

**Yttrande**

**Centerpartiet**

2023-03-21

4.1

**Yttrande angående Remiss från  
Justitiedepartementet - Vissa  
skärpta villkor för anhöriginvandring och  
begränsade möjligheter till uppehållstillstånd  
av humanitära skäl**

**Yttrande**

En remiss från justitiedepartementet om att kraftigt begränsa anhöriginvandring och begränsa möjlighet till uppehållstillstånd är ute på remiss. Centerpartiet ser mycket kritiskt på det förslaget som ligger på bordet.

För det första ser vi att remisstiden är för knapp och att möjligheten att inkomma med synpunkter därmed försvåras. Förändringar av dessa slag bör inte hastas igenom med tanke på de stora konsekvenser det får för personerna det berör. Vi delar stadsledningskontorets bedömning att samtliga förslag i utkastet får konsekvenser för asylsökande och nyanlända, framförallt för kvinnor, barn och vissa utsatta grupper. Men också för andra grupper, till exempel individer med funktionsnedsättning eller låg utbildning. Den analys som har gjorts av lagförslagets konsekvenser för barn och för jämställdheten är dessutom inte tillräcklig.

Centerpartiet kan inte stå bakom de åtstramningar som regeringen nu vill göra gällande humanitär grund och begränsad anhöriginvandring. Istället vill vi att den migrationslagstiftning som kom på plats så sent som 2021 ska fortsätta gälla. Den lagstiftningen innebar att möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl utökades. Detta genom att en person som bott i Sverige länge med uppehållstillstånd och har en mycket stark anknytning hit i vissa särskilda fall får stanna kvar. Detta tycker Centerpartiet var en bra förändring och vänder oss emot det förslag regeringen nu lagt fram om en smalare humanitär grund.

Centerpartiet värnar också rätten till familjeåterförening för de människor som flytt till Sverige. Att försvåra för exempelvis barn att återförenas med sina föräldrar eller partners att leva tillsammans är inhumant. Det riskerar att framförallt kvinnor barn blir kvar i konfliktområden och krigszoner istället för att förenas med familj som är på plats i Sverige.

Sammanfattningsvis är detta förslag en försämring av den gällande migrationslagstiftningen och Centerpartiet kan inte ställa sig bakom de förslag som presenteras.

---

Yttrande

M, D, L, KD

2023-03-22

4.1

---

## **Yttrande angående – Remiss från Regeringskansliet - Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl**

### **Yttrande**

Tiden för den politiska beredningen av detta ärende kunde ha, i den bästa av världar, varit något längre för att på ett adekvat sätt förhålla sig till alla delar i lagrådsremissen. Partierna bakom detta yttrande anser emellertid att det remissvar som presenterats i tjänsteutlåtandet inte fullt ut lyfter alla aspekter av de förslag som Regeringen nu föreslår. Stadsledningskontorets yttrande lyfter främst de negativa konsekvenser som föreslagna villkor kan bidra till, men utelämnar en rad viktiga reformer som ligger till grund för remissen.

Självklart ser även vi att det finns konsekvenser som kan utmana stadens verksamheter på kort sikt och det är också självklart att barnperspektivet bör beaktas i det fortsatta arbetet, men på lång sikt anser vi dessa förslag bidra till ett mer hållbart flyktingmottagande och integrationsarbete.

Föreslagna villkor är även i linje med internationella konventioner och de krav som satts av EU:s medlemsländer. Sammanfattningsvis ser vi positivt på intentionerna i lagrådsremissen och vi avstyrker således yttrandet från Stadsledningskontoret.

**Yrkande**  
2023-03-17



Ärende nr: 4.1

**Yrkande angående** – Remiss från Justitiedepartementet - Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.

**Förslag till beslut**  
I kommunstyrelsen

1: Ersätta Göteborgs Stads remissvar med bilaga 1 sida 3 i detta yrkande.

**Yttrande**

Svensk migration ska anpassas till miniminivån enligt EU-rätten samtidigt som internationella konventioner upprätthålls inklusive asylrätten. Överenskommelsen innebär ett tydligt skifte för svensk migrationspolitik. Följande reformer kommer genomföras inom ramen för projektet:

- Skärpta villkor för anhöriginvandring med begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande.
- Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det ställs i dessa fall krav på att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid
- Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får kräva att anknytningspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med anknytningspersonen
- Begränsade möjligheter att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl, där möjligheten för vissa vuxna att beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter bör tas bort
- Skärpt arbetskraftsinvandring genom att återinföra den statliga arbetsmarknadsprövningen med krav på kvalifikationer, lön och behov.
- Skärpta krav för medborgarskap och höjd tröskel för att ta del av skattefinansierad välfärd
- Intensifierat återvändandearbete genom att uppmuntra frivillig återvandring för invandrare i utanförskap

- Återkallande av uppehållstillstånd i fler fall för de som är inblandade i terrorism eller grova brott.

Sverige har under decennier haft ett makalöst generöst regelverk för invandring. Nära två miljoner utlänningar har valt Sverige som slutdestination, varav nästan en miljon har kommit som asylinvandrare. Konsekvenserna för det svenska samhället på områden som spänner från arbetsmarknad och skola, till brottsutveckling, sammanhållning och offentlig ekonomi – är svåra att överskatta. Invandringen har inte varit bra för Sverige.

Att det redan bor en stor invandrad befolkning här är ett stort skäl till att invandrare väljer just Sverige, därför behöver Sveriges invandringspolitik vara mer restriktiv än våra grannländers eller något annat lands i EU. Det direkta asylmottagandet från länder som inte utgör vårt närområde ska minskas till nära noll. Mottagande från länder i närområdet ska enbart ske när det är ett pågående krig, och det ska avslutas när krisen är över. Anhöriginvandringen, som står för den större delen av den asylrelaterade invandringen, ska begränsas så långt det är möjligt och förenas med strikta krav.

Det måste bli enkelt att utvisa invandrare. Både de som begår brott och de som fått ett nej på sin ansökan om att få stanna här. Även gängmedlemmar, narkotikamissbrukare, personer med en kriminell livsstil och andra asociala, måste kunna utvisas. Att regeringen låter våldsverkare, våldtäktsmän och illegala invandrare i stort vara kvar här, att man ger dem bidrag och gratis sjukvård är inget annat än en skandal. Sverigedemokraterna har alltid varit för att upphäva medborgarskap för de som är inblandade i terrorism eller grova brott i stort.

Sverigedemokraterna vill upprätta en kravbaserad integrationspolitik som bygger på att man tar seden dit man kommer. Den som är ny i Sverige ska mötas av tydlig samhällsinformation som förklarar vad som krävs för att passa in. Invandrare ska kvalificera sig till välfärden genom egen försörjning. För att få medborgarskap ska man uppfylla en rad krav: man ska kunna det svenska språket, ha kunskap om vårt samhälle och vår kultur, man ska ha bott här en lång tid, och man ska ha försörjt sig själv. Personer som inte lär sig svenska, som inte vill arbeta och inte vill anpassa sig till våra normer och värderingar ska få hjälp att återvända hem.

För att återställa Sverige till vad det en gång var behövs både att invandringen minskar och att återvandringen ökar. De som är här lagligt, men inte kommit in i samhället på ett bra sätt, ska uppmuntras att återvända. Särskilda insatser ska införas, så att det blir så lätt och smidigt som möjligt att åka hem.

Reglerna för arbetskraftsinvandring har i praktiken slutat fungera. Korruption, fusk och handel med både tillstånd och människor är vanligt. Sverige behöver införa en riktig arbetsmarknadsprövning av arbetstillstånd för att förhindra att arbetsgivare importerar billig arbetskraft i yrken som kräver liten eller ingen utbildning.

## **Bilaga 1:**

### **Göteborgs Stads yttrande över remissen Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl**

Av det remitterade utkastet framgår att de förslagna skärpningarna i utlänningslagen syftar till att minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige, vilket skapar bättre förutsättningar för bra mottagande och fungerande integration. Det svenska regelverket ska således inte vara mer generöst än EU-rätten och konventionsåtaganden kräver. Utifrån de kommunala perspektiv som Göteborgs Stad har att beakta görs den positiva bedömningen att antalet asylsökande och nyanlända som söker sig till Sverige kommer minska.

### **Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd**

I samband med övergången från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande, infördes i juli 2021 bestämmelser om när det är möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som endast har tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det ställs i dessa fall krav på att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid. Något Göteborgs Stad uppfattar som positivt.

Göteborg Stad instämmer med det som anförs i remissen att det inte kan uteslutas att kraven på en anknytningsperson i nuvarande lagstiftning är för låga i förhållande till familjeåterförordningsdirektivet, där begreppet varaktigt uppehållstillstånd används. Av Tidöavtalet framgår att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras till förmån för ett nytt system som utgår från berörd invandrades skyddsstatus.

Göteborgs Stads bedömning är att det, förutsatt att ett sådant förslag tas fram och genomförs, kommer få som positiv effekt att färre individer med uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande kommer att ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

### **Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning**

I förslaget anges att Sverige inte ska ha ett mer generöst regelverk än vad som krävs enligt EU-rätten och internationella konventioner något Göteborgs stad ställer sig bakom. Det är enligt Göteborgs Stad rimligt att ifrågasätta om familjeåterförordning måste ske i Sverige.

### **Göteborgs Stads bedömning är att en begränsning av möjligheten till uppehållstillstånd av humanitära skäl, kommer att få en positiv inverkan.**

Om det leder till att en del individer ändå bedömer att det är bättre för dem att stanna i Sverige och leva som papperslösa än att återvända till det forna hemlandet bör polis och rättsväsendet ta vid. Göteborg bör inrätta ett kommunalt återvandringsskansli för att hjälpa till med frivillig återvandring. Tryggheten och tilliten till samhället bör därmed öka, när de människor som inte har rätt till att vara i Sverige återvänt till sina respektive hemländer

### **Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande**

Det är en rimlig och sund utgångspunkt att den som vill återförenas med sina anhöriga även kan försörja dem. För att få medborgarskap ska man uppfylla en rad krav: man ska kunna det svenska språket, ha kunskap om vårt samhälle och vår kultur, man ska ha bott här en lång tid, och man ska ha försörjt sig själv. Personer som inte lär sig svenska, som inte vill arbeta och inte vill anpassa sig till våra normer och värderingar ska få hjälp att återvända hem.

Göteborgs Stad bedömer att syftet med förslagen blir konstruktiva steg i rätt riktning för att trygga upp Göteborg både ur såväl samhällssocial som ekonomisk aspekt.



### Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-02-27

Diarienummer 0269/23

### Handläggare

Ellinor Malmberg, Lisa Jacobson Flöhr

Telefon: 031-368 03 59

E-post: lisa.jacobson.fluhr@stadshuset.goteborg.se

## Remiss från Justitiedepartementet - Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen av utkastet till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

### Sammanfattning

Justitiedepartementet har översänt utkastet till lagrådsremiss, Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl, för yttrande. Remissen inkom 2023-02-27 och ska besvaras senast 2023-03-31.

I utkastet föreslås ändringar i utlänningslagen (2005:716), UtL, som innebär att villkoren för anhöriginvandring skärps i vissa fall samt att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl begränsas. Det föreslås bland annat att åldersgränsen för att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning till make eller sambo höjs från 18 till 21 år och att möjligheterna till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande begränsas. Vidare föreslås att bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter tas bort och att barn i stället ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter trots att omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som för vuxna. Lagändringarna föreslås träda i kraft 2023-12-01.

Av det remitterade utkastet framgår att de föreslagna skärpningarna i utlänningslagen syftar till att minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige, vilket ska skapa bättre förutsättningar för bra mottagande och fungerande integration. Det svenska regelverket ska således inte vara mer generöst än EU-rätten och konventionsåtaganden kräver. Utifrån de kommunala perspektiv som stadsledningskontoret har att beakta görs bedömningen att samtliga förslag i utkastet får konsekvenser för asylsökande och nyanlända, i synnerhet för kvinnor, barn och vissa utsatta grupper. Det kan då konstateras att den analys som har gjorts av lagförslagets konsekvenser för barn och för jämställdheten inte är tillräcklig. Utöver det saknas en analys av konsekvenserna för andra grupper, till exempel individer med funktionsnedsättning eller låg utbildning.

## Bedömning ur ekonomisk dimension

Av utkastet till lagrådsremiss framgår att förslagen inte bedöms leda till några ökade kostnader för kommunerna. Syftet med förslagen är att minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige och skapa bättre förutsättningar för ett bra mottagande och fungerande integration. Ett lägre antal sökta och beviljade uppehållstillstånd medför att antalet nyanlända som tas emot i en kommun minskar, vilket leder till att den statliga ersättning kommunen får för mottagandet blir lägre i takt med det förväntade minskade mottagandet.

Ett lägre mottagande av nyanlända innebär att Göteborgs Stads kostnader för insatser till målgruppen blir mindre. Samtidigt kan de hårdare försörjningskrav som föreslås, få till följd att fler individer med låg utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet, kommer att fortsätta studera inom vuxenutbildning och behöva arbetsmarknadsinsatser för att bli självförsörjande. Detta kan generera högre kommunala kostnader. En konsekvens av strängare villkor för familjeåterförening kan också vara att anhöriga som kan bidra till familjens försörjning inte får uppehållstillstånd och därmed inte kan komma till Sverige och dela försörjningsbördan med anknytningspersonen som är bosatt här.

Utkastet till lagrådsremiss saknar en problematisering av konsekvenser när individer som inte uppfyller villkoren för uppehållstillstånd trots beslut om avslag stannar kvar i landet som papperslösa. Detta kan förväntas öka när möjligheten att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl begränsas. Även om deras rättigheter till kommunala insatser är begränsade så har barnen rätt till skolgång och människor som vistas i en kommun kan ha rätt till nödbistånd enligt socialtjänstlagen. Om fler människor lever utanför välfärdssamhället ökar efterfrågan på stöd från civilsamhället vilket leder till att civilsamhället i sin tur ställer högre krav på kommunen gällande samverkan och föreningsstöd. Ett otryggare samhälle medför också ökade kostnader för kommunen för trygghetsskapande åtgärder.

## Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

## Bedömning ur social dimension

Stadsledningskontorets bedömning är att betänkandets förslag om skärpta villkor för anhöriginvandring kommer att drabba familjer som splittrats på grund av krig och konflikter negativt. En person som rest ensam till Sverige och fått uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande föreslås inte omfattas av undantaget på försörjningskrav under de första tre månaderna, och behöver därmed uppfylla försörjningskrav och bostadskrav innan återförening med familjen är möjlig.

De skärpta villkor som föreslås för att få möjlighet till familjeåterförening riskerar att få negativa konsekvenser för barn och unga som omfattas av regleringen, då deras barndom och ungdomsår påverkas. Barn som är kvar i hemlandet eller i ett annat konflikttrabbat område riskerar att vara utan den ena föräldern under en stor del av sin uppväxt. En del barn kommer att hinna bli vuxna och inte kunna återförenas med sin förälder. En konsekvens av försörjningskravet kan vara att anknytningspersonen endast kan försörja vissa i kärnfamiljen och då behöver prioritera mellan partner och barn eller mellan barnen när det gäller vilka som ska återförenas.

Kvinnor beviljas i högre grad uppehållstillstånd på anknytningsskäl till en make eller sambo än män gör. När majoriteten av asylsökande är män riskerar kraven för familjeåterförening att drabba kvinnor negativt då de i större utsträckning än män blir kvar i hemlandet eller under dåliga förhållanden i närområdet. De blir beroende av att mannen måste uppfylla villkoren innan de har möjlighet att få ett uppehållstillstånd på anknytningsskäl. Kvinnor hamnar därmed i en beroendeställning i förhållande till män.

Kraven på egenförsörjning och egen bostad som villkor för familjeåterförening kan i vissa fall förväntas skapa incitament för att lära sig språket, få ett arbete och skaffa ett boende. För dessa personer kan kraven förväntas förbättra integrationen. Samtidigt medför villkoren en risk för att integrationen försvåras för de individer som inte kan uppfylla dem. Att inte uppfylla kraven för familjeåterförening kan leda till en sämre integration då individer som är ofrivilligt separerade från anhöriga ofta blir emotionellt och psykiskt belastade vilket leder till sämre förutsättningar att lära sig språket och till en sämre etablering på arbetsmarknaden.

Förslaget att tremånadersfristen bör beräknas på samma sätt för alla flyktingar, inklusive kvotflyktingar, kan få till följd att möjligheten till undantag för försörjningskrav går om intet då tiden mellan beslut om uppehållstillstånd till datum för vidarebosättning kan ta flera månader. Detta är inget kvotflyktingarna kan påverka.

Förslaget att ta bort möjligheten att bevilja vuxna och barn uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter, kommer troligen att leda till att fler individer får avslag på ansökan om uppehållstillstånd av humanitära skäl. Detta rör sig ofta om människor som har varit länge i Sverige och saknar eller har liten kontakt och anknytning till sitt ursprungsland. Även om de får ett avslagsbeslut kan de komma att bedöma att det är bättre för dem att stanna i Sverige och leva som papperslösa än att återvända till det forna hemlandet. När människor lever i ett samhälle med begränsade rättigheter till välfärdssystemen, finns det en ökad risk för parallella samhällsstrukturer, kriminalitet och otrygghet. Det gäller både risken för att dessa individer begår brott och blir utsatta för brott som de inte vågar anmäla. Följden kan bli en lägre tillit mellan människor i samhället.

## Bilagor

1. Utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl
2. Göteborgs Stads yttrande över remissen av utkastet till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl

## Ärendet

Justitiedepartementet har översänt utkastet till lagrådsremiss, Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl, för yttrande. Remissen inkom 2023-02-27 och ska besvaras senast 2023-03-31. Förlängd svarstid har inte medgetts av Justitiedepartementet.

## Beskrivning av ärendet

### Bakgrund

I rubricerat utkast till lagrådsremiss föreslås ändringar i UtlL som innebär att villkoren för anhöriginvandring skärps i vissa fall samt att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl begränsas. Det föreslås bland annat att nuvarande regler om att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning till make eller sambo om någon av dem är under 18 år, höjs till 21 år samt att möjligheterna till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande begränsas. Vidare föreslås att bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter tas bort och att barn i stället ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter trots att omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som för vuxna. Lagändringarna föreslås träda i kraft 2023-12-01. Förslagen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Sverigedemokraterna och syftar till att det svenska regelverket inte ska vara mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten och internationella konventioner.

### Flyktingar och alternativt skyddsbehövande

De grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap finns i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, vanligtvis kallad Genèvekonventionen. Med flykting avses en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit.

Med alternativt skyddsbehövande avses enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att:

1. det finns välgrundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och
2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd. Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda. Detta gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vistelseort.

## Nu gällande lagstiftning

### Försörjningskrav och krav på bostad vid anhöriginvandring

Enligt nuvarande lagstiftning finns enligt huvudregeln ett försörjningskrav som villkor för att kunna bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning. Försörjningskravet innebär att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig själv och sina anhöriga och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och de anhöriga. Syftet med försörjningskravet är att det ska skapa incitament för arbete. Bostadskravet anses på liknande sätt skapa incitament för att ordna en egen, tillräckligt stor bostad.

Enligt EU:s familjeåterföreningsdirektiv ska det vara möjligt för anhöriga till flyktingar att söka familjeåterförening utan försörjningskrav om ansökan görs inom tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd. En anledning till detta är att det är vanligt att en vuxen i en familj, oftast en man, reser till ett annat land för att söka asyl i stället för att samtliga i familjen ska behöva utföra resan som är kostsam och ofta innebär stora risker, särskilt för barn och kvinnor.

Enligt svensk lagstiftning görs ett undantag från försörjningskravet om:

- anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande och ansökan om uppehållstillstånd görs inom tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd och
- familjeåterförening inte är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till
- anknytningspersonen och den sökande har sammanbott utomlands en längre tid

Det görs i nu gällande lag ingen skillnad på flyktingar och alternativt skyddsbehövande när det gäller försörjningskrav och undantag från försörjningskrav.

För kvotflyktingar räknas tremånadersundantaget från det datum de ankommer till Sverige eftersom uppehållstillstånd beviljas när flyktingen befinner sig utomlands och det ibland kan ta flera månader innan hen kan vidarebosättas till mottagarlandet.

I nuvarande lagstiftning är åldern för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning 18 år.

### Upphållstillstånd av humanitära skäl

Syftet med en humanitär grund för uppehållstillstånd är att skapa en möjlighet till tillstånd för personer som redan vistas i Sverige, dels när en utlänning inte uppfyller kraven för uppehållstillstånd som skyddsbehövande, dels när kraven för uppehållstillstånd på grund av anknytning inte längre är uppfyllda och ett beslut om avlägsnande aktualiseras. Huvudgrunderna för uppehållstillstånd ska alltså prövas först och den humanitära grunden ska prövas sist. För beslut om uppehållstillstånd av humanitära skäl krävs synnerligen ömmande omständigheter för vuxna och det något lägre kravet särskilt ömmande omständigheter för barn. En samlad bedömning görs av personens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

## Utkastets förslag till förändrad lagstiftning

Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd

Förslaget innebär att en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § UtlL ska kunna vara anknytningsperson om det finns

välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, i stället för välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid som gäller idag.

**Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning**

Enligt utkastet till lagrådsremiss föreslås att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska få vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

**Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande**

Förslaget innebär att undantag från försörjningskrav vid anhöriginvandring tas bort för alternativt skyddsbehövande. Enligt nu gällande lagstiftning ska undantag från försörjningskravet göras när ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning har gjorts inom tre månader efter att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Förändringen innebär att undantaget framöver endast ska gälla flyktingar enligt Genèvekonventionen. Undantaget kommer också fortsatt att gälla för alternativt skyddsbehövande om sökanden befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås också att bestämmelsen att tremånadersfristen ska räknas från inresan i Sverige för kvotflyktingar ska tas bort, eftersom det kravet inte följer av EU-rätten.

**Begränsade möjligheter att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl**

Förslaget innebär att möjligheten att bevilja vuxna och barn uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter ska tas bort. Barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Enligt utkastet till lagrådsremiss finns fortsatt ett behov av en humanitär grund i utlänningslagen som möjliggör att uppehållstillstånd kan beviljas i de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd. Däremot bör möjligheten för vuxna personer att få stanna i Sverige när deras tidigare grund för uppehållstillstånd har upphört, begränsas på så sätt att bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter tas bort. För de mest ömmande fallen kommer det även fortsatt att vara möjligt att beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter.

Utgångspunkten att den som inte har en grund för uppehållstillstånd måste återvända till sitt hemland gäller också för barn, som i många fall vistas i Sverige tillsammans med sina föräldrar. Därför föreslås att även för barn bör möjligheten att beviljas uppehållstillstånd av särskilt ömmande omständigheter tas bort. I stället ska barn kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter trots att omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som för vuxna personer. Förslaget innebär att det kan bli svårare för barn att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl.

## **Stadsledningskontorets bedömning**

Av det remitterade utkastet framgår att de förslagna skärpningarna i utlänningslagen syftar till att minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige, vilket ska skapa bättre förutsättningar för bra mottagande och fungerande integration. Det svenska regelverket

ska således inte vara mer generöst än EU-rätten och konventionsåtaganden kräver. Utifrån de kommunala perspektiv som stadsledningskontoret har att beakta görs bedömningen att samtliga förslag i utkastet får konsekvenser för asylsökande och nyanlända, i synnerhet för kvinnor, barn och vissa utsatta grupper. Det kan då konstateras att den analys som har gjorts av lagförslagets konsekvenser för barn och för jämställdheten inte är tillräcklig. Utöver det saknas en analys av konsekvenserna för andra grupper, till exempel individer med funktionsnedsättning eller låg utbildning.

### **Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd**

I samband med övergången från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande, infördes i juli 2021 bestämmelser om när det är möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som endast har tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det ställs i dessa fall krav på att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd *under en längre tid*. Anledningen till att den formuleringen valdes i lagtexten var enligt förarbetena, prop. 2020/21:191 s. 83, att tungt vägande remissinstanser som Justitieombudsmannen och Migrationsdomstolarna ifrågasatte Migrationskommitténs förslag om krav på välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt uppehållstillstånd*, eftersom det inte är något som förekommer i den svenska utlänningslagstiftningen. I nu aktuell remiss anføres att det inte kan uteslutas att kraven på en anknytningsperson i nuvarande lagstiftning är för låga i förhållande till familjeåterföreningsdirektivet, där begreppet varaktigt uppehållstillstånd används. Enligt stadsledningskontoret behövs förtydliganden göras gällande bedömningen av vad som kan anses vara ett varaktigt uppehållstillstånd. Detta behöver särskilt göras mot bakgrund av att det i författningskommentaren anges att tolkningen ska följa EU-rätten men i övrigt inte är avsedd att förändra den nuvarande ordningen.

Av Tidöavtalet framgår att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras till förmån för ett nytt system som utgår från berörd invandrades skyddsstatus. Stadsledningskontorets bedömning är att det, förutsatt att ett sådant förslag tas fram och genomförs, kan få till följd att ingen individ med uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande kommer att ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd, vilket i sig innebär att familjeåterförening inte längre kommer att vara möjlig för dessa individer. Stadsledningskontoret bedömer att en sådan konsekvens kommer att drabba framför allt kvinnor och barn som befinner sig i konfliktdrabbade områden som inte kan återförenas med make och pappa i Sverige. Bedömningen är också att det kan få konsekvenser för personen som har uppehållstillstånd men som på grund av att det saknas möjlighet till familjeåterförening inte kommer att satsa på en framtid i Sverige, och därmed inte heller vara motiverad att lära sig svenska, få arbete och bli en del av det svenska samhället.

### **Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning**

Bestämmelsen om att vägra uppehållstillstånd för anknytningspersonens make eller sambo om någon av dem är under 18 år grundar sig på artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet. I den artikeln anges att medlemsstaterna för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får kräva att anknytningspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med anknytningspersonen. I förslaget anges att Sverige inte ska ha ett mer generöst regelverk än vad som krävs enligt EU-rätten och internationella konventioner.

Samtidigt anges att bestämmelsen inte är tvingande och individuell hänsyn ska kunna tas vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras. Det kan konstateras att förändringen innebär att gällande myndighets- och äktenskapsålder i Sverige enligt förslaget inte ska tillämpas i förhållande till utländska medborgare som söker skydd här. Det går enligt stadsledningskontoret att ifrågasätta om de angivna motiven i familjeåterföreningsdirektivet, att förbättra integration och förhindra tvångsäktenskap, uppnås genom att höja åldern från 18 till 21 år.

### **Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande**

Undantaget från försörjningskravet under de första tre månaderna har gjort det möjligt för fler alternativt skyddsbehövande och deras familjer att återförenas, vilket framför allt har varit positivt ur ett barnperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv. I en tid med stigande priser, ökande arbetslöshet och bostadsbrist kan det vara svårt att uppfylla försörjningskravet som enligt förslaget ska gälla skyddsbehövande utan undantag de första tre månaderna. Det tar ofta flera år för nyanlända att genomgå etableringsprocessen och skaffa arbete, inkomst och en rimlig bostad. Detta kan få till följd att anhöriga blir kvar i konflikttrabbade områden och då tar risken att resa till Sverige utan uppehållstillstånd för att återförenas här. När barns återförening med förälder i Sverige fördröjs får det till följd att skolgången i Sverige fördröjs vilket kan påverka förutsättningarna för vidare utbildning och arbete. I vissa fall kommer barn hinna bli vuxna och förlora möjligheten till återförening med föräldern.

Att ändra bestämmelsen om att räkna tremånadersfristen för kvotflyktingar från datum för inresan till Sverige, till datum för beslut om uppehållstillstånd, innebär att fristen börjar räknas när flyktingen fortfarande befinner sig i UNHCR:s flyktingläger. Detta medför att färre kvotflyktingar kan återförenas med familjen. Kvotflyktingar kan inte själva styra över att vidarebosättningen ska ske så snart som möjligt efter beslut om uppehållstillstånd för att de ska kunna omfattas av undantaget från försörjningskrav. När bestämmelsen om att tiden skulle börja räknas vid inresan infördes, bedömdes det bland annat vara positivt ur ett barnperspektiv.

Stadsledningskontoret bedömer att syftet med förslagen inte väger upp de negativa konsekvenserna.

### **Begränsade möjligheter att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl**

Stadsledningskontorets bedömning är att en begränsning av möjligheten till uppehållstillstånd av humanitära skäl, kommer att få en negativ påverkan på de individer som med nu gällande lagstiftning hade kunnat beviljas ett uppehållstillstånd på dessa grunder. Det innebär att en vuxen person som har vistats i Sverige med tidigare uppehållstillstånd och under den tiden fått särskild anknytning hit, till exempel växt upp här och etablerats på arbetsmarknaden, inte längre kan få uppehållstillstånd i ett särskilt ömmande fall. Det kan leda till att en del individer ändå bedömer att det är bättre för dem att stanna i Sverige och leva som papperslösa än att återvända till det forna hemlandet. Förändringen kan få en påverkan på Göteborgssamhället om fler människor i staden vistas här utan uppehållstillstånd. Otryggheten kan öka och tilliten till samhället kan minska.

När det gäller konsekvenserna av förslagen i förhållande till barn hänvisas till att det även med skärpningen från särskilt till synnerligen ömmande omständigheter alltid ska beaktas

vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Samtidigt anges att det inte får gå så långt att det i princip blir ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn. När förändringen gjordes från synnerligen till särskilt ömmande omständigheter för barn var anledningen just att barnrättsperspektivet behövde beaktas i högre utsträckning (prop. 2013/14:216). Enligt stadsledningskontoret är konsekvenserna av förslaget ur nämnda barnrättsperspektiv inte tillräckligt belysta i förhållande till barn som omfattas av förslaget.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

# Utkast till lagrådsremiss

## Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl

---

### Utkastets huvudsakliga innehåll

I utkastet till lagrådsremiss föreslås ändringar i utlänningslagen (2005:716) som innebär att villkoren för anhöriginvandring skärps i vissa fall samt att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl begränsas. Det föreslås bl.a. att åldersgränsen för att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning höjs och att möjligheterna till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande begränsas. Vidare föreslås att bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter tas bort och att barn i stället ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter trots att omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som för vuxna. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2023.

Förslagen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Sverigedemokraterna.

## Innehållsförteckning

|     |                                                                                                                          |    |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Beslut .....                                                                                                             | 3  |
| 2   | Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) .....                                                           | 4  |
| 3   | Ärendet.....                                                                                                             | 9  |
| 4   | Skärpta villkor för anhöriginvandring i vissa fall .....                                                                 | 9  |
| 4.1 | Ändrat krav för att vara anknytningsperson med<br>tidsbegränsat uppehållstillstånd.....                                  | 9  |
| 4.2 | Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på<br>grund av anknytning.....                                         | 11 |
| 4.3 | Begränsade möjligheter till undantag från<br>försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa<br>skyddsbehövande ..... | 11 |
| 5   | Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av<br>humanitära skäl .....                                        | 15 |
| 6   | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....                                                                           | 18 |
| 7   | Konsekvensanalys.....                                                                                                    | 18 |
| 8   | Författningskommentar.....                                                                                               | 20 |

# 1 Beslut

[---] har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

## 2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3, 3 a, 3 d, 6 och 17 a §§ utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **5 kap.**

#### **3 §<sup>1</sup>**

Uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av 17–17 b §§, ges till

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

2. ett utländskt barn som är ogift och

a) har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller

b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer,

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, och

5. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, ska den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd enligt första stycket 1–2 ska även beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till (anknytningspersonen) har beviljats ett tidsbegränsat

Uppehållstillstånd enligt första stycket 1 och 2 ska även beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till (anknytningspersonen) har beviljats ett tidsbegränsat

uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd *under en längre tid*.

uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och har välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd.

### 3 a §<sup>2</sup>

Uppehållstillstånd får, om inte annat anges i 17 § andra stycket, ges till

1. en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som

a) är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges, eller

b) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd *under en längre tid*, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

b) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd *under en längre tid*, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

3. en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige,

4. en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige, och

5. en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd.

Om en utlänning har getts uppehållstillstånd enligt första stycket 1 ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till utlänningens ogifta barn.

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också i andra fall än som avses i första och andra styckena beviljas en utlänning som

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2021:765.

1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,
  2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller
  3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.
- Uppehållstillstånd enligt första stycket 1 a, 3 och 4 och tredje stycket 2 ska inte beviljas om anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §.

### 3 d §<sup>3</sup>

Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting *eller alternativt skyddsbehövande* eller förklarats vara flykting *eller alternativt skyddsbehövande* gäller kraven i 3 b § endast om

1. ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting *eller alternativt skyddsbehövande* eller förklarats vara flykting *eller alternativt skyddsbehövande*,

2. familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har en särskild anknytning till, eller

3. utlänningen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

*Om anknytningspersonen är en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) räknas tidsfristen i första stycket 1 från det att anknytningspersonen har rest in i Sverige.*

Vid tillämpning av första stycket 3 ska det anses stå klart att ett förhållande är väl etablerat om utlänningen är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige.

*Vad som sägs i första och andra styckena gäller även om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande,*

*om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan.*

6 §<sup>4</sup>

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

*För barn får uppehållstillstånd beviljas enligt första stycket om omständigheterna är särskilt ömmande. Detsamma gäller för en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige. Vid bedömningen av om det finns en särskild anknytning får även sådan anknytning beaktas som har uppstått under tiden mellan det att ansökan om asyl gavs in och att uppehållstillstånd beviljas.*

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år. En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd med stöd av första stycket och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.

17 a §<sup>5</sup>

Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 §, om

1. oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet,

2. en utlänning adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd, eller

3. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Uppehållstillstånd får vägras även i sådana fall som avses i 3 § första stycket 1 eller 2 b, om

1. makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt,

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2021:765.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2021:765.

2. den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan, eller

3. någon av makarna eller 3. någon av makarna eller samborna är under 18 år. samborna är under 21 år.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden.

---

Denna lag träder i kraft den 1 december 2023.

### 3 Ärendet

Invandringen till Sverige har under senare år varit omfattande. Även om andelen asylsökande som söker sig till Sverige har minskat tar Sverige fortfarande emot fler asylsökande per capita än flera andra länder i Europa, däribland våra nordiska grannländer. Den tidigare stora invandringen i kombination med bristande integration har också inneburit att Sverige nu står inför stora utmaningar med ett växande utanförskap. För att bryta och vända den utvecklingen behöver en rad åtgärder vidtas och ett paradigmskifte genomförs nu inom svensk migrationspolitik med målet att ytterligare minska andelen asylsökande som söker sig till Sverige.

Inom Justitiedepartementet har ett utkast till lagrådsremiss utarbetats där förslag på ändringar i utlänningslagen (2005:716), UtL, lämnas som skärper villkoren för anhöriginvandring i vissa fall och begränsar möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. Förslagen är i linje med tidigare remitterade förslag som lämnats av Migrationskommittén i betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) och Socialförsäkringsutskottet i promemorian Försörjningskrav vid anhöriginvandring (dnr 1961-2020/21). Utöver dessa förslag har regeringen aviserat ytterligare åtgärder, bl.a. en utredning för att anpassa asyllagstiftningen till den rättsliga miniminivån enligt EU-rätten och en utredning för att se över försörjningskraven och villkoren i övrigt vid anhöriginvandring med utgångspunkten att ytterligare skärpa villkoren för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Riksdagen har i juni 2021 tillkännagett för regeringen att regeringen ska återkomma med förslag om att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år (bet. 2020/21:SfU28 punkt 27, rskr. 2020/21:412).

Förslagen i detta utkast till lagrådsremiss bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Sverigedemokraterna.

## 4 Skärpta villkor för anhöriginvandring i vissa fall

### 4.1 Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd

**Förslag:** För att en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § UtL ska kunna vara anknytningsperson ska det krävas välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, i stället för välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid.

**Skälen för förslaget:** I utlänningslagen finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning i bl.a. 5 kap. 3 och 3 a §§. Bestämmelserna i 5 kap. 3 § UtL tar sikte på anhöriga i

anknytningspersonens kärnfamilj, dvs. make, sambo och ogifta barn till anknytningspersonen eller anknytningspersonens make eller sambo, och bygger huvudsakligen på rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet). I 5 kap. 3 a § UtlL finns ytterligare bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte grundar sig på detta direktiv. För att en utländsk medborgare eller en statslös person ska kunna vara anknytningsperson enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL krävs som utgångspunkt att han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige (jfr prop. 2005/06:72 s. 28 och prop. 2020/21:191 s. 82). Även den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan dock vara anknytningsperson i vissa fall. Sedan den 20 juli 2021 finns bestämmelser i 5 kap. 3 § tredje stycket och 3 a § första stycket 1 b och 2 UtlL som uttryckligen anger när den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § UtlL kan vara anknytningsperson. Bestämmelserna, som infördes i samband med övergången till en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl. (prop. 2020/21:191, bet. 2020/21:SfU28, rskr. 2020/21:412), innebär att det i dessa fall ställs krav på att anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid.

Det nuvarande kravet på att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid avviker till sin ordalydelse från familjeåterföreningsdirektivets reglering enligt vilken en anknytningsperson, för att ha rätt till familjeåterförening, ska ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd (artikel 3.1). Migrationskommittén ansåg att kravet skulle formuleras som ett krav på välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd (SOU 2020:54 s. 253–254). I propositionen Ändrade regler i utlänningslagen föreslog dock den dåvarande regeringen, bl.a. med anledning av remissynpunkter och i syfte att förtydliga vilken prövning som ska göras, i stället den nuvarande formuleringen, dvs. att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd *under en längre tid* (prop. 2020/21:191 s. 83).

För att upprätthålla en restriktiv migrationspolitik är det viktigt att det svenska regelverket inte är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten och internationella konventioner. Även om det är viktigt att ha en reglering som är tydlig kan det med den nuvarande formuleringen *under en längre tid* inte uteslutas att de krav som ska ställas på en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för att han eller hon ska kunna vara anknytningspersonen blir lägre än om kravet formuleras på ett sätt som ansluter till ordalydelsen i familjeåterföreningsdirektivet. Om samma begrepp används som i direktivet blir det också tydligare för rättstillämparen att tolkningen måste följa eventuell praxisutveckling inom EU. Kravet bör därför ändras och formuleras så att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd.

## 4.2 Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning

**Förslag:** Uppehållstillstånd på grund av anknytning ska få vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

**Skälen för förslaget:** Enligt 5 kap. 17 a § andra stycket 3 UtL får uppehållstillstånd vägras för anknytningspersonens make eller sambo om någon av makarna eller samborna är under 18 år. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden (tredje stycket). Bestämmelserna grundar sig på artiklarna 4.5 och 17 i familjeåterföreningsdirektivet. I artikel 4.5 anges att medlemsstaterna för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får kräva att anknytningspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med anknytningspersonen.

För att upprätthålla en restriktiv migrationspolitik är det viktigt att det svenska regelverket inte är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten och internationella konventioner. Åldersgränsen för när uppehållstillstånd vid anknytning får vägras på grund av ålder bör därför höjas från 18 år till 21 år, vilket motsvarar den åldersgräns som anges i artikel 4.5 familjeåterföreningsdirektivet. Det motsvarar också vad som anges i riksdagens tillkännagivande om att regeringen ska återkomma med förslag om att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år (bet. 2020/21:SfU28 punkt 27, rskr. 2020/21:412). För att uppnå en enhetlig reglering bör åldersgränsen höjas för samtliga anhöriga som omfattas av bestämmelsen. Eftersom bestämmelsen är fakultativ och hänsyn ska tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden kommer individuell hänsyn fortsatt att kunna tas vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras. I fall som rör barn ska, i enlighet med portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL, också särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

## 4.3 Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande

**Förslag:** Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande ska undantag från försörjningskravet när ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning har gjorts inom tre månader efter att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande endast gälla om sökanden befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan.

|                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bestämmelsen om att tremånadersfristen för kvotflyktingar ska räknas från inresan ska tas bort. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|

### Skälen för förslagen

*Möjligheten att medge undantag från försörjningskravet när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande bör begränsas*

Uppehållstillstånd på grund av anknytning får som huvudregel endast beviljas om anknytningspersonen kan försörja sig och den anhörige som ansöker om uppehållstillstånd samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige (5 kap. 3 b § UtL). Undantag från försörjningskravet kan dock medges i vissa situationer, t.ex. om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande. Då gäller försörjningskravet endast om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande, om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller om sökanden och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat (5 kap. 3 d § första stycket UtL).

Det är en rimlig utgångspunkt att den som vill återförenas med sina anhöriga i Sverige också kan försörja dem. Arbete, språkkunskaper och bostad för den egna familjen är även avgörande faktorer för en god integration. Att anknytningspersonen redan har etablerats i samhället genom att han eller hon är egenförsörjande och har en bostad bör dessutom främja de nyanlända familjemedlemmarnas integration (jfr prop. 2009/10:77 s. 19). För att komma till rätta med de nuvarande problemen med bristande integration och växande utanförskap bör därför försörjningskrav vid anhöriginvandring gälla i fler fall än i dag. Den nuvarande tremånadersfristen som gäller om anknytningspersonen är flykting eller alternativt skyddsbehövande grundar sig på bestämmelser i artiklarna 9.2 och 12.1 i familjeåterföreningsdirektivet (jfr prop. 2020/21:191 s. 110). Familjeåterföreningsdirektivet är inte tillämpligt på alternativt skyddsbehövande och det finns alltså inte någon skyldighet enligt direktivet att även undanta alternativt skyddsbehövande från försörjningskravet. Det bör därför övervägas om tremånadersfristen ska tas bort för alternativt skyddsbehövande.

Av särskild betydelse för rätten till familjeåterförening för en alternativt skyddsbehövande är Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för

hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Av Europadomstolens praxis följer att artikel 8 inte medför en övergripande skyldighet för en stat att respektera immigranternas val av bosättningsland och att tillåta familjeåterförening på sina territorier. Omfattningen av en stats skyldigheter varierar beroende på den berörda personens särskilda situation och på allmänintresset. Faktorer att beakta i denna bedömning är i vilken utsträckning familjelivet hindras, vilken anknytning till konventionsstaten som familjemedlemmarna har och om det finns oöverstigliga hinder för familjeliv i hemlandet samt om det finns omständigheter som rör immigrationskontroll eller överväganden med hänsyn till offentliga intressen som talar mot familjeåterförening. När det gäller barn ska hänsyn tas till barnets bästa. Vad barnets bästa kräver kan inte vara ensamt utslagsgivande, men ska vara en tungt vägande omständighet (se bl.a. Europadomstolens domar den 10 juli 2014 i mål *Mugenzi mot Frankrike* punkterna 43–45 och den 9 juli 2021 i mål *M.A. mot Danmark* punkterna 130–133, se även MIG 2018:20). Av Europadomstolens praxis följer vidare att det i princip inte är orimligt att uppställa försörjningskrav som villkor för familjeåterförening (se t.ex. Europadomstolens domar den 26 april 2007 i mål *Konstatinov mot Nederländerna* och den 20 oktober 2005 i mål *Haydarie m.fl. mot Nederländerna*). I artikel 14 i Europakonventionen finns som utgångspunkt ett förbud mot diskriminering när det gäller åtnjutande av fri- och rättigheter enligt konventionen. I stadgan om de grundläggande rättigheterna finns bestämmelser om respekt för privatlivet och familjelivet i artikel 7. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som gäller som svensk lag, innehåller vidare bestämmelser som bl.a. anger att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). En motsvarande bestämmelse om barnets bästa finns i artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Som anförts ovan är det en rimlig utgångspunkt att den som vill återförenas med sina anhöriga i Sverige också kan försörja dem. Ett försörjningskrav vid anhöriginvandring kan visserligen innebära att familjeåterförening fördröjs i vissa fall. Redan enligt nuvarande ordning omfattas dock alternativt skyddsbehövande som huvudregel av ett försörjningskrav om ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in efter tremånadersfristens utgång. Även om det skulle innebära att familjeåterförening fördröjs i flera fall om ett försörjningskrav tillämpas direkt efter att en anknytningsperson beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande, bedöms en sådan ordning som utgångspunkt vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden och stadgan om de grundläggande rättigheterna. I situationer som handlar om återförening av familjemedlemmar i Sverige bör därför alternativt skyddsbehövande inte längre omfattas av tremånadersfristen (jfr förslag som lämnades av Socialförsäkringsutskottet i promemorian *Försörjningskrav vid anhöriginvandring* [dnr 1961-2020/21]). Vissa familjemedlemmar till alternativt skyddsbehövande som befinner sig i samma medlemsstat som den alternativt skyddsbehövande i fråga om ansökan om internationellt skydd har dock en rätt till uppehållstillstånd i Sverige som grundas på bestämmelserna om familjesammanhållning i Europaparlamentets och

rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning). I de undantagsfall som en sådan familjemedlem inte själv kan beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande kan uppehållstillstånd beviljas t.ex. med stöd av anknytningsreglerna i utlänningslagen (jfr prop. 2013/14:248 s. 46 och MIG 2022:9). I en sådan situation bör det inte ställas upp ett försörjningskrav. Det nuvarande undantaget i 5 kap. 3 d § UtL bör därför ändras så att tremånadersfristen, i de fall anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande, endast ska gälla om sökanden befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan.

Förslaget kan medföra att det i fler fall tar längre tid innan familjeåterförening kan ske när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande jämfört med vad som gäller i dag. För vissa anknytningspersoner kan det också vara svårt att uppfylla ett försörjningskrav överhuvudtaget. Eftersom barn och vuxna inte uppfattar tid på samma sätt kan den tid som barn och föräldrar tvingas vara åtskilda ha en allvarigare effekt på barn än på vuxna (jfr MIG 2018:20). Förslaget att uppställa ett försörjningskrav i fler fall bedöms dock utgöra ett nödvändigt led i arbetet med att åstadkomma en ansvarsfull migrationspolitik och för att främja förutsättningarna för en fungerande integration. Förslaget bedöms kunna öka drivkrafterna för anknytningspersonen att komma i arbete och bli självförsörjande, liksom att ordna en bostad för familjen. Därigenom främjas integrationen för såväl anknytningspersonen i Sverige som de anhöriga som kommer att beviljas uppehållstillstånd i Sverige framöver. Även om bedömningen görs att förslaget som utgångspunkt är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden och stadgan kan det inte uteslutas att det i ett enskilt fall skulle kunna bedömas stå i strid med dessa att neka uppehållstillstånd för att försörjningskravet inte är uppfyllt. Det kan också finnas andra undantagsfall där det framstår som orimligt att ställa upp ett försörjningskrav. I dessa situationer finns dock en möjlighet att helt eller delvis medge undantag från försörjningskravet om det finns särskilda skäl med stöd av den s.k. ventilen i 5 kap. 3 f § UtL (jfr prop. 2020/21:191 s. 112). Vid tillämpningen av bestämmelserna om försörjningskrav vid anhörginvandring ska, i enlighet med portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

#### *Tremånadersfristen bör beräknas på samma sätt för alla flyktingar*

Om anknytningspersonen är en flykting eller alternativt skyddsbehövande som har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), dvs. inom den s.k. flyktingkvoten, ska tremånadersfristen i 5 kap. 3 d § första stycket 1 UtL räknas från hans eller hennes inresa i Sverige (andra stycket i samma bestämmelse). Denna

särreglering syftar enligt förarbetena till att ge kvotflyktingar samma praktiska möjlighet att nyttja tidsfristen som en flykting eller alternativt skyddsbehövande som redan befinner sig i Sverige (prop. 2020/21:191 s. 111). Något krav på att tidsfristen ska räknas på ett annat sätt för kvotflyktingar jämfört med andra flyktingar följer dock inte av EU-rätten. Den nuvarande särregleringen för kvotflyktingar bör därför tas bort och tremånadersfristen räknas på samma sätt som för övriga flyktingar, dvs. i enlighet med bestämmelsen i 5 kap. 3 d § första stycket 1 UtIL. På samma sätt som för andra flyktingar får också frågan om det på grund av särskilda omständigheter är objektivt sett ursäktligt att ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning har lämnats in efter tremånadersfristens utgång beaktas inom ramen för ventilen om särskilda skäl i 5 kap. 3 f § UtIL (jfr prop. 2020/21:191 s. 111).

## 5 Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl

**Förslag:** Möjligheten att bevilja vuxna och barn uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter ska tas bort. Barn ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

### Skälen för förslagen

#### *Nuvarande regler om uppehållstillstånd av humanitära skäl*

Sedan 1980 har det funnits en möjlighet i Sverige att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. I samband med 2005 års utlänningslag utmönstrades begreppet humanitära skäl och ersattes med synnerligen ömmande omständigheter. Bestämmelsen, som återfinns i 5 kap. 6 § UtIL, är avsedd att användas för de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd, vilka måste prövas först (jfr prop. 2013/14:216 s. 8). Det är en samlad bedömning som ska göras av omständigheterna i ärendet och skälen för att sökanden ska få stanna i Sverige ska vara av personlig art. De personliga skäl som särskilt ska beaktas är utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

När bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter infördes ansågs det viktigt att framhålla att omständigheterna när ett barn berörs inte behöver vara av samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas en vuxen person (prop. 2004/05:170 s. 194–195). En reglering med den innebörden infördes därför i 5 kap. 6 § andra stycket UtIL. Bestämmelsen i andra stycket ändrades 2014. Ändringen innebär att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Syftet med ändringen var att lyfta fram barnrättsperspektivet och framhålla principen om barnets bästa

och därmed möjliggöra att fler barn skulle kunna omfattas av bestämmelserna och beviljas uppehållstillstånd (prop. 2013/14:216 s. 18–19). I juli 2021 utvidgades möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter till att i vissa situationer också omfatta vuxna personer. Det infördes då en bestämmelse i 5 kap. 6 § andra stycket UtlL som innebär att en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige kan beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande.

*Möjligheten för vissa vuxna att beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter bör tas bort*

Invandringen till Sverige har under senare år varit mycket stor. För att bryta och vända utvecklingen med utanförskap bedöms det vara nödvändigt att minska invandringen och upprätthålla en restriktiv migrationspolitik under överskådlig tid. Som ett led i detta arbete finns det ett behov av att se över möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. EU-rätten ställer inte upp något krav på att medlemsstaterna ska ha nationella bestämmelser som möjliggör uppehållstillstånd av humanitära skäl. När Migrationskommittén utredde behovet av en humanitär grund ansåg dock kommittén att någon form av ventil krävs för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden och då i första hand kraven i Europakonventionen och barnkonventionen (SOU 2020:54 s. 312). Migrationskommittén bedömde därvid att de nuvarande reglerna i utlänningslagen om synnerligen ömmande omständigheter uppfyller de minimikrav som krävs för att uppfylla förpliktelserna i Europakonventionen. I fråga om barn föreslog Migrationskommittén en återgång till den ordning som gällde innan 2014, dvs. att det för barn inte ska krävas att omständigheterna som kommit fram har samma allvar och tyngd som för en vuxen person (SOU 2020:54 s. 314). I propositionen Ändrade regler i utlänningslagen instämde den dåvarande regeringen i Migrationskommitténs bedömning att bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter ger det skydd som Sveriges konventionsåtaganden kräver men ansåg, till skillnad mot Migrationskommittén, att barn även fortsättningsvis skulle ha möjlighet att beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Den dåvarande regeringen ansåg vidare att även vuxna som vistats i Sverige med uppehållstillstånd och som under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige borde omfattas av möjligheten att beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Som skäl anfördes att det inte var rimligt att i de fall en person vistats en längre tid i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd och under den tiden rotar sig i landet ställa samma höga krav på restriktivitet gällande bedömningen av frågan om det föreligger skäl att låta personen stanna i Sverige, som för en person som inte har haft uppehållstillstånd (prop. 2020/21:191 s. 114–117).

Det finns fortsatt ett behov av en humanitär grund i utlänningslagen som möjliggör att uppehållstillstånd kan beviljas i de situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd. Den nuvarande bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter i

5 kap. 6 § första stycket UtL bedöms ge det skydd som Sveriges konventionsåtaganden kräver och bör därför gälla även fortsättningsvis. Bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter för vissa vuxna i 5 kap. 6 § andra stycket UtL går dock utöver vad som krävs för att uppfylla Sveriges konventionsåtaganden. Ett viktigt led i att få till stånd en hållbar migrationspolitik är att den som inte längre har grund för uppehållstillstånd måste återvända till sitt hemland. Det är också en naturlig följd av en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Möjligheten för vuxna personer att få stanna i Sverige när deras tidigare grund för uppehållstillstånd har upphört bör därför begränsas på så sätt att bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter för vuxna tas bort. För de mest ömmande fallen kommer det även fortsatt att vara möjligt att beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § första stycket UtL.

*Även för barn bör möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl ändras*

Även i fråga om barn finns det anledning att se över möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. Utgångspunkten att den som inte har en grund för uppehållstillstånd måste återvända till sitt hemland gäller också för barn, som i många fall vistas i Sverige tillsammans med sina föräldrar. I den lydelse av 5 kap. 6 § andra stycket UtL som gällde innan 2014 angavs att det för barn inte skulle krävas att omständigheterna som kommit fram hade samma allvar och tyngd som för en vuxen person, vilket markerade en mer generös prövning av ärenden som rör barn jämfört med ärenden som rör vuxna. En sådan reglering bedöms tillräcklig för att uppfylla Sveriges konventionsåtaganden. Även för barn bör därför möjligheten att beviljas uppehållstillstånd av särskilt ömmande omständigheter tas bort och i stället bör gälla att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter trots att omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som för vuxna personer. Eftersom det handlar om en återgång till en tidigare ordning kommer äldre förarbetsuttalanden och praxis kunna ge vägledning framöver, vilket både kan bidra till ökad förutsägbarhet för enskilda och underlätta vid tillämpningen. I relevanta delar kan rättstillämparen även få ledning av den praxis som utvecklats kring bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter, t.ex. i fråga om när ett beslut om utvisning kan anses stå i strid med svenska konventionsåtaganden (jfr MIG 2020:24).

I enlighet med portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL ska även fortsättningsvis särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Begreppet barnets bästa syftar till att säkerställa både fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i barnkonventionen (jfr MIG 2018:20). Som lagstiftaren tidigare uttalat får prövningen av barnets bästa dock inte gå så långt att det i princip blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn (prop. 1996/97:25 s. 247). Som framgår av 1 kap. 11 § UtL ska barn höras om det inte är olämpligt när frågor om tillstånd ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet.

Även om förslaget innebär att det kan bli svårare för barn att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl jämfört med i dag bedöms en restriktiv migrationspolitik vara nödvändig för att bryta och vända utvecklingen med bristande integration och utanförskap. Därigenom ökar förutsättningarna för ett bra mottagande och en fungerande integration för de personer, inklusive barn, som har beviljats eller som kommer att beviljas uppehållstillstånd i Sverige framöver.

## 6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 december 2023.

**Bedömning:** Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

**Skälen för förslaget och bedömningen:** De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 december 2023.

Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

## 7 Konsekvensanalys

**Bedömning:** Förslagen bedöms sammantaget bidra till minskade kostnader för staten. Förändringarna är dock begränsade och påverkar inte anslagens storlek.

Förslagen bedöms inte leda till några ökade kostnader för kommunerna och regionerna.

### Skälen för bedömningen

*Ekonomiska konsekvenser för staten, kommunerna och regionerna*

Förslagen i utkastet till lagrådsremiss innebär att villkoren för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning skärps i flera avseenden och att möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl begränsas. Förslagen utgör ett led i en ansvarsfull migrationspolitik och syftar bl.a. till att minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige och skapa bättre förutsättningar för ett bra mottagande och en fungerande integration. I vilken utsträckning som enskilda förslag kan påverka hur många människor som söker och beviljas uppehållstillstånd i Sverige kan inte fastställas. Förslagen förväntas dock göra Sverige mindre attraktivt som mottagandeland vilket i sin tur förväntas bidra till ett minskat antal asylsökande. Därigenom bedöms förslagen medföra en minskad arbetsbörda för Migrationsverket i asylprövningen och innebär även att antalet personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem för asylsökande minskar.

Minskningen av antalet asylsökande bedöms även leda till att anhöriginvandringen minskar. Eftersom det kan ta tid för nyanlända att etablera sig i Sverige och uppfylla försörjningskraven kan förslaget om att försörjningskravet ska gälla i flera fall dessutom leda till att färre personer inledningsvis söker och beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. Förslaget om att försörjningskravet ska gälla i flera fall kan visserligen innebära att Migrationsverket behöver pröva om försörjningskravet är uppfyllt i flera ärenden än tidigare. Redan i dag måste dock en prövning göras av om nuvarande undantag är tillämpligt och de prövningsmoment som kan tillkomma bedöms inte påverka Migrationsverkets arbetsbörda i någon större utsträckning. Förslaget kan vidare antas medföra att den som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande i större utsträckning än i dag överklagar beslutet om statusförklaring, något som kan innebära att Migrationsverket får fler överklaganden att hantera och att domstolarna får en ökad måltillströmning. Sammantaget bedöms dock Migrationsverkets och domstolarnas arbetsbörda minska som en följd av att färre ansöker om uppehållstillstånd i Sverige som asylsökande eller som anhöriginvandrare. Sammanfattningsvis bör förslagen därför bidra till att statens kostnader för utgiftsområde 8 Migration minskar. Förändringarna bedöms dock vara begränsade och påverkar inte anslagens storlek.

Ett lägre antal sökta och beviljade uppehållstillstånd medför också att antalet nyanlända som tas emot i en kommun minskar. Därmed bedöms den ersättning som staten betalar ut för mottagandet av nyanlända minska. Inom utgiftsområde 13 Nyanländas etablering bör förslagen således leda till minskade utgifter från och med 2024. Detsamma bör gälla för utgifter inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Även dessa förändringar bedöms dock vara begränsade och inte påverka anslagens storlek.

Förslagen bedöms inte leda till några ökade kostnader för kommunerna och regionerna.

### *Konsekvenser för barn*

Enligt barnkonventionen ska konsekvenserna för barn redovisas i alla åtgärder som påverkar barn. Att säkerställa barns rättigheter innebär inte alltid enkla och givna lösningar. Det handlar ytterst om att väga olika intressen mot varandra och i praktiken kan det innebära att göra val och prioriteringar. Förslaget om att försörjningskravet vid anhöriginvandring ska gälla i fler fall än i dag kan, mot bakgrund av att det kan ta tid för nyanlända att etablera sig i Sverige och uppfylla försörjningskravet, innebära att det för vissa barn tar längre tid innan de kan återförenas med en anknytningsperson i Sverige jämfört med nuvarande ordning. Eftersom barn och vuxna inte uppfattar tid på samma sätt kan den tid som barn och föräldrar tvingas vara åtskilda ha en allvarligare effekt på barn än på vuxna (jfr MIG 2018:20). En anknytningsperson som har hunnit integreras i samhället, genom att vara egenförsörjande och ha en bostad, bör dock främja även de nyanlända familjemedlemmarnas integration vilket är positivt för barn. Genom den befintliga ventilen som möjliggör att undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring kan medges om det finns särskilda skäl kan också säkerställas att förslagen i dessa delar

inte leder till orimliga konsekvenser i enskilda fall. Förslaget om en återgång till den tidigare lydelsen av bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i fråga om barn kan vidare innebära att det blir svårare för barn att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl jämfört med nuvarande ordning. Den föreslagna lydelsen markerar dock även fortsättningsvis en mer generös prövning av ärenden som rör barn jämfört med ärenden som rör vuxna. I samtliga fall som rör barn ska dessutom, i enlighet med portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtL, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

#### *Konsekvenser för jämställdheten*

Förslaget om att försörjningskravet vid anhöriginvandring ska gälla i fler fall kan innebära att kvinnor får vänta längre tid på familjeåterförening än män. Detta eftersom nyanlända kvinnors arbetsmarknadsetablering i genomsnitt tar längre tid än nyanlända mäns och det också är fler kvinnor än män som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Genom förslagen bedöms dock förutsättningarna för en stärkt integration öka för de personer som har beviljats eller som kommer att beviljas uppehållstillstånd framöver. På så vis har förslagen även positiva effekter, inte minst för kvinnor.

#### *Övriga konsekvenser*

Förslagen i utkastet till lagrådsremiss bedöms inte ha någon miljöpåverkan.

## 8 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

#### **5 kap.**

**3 §** Uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av 17–17 b §§, ges till

1. en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

2. ett utländskt barn som är ogift och

a) har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller

b) har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,

3. ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av 2 och om adoptionsbeslutet

– har meddelats eller avses komma att meddelas av svensk domstol,

– gäller i Sverige enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, eller

– gäller i Sverige enligt lagen (2018:1289) om adoption i internationella situationer,

4. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten, och

5. en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.

När en ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett beslut om adoption som har meddelats av svensk domstol, ska den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd enligt första stycket 1 och 2 ska även beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till (anknytningspersonen) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och har välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

I *tredje stycket* ändras det hittillsvarande kravet på en anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd att ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid till ett krav på att han eller hon i stället ska ha välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd. Detta tydliggör att tolkningen av bestämmelsen ska följa EU-rätten. I övrigt är ingen ändring avsedd i förhållande till nuvarande ordning. Det görs även en redaktionell ändring som inte innebär någon ändring i sak.

**3 a §** Upphållstillstånd får, om inte annat anges i 17 § andra stycket, ges till

1. en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som

a) är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges, eller

b) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

2. en utlänning som på något annat sätt än som avses i 3 § eller i denna paragraf är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet,

3. en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige,

4. en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige, och

5. en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd.

Om en utlänning har getts uppehållstillstånd enligt första stycket 1 ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till utlänningens ogifta barn.

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också i andra fall än som avses i första och andra styckena beviljas en utlänning som

1. är adopterad i Sverige i vuxen ålder,
2. är anhörig till en utlänning som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller
3. på annat sätt har särskild anknytning till Sverige.

Upphållstillstånd enligt första stycket 1 a, 3 och 4 och tredje stycket 2 ska inte beviljas om anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

I *första stycket 1 b* och 2 ändras, på motsvarande sätt som i 3 § tredje stycket, det hittillsvarande kravet på en anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd att ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid till ett krav på att han eller hon i stället ska ha välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd. Se kommentaren till 3 § tredje stycket.

**3 d §** Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting gäller kraven i 3 b § endast om

1. ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting,

2. familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har en särskild anknytning till, eller

3. utlänningen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Vid tillämpning av första stycket 3 ska det anses stå klart att ett förhållande är väl etablerat om utlänningen är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige.

*Vad som sägs i första och andra styckena gäller även om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan.*

Paragrafen innehåller bestämmelser som begränsar tillämpningsområdet för huvudregeln om försörjningskrav vid anhöriginvandring när anknytningspersonen är flykting eller alternativt skyddsbehövande. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

*Första stycket* ändras på så sätt att begränsningen av försörjningskravet inte längre gäller då anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande förutom i de fall som framgår av tredje stycket.

Det hittillsvarande *andra stycket* tas bort. Det innebär att i de fall anknytningspersonen har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), dvs. inom den s.k. flyktingkvoten, ska tremånadersfristen inte längre räknas från hans eller hennes inresa i Sverige utan i stället i enlighet med bestämmelserna i första stycket 1. Andra stycket i sin nya lydelse motsvarar hittillsvarande tredje stycket.

Av tredje stycket i sin nya lydelse, som är en ny bestämmelse, följer att det som anges i första och andra styckena, dvs. om när huvudregeln om försörjningskrav vid anhöriginvandring gäller i fråga om flyktingar, även gäller om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande, förutsatt att utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslut om anknytningspersonens asylansökan. Bestämmelsen, som tar sikte på situationer som rör familjesammanhållning, har utformats med 3 § första stycket 5 som förebild (jfr prop. 2013/14:248 s. 47–48 och 62).

**6 §** Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

*Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.*

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år. En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd med stöd av första stycket och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Övervägandena finns i avsnitt 5.

*Andra stycket ändras på så sätt att bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter tas bort och att det nu anges att barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Lydelsen motsvarar den lydelse som bestämmelsen hade före den 1 juli 2014. De överväganden som gjordes i samband med införandet av den bestämmelsen och den praxis som då växte fram ska även fortsättningsvis ge vägledning (jfr prop. 2004/05:170 s. 194–195 och 281–282). Ändringen innebär också att en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige inte längre kan beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande.*

**17 a §** Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 §, om

1. oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet,
2. en utlänning adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inlett uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd, eller
3. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Uppehållstillstånd får vägras även i sådana fall som avses i 3 § första stycket 1 eller 2 b, om

1. makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt,
2. den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan, eller

3. någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när uppehållstillstånd enligt 3 § får vägras. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

*Andra stycket 3* ändras på så sätt att åldersgränsen för när uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras med hänvisning till någon av makarnas eller sambornas ålder höjs från 18 år till 21 år.



Datum 2023-03-03  
Diarienummer 0269/23

Justitiedepartementet Ju2023/00511

[ju.remissvar@regeringkansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringkansliet.se)

[ju.L7@regeringskansliet.se](mailto:ju.L7@regeringskansliet.se)

## **Göteborgs Stads yttrande över remissen Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl**

Av det remitterade utkastet framgår att de förslagna skärpningarna i utlänningslagen syftar till att minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige, vilket ska skapa bättre förutsättningar för bra mottagande och fungerande integration. Det svenska regelverket ska således inte vara mer generöst än EU-rätten och konventionsåtaganden kräver. Utifrån de kommunala perspektiv som Göteborgs Stad har att beakta görs bedömningen att samtliga förslag i utkastet får konsekvenser för asylsökande och nyanlända, i synnerhet för kvinnor, barn och vissa utsatta grupper. Det kan då konstateras att den analys som har gjorts av lagförslagets konsekvenser för barn och för jämställdheten är inte tillräcklig. Utöver det saknas en analys av konsekvenserna för andra grupper, till exempel individer med funktionsnedsättning eller låg utbildning.

### **Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd**

I samband med övergången från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande, infördes i juli 2021 bestämmelser om när det är möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som endast har tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det ställs i dessa fall krav på att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd *under en längre tid*. Anledning till att den formuleringen valdes i lagtexten var enligt förarbetena, prop. 2020/21:191 s. 83, att tungt vägande remissinstanser som Justitieombudsmannen och Migrationsdomstolarna ifrågasatte Migrationskommitténs förslag om krav på välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt uppehållstillstånd*, eftersom det inte är något som förekommer i den svenska utlänningslagstiftningen. I nu aktuell remiss anføres att det inte kan uteslutas att kraven på en anknytningsperson i nuvarande lagstiftning är för låga i förhållande till familjeåterföreningsdirektivet, där begreppet varaktigt uppehållstillstånd

används. Enligt Göteborgs Stad behövs förtydliganden göras gällande bedömningen av vad som kan anses vara ett varaktigt uppehållstillstånd. Detta behöver särskilt göras mot bakgrund av att det i författningskommentaren anges att tolkningen ska följa EU-rätten men i övrigt inte är avsedd att förändra den nuvarande ordningen.

Av Tidöavtalet framgår att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras till förmån för ett nytt system som utgår från berörd invandrades skyddsstatus. Göteborgs Stads bedömning är att det, förutsatt att ett sådant förslag tas fram och genomförs, kan få till följd att ingen individ med uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande kommer att ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd, vilket i sig innebär att familjeåterförening inte längre kommer att vara möjlig för dessa individer. Göteborgs Stad bedömer att en sådan konsekvens kommer att drabba framför allt kvinnor och barn som befinner sig i konflikttrabbade områden som inte kan återförenas med make och pappa i Sverige. Bedömningen är också att det kan få konsekvenser för personen som har uppehållstillstånd men som på grund av att det saknas möjlighet till familjeåterförening inte kommer att satsa på en framtid i Sverige, och därmed inte heller vara motiverad att lära sig svenska, få arbete och bli en del av det svenska samhället.

#### Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning

Bestämmelsen om att vägra uppehållstillstånd för anknytningspersonens make eller sambo om någon av dem är under 18 år grundar sig på artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet. I den artikeln anges att medlemsstaterna för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får kräva att anknytningspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med anknytningspersonen. I förslaget anges att Sverige inte ska ha ett mer generöst regelverk än vad som krävs enligt EU-rätten och internationella konventioner. Samtidigt anges att bestämmelsen inte tvingande och individuell hänsyn ska kunna tas vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras. Det kan konstateras att förändringen innebär att gällande myndighets- och äktenskapsålder i Sverige enligt förslaget inte ska tillämpas i förhållande till utländska medborgare som söker skydd här. Det går enligt Göteborgs Stad att ifrågasätta om de angivna motiven i familjeåterföreningsdirektivet, att förbättra integration och förhindra tvångsäktenskap, uppnås genom att höja åldern från 18 till 21 år.

## **Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande**

Undantaget från försörjningskravet under de första tre månaderna har gjort det möjligt för fler alternativt skyddsbehövande och deras familjer att återförenas, vilket framför allt har varit positivt ur ett barnperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv. I en tid med stigande priser, ökande arbetslöshet och bostadsbrist kan det vara svårt att uppfylla försörjningskravet som enligt förslaget ska gälla skyddsbehövande utan undantag de första tre månaderna. Det tar ofta flera år för nyanlända att genomgå etableringsprocessen och skaffa arbete, inkomst och en rimlig bostad. Detta kan få till följd att anhöriga blir kvar i konfliktdrabbade områden och då tar risken att resa till Sverige utan uppehållstillstånd för att återförenas här. När barns återförening med förälder i Sverige fördröjs får det till följd att skolgången i Sverige fördröjs vilket kan påverka förutsättningarna för vidare utbildning och arbete. I vissa fall kommer barn hinna bli vuxna och förlora möjligheten till återförening med föräldern.

Att ändra bestämmelsen om att räkna tremånadersfristen för kvotflyktingar från datum för inresan till Sverige, till datum för beslut om uppehållstillstånd, innebär att fristen börjar räknas när flyktingen fortfarande befinner sig i UNHCR:s flyktingläger. Detta medför att färre kvotflyktingar kan återförenas med familjen. Kvotflyktingar kan inte själva styra över att vidarebosättningen ska ske i tid efter beslut om uppehållstillstånd för att de ska kunna omfattas av undantaget från försörjningskrav. När bestämmelsen om att tiden skulle börja räknas vid inresan infördes, bedömdes det bland annat vara positivt ur ett barnperspektiv.

Göteborgs Stad bedömer att syftet med förslagen inte väger upp de negativa konsekvenserna.

## **Begränsade möjligheter att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl**

Göteborgs Stads bedömning är att en begränsning av möjligheten till uppehållstillstånd av humanitära skäl, kommer att få en negativ påverkan på de individer som med nu gällande lagstiftning hade kunnat beviljas ett uppehållstillstånd på dessa grunder. Det innebär att vuxna som har vistats i Sverige med tidigare uppehållstillstånd och under den tiden fått särskild anknytning hit, till exempel växt upp här och etablerats på arbetsmarknaden, inte längre kan få uppehållstillstånd i ett särskilt ömmande fall. Det kan leda till att en del individer ändå bedömer att det är bättre för dem att stanna i Sverige och leva som papperslösa än att återvända till det forna hemlandet. Förändringen kan få en påverkan på Göteborgssamhället om fler människor

i staden vistas här utan uppehållstillstånd. Otryggheten kan öka och tilliten till samhället kan minska.

När det gäller konsekvenserna av förslagen i förhållande till barn hänvisas till att det även med skärpningen från särskilt till synnerligen ömmande omständigheter alltid ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Samtidigt anges att det inte får gå så långt att det i princip blir ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn. När förändringen gjordes från synnerligen till särskilt ömmande omständigheter för barn var anledningen just att barnrättsperspektivet behövde beaktas i högre utsträckning (prop. 2013/14:216). Enligt Göteborgs Stad är konsekvenserna av förslaget ur nämnda barnrättsperspektiv inte tillräckligt belysta i förhållande till barn som omfattas av förslaget.