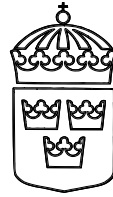


# Regeringens proposition

## 2012/13:26



Utvidgad målgrupp för etableringslagen

Prop.  
2012/13:26

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 oktober 2012

*Fredrik Reinfeldt*

*Erik Ullenhag*  
(Arbetsmarknadsdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att fler anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande än i dag ska omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Ändringen innebär ett undantag från det villkor som föreskriver att den anhörige, för att omfattas av lagen, ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 februari 2013.

# Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	6
4	Bakgrund och gällande rätt .....	6
4.1	Uppehållstillstånd på grund av anknytning .....	6
4.2	Etableringsreformen .....	7
4.2.1	Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare .....	7
4.2.2	Förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar .....	8
4.3	Krav på klarlagd identitet för beviljande av uppehållstillstånd .....	8
5	Målgruppen för etableringslagen utvidgas .....	10
6	Ikraftträdande .....	14
7	Konsekvenser .....	14
7.1	Konsekvenser för de nyanlända .....	14
7.2	Konsekvenser för jämställdheten .....	15
7.3	Konsekvenser för barn .....	15
7.4	Konsekvenser för kommunerna och landstingen .....	15
7.5	Ekonomiska konsekvenser .....	16
7.6	Övriga konsekvenser .....	16
8	Författningskommentar .....	17
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Utvidgad målgrupp för etableringslagen (Ds 2012:27) .....	18
Bilaga 2	Promemorians lagförslag .....	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	21
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag .....	22
Bilaga 5	Lagrådets yttrande .....	24
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 11 oktober 2012 .....	25

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

*dels att 2 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 a och 2 b §§, av följande lydelse.*

### *Nuvarande lydelse*

Lagen gäller en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. *Upphållstillståndet ska ha beviljats*

1. *enligt* 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. *enligt* 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller

3. *enligt* 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

*Upphållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring kan också ha beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats sitt uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i första stycket. I sådant fall ska den nyanlände ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den utlänning som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.*

*Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 18 men inte 20 år, när uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljats enligt första eller andra stycket, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet.*

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §

Lagen gäller en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats *ett* uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, *om uppehållstillståndet har beviljats enligt*

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller

3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

2 a §

*Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har*

*1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 2 §, och*

*2. ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.*

*Den angivna fristen i första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 och den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun efter den 31 december 2008.*

2 b §

*Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 18 men inte 20 år, när uppehållstillstånd som anges i 2 eller 2 a § beviljats, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2013.

### 3 Ärendet och dess beredning

Arbetsmarknadsdepartementet har utarbetat departementspromemorian Utvidgad målgrupp för etableringslagen (Ds 2012:27). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en remissammanställning finns tillgängliga i Arbetsmarknadsdepartementet (A2012/1974/IU).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 6 september 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5. I förhållande till lagrådsremissens förslag har vissa ändringar av redaktionell karaktär gjorts.

### 4 Bakgrund och gällande rätt

#### 4.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

De grundläggande bestämmelserna om anhöriginvandring avseende make, sambo och barn till en i Sverige bosatt person (anknytningspersonen) eller till hans eller hennes make eller sambo finns i 5 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna ger rätt till uppehållstillstånd, om det inte finns särskilda skäl mot att bevilja tillstånd (5 kap. 17–17 b §§ utlänningslagen). Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att det är fråga om ett skenförhållande. Uppehållstillstånd får ges t.ex. till en sökande som avser att gifta sig eller bli sambo med en anknytningsperson och till andra nära anhöriga som i hemlandet ingått i samma hushåll som anknytningspersonen, om det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

Huvudregeln är att det är den person som vill ha ett uppehållstillstånd som ska ansöka om det. En utlänning som vill ha uppehållstillstånd ska som regel ha ansökt och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige. En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ska lämnas till en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i utlänningens hemland där ansökan också ska utredas. Om en sökande är stadigvarande bosatt i ett annat land, kan ansökan lämnas in och utredas där. Beslut om uppehållstillstånd meddelas normalt av Migrationsverket.

Regeringens mål för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Målet ska uppnås framför allt genom generella insatser som når ut till hela befolkningen, oavsett födelseland eller etnisk bakgrund. De generella insatserna kan vid behov kompletteras med riktade åtgärder för att stödja och underlätta nyanländas etablering på arbetsmarknaden under de första åren i Sverige. I fokus står en snabb etablering på arbetsmarknaden.

Den 1 december 2010 reformerades mottagandet av nyanlända invandrare genom att en ny lag, lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen), trädde i kraft. Lagen innehåller bestämmelser om insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandras etablering i arbets- och samhällslivet och om ansvaret för att genomföra insatserna. Vidare finns bestämmelser om kommunernas uppgifter vad gäller nyanländas etablering.

### 4.2.1 Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Av 2 § etableringslagen framgår vilken målgrupp som omfattas av lagen. I paragrafens första stycke anges att lagen omfattar nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen, enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller enligt 21 eller 22 kap. utlänningslagen (nedan benämns personkretsen som beviljats uppehållstillstånd enligt angivna lagrum flyktingar och andra skyddsbehövande). Av 2 § andra stycket framgår att anhöriga som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande också omfattas av lagen. Ett villkor för att anhöriga ska omfattas av etableringslagen är emellertid att den anhörige har ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun (i det följande benämnd tvåårsregeln).

Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljats enligt 2 § första eller andra stycket, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet.

Enligt 6 § ska Arbetsförmedlingen upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering. Planen ska omfatta högst 24 månader och innehålla minst utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Nyanlända som medverkar till upprättandet av en etableringsplan, eller deltar i aktiviteter enligt en redan upprättad plan, har rätt till statlig ersättning, s.k. etableringsersättning.

En uppgift som kommunerna har enligt etableringslagen är att se till att nyanlända erbjuds samhällsorientering. Ytterligare bestämmelser om samhällsorientering framgår av förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

## 4.2.2 Förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

I förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar finns bestämmelser om statlig ersättning till kommuner, landsting och kommunalförbund för mottagande av och insatser för vissa utlänningar. Den statliga ersättningen lämnas för samma målgrupp som gäller för etableringslagen, dock utan avgränsning till den nyanländes ålder. Landsting och kommuner är alltså berättigade till ersättning även för barn och personer över 65 år. Förordningen reglerar kommunens rätt till bl.a. schablonersättning, ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd, ersättning för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård och ersättning för mottagande av ensamkommande barn.

I schablonersättningen ingår kostnader för mottagandet av den nyanlände och praktisk hjälp i samband med bosättningen. Vidare ingår särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800), utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen, samhällsorientering, tolkning och andra insatser för att underlätta etablering i samhället. För personer som inte har fyllt 65 år ingår även viss ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd och för administration av ärenden om sådant bistånd i schablonersättningen. Landsting har enligt förordningen rätt till ersättning för vissa hälso- och sjukvårdskostnader för skyddsbehövande och vissa andra utlänningar samt extraordinära kostnader för vårdinsatser.

## 4.3 Krav på klarlagd identitet för beviljande av uppehållstillstånd

En utgångspunkt för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas är att sökandens identitet kan klarläggas. Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse med den innebörden i utlänningslagen, men att så är fallet framgår av förarbetsuttalanden och praxis (se t.ex. prop. 2005/06:72 Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening, s. 68 f.). Syftet med denna ordning är bl.a. att myndigheterna ska kunna identifiera och kontrollera de utlänningar som reser in i landet och kunna bedöma om förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd är uppfyllda. Av förarbetsuttalanden och praxis framgår dock att det i vissa situationer är tillräckligt att sökanden har gjort sin identitet sannolik.

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet identitet i svensk lagstiftning. Sökanden kan styrka sin identitet genom att visa upp ett hemlandspass i original eller en fotoförsedd identitetshandling i original utfärdad av behörig myndighet i hemlandet, allt under förutsättning att äktheten inte kan ifrågasättas. Även om en sökande inte kan visa upp identitetshandlingar kan i vissa fall identiteten till följd av principen om fri bevisprövning anses styrkt.



Att sökanden har ett giltigt pass är således inte en förutsättning för att han eller hon ska kunna uppfylla beviskravet avseende identitet. Det finns inte heller i utlänningslagen något uttryckligt krav på att en person ska ha ett giltigt pass för att kunna beviljas uppehållstillstånd.

Med hänvisning till ett par av Migrationsöverdomstolens avgöranden meddelade Migrationsverket i mars 2010 ett rättsligt ställningstagande angående kraven på pass och klarlagd identitet i ärenden om uppehållstillstånd (RCI 03/2010). I Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angavs att det normala beviskravet i anknytningsärenden är att den sökande ska styrka sin identitet. Normalt skulle detta ske genom uppvisande av olika handlingar såsom pass, födelseattest, personbevis eller identitetskort. Ställningstagandet innebär att anhöriginvandringen från områden där det är svårt eller omöjligt att skaffa fram pass eller andra identitetshandlingar i princip upphörde. Bland annat påverkades i hög grad situationen för anhöriga från Somalia, eftersom det sedan länge inte finns någon somalisk stat som kan utfärda identitetshandlingar. Andelen beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning till flyktingar och andra skyddsbehövande av det totala antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning, minskade därefter markant.

Med anledning av en dom i Migrationsöverdomstolen den 18 januari 2012 (MIG 2012:1) utfärdade Migrationsverket ett nytt rättsligt ställningstagande (RCI 07/2012). Domen och Migrationsverkets rättsliga ställningstagande innebär att om förhållandena i sökandens hemland medför att det är svårt eller omöjligt att skaffa fram dokument som klarlägger sökandens identitet, kan kravet på klarlagd identitet i vissa fall frångås. Frågan om sökandens identitet bör enligt Migrationsverket bedömas i förhållande till rätten till familjeåterförening och rätten till skydd för familjeliv, varvid ett lägre beviskrav kan tillämpas. I dessa fall kan det vara tillräckligt att sökanden gör sin identitet sannolik. Till följd av Migrationsverkets ställningstagande förväntas antalet uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande öka under den närmaste tiden.

## 5 Målgruppen för etableringslagen utvidgas

**Regeringens förslag:** En ny regel ska införas i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som föreskriver att en anhörig till en flykting eller annan skyddsbehövande som har ansökt om uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen första gången togs emot i en kommun, ska omfattas av lagen, under förutsättning att den anhörige har ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 och anknytningspersonen togs emot i en kommun efter den 31 december 2008.

Vissa språkliga och redaktionella ändringar ska göras i syfte att förtydliga och förenkla regeln i nuvarande 2 § andra stycket.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som har yttrat sig över promemorians förslag tillstyrker eller har inga synpunkter på förslagen i stort. *Kammarrätten i Stockholm* föreslår en annan formulering av lagtexten än promemorians förslag. *Migrationsverket, länsstyrelserna i Stockholms län, Kronobergs län och Västra Götalands län* anser att den föreslagna målgruppen behöver förtydligas på så sätt att det anges när en anhörig tidigast kan ha sökt uppehållstillstånd på grund av anknytning, har fått uppehållstillstånd eller har folkbokförts i Sverige. *Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige (SIOS)* och *Somaliska riksförbundet i Sverige* anser att tidpunkten för när anknytningspersonen ska ha tagits emot i Sverige bör vara den 31 december 2007. *Länsstyrelserna i Skåne och Stockholms län, Malmö stad, Södertälje kommun* och *Somaliska riksförbundet* anser att villkoret som gäller i dag att en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun ska tas bort alternativt ändras till en längre tid. *Migrationsverket, Länsstyrelserna i Stockholms och Kronobergs län* och *Sveriges Kommuner och Landsting* har påpekat att den för etableringslagen utvidgade målgruppen också bör få rätt till hemutrustningslån.

### Skälen för regeringens förslag

Staten har sedan länge tagit ett särskilt ansvar för flyktingar och andra skyddsbehövande. Säråtgärderna för denna grupp har kommit till dels för att flyktingar och andra skyddsbehövande ofta har särskilda behov, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande. Sverige har därför ansett det motiverat att ge skyddsbehövande ett mottagande och en introduktion som i vissa avseenden innebär mer omfattande insatser i jämförelse med de som erbjuds andra invandrare. Av samma skäl har det

också ansetts motiverat att staten tar ett ekonomiskt ansvar för denna grupp. Det särskilda ekonomiska ansvaret har också omfattat anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom två år från det att anknytningspersonen togs emot i en kommun. Före införandet av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare låg huvudansvaret för mottagande och introduktion för flyktingar och andra skyddsbehövande på kommunerna, medan statliga myndigheter hade vissa stödande uppgifter. Genom etableringsreformen avsåg regeringen att tydliggöra det statliga ansvaret för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Regeringen anförde i propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknads-etablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208) att kommunerna borde avlastas och koncentrera sig på sina uppgifter att ansvara för t.ex. bostadsförsörjning, svenskundervisning, samhällsorientering, tillgång till skola, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg samt äldreomsorg.

Det finns normalt en direkt koppling mellan antalet beviljade tillstånd inom asylprocessen och antalet ansökningar rörande etablerade anknytningsärenden några månader senare. Många flyktingar och andra skyddsbehövande vill återförenas med sina familjer så snart som möjligt efter att de har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Merparten av de anhöriga som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till flyktingar och andra skyddsbehövande ansöker inom den tidsfrist på två år som gäller enligt 2 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) för att den anhörige ska omfattas av lagen och kunna få del av de insatser som erbjuds. De omfattas även av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar, vilket innebär att kommuner och landsting har rätt till viss ersättning från staten för bl.a. ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård. I huvudsak samma målgrupp har också rätt till hemutrustningslån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utläningar.

Som beskrivits i avsnitt 4 har vissa anhöriga inte kunnat styrka sin identitet på det sätt som krävs för att uppehållstillstånd ska beviljas. Med anledning av den bevislättning avseende identitet som har utvecklats i praxis förväntas antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande öka inom den närmaste tiden. Många av dessa anhöriga kan antas falla utanför målgruppen för etableringslagen, eftersom de inte har hunnit ansöka om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen togs emot i kommunen. Kommunerna kommer inte heller att vara berättigade till statlig ersättning för mottagandet av dessa anhöriga. Kommunerna med ett stort antal anknytningspersoner som har anhöriga från områden där det kan vara svårt att få fram identitetshandlingar, bedöms få ett koncentrerat mottagande av anhöriga under slutet av år 2012 och under år 2013. För att upprätthålla etableringslagens intentioner att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och stärka de nyanländas förutsättningar för egenförsörjning och aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet, anser regeringen att dessa anhöriga bör omfattas av etableringslagen. Detta bör gälla trots att de ansökt om

Prop. 2012/13:26      uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen togs emot i en kommun. Undantaget från tvåårsregeln i etableringslagen bör vara generellt och gälla för samtliga anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd inom en viss tidsperiod. På så sätt undviks svåra bedömningar i enskilda fall av om en anhörig haft svårigheter att skaffa fram pass eller andra identitetshandlingar.

#### *Avgränsning av målgruppen*

Det undantag från tvåårsregeln som nu föreslås bör avgränsas så att det omfattar i första hand de anhöriga som inte omfattas av etableringslagen eftersom de påverkats av rättsläget fram till Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RCI 07/2012. Bestämmelsens avgränsning vad gäller tidpunkten för när en anhörig senast ska ha ansökt om uppehållstillstånd bör ha Migrationsverkets rättsliga ställningstagande som utgångspunkt. Det bör i sammanhanget beaktas att det kan ta en viss tid innan den anhörige får information om det rättsliga läget och det kan finnas vissa väntetider för att få lämna in en ansökan om uppehållstillstånd vid de svenska utlandsmyndigheterna. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att den 31 december 2013 är en skälig tidsgräns för när en ansökan om uppehållstillstånd senast ska ha lämnats in. Någon tidsgräns för när en ansökan om uppehållstillstånd tidigast ska ha gjorts är enligt regeringens uppfattning inte nödvändig för att fånga upp målgruppen. Regeringen anser att även den som redan har uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande när denna lagändring träder i kraft ska kunna omfattas av lagen, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

För att säkerställa att etableringslagen kommer att omfatta främst den som nyligen anlänt till Sverige bör undantagets retroaktiva verkan begränsas. Etableringslagen trädde i kraft den 1 december 2010. Med hänsyn till lagens ikraftträdandebestämmelser kan anhöriga till de anknytningspersoner som togs emot mer än två år före detta datum inte omfattas av etableringslagen, även om de ansökt om uppehållstillstånd inom två år från mottagandet av anknytningspersonen. Regeringen anser därför att en rimlig avgränsning är att anknytningspersonen ska ha tagits emot i en kommun tidigast den 31 december 2008. Förslaget innebär således att en anhörig som ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 omfattas av etableringslagen, om anknytningspersonen har tagits emot i en kommun första gången efter den 31 december 2008.

Som bl.a. *Migrationsverket* anfört kan den situationen uppstå att en anhörig som folkbokförts under 2011 inte kommer att ha rätt till en etableringsplan, trots den nu föreslagna ändringen. Detta beror på att en nyanländ har rätt till etableringsplan inom ett år efter det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun (6 § etableringslagen). När den föreslagna regeln träder i kraft kommer anhöriga som folkbokfördes i en kommun under 2011 att ha överskridit tidsfristen i 6 §. De saknar därmed rätt till etableringsplan, men det förhållandet att de omfattas av etableringslagen innebär att de har rätt till samhällsorientering. Då anhöriga som folkbokförts under 2011 normalt har tagits om hand i kommunernas mottagande av nyanlända, anser regeringen att denna följd

av den begränsade retroaktivitet som förslagets utformning innebär är rimlig.

Motsvarande förändring av målgruppen som föreslås för etableringslagen bör också göras i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, så att kommuner och landsting kan få ersättning för denna grupp anhöriga på samma sätt som gäller för nyanlända som i dag omfattas av etableringsreformen. Det är regeringens avsikt att i förordning säkerställa att dessa anhöriga, i likhet med andra nyanlända och deras anhöriga, också får rätt till hemutrustningslån, såsom bl.a. *Migrationsverket och länsstyrelserna i Stockholms och Kronobergs län* har påpekat.

Några remissinstanser har ansett att regeln om att anhöriga ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen togs emot i en kommun bör tas bort eller ändras så att tidsfristen förlängs. Som angivits ovan ansöker de flesta anhöriga om uppehållstillstånd inom den angivna fristen om två år. Det kan emellertid finnas skäl att utvärdera tvåårsregeln. Regeringen överväger därför att återkomma till frågan i ett annat sammanhang.

### *Den lagtekniska utformningen*

Den 1 december 2010 trädde den nya reformen för att påskynda nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet (etableringsreformen) i kraft. Det är den största förändringen av integrationspolitiken på flera decennier. Reformen syftar till att åstadkomma en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet genom förstärkta incitament för att börja arbeta och för att aktivt delta i arbetsförberedande insatser. En effektiv etableringskedja har skapats genom klarare och tydligare ansvarsförhållanden mellan olika aktörer. Reformens innehåll och genomförande preciseras i etableringslagen och fem förordningar i förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare, förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare, förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

*Lagrådet* har inte invänt i sak mot att det införs ett sådant tidsbegränsat undantag från etableringslagens regler som förslaget innebär. Lagrådets mening är emellertid att det får anses ligga nära till hands att förorda att förslaget omarbetas så att regleringen tas upp i en särskild lag. Lagrådet motsätter sig dock inte att lagförslaget i lagrådsremissen läggs till grund för lagstiftning.

Att etableringsreformen redan regleras i ett flertal författningar talar enligt regeringens uppfattning mot att det nu aktuella undantaget ska regleras i en särskild lag i stället för i etableringslagen. Den föreslagna regeln är vidare av sådan materiell karaktär och beskaffenhet att den lösning som regeringen har föreslagit är att föredra ur ett tillämpningsperspektiv.

En språklig ändring föreslås av regeln om villkoren för att en anhörig ska omfattas av etableringslagen. Detta bidrar enligt regeringens upp-

fattnings till att regeln blir tydligare och lättare att tillämpa. Detsamma gäller för de redaktionella ändringar som föreslås. Regeln som föreskriver att den som fyllt 18 men inte 20 år under vissa förutsättningar omfattas av etableringslagen bör enligt regeringens mening formuleras på ett sätt som närmare överensstämmer med den nuvarande regeln än vad som föreslogs i promemorian, eftersom ingen förändring i sak är avsedd.

## 6 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 februari 2013.

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslogs att lagändringarna skulle träda i kraft den 1 januari 2013.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelserna i Dalarnas, Kronobergs, Skåne och Västerbottens län* anser att lagen bör träda i kraft den 1 september 2012. *Borlänge kommun* anser att det föreslagna datumet för ikraftträdande inte är rimligt.

**Skälen för regeringens förslag:** Mot bakgrund av att kommunernas mottagande av anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande förväntas öka under senare delen av 2012 och 2013, bör de föreslagna lagändringarna träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till att lagförslagen har konsekvenser för statsbudgeten 2013, kan de träda i kraft tidigast den 1 februari 2013.

Eftersom den föreslagna lagändringen har utformats så att den får en retroaktiv verkan, bedömer regeringen att de flesta anhöriga som påverkats av rättsläget före Migrationsverkets ställningstagande kommer att omfattas av etableringsreformen när de föreslagna ändringarna träder i kraft. Härutöver kommer också vissa andra nyanlända anhöriga att omfattas på det sätt som redogjorts för i avsnitt 5. Övergångsbestämmelser till lagändringarna har inte bedömts nödvändiga.

## 7 Konsekvenser

### 7.1 Konsekvenser för de nyanlända

Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RCI 07/2012 förväntas leda till att antalet anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som tas emot i kommunerna ökar med 26 900 personer under åren 2012 till 2014. Av dem beräknas 23 900 personer omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) med stöd av nu gällande tvåårsregel medan 3 000 personer beräknas falla utanför målgruppen. Utöver dessa beräknas ytterligare 800 personer under åren 2012–2014 omfattas av det tillfälliga undantaget från

tvåårsregeln som föreslås i denna proposition. Sammantaget beräknas den utökade målgruppen därmed omfatta 3 800 personer.

Regeringens förslag innebär att de nyanlända som ingår i den utvidgade målgruppen ska omfattas av etableringslagen. Därmed kan de få rätt till insatser inom ramen för en etableringsplan och etableringsersättning. Insatserna innefattar bland annat rätten till en etableringslots. Arbetsförmedlingen ska erbjuda individerna etableringsinsatser enligt gällande författningar.

Regeringen framhöll i propositionen 2009/10:60, Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd, att lotsar och ett tydligt ansvar för Arbetsförmedlingen ska öka kvaliteten på etableringsinsatserna och stärka den nyanländes möjligheter till snabb etablering på arbetsmarknaden. Etableringsersättningen är så utformad att den stimulerar nyanlända att arbeta och delta i aktiviteter. Den enskilde har också möjlighet att få hjälp med bosättning. Regeringens förslag om utvidgad målgrupp för lagen innebär att fler nyanlända omfattas av denna.

## 7.2 Konsekvenser för jämställdheten

De föreslagna förändringarna förbättrar förutsättningarna till jämställdhet mellan kvinnor och män. Cirka 60 procent av anhöriginvandrarna är kvinnor. Genom förslaget omfattas fler anhöriginvandrare av etableringslagen. Dessa kan erbjudas etableringssamtal och alla som har förmåga att delta i insatser, åtminstone på deltid, ska erbjudas en lots. Regeringen bedömer också att en individuell etableringsersättning som inte påverkas av inkomsterna hos andra personer i hushållet skapar starkare ekonomiska incitament för båda makarna att delta i svenskundervisning och andra arbetsförberedande aktiviteter.

## 7.3 Konsekvenser för barn

Målgruppen för etableringslagen och den föreslagna förändringen är nyanlända vuxna. Om föräldrarna får ett arbete och egen försörjning, påverkas emellertid också förutsättningarna för barnen positivt. Förslaget innebär också att kommuner får statlig ersättning för mottagandet av nyanlända enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar när mottagandet av barn omfattas av undantaget, vilket de annars inte fått. Kommunen får därmed mer resurser för mottagandet av barnen.

## 7.4 Konsekvenser för kommunerna och landstingen

Genom förslaget om en utökad målgrupp för etableringslagen kommer fler personer att få rätt till etableringsersättning och bli berättigade till statliga insatser för etablering i arbetslivet. Därmed kommer kommunernas kostnader i samband med flyktingmottagandet att minska.

Kommuner, landsting och kommunalförbund får också statlig ersättning enligt förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar. Regeringen avser att anpassa förordningen så att ersättning utgår för personer som omfattas av den utvidgade målgruppen som nu föreslås. Regeringen beräknar att detta medför en ökning av statens ersättning till kommunerna, landstingen och kommunalförbunden om sammanlagt 381 miljoner kronor under åren 2013–2016.

## 7.5 Ekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms medföra ökade kostnader i statsbudgetens utgiftsområde 13 och 14. Flera remissinstanser har även pekat på behov av att målgruppen för förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utläningar justeras så att den står i överensstämmelse med den ändring som föreslås här. Regeringen delar denna bedömning och har i budgetpropositionen för 2013 föreslagit förändringar beträffande utgiftsområde 13 och 14 enligt följande.

**Tabell 7.1 Prognos, miljoner kronor**

<b>Anslag</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
UO 13, 1:2 Kommunersättning	135	149	80	17
UO 13, 1:3 Etableringsersättning	51	79	43	8
UO 13, 1:4 Lotsersättning	51	71	43	12
UO 13, 1:5 Hemutrustningslån	11	2		
UO 14, 1:1 Förvaltningsanslag, AF	28	29	13	2
<b>Summa</b>	<b>276</b>	<b>330</b>	<b>178</b>	<b>39</b>

I kostnaderna för 2013–2014 ingår medel för personer som omfattas av förslaget i denna proposition och som har fått uppehållstillstånd under 2012.

## 7.6 Övriga konsekvenser

Förslaget har inga eller endast försumbara konsekvenser för företagande eller små företags förutsättningar, domstolarna och miljön.



### 2 §

I paragrafens första stycke har en ändring av redaktionell karaktär gjorts. Ingen ändring i sak avses. Paragrafens andra stycke om nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning, har förts över till en ny 2 a §. Paragrafens tredje stycke har förts över till en ny 2 b §.

### 2 a §

Paragrafen är ny och reglerar de villkor som gäller för att en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning ska omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Innehållet i paragrafens första stycke framgick med en annan redaktionell utformning tidigare av andra stycket i 2 §. Ingen förändring i sak avses.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs ett undantag från regeln i första stycket om att en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Bestämmelsen innebär att en anhörig som ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 på grund av anknytning till en person som först togs emot i en kommun efter den 31 december 2008, omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, trots att den anhörige har ansökt om uppehållstillstånd senare än två år från mottagandet av anknytningspersonen. Även den som redan vid ikraftträdandet har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande ska omfattas av etableringslagen, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.

### 2 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen framgick med i allt väsentligt samma lydelse tidigare av tredje stycket i 2 §. Ingen förändring i sak avses.

## Sammanfattning av promemorian Utvidgad målgrupp för etableringslagen (Ds 2012:27)

Anhöriga som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till flyktingar och andra skyddsbehövande omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. För att omfattas av lagen ska dock den anhörige ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den utlänning som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

På grund av rättsläget har anhöriga som inte kunnat styrka sin identitet varit förhindrade att återförenas med sina anhöriga i Sverige. Rättsläget har nu förändrats. Antalet uppehållstillstånd på grund av anknytning förväntas därmed öka men vissa anhöriga kommer då att ha överskridit tvåårsgränsen i etableringslagen.

I promemorian föreslås att vissa anhöriga inom vissa tidsgränser ska undantas från tvåårsregeln i lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Samma undantag föreslås gälla även i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

*dels att 2 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 a och 2 b §§, av följande lydelse.*

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §

Lagen gäller en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Upphållstillståndet ska ha beviljats

1. enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller

3. enligt 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

*Upphållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring kan också ha beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats sitt uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i första stycket. I sådant fall ska den nyanlände ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den utlänning som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.*

*Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 18 men inte 20 år, när uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljats enligt första eller andra stycket, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet.*

Lagen gäller en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Upphållstillståndet ska ha beviljats enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller

3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

*2 a §*

*Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år som*

*1. har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 2 §, och*

*2. har ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.*

*Den angivna fristen i första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 och personen som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna som anges i 2 § först togs emot i en kommun efter den 31 december 2008.*

*2 b §*

*Lagen gäller även en nyanländ som har fyllt 18 men inte 20 år och har beviljats uppehållstillstånd som anges i 2 eller 2 a §§, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

Migrationsdomstolen i Malmö, Kammarrätten i Stockholm, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Migrationsverket, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Alvesta kommun, Borlänge kommun, Fagersta kommun, Falköpings kommun, Forshaga kommun, Göteborgs stad, Katrineholms kommun, Kungsbacka kommun, Lindesbergs kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Nässjö kommun, Stockholms stad, Söderhamns kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Örebro kommun, Östhammars kommun, Övertorneå kommun, Kronobergs läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Rädda barnen, Svenska Röda Korset, Samarbetsorganet för Etniska organisationer i Sverige (SIOS), Somaliska riksförbundet i Sverige, Somalilands riksförbund i Sverige.

Utöver remissinstanserna ovan har Södertälje kommun inkommit med yttrande.

Alvesta kommun, Fagersta kommun, Forshaga kommun, Norrköpings kommun, Nässjö kommun, Söderhamns kommun, Östhammars kommun, Västra Götalands läns landsting, Rädda barnen och Somalilands riksförbund i Sverige har beretts tillfälle att yttra sig, men har avstått från det.

## Lagrådsremissens lagförslag

### Förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

*dels att 2 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 a och 2 b §§, av följande lydelse.*

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

Lagen gäller en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. *Uppehållstillståndet ska ha beviljats*

1. *enligt* 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. *enligt* 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller

3. *enligt* 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

*Uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring kan också ha beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats sitt uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i första stycket. I sådant fall ska den nyanlände ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den utlänning som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.*

*Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 18 men inte 20 år, när uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring beviljats enligt första eller andra stycket, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet.*

#### 2 §

Lagen gäller en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats *ett* uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, *om uppehållstillståndet har beviljats enligt*

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),

2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller

3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

*2 a §*

*Lagen gäller också en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har*

*1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 2 §, och*

*2. ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.*

*Den angivna fristen i första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har ansökt om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 och den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun efter den 31 december 2008.*

*2 b §*

*Lagen gäller även en nyanländ som har fyllt 18 men inte 20 år och som har beviljats ett uppehållstillstånd som anges i 2 eller 2 a §§, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2013.

## Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-09-13

**Närvarande:** F.d. justitieråden Leif Thorsson och Dag Victor samt justitierådet Margit Knutsson.

### Utvidgad målgrupp för etableringslagen

Enligt en lagrådsremiss den 6 september 2012 (Arbetsmarknadsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Maria Fjellman Lundqvist.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I sak innebär det framlagda förslaget att det ska införas ett till tiden begränsat lagreglerat undantag från de villkor för att omfattas av lagen som anges i 2 § andra stycket.

Härutöver föreslås relativt omfattande redaktionella ändringar. Några kommentarer till varför dessa ändringar bör göras eller hur de bör utformas finns varken i remissen eller i det bakomliggande beredningsunderlaget.

Lagrådet har inte i sak något att invända mot att det införs ett sådant tidsbegränsat undantag från lagens regler som förslaget innebär. Enligt Lagrådets mening måste det emellertid anses finnas en stark presumtion för att undantag av detta slag (när det inte är fråga om övergångsreglering) ska genomföras genom särskild lag och inte genom reglering i den lag från vars regler det tidsbegränsade undantaget ska göras.

Någon förklaring till varför man här valt att gå en annan väg lämnas inte i remissen. Enligt Lagrådets mening får det mot den bakgrunden anses ligga nära till hands att förorda att det framlagda förslaget ska omarbetas så att regleringen tas upp i en särskild lag. Rent lagtekniskt är detta okomplicerat och skulle kunna genomföras utan att Lagrådet behöver höras på nytt eller andra mer tidsödande ytterligare beredningsåtgärder. En fördel med en sådan ordning är också att det då inte torde finnas anledning att göra de rent redaktionella ändringarna i lagen.

Lagrådet anser dock att de nu framförda synpunkterna inte är tillräckliga för att Lagrådet på den grunden ska motsätta sig att förslaget i sin nuvarande utformning läggs till grund för lagstiftning.



Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 oktober 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden  
Björklund, Bildt, Larsson, Hägglund, Sabuni, Billström,  
Adelsohn Liljeroth, Norman, Engström, Kristersson, Ullenhag,  
Hatt, Ek, Enström

Föredragande: statsrådet Ullenhag

---

Regeringen beslutar proposition Utvidgad målgrupp för etableringslagen.