

## **HFD 2016 ref. 43**

**En person som behöver ha uppehållstillstånd i Sverige har ansetts sakna rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken när sådant tillstånd löpt ut.**

5 kap. 9 § och 12 § första stycket, 15 kap. 2 §, 16 kap. 2 § och 18 kap. 2 § socialförsäkringsbalken

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 13 juni 2016 följande dom (mål nr 3297-15 och 3298-15).

### **Bakgrund**

H.M., som är medborgare i Vietnam, har haft ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige från och med den 24 augusti 2010 till och med den 24 augusti 2012. Hon har fått underhållsstöd och barnbidrag för sin dotter född 2003. I samband med att H.M:s uppehållstillstånd löpte ut, påbörjade Försäkringskassan en utredning om dotterns fortsatta rätt till underhållsstöd och barnbidrag.

Av utredningen i målen framgår att H.M. lämnade in en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd den 21 september 2012 och att hon beviljades ett nytt tidsbegränsat tillstånd den 11 februari 2015.

Försäkringskassan beslutade att inte betala ut underhållsstöd och barnbidrag till H.M. från och med januari 2013 med motiveringen att hon och hennes barn inte hade giltiga uppehållstillstånd. Efter begäran om omprövning vidhöll kassan sina beslut och som skäl angavs att H.M:s uppehållstillstånd hade löpt ut den 24 augusti 2012. Eftersom hon saknade uppehållstillstånd hade hennes barn inte rätt till underhållsstöd och barnbidrag. Några synnerliga skäl för att betala ut underhållsstöd och barnbidrag trots att uppehållstillstånd saknades hade inte framkommit.

H.M. överklagade omprövningsbesluten och anförde att hon sänt iväg en ansökan om uppehållstillstånd redan i juli 2012, men att denna måste ha förkommit på posten. Förvaltningsrätten avslog överklagandet.

I det nu överklagade avgörandet upphävde kammarrätten underinstansernas avgöranden och visade målen åter till Försäkringskassan för handläggning. Kammarrätten angav följande skäl för sitt avgörande. Bestämmelsen i 5 kap. 12 § första stycket socialförsäkringsbalken reglerar tidpunkten för när bosättningsbaserade förmåner tidigast kan utgå när en person som behöver uppehållstillstånd flyttar till Sverige. Någon särskild bestämmelse om vad som gäller avseende den som sedan tidigare är bosatt i Sverige

och där uppehållstillståndet har löpt ut finns inte. Därmed ska de allmänna reglerna i 5 kap. 2, 3 och 9 §§ socialförsäkringsbalken tillämpas. Vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut får H.M. anses ha varit bosatt här enligt dessa allmänna regler. Försäkringskassans beslut att från och med januari 2013 inte längre betala ut underhållsstöd och barnbidrag på den grunden att H.M. inte ansökt om uppehållstillstånd innan gällande tillstånd löpte ut saknade författningsstöd. Det ankom på Försäkringskassan att pröva om övriga förutsättningar för underhållsstöd och barnbidrag var uppfyllda.

### **Yrkanden m.m.**

*Försäkringskassan* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen med ändring av kammarrättens dom fastställer förvaltningsrättens domslut. Till stöd för sin talan anför Försäkringskassan bl.a. följande. Rätten till bosättningsbaserade förmåner prövas alltid utifrån bestämmelserna i 5 kap. socialförsäkringsbalken. I 5 kap. 12 § första stycket regleras under vilka förutsättningar bosättningsbaserade förmåner kan betalas ut för en person som behöver uppehållstillstånd i Sverige. För att bosättningsbaserade förmåner ska kunna betalas ut krävs giltigt uppehållstillstånd. Av bestämmelsen framgår vidare att endast om det finns synnerliga skäl får bosättningsbaserade förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats. Omständigheterna i nu aktuella mål är inte sådana att de utgör synnerliga skäl för att trots avsaknaden av uppehållstillstånd ändå betala ut de bosättningsbaserade förmånerna.

*H.M.* har beretts tillfälle att yttra sig i målen men inte hörts av.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Vad målen gäller*

Frågan i målen är om en person som enligt utlänningslagen (2005:716) behöver ha uppehållstillstånd i Sverige har rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken när sådant tillstånd löpt ut.

#### *Rättslig reglering m.m.*

Barnbidrag och underhållsstöd utgör enligt 5 kap. 9 § socialförsäkringsbalken bosättningsbaserade förmåner.

Av 4 kap. 3 § socialförsäkringsbalken följer att försäkrad för bosättningsbaserade förmåner är den som uppfyller kravet i fråga om bosättning. För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den försäkrade dessutom uppfylla de andra villkor som gäller för bosättningsbaserade förmåner enligt 5 kap.

Socialförsäkringens bosättningsbegrepp regleras i 5 kap. 2 och 3 §§ socialförsäkringsbalken. En person ska anses bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet (2 §). Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska anses vara bosatt i landet (3 § första stycket första meningen).

I 5 kap. 12 § första stycket socialförsäkringsbalken anges att till en person som enligt utlänningslagen behöver ha uppehållstillstånd i Sverige får bosättningsbaserade förmåner lämnas tidigast från och med den dag då ett sådant tillstånd börjar gälla men inte för längre tid tillbaka än tre månader före det att tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, får förmåner lämnas även om uppehållstillstånd inte har beviljats.

Bestämmelsen i 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken har med i princip oförändrat innehåll överförts från 3 kap. 3 § socialförsäkringslagen (1999:799). I förarbetena till denna paragraf anges bl.a. följande. Vid försäkringsfall kan bosättningsbaserade förmåner betalas ut tidigast från och med det att uppehållstillståndet börjar gälla, dock inte för längre tid tillbaka än tre månader innan tillståndet beviljades. Endast den som har rätt att vistas i Sverige bör rimligen anses vara bosatt här. Krävs det i ett enskilt fall uppehållstillstånd för att en person ska få vistas här bör sådant tillstånd ha beviljats om den enskilde ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. För att en person med tidsbegränsat tillstånd ska ha rätt till bosättningsbaserade förmåner ska naturligtvis även fortsättningsvis krävas att han eller hon kan anses bosatt här enligt de allmänna reglerna, dvs. att det kan antas att vistelsen här kan komma att pågå under längre tid än ett år. Därutöver ska som ett särskilt villkor föreskrivas att sådana förmåner får betalas ut tidigast från och med det att ett uppehållstillstånd börjar gälla (prop. 1998/99:119 s. 98 ff.). Synnerliga skäl bör föreligga när prövningen avseende uppehållstillståndet endast är av formell natur, t.ex. för inflyttade utländska adoptivbarn till här i landet bosatta personer eller minderåriga barn som återförenas med här bosatta föräldrar som har uppehållstillstånd (a. prop. s. 183).

För rätt till barnbidrag krävs att såväl barnet som bidragsmottagaren är försäkrade för barnbidrag (15 kap. 2 § och 16 kap. 2 § socialförsäkringsbalken).

Enligt 17 kap. 2 § socialförsäkringsbalken kan underhållsstöd lämnas till ett barn vars föräldrar inte bor tillsammans. Av 18 kap. 2 § första stycket framgår att ett barn har rätt till underhållsstöd under vissa förutsättningar om föräldrarna inte bor tillsammans och en av föräldrarna är boförälder eller barnet har växelvist boende. Med boförälder avses den av föräldrarna som barnet är folkbokfört hos om barnet bor varaktigt endast hos den föräldern (17 kap. 3 §).

### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Bestämmelser om vem som ska omfattas av socialförsäkringen finns i socialförsäkringsbalken. I balkens 4–7 kap. är grunderna för försäkringstillhörigheten, dvs. de egentliga försäkringsvillkoren, angivna. Socialförsäkringsbalken innehåller inte några bestämmelser om att det ska fattas särskilda beslut om försäkringstillhörighet. Frågan om en sådan tillhörighet och andra villkor ska i stället utredas när rätten till en förmån prövas (jfr prop. 2008/09:202 s. 120 och prop. 1998/99:119 s. 81).

Det grundläggande försäkringsvillkoret för barnbidrag och underhållsstöd är bosättning i Sverige. En persons försäkringstillhörighet avseende dessa förmåner bestäms således på grund av dennes bosättning vid tidpunkten för försäkringsfallet. För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den enskilde dessutom vid samma tidpunkt uppfylla de särskilda villkoren i 5 kap. socialförsäkringsbalken. Ett sådant villkor är enligt 12 § första stycket att den enskilde har uppehållstillstånd. Som framgått kan enligt denna bestämmelse utbetalning av en förmån till en försäkrad som behöver uppehållstillstånd ske tidigast från och med det att uppehållstillståndet börjar gälla, dock inte för längre tid tillbaka än tre månader innan tillståndet beviljades. Om det finns synnerliga skäl, ska förmåner kunna betalas ut även om uppehållstillstånd inte har meddelats.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning följer av vad som gäller vid bestämmande av försäkringstillhörighet och utformningen av bestämmelsen i 5 kap. 12 § första stycket första meningen socialförsäkringsbalken att den försäkrade vid tidpunkten för försäkringsfallet måste ha ett uppehållstillstånd för att få bosättningsbaserade förmåner. Denna tolkning vinner stöd av vad som uttalats i förarbetena till motsvarande bestämmelse i 3 kap. 3 § socialförsäkringslagen. En förlust av ett uppehållstillstånd eller det förhållandet att ett tidsbegränsat tillstånd löpt ut medför således att den försäkrade inte har rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt nu aktuell bestämmelse.

Av utredningen i målen framgår att varken H.M. eller hennes dotter hade uppehållstillstånd för den tid Försäkringskassans beslut avser. Ett av de särskilda villkor som gäller för rätt till barnbidrag och underhållsstöd var därmed inte uppfyllt.

Några synnerliga skäl för utbetalning av barnbidrag och underhållsstöd – trots att uppehållstillstånd inte hade beviljats – har inte framkommit i målen. Försäkringskassan har därför haft fog för sina beslut. Överklagandet ska därmed bifallas.

## Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens domslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Almgren, Nord, Silfverberg, Askersjö* och *Baran*. Föredragande var justitiesekreteraren Naomi Zemack.

---

### *Förvaltningsrätten i Jönköping (2014-03-12, ordförande Holmgren):*

Av utredningen i målet framgår att H.M. inte har haft ett giltigt uppehållstillstånd vid tiden för Försäkringskassans beslut. Hon har därför inte rätt till de bosättningsbaserade förmåner som målet rör. Överklagandena ska avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

### *Kammarrätten i Jönköping (2015-03-25, Löfgren, Flyme Ahlstrand och Uddenfeldt):*

H.M. har bott i Sverige under flera år. Såvitt framgår har hon varit folkbokförd i landet sedan i vart fall den 11 september 2010. Hon har tidigare uppburit bosättningsbaserade förmåner. H.M:s uppehållstillstånd löpte ut den 24 augusti 2012. En ansökan om förlängning av uppehållstillståndet kom in till Migrationsverket först den 21 september 2012. Hon är sedan den 11 februari 2015 åter beviljad uppehållstillstånd.

Bestämmelsen i 5 kap. 12 § första stycket socialförsäkringsbalken reglerar tidpunkten för när bosättningsbaserade förmåner tidigast kan utgå när en person som behöver uppehållstillstånd i Sverige flyttar till Sverige. Någon särskild bestämmelse om vad som gäller avseende den som sedan tidigare är bosatt i Sverige och där uppehållstillståndet har löpt ut finns inte. Därmed ska de allmänna reglerna i 5 kap. 2, 3 och 9 §§ socialförsäkringsbalken tillämpas.

Vid tidpunkten för Försäkringskassans beslut får således H.M., vid en tillämpning av ovan nämnda allmänna regler, anses ha varit bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening. Kassans beslut att från och med januari månad 2013 inte längre betala ut underhållsstöd och barnbidrag på den grunden att H.M. inte ansökt om förlängt uppehållstillstånd innan gällande tillstånd löpte ut har enligt kammarrättens mening saknat författningsstöd (jämför Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 15 april 2014 i mål nr 2785-13). Underinstansernas avgöranden ska således upphävas. Det ankommer på Försäkringskassan att pröva om övriga förutsättningar för underhållsstöd och barnbidrag är uppfyllda. Målen ska därför visas åter till Försäkringskassan för handläggning. – Kammar-rätten upphäver underinstansernas avgöranden och visar målen åter till Försäkringskassan för handläggning.