

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2023/24:SfU5

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

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i utlänningslagen.

Lagändringarna innebär 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. Möjligheterna för barn och vissa vuxna att beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter tas bort. Barn ska i stället 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.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandena.

I betänkandet finns två reservationer (V, C, MP).

Behandlade förslag

Proposition 2023/24:18 Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Tre yrkanden i följdmotioner.

Två yrkanden i en motion från allmänna motionstiden 2023/24.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl	5
Reservationer	14
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (V, MP)	14
2. Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring och uppehållstillstånd av humanitära skäl, punkt 2 (V, C, MP)	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Propositionen	16
Följdmotionerna	16
Motion från allmänna motionstiden 2023/24	16
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motionerna

2023/24:2745 av Tony Haddou m.fl. (V) och

2023/24:2746 av Annika Hirvonen m.fl. (MP).

Reservation 1 (V, MP)

2. Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring och uppehållstillstånd av humanitära skäl

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) i de delar det avser 5 kap. 3 d och 6 §§.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2023/24:18 i denna del och avslår motionerna

2023/24:2491 av Jonny Cato m.fl. (C) yrkandena 5 och 14 samt

2023/24:2747 av Jonny Cato m.fl. (C).

Reservation 2 (V, C, MP)

3. Lagförslaget i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) i de delar som inte omfattas av utskottets förslag ovan.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2023/24:18 i denna del.

Stockholm den 26 oktober 2023

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Jessica Rosencrantz

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jessica Rosencrantz (M), Ludvig Aspling (SD), Anders Ygeman (S), Sanne Lennström (S), Clara Aranda (SD), Ulrika Heindorff (M), Daniel Persson (SD), Magnus Resare (M), Ingemar Kihlström (KD), Nima Gholam Ali Pour (SD), Annika Hirvonen (MP), Mauricio Rojas (L), Jessica Rodén (S), Jonny Cato (C), Tony Haddou (V), Agneta Nilsson (S) och Lena Bäckelin (S).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2023/24:18 Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Inom Justitiedepartementet har ett utkast till lagrådsremiss (Ju2023/00511) utarbetats med förslag på ändringar i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, som syftar till att skärpa villkoren för anhöriginvandring i vissa fall och att begränsa 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). Utkastet har remissbehandlats. Förslagen i propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Sverigedemokraterna.

I betänkandet tar utskottet också upp ett tillkännagivande (bet. 2020/21:SfU28 punkt 27, rskr. 2020/21:412) som redovisas i propositionen.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Lagförslaget har granskats av Lagrådet.

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen. I ärendet behandlas även två yrkanden från allmänna motionstiden 2023/24. Förslagen i motionerna finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

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

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i utlänningslagen som innebär vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl. Därmed avslår riksdagen motioner om att regeringens lagförslag helt eller delvis ska avslås. Riksdagen avslår även motionsyrkanden om undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring när det gäller alternativt skyddsbehövande och om villkoren för uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Jämför reservation 1 (V, MP) och 2 (V, C, MP).

Propositionen

Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd

För att en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § UtL ska kunna vara anknytningsperson ska det enligt regeringens förslag krävas att han eller hon har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, i stället för 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 regleringen i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet). Enligt artikel 3.1 i familjeåterföreningsdirektivet ska en sådan person, för att ha rätt till familjeåterförening, ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

Det är viktigt att det svenska regelverket inte är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten och internationella konventioner. Med den nuvarande formuleringen kan det inte uteslutas att de krav som ska ställas på en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för att han eller hon ska kunna vara anknytningsperson blir lägre än om kravet formuleras på ett sätt som utgår från ordalydelsen i familjeåterföreningsdirektivet. Genom att samma begrepp används i lagtexten som i direktivet blir det tydligare för rättstillämparen att tolkningen måste följa eventuell praxisutveckling inom EU-rätten även när

den går i en mer restriktiv riktning. Därigenom ökar förutsättningarna för en tillämpning som inte går utöver vad som följer av miniminivån i direktivet.

Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning

Upphållstillstånd på grund av anknytning ska enligt regeringens förslag få vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Förslaget innebär att åldersgränsen för när uppehållstillstånd vid anknytning får vägras på grund av ålder höjs från 18 år till 21 år, dvs. motsvarande den åldersgräns som anges i artikel 4.5 i familjeåterförningsdirektivet. I artikeln anges att medlemsstaterna för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får kräva att anknytningspersonen och dennes make eller maka ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken eller maken kan återförenas med anknytningspersonen.

Tvångsäktenskap drabbar främst barn och unga vuxna (se t.ex. prop. 2013/14:208 s. 20). Förslaget att även unga vuxna ska omfattas av möjligheten att vägra uppehållstillstånd på grund av ålder bör därmed innebära dels att fler tvångsäktenskap kan förhindras, dels att färre unga vuxna tvingas leva i redan ingångna tvångsäktenskap. Regeringen bedömer därför att en höjd åldersgräns är positivt utifrån målsättningen att förhindra tvångsäktenskap.

Den föreslagna bestämmelsen innebär en möjlighet, inte en skyldighet, att vägra uppehållstillstånd för personer under 21 år i syfte att bl.a. motverka tvångsäktenskap. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden, t.ex. om det finns gemensamma barn. Regeringen bedömer att förslaget är förenligt med svenska konventionsåtaganden, inklusive Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Möjligheten att medge undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande

Regeringen föreslår att en anknytningsperson som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande inte längre ska omfattas av den möjlighet till undantag från försörjningskravet som finns 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. En sådan anknytningsperson ska dock även i fortsättningen omfattas av den möjligheten till undantag om sökanden befinner sig i Sverige och beslutet om sökandens asylansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan.

Enligt gällande rätt får uppehållstillstånd på grund av anknytning 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 § UtIL). 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 UtIL).

Regeringen anser att det är en rimlig utgångspunkt att den som vill återförenas med sina anhöriga i Sverige också kan försörja dem. Det gäller också alternativt skyddsbehövande. Försörjningskravet vid anhöriginvandring, som infördes i utlänningslagen 2010, syftar framför allt till att stärka integrationen. Bedömningen som gjordes då var att om anknytningspersonen redan har etablerats i samhället genom att han eller hon är egenförsörjande och har en bostad så främjas även de nyanlända familjemedlemmarnas integration (prop. 2009/10:77 s. 19). Denna bedömning gör sig enligt regeringens mening fortfarande gällande. Som ett led i arbetet med att komma till rätta med de nuvarande problemen med bristande integration och växande utanförskap anser regeringen därför att försörjningskrav vid anhöriginvandring bör gälla i fler fall än i dag.

En osäkerhet kring när eller om familjeåterförening kan ske kan dock t.ex. påverka den psykiska hälsan negativt. Eftersom barn och vuxna inte uppfattar tid på samma sätt kan den tid som barn och föräldrar tvingas vara åtskilda dessutom ha en allvarligare effekt på barn än på vuxna (jfr MIG 2018:20). Det behövs därför adekvata arbetsmarknadsinsatser för att underlätta en snabb etablering. Genom olika åtgärder för att förbättra förutsättningarna för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden ökar även möjligheterna att de ska kunna uppfylla ett försörjningskrav inom en rimlig tid. Regeringen bedömer vidare att ett försörjningskrav ökar drivkrafterna för anknytningspersonen att komma i arbete och bli självförsörjande, liksom att ordna en bostad för familjen. Därigenom bör integrationen främjas för såväl anknytningspersonen i Sverige som de anhöriga som kommer att beviljas uppehållstillstånd i Sverige framöver. Även med beaktande av att förslaget kan leda till negativa konsekvenser för vissa enskilda bedömer regeringen att förslaget att uppställa ett försörjningskrav i fler fall utgör ett nödvändigt led i arbetet med att åstadkomma en ansvarsfull migrationspolitik och för att främja förutsättningarna för en fungerande integration.

I fråga om förslaget förenlighet med familjeåterföreningsdirektivet och med svenska konventionsåtaganden kan konstateras att familjeåterföreningsdirektivet inte är tillämpligt på alternativt skyddsbehövande. Av Europadomstolens praxis följer att det i princip inte är orimligt att uppställa försörjningskrav som villkor för familjeåterförening. Regeringen konstaterar också att alternativt skyddsbehövande redan enligt nuvarande ordning som huvudregel omfattas av ett försörjningskrav om ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in efter tremånadersfristens utgång. Även om förslaget att alternativt skyddsbehövande inte längre ska omfattas av en tremånadersfrist skulle innebära att familjeåterförening fördröjs i flera fall än i dag, bedömer regeringen att en sådan ordning som utgångspunkt är förenlig med Sveriges konventionsåtaganden och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Den s.k. ventilen i 5 kap. 3 f § UtIL att helt eller delvis medge undantag från försörjningskravet om det finns särskilda skäl möjliggör att en individuell bedömning kan göras av varje sökandes situation utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet och med beaktande av t.ex. relevant praxis från Europadomstolen och Europadomstolen (jfr prop. 2020/21:191 s. 112). I svensk lagstiftning finns därmed en sådan flexibilitet som krävs enligt Europakonventionen.

Vissa familjemedlemmar till alternativt skyddsbehövande som befinner sig i samma medlemsstat som den alternativt skyddsbehövande i fråga om ansökan om internationellt skydd har 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), även kallat det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. 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 och dessa utlänningsfall bör därför även fortsättningsvis omfattas av tremånadersfristen. Det nuvarande undantaget i 5 kap. 3 d § UtIL 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.

Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring och beräkningen av tremånadersfristen för kvotflyktingar

Regeringen föreslår att bestämmelsen om att tremånadersfristen för kvotflyktingar räknas från inresan ska tas bort.

Av gällande rätt följer att 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). Det finns inte något krav enligt EU-rätten att tidsfristen ska räknas på ett annat sätt för kvotflyktingar jämfört med andra flyktingar. Regeringen anser därför att den nuvarande särregleringen för kvotflyktingar bör tas bort så att tremånadersfristen räknas på samma sätt som för övriga flyktingar, dvs. i enlighet med bestämmelsen i 5 kap. 3 d § första stycket 1 UtL.

Enligt regeringens mening saknas skäl att ha en särordning för kvotflyktingar gällande tidpunkten för beräkningen av tremånadersfristen. Kvotflyktingar kan, på motsvarande sätt som andra som omfattas av försörjningskravet vid anhöriginvandring, medges undantag från försörjningskravet med stöd av ventilen i 5 kap. 3 f § UtL om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl. Bestämmelsen möjliggör en individuell bedömning av varje sökandes situation och det finns inom ramen för ventilen bl.a. utrymme att beakta om det på grund av särskilda omständigheter är objektivt sett ursäktligt att ansökan om familjeåterförening har lämnats in efter tremånadersfristens utgång. Denna fråga behandlades i rättsfallet MIG 2021:5.

Förslaget är nödvändigt för att säkerställa en ordning som inte är mer generös än vad som krävs enligt EU-rätten. I fall som rör barn 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.

Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl

Möjligheten att bevilja barn och vissa vuxna uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter ska tas bort. För barn ska i stället gälla att de ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter med den skillnaden att det inte ska krävas att de omständigheter som kommer fram har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Den nuvarande bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § första stycket UtL bedöms ge det skydd som Sveriges konventionsåtaganden kräver. Bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter för

vissa vuxna i 5 kap. 6 § andra stycket UtIL som infördes 2021 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. Även med beaktande av att förslaget kan leda till negativa konsekvenser för vissa enskilda bedömer regeringen att ändringen utgör ett nödvändigt led i en mer restriktiv migrationspolitik. I förlängningen bör förslaget dessutom kunna bidra till en mer enhetlig och förutsebar rättstillämpning. En tydligare reglering bör även minska risken för att vissa personer väljer att stanna i Sverige utan uppehållstillstånd.

Utgångspunkten att den som inte har en grund för uppehållstillstånd måste återvända till sitt hemland gäller också för barn. I den lydelse av 5 kap. 6 § andra stycket UtIL som gällde innan ändringen 2014, och som innebar att uppehållstillstånd kunde beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter, angavs att det för barn inte skulle krävas att omständigheterna som kommit fram hade samma allvar och tyngd som för en vuxen person. Det markerade en mer generös prövning av ärenden som rör barn jämfört med ärenden som rör vuxna. Bestämmelsen avsåg även att markera att barnets individuella skäl för uppehållstillstånd måste prövas särskilt och inte enbart som en del av föräldrarnas ärenden (prop. 2004/05:170 s. 194–195). En återgång till den lydelsen innebär visserligen en viss skärpning i förhållande till nuvarande ordning (jfr prop. 2013/14:216 s. 19). Samtidigt ska en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall göras även i fortsättningen och förslaget innebär dessutom att omständigheterna som kommer fram inte behöver ha samma allvar och tyngd som för vuxna. Inom ramen för bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter finns också utrymme att bevilja uppehållstillstånd i situationer där det annars skulle strida mot Sveriges konventionsåtaganden att neka uppehållstillstånd. En sådan bedömning ska göras utifrån de aktuella konventionsåtagandena och med beaktande av relevant praxis.

Portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtIL, som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, innebär att i fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. I artikel 3 i barnkonventionen anges att det vid alla åtgärder som rör barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. En motsvarande bestämmelse finns i artikel 24 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. 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). Barnets bästa är inte den enda och avgörande faktorn för att ett uppehållstillstånd ska beviljas, och barnkonventionens artiklar medger inte var för sig

eller tillsammans en rätt för ett barn att vistas i Sverige. Barnkonventionen ställer emellertid ett krav på att en intresseavvägning görs där proportionaliteten av att neka vistelserätt bedöms (jfr MIG 2020:24). Även om förslaget kan innebära att det blir svårare för barn att beviljas uppehållstillstånd jämfört med i dag, som i sin tur t.ex. kan leda till en ökad risk för stress och oro hos vissa barn och därmed påverka deras hälsa och utveckling negativt, bedöms en mer restriktiv migrationspolitik vara nödvändig för att bryta och vända utvecklingen med bristande integration och utanförskap. Därigenom bedöms förutsättningarna öka 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. Regeringen bedömer att den reglering som föreslås är tillräcklig för att uppfylla Sveriges konventionsåtaganden.

Liksom tidigare gäller att en samlad bedömning ska göras av om det finns synnerligen ömmande omständigheter där hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet särskilt ska beaktas. Eftersom det handlar om en återgång till en tidigare lydelse kommer äldre förarbetsuttalanden och praxis att kunna ge vägledning framöver, vilket både kan bidra till ökad förutsägbarhet för enskilda och underlätta vid tillämpningen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 december 2023. Regeringen bedömer att det saknas behov av övergångsbestämmelser.

Konsekvensanalys

Enligt regeringens bedömning kommer förslagen sammantaget att bidra till minskade kostnader för staten. Förändringarna är dock begränsade och påverkar inte anslagens storlek. Regeringen bedömer inte att förslagen kommer att leda till några ökade kostnader för kommunerna och regionerna.

Redovisat tillkännagivande

Riksdagen tillkännagav i juni 2021 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). Genom förslaget i propositionen anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Motionerna

I kommittémotion 2023/24:2745 av Tony Haddou m.fl. (V) begärs att propositionen ska avslås. Motionärerna anser att det ska vara möjligt att få uppehållstillstånd av humanitära skäl utan kraftiga begränsningar. Familjer ska också kunna återförenas i Sverige utan orimligt högt ställda krav. Eventuella begränsningar av rätten till familjeåterförening måste ske med stor

försiktighet och vara proportionerliga och försvarbara. Regeringens förslag påverkar i stor utsträckning barn och barns rättigheter och strider mot barnkonventionen och flera andra konventioner som Sverige har antagit.

I kommittémotion 2023/24:2747 av Jonny Cato (C) m.fl. yrkar motionärerna att riksdagen ska avslå regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen i de delar det avser 5 kap. 3 d och 6 §§. Motionärerna anser att undantaget från försörjningskravet för alternativt skyddsbehövande under de tre första månaderna ska finnas kvar (5 kap. 3 d § UtLL). Personer som har förklarats vara alternativt skyddsbehövande har samma behov av internationellt skydd som flyktingar. Regeringens förslag innebär att familjer kommer att vara separerade under lång tid, vilket inte är bra för integrationen. Den begränsning av möjligheterna till uppehållstillstånd av humanitära skäl som regeringen föreslår bör inte heller genomföras (5 kap. 6 § UtLL). Regeringens förslag i denna del kommer att leda till att mycket utsatta barn inte kommer att få stanna i Sverige. Förslaget innebär även att möjligheten att stanna kvar i Sverige för vuxna med särskild anknytning till Sverige försvinner. I kommittémotion 2023/24:2491 av Jonny Cato (C) m.fl. yrkandena 5 och 14 föreslås tillkännagivanden med motsvarande innebörd.

I kommittémotion 2023/24:2746 av Annika Hirvonen m.fl. (MP) begärs att propositionen ska avslås. Regeringens förslag kommer att försena och i många fall omöjliggöra familjeåterförening. Det finns ingenting som talar för att personer som förklarats vara alternativt skyddsbehövande har ett mindre behov av skydd eller ska ha sämre rätt till familjeåterförening än personer som har fått flyktingstatus. Sannolikt kommer betydligt färre barn att få uppehållstillstånd om regeringens förslag antas. Förslaget riskerar även att skapa en oförutsebarhet för personer som har hunnit rota sig i Sverige som inte är godtagbar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att förslagen i propositionen är identiska eller i linje med vad som föreslogs i Migrationskommitténs utredningsbetänkande En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) och i utskottets betänkande 2020/21:SfU28. I sitt betänkande framhöll utskottet att en förutsättning för att den utveckling som följt i spåren av den bristande integrationen ska kunna vändas är att Sverige förmår införa och under överskådlig tid upprätthålla en restriktiv migrationspolitik. Det svenska regelverket ska inte vara mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten och internationella konventioner. Förslagen som lämnas i propositionen är enligt utskottets mening ett viktigt led i detta arbete.

När det gäller försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande anser utskottet att det är en rimlig utgångspunkt att den som vill återförenas med sina anhöriga också kan försörja dem. Som regeringen anför bör dessutom de anhörigas integration främjas av att anknytningspersonen i Sverige har ordnat försörjning och bostad. För att få till stånd en restriktiv

migrationspolitik och en bättre fungerande integration är det enligt utskottets mening nödvändigt att tillämpa försörjningskravet i fler situationer än vad som i dag är fallet. Utskottet ställer sig således bakom regeringens förslag i denna del. Det kan noteras att det med regeringens förslag även i fortsättningen kommer att vara möjligt att helt eller delvis medge undantag från försörjningskravet om det finns särskilda skäl enligt den s.k. ventilen i 5 kap. 3 f § UtLL.

I fråga om uppehållstillstånd av humanitära skäl vill utskottet understryka vikten av att den som har fått avslag på sin asylansökan återvänder till sitt hemland. Åtgärder behöver vidtas för att inte personer som saknar uppehållstillstånd trots det väljer att stanna kvar i Sverige. Det aktuella förslaget om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter innebär en viss skärpning av villkoren och samtidigt en återgång till den lydelse av bestämmelsen som gällde före den 1 juli 2014. Förslaget innebär att en åtskillnad fortfarande kommer att göras mellan barn och vuxna. Det sker genom att barn ska få beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl trots att omständigheterna som förs fram inte har samma allvar och tyngd som för vuxna. Utskottet instämmer i de överväganden som regeringen gör, bl.a. när det gäller principen om barnets bästa och Sveriges konventionsåtaganden, och anser att förslaget även i övrigt är väl avvägt.

Förslaget att höja åldersgränsen för när uppehållstillstånd vid anknytning får vägras på grund av ålder bör som regeringen anger innebära dels att fler tvångsäktenskap kan förhindras, dels att färre unga vuxna tvingas leva i redan ingångna tvångsäktenskap. Utskottet noterar att bestämmelsen i fråga är fakultativ, dvs. den innebär ingen skyldighet utan en möjlighet att vägra uppehållstillstånd på grund av ålder. Den lagändring som föreslås svarar mot ett tillkännagivande som riksdagen har beslutat om på initiativ av utskottet (bet. 2020/21:SfU28, rskr. 2020/21:412). Förslaget välkomnas således av utskottet, som inte heller har några invändningar mot att tillkännagivandet i fråga redovisas som slutbehandlat i propositionen.

Utskottet ställer sig även i övrigt bakom regeringens förslag. Därmed tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker motionerna 2023/24:2491 (C) yrkandena 5 och 14, 2023/24:2745 (V), 2023/24:2746 (MP) och 2023/24:2747 (C).

Reservationer

1. Avslag på propositionen, punkt 1 (V, MP)

av Annika Hirvonen (MP) och Tony Haddou (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2023/24:2745 av Tony Haddou m.fl. (V) och

2023/24:2746 av Annika Hirvonen m.fl. (MP).

Ställningstagande

Förslaget att begränsa möjligheterna till undantag från försörjningskravet för alternativt skyddsbehövande kommer att leda till att fler barn tvingas leva separerade från sina föräldrar under en längre tid. I många fall kommer det att omöjliggöra familjeåterförening. Förslaget riskerar att slå särskilt hårt mot utsatta grupper som har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. kvinnor och personer med funktionsnedsättning. Det är även uppenbart att kvotflyktingar kommer att hamna i ett betydligt sämre läge jämfört med andra skyddsbehövande. Rätten till familjeåterförening är en grundläggande rättighet och det bör ifrågasättas om förslaget är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden, särskilt Europakonventionen och barnkonventionen.

Regeringens förslag att strama åt möjligheterna att få uppehållstillstånd av humanitära skäl innebär en väsentlig försämring av barns rättigheter och strider därmed mot andan i och syftet med barnkonventionen. Barn som har rotat sig i Sverige och har en stark anknytning till landet eller lider av svåra sjukdomar kommer att nekas uppehållstillstånd i större utsträckning än i dag. När det gäller uppehållstillstånd av humanitära skäl för vuxna riskerar förslaget i denna del att skapa en oförutsebarhet för personer som har hunnit rota sig i landet som inte är godtagbar. Påståendet att Sveriges förmåga att integrera nyanlända skulle främjas genom förslaget saknar vetenskapligt stöd.

I fråga om förslaget om höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning kan konstateras att personer över 18 år som bor i Sverige har rätt att ingå äktenskap. Det bör även gälla människor på flykt. Regeringen har inte presenterat något underlag som visar att en höjd åldersgräns kommer att leda till färre tvångsäktenskap. För barn till personer mellan 18 och 21 år blir konsekvensen upp till tre års längre väntetid för att få återförenas med sina föräldrar.

Sammantaget bör propositionen avslås i sin helhet.

2. Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring och uppehållstillstånd av humanitära skäl, punkt 2 (V, C, MP)

av Annika Hirvonen (MP), Jonny Cato (C) och Tony Haddou (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen

a) avslår regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) i de delar det avser 5 kap. 3 d och 6 §§,

b) ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna 2023/24:2491 av Jonny Cato m.fl. (C) yrkandena 5 och 14 samt 2023/24:2747 av Jonny Cato m.fl. (C) och avslår proposition 2023/24:18 i denna del.

Ställningstagande

Undantaget från försörjningskravet för alternativt skyddsbehövande under de tre första månaderna bör inte tas bort. Regeringens förslag att den som beviljas en alternativ skyddsstatus inte längre ska ha rätt till undantag från försörjningskravet under de tre första månaderna innebär att familjer kommer att hållas separerade, i många fall under lång tid. Detta är varken bra för integrationen eller humant mot de familjer som hålls splittrade. EU-kommissionen har i sina riktlinjer uttalat att personer som beviljats alternativ skyddsstatus har samma behov av internationellt skydd som flyktingar, och kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna att ge samma rättigheter till flyktingar och alternativt skyddsbehövande (EU-kommissionens riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, COM[2014] 210 final).

Ändringarna som regeringen föreslår när det gäller uppehållstillstånd av humanitära skäl bör inte genomföras. De bestämmelser om uppehållstillstånd av humanitära skäl som gäller i dag ger t.ex. sjuka barn och barn som är födda och uppvuxna i Sverige större möjligheter att få stanna i landet. Förslaget att begränsa dessa möjligheter kommer att leda till att mycket utsatta barn inte får stanna i Sverige. Bestämmelserna ger också vuxna personer som har bott i Sverige under mycket lång tid och som arbetar och har integrerats en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd. Denna möjlighet för vuxna med särskild anknytning till Sverige att stanna kvar i landet bör inte tas bort.

BILAGA I

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2023/24:18 Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Följdmotionerna

2023/24:2745 av Tony Haddou m.fl. (V):

Riksdagen avslår proposition 2023/24:18.

2023/24:2746 av Annika Hirvonen m.fl. (MP):

Riksdagen avslår propositionen.

2023/24:2747 av Jonny Cato m.fl. (C):

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) i de delar det avser 5 kap. 3 d och 6 §§.

Motion från allmänna motionstiden 2023/24

2023/24:2491 av Jonny Cato m.fl. (C):

5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd om det finns särskilt ömmande omständigheter och vuxna om det finns en särskild anknytning till Sverige och tillkännager detta för regeringen.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alternativt skyddsbehövande ska undantas från försörjningskravet för familjeåterförening under de tre första månaderna efter beviljat uppehållstillstånd och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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 §¹**

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 flyktning 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 flyktning 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

¹ Senaste lydelse 2021:765.

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 §²

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.

² Senaste lydelse 2021:765.

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 §.

3 d §³

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

³ Senaste lydelse 2021:765. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

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 §⁴

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 enligt första stycket beviljas 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.

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.

17 a §⁵

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

⁴ Senaste lydelse 2021:765.

⁵ Senaste lydelse 2021:765.

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 18 år. 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.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2023.