståndets

giltighetstid. Därefter föreslås att utlänningen folkbokförs om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under ytterligare minst sex månader. Utkastet bedömer att det inte är nödvändigt med några ändringar i folkbokföringslagen med anledning av förslaget om att utlänningar med tillfälligt skydd ska kunna folkbokföras tidigare. Utkastet föreslår att krav för folkbokföring av en person som omfattas av rådets genomförandebeslut ska regleras i en särskild lag om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall.

### **Folkbokföring av barn**

Av FOL framgår att ett barn som föds här i landet ska folkbokföras om modern, fadern eller annan vårdnadshavare är folkbokförd. Om modern eller fadern inte är folkbokförda vid barnets födelse kan emellertid barnet inte folkbokföras på denna grund. Utkastet föreslår att barn som föds i landet och beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, och som inte har folkbokförts vid födseln ska få folkbokföras om modern folkbokförs. Detsamma gäller om fadern eller barnets förälder enligt föräldrabalken folkbokförs och är vårdnadshavare.

### **Uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd**

Som huvudregel gäller att en utlänning ska ansöka om och beviljas uppehållstillstånd före inresan i landet. Utkastet föreslår att uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd ska kunna sökas och beviljas efter inresan i Sverige, denna möjlighet saknas i nuvarande lagstiftning. Det förslås också att en utlänning som beviljas uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd också ska ges arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller.

### **Bosättningsbaserade förmåner**

Bestämmelser om vem som ska omfattas av socialförsäkringen finns i socialförsäkringsbalken (SFB). De bosättningsbaserade förmånerna innefattar bland annat barnbidrag, assistansersättning, äldreomsorgsstöd och bostadsbidrag samt föräldrapenning. För att kunna erhålla bosättningsbaserade förmåner krävs alltså att en person anses vara bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalkens regler. Den nuvarande regleringen innebär att utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i regel inte är försäkrade för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna.

De ändringar som föreslås i detta utkast om tidigare folkbokföring syftar till att ge bättre möjligheter för personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd att etablera sig på arbetsmarknaden och uppnå bättre levnadsvillkor. Då det pågår en rad olika utredningar som för närvarande ser över rätten till olika ersättningar och förmåner bedömer Justitiedepartementet i utkastet det inte lämpligt

att införa särskilda bestämmelser som innebär att utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd blir försäkrade för bosättningsbaserade förmåner.

Det som förslås i utkastet är att en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, inte ska anses vara bosatt i Sverige enligt socialförsäkringsbalken. Med beaktande av att utgångspunkten är att skyddet enligt massflyktsdirektivet ska vara av tillfällig natur bedöms det inte som motiverat att de utlänningar som enligt förslagen i detta utkast ska kunna folkbokföras i tidigare än i dag också ska kunna få tillgång till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna.

### Arbetsbaserade förmåner

Enligt massflyktsdirektivet ska medlemsstaterna under en tid som inte ska vara längre än den tid som gäller för det tillfälliga skyddet, bland annat tillåta personer som åtnjuter tillfälligt skydd att utföra arbete som anställda eller som egenföretagare.

Enligt nu gällande ordning beviljas en utlänning med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd också ett arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller. Om en sådan utlänning arbetar i Sverige är han eller hon också försäkrad för de arbetsbaserade förmånerna enligt socialförsäkringsbalken. Därmed kan en sådan utlänning som arbetar i Sverige redan i dag ha rätt till sjukpenning eller graviditetspenning. Det har emellertid visat sig att den nuvarande utformningen av regelverket inte medger att arbetsbaserade föräldrapenningsförmåner beviljas till utlänningar som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som arbetar i Sverige. Skälet till detta är att en förälder har rätt till föräldrapenningsförmåner endast för vård av barn som är bosatt i Sverige. Enligt nu gällande reglering ska barn enligt FOL inte folkbokföras och inte heller anses vara bosatt i Sverige.

Utkastet föreslår att en förälder ska ha rätt till arbetsbaserade föräldrapenningsförmåner för vård av barn som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

### Särskilt stöd och särskild service

En utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, ska enligt utkastets förslag inte ha rätt till insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Som exempel på bistånd till sin livsföring i övrigt kan nämnas ledsagarservice, stöd och hjälp i hemmet eller kontaktperson. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv, enligt

socialtjänstlagen (SoL). Utkastet anser att det ansvar som socialnämnderna enligt socialtjänstlagen har för människor med funktionsnedsättning innebär att vissa av de insatser som en enskild kan ha rätt till enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade i stället på liknande sätt kan ges med stöd av socialtjänstlagen. Vidare anser utkastet att eftersom utgångspunkten är att skyddet enligt massflyktsdirektivet ska vara av tillfällig natur bedöms det vara tillräckligt att eventuella behov av stöd och insatser för den aktuella gruppen kan ges enligt socialtjänstlagen.

### Ekonomiska konsekvenser

Förslagen kan medföra vissa ökade kostnader för kommunerna, då en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd som folkbokförs, vid behov kommer att kunna beviljas ekonomiskt bistånd och andra insatser som kommuner ger med stöd av socialtjänstlagen. Viss ersättning för ekonomiskt bistånd och vissa andra insatser kan dock utgå till kommunerna via utgiftsområde för integration och jämställdhet, till exempel för ekonomiskt bistånd som kommuner ger till utlänningar som är förhindrade att delta i etableringsinsatser. Kommuner har även möjlighet att ta ut avgifter för vissa insatser som ges enligt socialtjänstlagen. Staten ersätter kommuner och regioner för kostnader som är relaterade till mottagande av asylsökande och nyanlända.

Förslagen innebär att kommuner och regioner inte längre ersätts för kostnader för asylsökande men i stället kan söka ersättningar som gäller för nyanlända. Förslagen bedöms av utkastet inte innebära nya åtaganden för kommuner och regioner som innebär att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Regeringen avser att återkomma med förslag till finansiering i propositionen Vårändringsbudget för 2024. Konsekvenserna för 2025 kommer att ingå i beräknade anslag i Vårpropositionen för 2024.

Förslaget att utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska kunna folkbokföras tidigare bedöms i utkastet att få vissa ekonomiska konsekvenser under perioden 1 november 2024 till 4 mars 2025. Bedömningen av konsekvenserna baseras på att rådets beslut om aktiveringen av massflyktsdirektivet ska gälla till den 4 mars 2025.

Förslaget om att tidigarelägga folkbokföringen för personer med tillfälligt skydd innebär att kostnader för bland annat etableringsinsatser, etableringsersättning och ersättningar till kommuner och regioner för mottagandet av nyanlända delvis uppstår tidigare jämfört med nuvarande regelverk.

### Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 3 mars 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har tagit del av Justitiedepartementets remiss och svarar utifrån ett kommunalt perspektiv. Stadsledningskontoret är positiv till att steg tas för att förbättra situationen för de som flytt kriget i Ukraina. Detta ger förutsättningar för mer långsiktighet och en förbättrad integration. Stadsledningskontoret anser dock att det fortfarande föreligger stora utmaningar för målgruppen bland annat utifrån de begränsningar som föreslås för de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Utan rätt till barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd med mera så blir det svårt att försörja sig även för de som har hittat ett arbete. Stadsledningskontoret ser bland annat därför att Justitiedepartementets utkast till lagrådsremiss kan medföra ökade kostnader för staden.

Staden får idag ersättning för personer med uppehållstillstånd (gäller inte för utlännningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd) med ett schablonbelopp som fastställs varje år. Schablonbeloppet ska täcka kostnader för etableringsinsatser för nyanlända personer, till exempel mottagande och praktisk hjälp vid bosättning, särskilda introduktionsinsatser eller merkostnader i skola, förskola, fritidshem, utbildning i svenska för invandrare, anpassad kommunal vuxenutbildning för nyanlända som omfattas av förordningen om etableringsinsatser, samhällsorientering, tolk och andra kommunala insatser för att underlätta etablering i samhället samt vissa kostnader för ekonomiskt bistånd och administration. I Justitiedepartementets utkast till lagrådsremiss föreslås att ukrainska flyktingar som har varit i Sverige minst ett år kommer att kunna folkbokföras och omfattas av bland annat etableringsinsatser. Stadsledningskontoret vill framhålla att i det fall målgruppen ska betraktas som egenbosatta i staden när de folkbokför sig, så är det nödvändigt att kommunerna får en liknande finansiering som det schablonbelopp som utgår för andra personer med uppehållstillstånd och att det även innehåller ersättning för de undantagna statliga bidragen, såsom bostadsbidrag och barnbidrag. Detta för att täcka kostnader för ovan nämnda kommunala utgifter.

Stadsledningskontorets ser att folkbokföringen kan leda till att fler ukrainare söker sig till stadens vuxenutbildning och att fler personer kan bli aktuella för stadens arbetsmarknadsinsatser, detta då ukrainare vid folkbokföring kommer att få tillgång till hela utbudet på vuxenutbildningen. Stadsledningskontorets bedömning är dock att ökningen inte kommer att påverka sfi eftersom flertalet ukrainare redan studerar sfi. Hittills har ukrainare inte haft möjlighet att ta del av samhällsorienteringen, men det kommer bli möjligt vid folkbokföring vilket också medför ökade kostnader.

Stadsledningskontoret anser vidare att en konsekvens av lagförslaget skulle kunna vara ökade personalkostnader utifrån en ökad ärendemängd samt ökade kostnader för försörjningsstöd. Förslaget till ny lagstiftning innehåller undantag i socialförsäkringsförmåner rörande exempelvis rätt till bostadsbidrag och barnbidrag och det kan innebära ökade kostnader för försörjningsstöd. Idag betalar personer som



omfattas av massflyktsdirektivet ingen hyra för de boenden som staden driver, utan boendet finansieras av Migrationsverkets ersättningar. Vid förändrad lagstiftning och förändrad finansieringsmodell kan det antas att det innebär att målgruppen ska betala hyra såsom andra nyanlända vilket troligen kommer att innebära ökade kostnader för försörjningsstöd.

Stadsledningskontoret anser att det inte framgår av lagrådsremissen om lagförslaget innebär att ukrainare ska anvisas enligt bosättningslagen, vilket gör att det inte går att säga huruvida en förändrad lagstiftning skulle göra att fler ukrainare skulle anvisas till Stockholm och därmed påverka planering för boendeplatser.

Stadsledningskontoret anser att det är rimligt att en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, inte ska ha rätt till insatser enligt LSS eftersom utgångspunkten är att skyddet enligt massflyktsdirektivet är av tillfällig natur och det är bra att det tydliggörs.

Stadsledningskontoret vill dock framhålla att det blir en ny kategori av personer som kommer att kunna få beslut enligt socialtjänstlagen vilket gör att det kan bli svåra bedömningar gällande vad som ska ingå i skälig levnadsnivå och det kan medföra ökade kostnader för staden. När det gäller insatsen personlig assistans för personer som har grundläggande behov mer än 20 timmar per vecka står Försäkringskassan för en stor del av kostnaderna för stödet, dessa kostnader kommer enligt lagförslaget att landa helt på kommunerna.

Stadsledningskontoret antar att ukrainare i staden under en övergångsperiod kommer att befinna sig inom ramen för olika lagstiftning och att det är av stor vikt att det finns en tydlig hantering för det.