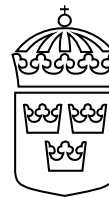


Regeringens proposition

2023/24:18



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

Prop. 2023/24:18

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 september 2023

Ulf Kristersson

Maria Malmer Stenergard
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen 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.

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| 2 | Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) | 4 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 9 |
| 4 | Skärpta villkor för anhöriginvandring i vissa fall | 10 |
| 4.1 | Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd | 10 |
| 4.2 | Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning | 12 |
| 4.3 | Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande | 15 |
| 5 | Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl | 23 |
| 6 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 29 |
| 7 | Konsekvensanalys | 30 |
| 8 | Författningskommentar | 34 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl | 39 |
| Bilaga 2 | Utkastets lagförslag | 40 |
| Bilaga 3 | Förteckning över remissinstanserna | 45 |
| Bilaga 4 | Lagrådets yttrande | 46 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 september 2023 | 48 |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2023/24:18

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens 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 §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 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 §²

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 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

skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande, om utlänningsen 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 utlänningsen om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningsens 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 utlänningsen 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 utlänningsen adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningsen rätt till uppehållstillstånd, eller

3. utlänningsen 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.

Prop. 2023/24:18

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.

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 bidragit till 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.

Som en av dessa åtgärder har ett utkast till lagrådsremiss utarbetats inom Justitiedepartementet där förslag på ändringar i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, lämnas som skärper villkoren för anhöriginvandring i vissa fall och begränsar möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. Förslagen, som alltså innebär en skärpning av lagstiftningen i flera avseenden, 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 se över försörjningskraven och villkoren i övrigt vid anhöriginvandring med utgångspunkten att ytterligare skärpa villkoren för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning.

En sammanfattning av innehållet i utkastet till lagrådsremiss finns i *bilaga 1* och utkastets lagförslag finns i *bilaga 2*. Utkastet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2023/00511). I denna proposition behandlas förslagen i utkastet.

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 avsnitt 4.2 anser regeringen att tillkännagivandet är slutbehandlat.

Förslagen i propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Sverigedemokraterna.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 13 juli 2023 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 6.

4 Skärpta villkor för anhöriginvandring i vissa fall

4.1 Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd

Regeringens förslag: För att en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ska kunna vara anknytningsperson ska det krävas att han eller hon har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, i stället för välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid.

Utkastets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser har inga synpunkter på eller yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Uddevalla kommun* ställer sig bakom förslaget och *Förvaltningsrätten i Stockholm* hänvisar till att domstolen i ett tidigare remissförfarande har tillstyrkt ett motsvarande förslag. Ett flertal remissinstanser, t.ex. *Asylrättscentrum*, *Barnombudsmannen*, *Sundsvalls kommun*, *Sveriges advokatsamfund* och *UNICEF Sverige* avstyrker eller är negativt inställda till förslaget. Av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget anser många att det är otydligt vilken ändring som avses och t.ex. *Lunds universitet* ifrågasätter om ändringen behövs för att EU-domstolens praxisutveckling ska beaktas. *Förvaltningsrätten i Luleå* och *Rädda Barnen* m.fl. påtalar att begreppet ”varaktigt uppehållstillstånd” inte förekommer i utlänningslagen och menar att det finns risk för tillämpningssvårigheter. Flera efterfrågar särskilt förtydliganden av vilken prövning som ska göras för att avgöra om en person har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, däribland Sveriges advokatsamfund som framhåller vikten av en tydlig och förutsägbar lagstiftning. Barnombudsmannen och *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att förslaget kan leda till att familjeåterförening fördröjs och ifrågasätter om förslaget därmed är förenligt med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). *Migrationsverket* anför att bedömningen av om anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas ett uppehållstillstånd under en längre tid är knuten till den tidpunkt när personen tidigast kan ansöka om ett permanent uppehållstillstånd och att myndighetens preliminära bedömning är att motsvarande samband kommer att finnas även med den föreslagna lydelsen. Förslaget förväntas därför få en begränsad påverkan på myndighetens prövning av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Asylrättscentrum efterfrågar en större översyn av bestämmelserna som reglerar när en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara anknytningsperson.

Skälen för regeringens förslag: I utlänningslagen finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning i bl.a. 5 kap. 3 och 3 a §§. Bestämmelserna i 5 kap. 3 § UtlL tar bl.a. sikte på anknytningspersonens make eller sambo liksom 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 § UtIL 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 §§ UtIL 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 UtIL 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 § UtIL 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 sådan person, 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, dvs. enligt ordalydelsen i direktivet (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).

I utkastet föreslås att det nuvarande kravet i 5 kap. 3 § tredje stycket och 3 a § första stycket 1 b och 2 UtIL ändras och i stället formuleras på så sätt att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Flera remissinstanser anser att det är otydligt vilken ändring förslaget innebär i praktiken. Vissa befarar också att ändringen kan orsaka tillämpningssvårigheter. 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. Som anförs i utkastet kan det med den nuvarande formuleringen, under en längre tid, inte uteslutas att de krav som ska ställas på en utlänningsperson 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. Eftersom familjeåterföreningsdirektivet är ett så kallat minimidirektiv påverkar direktivets bestämmelser inte medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser i sin nationella rätt (jfr artikel 3.5 i direktivet). Det preciseras inte i familjeåterföreningsdirektivet vad som avses med att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter

att få ett varaktigt uppehållstillstånd och det saknas även vägledande avgöranden från EU-domstolen där detta har tolkats i mål om familjeåterförening (jfr MIG 2018:19). 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. Regeringen anser att kravet därför bör ändras och formuleras så att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd. För att bibehålla en enhetlig reglering i utlänningslagen bör begreppet ändras i såväl 5 kap. 3 § tredje stycket som i 5 kap. 3 a § första stycket 1 b och 2 UtL.

I väntan på eventuell praxisutveckling inom EU bör vägledning när det gäller vilken prövning som ska göras av om en person har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd även fortsättningsvis kunna hämtas från förarbetena till nuvarande regler (jfr prop. 2020/21:191 s. 160–163). Det innebär t.ex., som även *Migrationsverket* konstaterar, att bedömningen av om anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd på motsvarande sätt som i dag kommer att vara knuten till den tidpunkt när personen tidigast kan ansöka om ett permanent uppehållstillstånd. Risker för tillämpningssvårigheter, liksom för brister i tydlighet och förutsägbarhet som bl.a. *Sveriges advokatsamfund* pekar på, bör därmed vara begränsade. Som Migrationsverket är inne på bör förslagens inverkan på tillämpningen, åtminstone inledningsvis, vara begränsad. Regeringen bedömer att regleringen fortsatt är förenlig med svenska konventionsåtaganden, inklusive barnkonventionen (jfr prop. 2020/21:191 s. 83).

En sådan större översyn av bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning som efterfrågas av t.ex. *Asylrättscentrum* ryms inte inom ramen för detta lagstiftningsprojekt.

4.2 Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning

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

Utkastets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser har inga synpunkter på förslaget eller yttrar sig inte särskilt över det. *Sundsvalls kommun* och *Uddevalle kommun* instämmer i förslaget och *Förvaltningsrätten i Stockholm* hänvisar till att domstolen i ett tidigare remissförfarande har tillstyrkt ett motsvarande förslag. Ett flertal remissinstanser avstyrker eller är negativt inställda till förslaget, däribland *Malmö kommun*, *Rädda Barnen* och *Umeå kommun* som förordar att 18-årsgränsen behålls. Bland andra *Asylrättscentrum* och *Svenska Röda Korset* påtalar att krav på en minimiålder enligt EU-rätten endast får ställas för att garantera en bättre integrering och förhindra tvångsäktenskap och *Göteborgs kommun* ifrågasätter om dessa syften uppnås genom att åldersgränsen höjs.

Förvaltningsrätten i Göteborg saknar en analys av hur förslaget förhåller sig till andra internationella åtaganden vid sidan av familjeåterförningsdirektivet. Domstolen utesluter inte att förslaget medför tillämpningssvårigheter, bl.a. med anledning av att åldersgränsen för att ingå äktenskap och få ett utländskt äktenskap erkänt i Sverige är 18 år. Även andra remissinstanser påtalar att åldersgränsen för att ingå äktenskap i Sverige är 18 år, t.ex. *Sveriges advokatsamfund* som anser att förslaget av den anledningen strider mot likabehandlingsprincipen och *Lunds universitet* som framför att förslaget i ljuset av den svenska äktenskapsåldern framstår som diskriminerande. *Migrationsverket* förutser inte att förslaget i normalfallet kommer att ge upphov till några betydande tillämpningssvårigheter men påtalar att den individuella prövning som ska göras kan bli mer resurs- och utredningskrävande. Flera remissinstanser efterfrågar mer vägledning för tillämpningen och t.ex. *Barnombudsmannen* efterlyser specifikt ett mer utvecklat resonemang om vad det har för betydelse för prövningen att det finns barn i förhållandet. Vikten av att barnrättsperspektivet beaktas och att en individuell prövning görs påpekas särskilt av bland andra Asylrättscentrum och Svenska Röda Korset.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 5 kap. 17 a § andra stycket 3 UtL får uppehållstillstånd vägras för anknypningspersonens 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 familjeåterförningsdirektivet. I artikel 4.5 anges att medlemsstaterna för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får kräva att anknypningspersonen och dennes make eller maka ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken eller maken kan återförenas med anknypningspersonen.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att åldersgränsen för när uppehållstillstånd vid anknypning får vägras på grund av ålder höjs från 18 år till 21 år, dvs. motsvarande den åldersgräns som anges i artikel 4.5 familjeåterförningsdirektivet. Som bland andra *Asylrättscentrum* och *Svenska Röda Korset* påtalar får uppehållstillstånd med hänvisning till makarna eller sambornas ålder endast vägras i syfte att garantera bättre integration och förhindra tvångsäktenskap. Regeringen kan konstatera att detsamma redan gäller i dag i förhållande till nuvarande reglering i utlänningslagen. Den enda skillnad som nu föreslås är att åldersgränsen höjs. Det har tidigare konstaterats att tvångsäktenskap främst drabbar barn och unga vuxna (se t.ex. propositionen *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor*, 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, i likhet med *Sundsvalls kommun* och *Uddevalle kommun*, att en höjd åldersgräns är positivt utifrån målsättningen att förhindra tvångsäktenskap. Med hänsyn till detta anser regeringen att åldersgränsen bör höjas från 18 år till 21 år och att det bör gälla för samtliga anhöriga som omfattas av bestämmelsen. Det senare innebär även att regleringen

blir enhetlig, vilket bör öka förutsägbarheten och underlätta vid tillämpningen. Förslaget motsvarar 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).

Några remissinstanser anför rättighetsaspekter, däribland *Förvaltningsrätten i Göteborg* som efterfrågar en analys av hur förslaget förhåller sig till internationella åtaganden vid sidan av familjeåterföreningsdirektivet. Som nämns ovan följer det av direktivet att medlemsstaterna får kräva att anknytningspersonen och dennes make ska ha uppnått en lägsta ålder innan maken kan återförenas med anknytningspersonen och att den får uppgå till högst 21 år. Av direktivets ingress framgår vidare att direktivet respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (skäl 2). Den aktuella bestämmelsen är dessutom fakultativ och innebär således en möjlighet, inte en skyldighet, att vägra uppehållstillstånd. Detta innebär att det, precis som flera remissinstanser påtalar, ska göras en individuell bedömning av om uppehållstillstånd bör vägras. Regeringen bedömer att förslaget är förenligt med svenska konventionsåtaganden, inklusive Europa-konventionen och barnkonventionen. Till skillnad från *Sveriges advokatsamfund* och *Lunds universitet* anser regeringen vidare att en höjd åldersgräns är motiverad och godtagbar ur likabehandlings- och diskrimineringsynpunkt.

Flera remissinstanser efterfrågar mer vägledning för tillämpningen och t.ex. *Barnombudsmannen* efterlyser ett mer utvecklat resonemang om vad det har för betydelse för prövningen att det finns barn i förhållandet. Som regeringen konstaterat ovan innebär bestämmelsen en möjlighet, inte en skyldighet, att vägra uppehållstillstånd för personer under 21 år i syfte att bl.a. motverka tvångsäktenskap. Av lagtexten framgår vidare uttryckligen att det vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska tas hänsyn till utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden. Den omständigheten att det t.ex. finns gemensamma barn i ett förhållande är alltså en sådan omständighet som kan beaktas redan enligt gällande rätt. I fall som rör barn ska också, 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. Utöver faktorer av humanitärt slag kan även religiösa och kulturella aspekter beaktas (jfr prop. 2005/06:72 s. 43). Även om förslaget om höjd åldersgräns innebär att en individuell bedömning av om det finns förutsättningar att vägra uppehållstillstånd kan behöva göras i fler fall bedömer regeringen, i likhet med *Migrationsverket*, att förslaget i normalfallet inte bör ge upphov till några betydande tillämpningssvårigheter.

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

Prop. 2023/24:18

Regeringens förslag: En anknytningsperson som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande ska inte längre 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 fortsatt 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.

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

Utkastets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Uddevalla kommun* ställer sig bakom förslaget att begränsa möjligheten att medge undantag från försörjningskravet när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande med hänvisning till vikten av att snabbt komma i arbete och egen försörjning. Flera remissinstanser har inga synpunkter eller yttrar sig inte särskilt över förslaget. Många remissinstanser, t.ex. *Barnombudsmannen*, *Bodens kommun*, *Göteborgs kommun*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Malmö kommun*, *Sundsvalls kommun* och *Svenska Röda Korset*, avstyrker eller är negativt inställda till förslaget. Av de remissinstanser som yttrar sig anför många att förslaget kan medföra att familjeåterförening fördröjs eller omöjliggörs. Bland andra Göteborgs kommun och Länsstyrelsen i Västernorrlands län påtalar att det ofta tar flera år för nyanlända att genomgå etableringsprocess, få arbetsrelaterad inkomst och en rimlig bostad. Några remissinstanser, bl.a. *Myndigheten för delaktighet* och *Sveriges advokatsamfund*, anför att förslaget riskerar att slå hårt mot utsatta grupper som har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, t.ex. kvinnor, äldre och personer med funktionsnedsättning. *Arbetsförmedlingen* anser att förslaget kan leda till att fler personer som har erfarenhet och utbildning inom bristyrken tar lägre kvalificerade arbeten vilket t.ex. kan bidra till undanträngning av arbetstillfällen för arbetslösa med lägre kvalifikationer. Myndigheten för delaktighet påtalar vidare att bostadskravet kan vara särskilt svårt att uppfylla för personer med funktionsnedsättning. Bland andra Länsstyrelsen i Västernorrlands län ser en ökad risk för att nyanlända utnyttjas av oseriösa aktörer på bostads- och arbetsmarknaden och *Eskilstuna kommun* pekar på risken för att det skapas en marknad för fiktiva anställningar. Flera remissinstanser ifrågasätter också om förslaget verkligen leder till en förbättrad integration, däribland Arbetsförmedlingen och Malmö kommun som anför att även om ett försörjningskrav kan ha positiva effekter så kan en fördröjd familjeåterförening påverka integrationen negativt och att detta gäller

såväl för anknytningspersonen som för anslutande familjemedlemmar. Flera remissinstanser uppmärksammar situationen för barn och barnfamiljer särskilt och bl.a. Barnombudsmannen efterfrågar en tydligare barnrättsanalys.

Flera remissinstanser ifrågasätter vidare om förslaget är förenligt med svenska konventionsåtaganden, i synnerhet Europakonventionen och barnkonventionen. *Asylrättscentrum* och Institutet för mänskliga rättigheter m.fl. hänvisar bl.a. till praxis från Europadomstolen som rör hur väntetid för familjeåterförening förhåller sig till artikel 8 i Europakonventionen respektive artikel 14 jämförd med artikel 8 i konventionen. Svenska Röda Korset och *UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna* m.fl. är negativa till att det görs en åtskillnad mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande och hänvisar bl.a. till EU-kommissionens riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet. Sveriges advokatsamfund anser att åtskillnaden kan utgöra en sådan särbehandling av grupper i likartad situation som riskerar att stå i strid med Sveriges internationella åtaganden vad gäller icke-diskriminering. Flera remissinstanser anser att förslaget kan slå särskilt hårt mot barn och barnfamiljer och bl.a. Barnombudsmannen och *Rädda Barnen* ifrågasätter om det är förenligt med barnkonventionen. *Asylrättscentrum* anser att förslaget även kan strida mot familjeåterföreningsdirektivet. *Kammarrätten i Stockholm* förutser att förslaget kommer att leda till komplexa frågor gällande om det finns särskilda skäl att medge undantag från försörjningskravet enligt ventilen i 5 kap. 3 f § UtLL och efterlyser ytterligare vägledning kring hur bedömningen enligt ventilen ska göras. *Förvaltningsrätten i Luleå* konstaterar att det i vissa fall kan handla om en tillämpning där gränsen passerats för vad som är förenligt med konventionsåtaganden vilket komplicerar prövningen. Även *Migrationsverket* konstaterar att det i fler fall än tidigare kan behöva avgöras om det i det enskilda fallet är förenligt med internationella åtaganden att upprätthålla ett försörjningskrav och anför att prövningen av försörjningskravet är såväl komplicerad som resurs- och tidskrävande. *Lunds universitet* och Svenska Röda Korset påtalar vikten av att ventilen inte tillämpas för restriktivt.

En majoritet av remissinstanserna som yttrar sig avstyrker, är negativt inställda till eller har synpunkter på förslaget i utkastet att tremånadersfristen för kvotflyktingar inte längre ska räknas från kvotflyktingens inresa i Sverige, t.ex. *Alingsås kommun*, *Asylrättscentrum*, Göteborgs kommun, Institutet för mänskliga rättigheter, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Rädda Barnen* och *UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna*. Uddevalla kommun är positiv till förslaget. Ett flertal remissinstanser ifrågasätter om förslaget uppfyller syftet att likställa kvotflyktingar med övriga flyktingar och om det är ändamålsenligt. Flera remissinstanser påtalar att det kan ta tid innan kvotflyktingen anländer till Sverige, bl.a. *Migrationsverket* och *Sveriges ambassad i Addis Abeba* som anför att kvotflyktingar i mycket få fall hinner överföras till Sverige inom tre månader och ambassaden påpekar vidare att detta ofta beror på omständigheter utanför kvotflyktingens kontroll. Sveriges ambassad i Addis Abeba framhåller också, i likhet med bl.a. Institutet för mänskliga rättigheter och *UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna*, att det kan finnas praktiska svårigheter

för kvotflyktingar att ansöka om familjeåterförening före inresan i Sverige. Flera remissinstanser, däribland Institutet för mänskliga rättigheter och Sveriges advokatsamfund, menar att förslaget därmed riskerar att medföra att kvotflyktingar hamnar i en betydligt sämre sits än andra flyktingar. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och Migrationsverket m.fl. förutser att förslaget kommer att innebära en ökning av antalet mål respektive ärenden där en bedömning behöver göras av om det finns särskilda skäl att göra undantag från försörjningskravet enligt ventilen i 5 kap. 3 f § UtlL. Förvaltningsrätten i Luleå påminner, i likhet med flera andra remissinstanser, om Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2021:5, i vilket en kvotflykting undantogs från det försörjningskrav som gällde enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) när det på grund av särskilda omständigheter var objektivt sett ursäktligt att ansökan om familjeåterförening hade lämnats in efter att tremånadersfristen löpt ut.

Skälen för regeringens förslag

Möjligheten att medge undantag från försörjningskravet när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande

Upphållstillstånd 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 § UtlL). 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 UtlL).

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. I förarbetena uttalades bl.a. att avgörande faktorer för en god integration är arbete, språkkunskaper och bostad för den egna familjen. Bedömningen som gjordes då, 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), 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.

Många remissinstanser avstyrker eller är kritiska till förslaget i utkastet att möjligheten att medge undantag från försörjningskravet i de fall anknypningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande ska begränsas. Flera remissinstanser befarar att förslaget kommer att fördröja och i vissa fall omöjliggöra familjeåterförening och pekar bl.a. på att det ofta tar flera år för nyanlända att genomgå etableringsprocess, få arbetsrelaterad inkomst och en rimlig bostad. Det påpekas också att förslaget riskerar att slå hårt mot utsatta grupper som t.ex. har svårare att etablera sig på arbets- och bostadsmarknaden, liksom mot barn och barnfamiljer. *Arbetsförmedlingen* och *Malmö kommun* påtalar att även om ett försörjningskrav har positiva effekter så kan osäkerhet kring möjligheten att återförenas med familjemedlemmar bidra till en oro som kan försvåra integrationsprocessen.

Att det kan uppstå en osäkerhet kring när eller om familjeåterförening kan ske kan, som bl.a. *Svenska Röda Korset* och *Rädda Barnen* är inne på, 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 allvarigare effekt på barn än på vuxna (jfr MIG 2018:20). Som *Länsstyrelsen i Stockholms län* konstaterar behövs därför adekvata arbetsmarknadsinsatser för att underlätta en snabb etablering. I det sammanhanget kan nämnas att Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05, numera Utredningen om en målstyrd integrationspolitik) i delbetänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) har lämnat förslag som bl.a. syftar till att göra Arbetsförmedlingens etableringsprogram mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Genom tilläggsdirektiv har regeringen även gett utredningen i uppdrag att bl.a. se över målstrukturen för integrationspolitiken samt hur regelverket för ersättningar till nyanlända bör förändras för att öka incitamenten för arbete. Sedan tidigare har också Arbetsförmedlingen i uppdrag att prioritera arbetet med personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa för att dessa personer ska övergå till arbete eller utbildning. 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, som *Uddevalla kommun* är inne på, att ett försörjningskrav ökar drivkrafterna för anknypningspersonen att komma i arbete och bli självförsörjande, liksom att ordna en bostad för familjen. Därigenom bör integrationen främjas för såväl anknypningspersonen 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. Genom den befintliga ventilen i 5 kap. 3 f § UtL som möjliggör att undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring kan medges om det finns särskilda skäl kan det, som regeringen återkommer till nedan, också säkerställas att förslagen i dessa delar inte leder till orimliga konsekvenser

i enskilda fall. Regeringen konstaterar vidare att även om det är viktigt att motverka sådana risker för utnyttjande och missbruk på arbets- och bostadsmarknaden som bl.a. *Eskilstuna kommun* anför, liksom sådana risker för undanträngningseffekter på arbetsmarknaden som Arbetsförmedlingen påtalar, är det risker som finns och som måste hanteras även med befintlig reglering.

Flera remissinstanser ifrågasätter även om förslaget är förenligt med familjeåterföreringsdirektivet och med svenska konventionsåtaganden, i synnerhet Europakonventionen och barnkonventionen. Den nuvarande tremånadersfristen som gäller om anknytningspersonen är flykting eller alternativt skyddsbehövande grundar sig på bestämmelser i artiklarna 9.2 och 12.1 i familjeåterföreringsdirektivet (jfr prop. 2020/21:191 s. 110). Regeringen konstaterar, i likhet med t.ex. *Lunds universitet*, att familjeåterföreringsdirektivet inte är tillämpligt på alternativt skyddsbehövande. Det finns alltså inte någon skyldighet enligt direktivet att även undanta alternativt skyddsbehövande från försörjningskravet. Till skillnad från *Asylrättscentrum* anser regeringen att den omständigheten att EU-domstolen i sin praxis i vissa situationer har ansett sig behörig att tolka familjeåterföreringsdirektivet i mål där anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande inte ger anledning till någon annan bedömning.

Av särskild betydelse för rätten till familjeåterföring för en alternativt skyddsbehövande är däremot 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 välstånd 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 familjeåterföring 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 familjeåterföring. 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 familjeåterföring (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.

När det gäller förslaget förenlighet med svenska konventionsåtaganden hänvisar några remissinstanser, t.ex. Asylrättscentrum och *Institutet för mänskliga rättigheter*, till praxis från Europadomstolen som rör frågan om hur viss lagstadgad väntetid när det gäller familjeåterförening förhåller sig till artikel 8 i Europakonventionen respektive artikel 14 jämförd med artikel 8 i konventionen. Det handlar bl.a. om Europadomstolens dom den 20 oktober 2022 i målet M.T. m.fl. mot Sverige, som rörde den begränsning av möjligheten till familjeåterförening som gällde för alternativt skyddsbehövande enligt den tillfälliga lagen under åren 2016–2019. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att utkastets förslag innebär att ett försörjningskrav som villkor vid anhörginvandring ska tillämpas i fler situationer och att det inte föreslås en sådan begränsning av möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till vissa skyddsbehövande som gällde enligt den tillfälliga lagen. Av Europadomstolens praxis följer som nämnts i stycket ovan 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 stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Det kan emellertid inte uteslutas att det i ett enskilt fall skulle kunna bedömas stå i strid med svenska konventionsåtaganden eller stadgan att neka uppehållstillstånd på grund av att försörjningskravet inte är uppfyllt. Som utvecklas nedan finns dock en möjlighet inom ramen för den så kallade ventilen i 5 kap. 3 f § UtlL att helt eller delvis medge undantag från försörjningskravet om det finns särskilda skäl. Den bestämmelsen 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 EU-domstolen och Europadomstolen (jfr prop. 2020/21:191 s. 112, se även vidare nedan). Som Lunds universitet påtalar innehåller därmed svensk lagstiftning en sådan flexibilitet som krävs enligt Europakonventionen. Sammantaget anser regeringen att alternativt skyddsbehövande, i situationer som handlar om återförening av familjemedlemmar i Sverige, inte längre bör omfattas av tremånadersfristen.

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), fortsättningsvis 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 utlänningskrav bör därför även fortsättningsvis omfattas av tremånadersfristen. I 5 kap. 3 § första stycket 5 UtL finns en bestämmelse som genomför det omarbetade skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar (jfr prop. 2013/14:248 s. 47–48 och 62). Regleringen bör utformas med den bestämmelsen som förebild. 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.

Även om regeringen ovan gör bedömningen 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 en möjlighet att helt eller delvis medge undantag från försörjningskravet om det finns särskilda skäl med stöd av ventilen i 5 kap. 3 f § UtL. Den bestämmelsen möjliggör som nämns ovan en individuell bedömning av varje sökandes situation (jfr prop. 2020/21:191 s. 112). Lunds universitet och Svenska Röda Korset påtalar vikten av att ventilen inte tillämpas för restriktivt och *Kammarrätten i Stockholm* efterlyser ytterligare vägledning kring hur bedömningen enligt ventilen ska göras. Regeringen konstaterar att det rör sig om en befintlig bestämmelse som redan i dag kan komma att tillämpas när en anknytningsperson är alternativt skyddsbehövande, t.ex. i de fall en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning har lämnats in efter tremånadersfristens utgång. Som framgår av tidigare förarbetsuttalanden får en bedömning göras i varje enskilt fall av om det finns särskilda skäl att göra undantag. Vid den prövningen ska samtliga omständigheter beaktas, dvs. såväl omständigheter som hänför sig till anknytningspersonen som till sökanden (jfr prop. 2009/10:77 s. 34 och prop. 2020/21:191 s. 112). I de fall som rör barn ska dessutom, 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. Även om tillämpningen skulle underlättas av ytterligare vägledning anser regeringen, som även Lunds universitet är inne på, att det varken är möjligt eller lämpligt att redogöra för alla situationer där det

är orimligt att ställa upp ett försörjningskrav. En sådan bedömning måste i stället göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringen vill i sammanhanget betona att det aktuella förslaget inte syftar till att frånta ventilen dess karaktär av undantagsbestämmelse. Sammanfattningsvis bör alltså huvudregeln om att ett försörjningskrav ska gälla som villkor vid anhöriginvandring tillämpas i fler fall när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande, i enlighet med vad som föreslås i utkastet till lagrådsremiss. Regeringen anser att förslaget är proportionerligt.

Beräkningen av tremånadersfristen för kvotflyktingar

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 UtLL 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). Som *Lunds universitet* konstaterar finns det dock inte något krav enligt EU-rätten att tidsfristen ska räknas på ett annat sätt för kvotflyktingar jämfört med andra flyktingar. I likhet med vad som föreslås i utkastet till lagrådsremiss anser regeringen därför, till skillnad mot bl.a. *Alingsås kommun, Asylrättscentrum, Göteborgs kommun, Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Rädda Barnen*, 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 UtLL.

Ett flertal remissinstanser ifrågasätter om förslaget uppfyller syftet att likställa kvotflyktingar med övriga flyktingar och om det är ändamålsenligt. *Migrationsverket* och *Sveriges ambassad i Addis Abeba* anför bl.a. att kvotflyktingar i mycket få fall hinner överföras till Sverige innan tremånadersfristen har löpt ut och ambassaden påpekar vidare att detta ofta beror på omständigheter som ligger utanför kvotflyktingens kontroll. Ambassaden framhåller också, i likhet med bl.a. *Institutet för mänskliga rättigheter* och *UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna*, att det kan finnas praktiska svårigheter för kvotflyktingar att ansöka om familjeåterförening före inresan i Sverige.

Som flera remissinstanser påpekar har Migrationsöverdomstolen, i fråga om tremånadersfristen i dåvarande 10 § tredje stycket 1 den tillfälliga lagen och mot bakgrund av EU-domstolens praxis, uttalat att den bestämmelsen skulle tillämpas på så sätt att en kvotflykting skulle undantas från försörjningskravet om det på grund av särskilda omständigheter var objektivt sett ursäktligt att ansökan om familjeåterförening lämnades in efter att tremånadersfristen hade löpt ut (MIG 2021:5). I det rättsfallet ansåg Migrationsöverdomstolen att det fanns sådana särskilda omständigheter som gjorde det objektivt sett ursäktligt att ansökningarna om familjeåterförening hade lämnats in efter att tremånadersfristen löpt ut när familjemedlemmarna hade ansökt om

uppehållstillstånd på grund av anknytning så snart detta var praktiskt möjligt. Domstolen beaktade därvid bl.a. att såväl anknytningspersonen som dennes familjemedlemmar befann sig i ett flyktingläger när tremånadersfristen löpte och att det gjorde det svårt för dem att lämna in ansökningar om uppehållstillstånd inom tidsfristen. 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, dvs. den fråga som behandlas i rättsfallet MIG 2021:5. Familjemedlemmar vidarebosätts vanligtvis vid samma tillfälle och det är därför endast i undantagsfall som det blir aktuellt att pröva om en ansökan om familjeåterförening har kommit in inom tremånadersfristen. Regeringen konstaterar dessutom att omständigheterna för kvotflyktingar kan variera och att det kan finnas olika skäl för att en ansökan om familjeåterförening inte ges in i tid. Det saknas därför, enligt regeringens mening, skäl att ha en särordning för kvotflyktingar gällande tidpunkten för beräkningen av tremånadersfristen. Som *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och Migrationsverket m.fl. är inne på kan förslaget att ta bort särregleringen för kvotflyktingar visserligen innebära att en bedömning enligt ventilen behöver göras i fler fall jämfört med i dag. Även om det kan medföra att prövningen blir mer resurs- och tidskrävande bedömer regeringen att förslaget är nödvändigt för att säkerställa en ordning som inte är mer generös än vad som krävs enligt EU-rätten. Också i detta sammanhang kan erinras om att 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.

5 Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl

Regeringens förslag: 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, i likhet med vad som gäller för vuxna, 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.

Utkastets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, t.ex. *Barnombudsmannen*, *Bodens kommun*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Rädda Barnen*, *Sundsvalls kommun* och *UNICEF Sverige*, avstyrker eller är negativt

inställda till att ta bort möjligheten att bevilja vuxna och barn uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter. Flera remissinstanser har inga synpunkter på eller yttrar sig inte särskilt över förslagen. *Förvaltningsrätten i Stockholm* hänvisar till att domstolen i ett tidigare remissförfarande har tillstyrkt ett motsvarande förslag och *Uddevalla kommun* ställer sig bakom förslagen. *Migrationsverket* välkomnar förslagen med hänvisning till att de innebär en lägre grad av komplexitet vid tillämpningen och *Förvaltningsrätten i Malmö* ser av liknande skäl positivt på förslaget att ta bort möjligheten för vuxna att beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter. Enligt *Migrationsverket* kan dock förslaget komma att påverka och komplicera bedömningen av om en person kan utgöra anknytningsperson i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Flera remissinstanser anser att det fortsatt bör vara möjligt för vissa vuxna att beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande, däribland *Lunds universitet* som anser att bestämmelsen behövs för att fånga upp sådana situationer som aktualiserar Sveriges internationella åtaganden och som inte omfattas av förslaget. Några remissinstanser, t.ex. *Asylrättscentrum*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Svenska Röda Korset*, menar att det behöver utredas närmare vilka konsekvenser som förslaget kommer att få, bl.a. i förhållande till nuvarande ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel och för unga vuxna som beviljats uppehållstillstånd som barn och vars tidigare grund för uppehållstillstånd har upphört. Enligt *Sveriges advokatsamfund* riskerar förslaget att skapa en oförutsägbarhet för personer som hunnit rota sig i landet som inte är godtagbar och *Göteborgs kommun* ser i sin tur en risk att förslaget leder till att en del individer väljer att stanna i Sverige utan uppehållstillstånd och att det kan leda till ökad otrygghet.

Flera remissinstanser, t.ex. *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Rädda Barnen*, befarar att förslaget i fråga om barn kommer att leda till en försämring för barn och ifrågasätter om förslaget därmed är förenligt med barnkonventionen. *Barnombudsmannen* och *Svenska Röda Korset* m.fl. anser att de syften som framfördes när den nuvarande bestämmelsen infördes alltför gällande och påtalar vidare att barnkonventionen numera har ställning som svensk lag. En tydligare barnkonsekvensanalys efterfrågas från flera håll, bl.a. av *Jämställdhetsmyndigheten*. Bland andra *Rädda Barnen* och *Sveriges advokatsamfund* befarar att den föreslagna formuleringen kommer att leda till en alltför restriktiv tillämpning och *Asylrättscentrum* anser att det finns en risk att förslaget leder till att tolkningen av konventionsåtaganden snävas åt. *Förvaltningsrätten i Malmö* ser positivt på att äldre förarbetsuttalanden och praxis kommer kunna ge vägledning framöver och anser vidare att den humanitära grunden för barn säkerställs genom portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL och att omständigheterna inte behöver ha samma allvar och tyngd som för vuxna. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anför i sin tur att det inte står klart vilka fall som nu ska exkluderas eller vilken aktualitet som äldre förarbetsuttalanden och praxis har. *Asylrättscentrum* framhåller att det skett förändringar av svensk lagstiftning som måste beaktas och att det därför inte är fråga om en ”ren” återgång.

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 § UtL, 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 utlänningsens 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 UtL. Bestämmelsen i andra stycket ändrades 2014 på så sätt 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 att 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 UtL 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. Som skäl anförde den dåvarande regeringen 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 finns skäl att låta personen stanna i Sverige, som för en person som inte har haft uppehållstillstånd (prop. 2020/21:191 s. 116–117).

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. Detta i kombination med bristande integration har bidragit till utanförskap. För att bryta och vända den negativa utvecklingen med utanförskap bedömer regeringen att det är nödvändigt att minska invandringen och upprätthålla en restriktiv migrationspolitik under överskådlig tid. Som ett led i detta arbete anser regeringen att det finns ett behov av att se över möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av synnerligen respektive särskilt ömmande omständigheter.

EU-rätten ställer inte upp något krav på att medlemsstaterna ska ha nationella bestämmelser som möjliggör uppehållstillstånd av humanitära skäl. Som bl.a. *Asylrättscentrum* anför krävs dock någon form av ventil

för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden och då i första hand kraven i Europakonventionen och barnkonventionen. Regeringen delar därför bedömningen som görs i utkastet till lagrådsremiss att det fortsatt finns 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. Till skillnad från *Lunds universitet* men i likhet med bl.a. Migrationskommittén och tidigare förarbetsuttalanden bedömer regeringen att den nuvarande bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § första stycket UtlL ger det skydd som Sveriges konventionsåtaganden kräver (jfr SOU 2020:54 s. 314 och prop. 2020/21:191 s. 114). Bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter för vissa vuxna i 5 kap. 6 § andra stycket UtlL 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. Regeringen anser därför, i likhet med vad som anförs i utkastet till lagrådsremiss, att möjligheten för vuxna personer att få stanna i Sverige när deras tidigare grund för uppehållstillstånd har upphört bör begränsas på så sätt att bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter för vissa vuxna tas bort.

Några av de remissinstanser som tillämnar bestämmelsen ser positivt på förslaget, däribland *Migrationsverket* som uppger att den aktuella bestämmelsen har gett upphov till inte oväsentliga tillämpnings- och gränsdragningsvårigheter och *Förvaltningsrätten i Malmö* som anför att bestämmelsen är hämmande för en enhetlig och förutsebar rättstillämpning. Några remissinstanser anser att det behöver utredas närmare vilka konsekvenser som förslaget kommer att få och *Sveriges advokatsamfund* anser att förslaget riskerar att skapa en oförutsägbarhet för personer som hunnit rota sig i landet som inte är godtagbar. Förslaget innebär, som bl.a. Asylrättscentrum är inne på, att det kommer bli svårare för vuxna personer vars grund för uppehållstillstånd har upphört att få stanna i Sverige. För en vuxen person som har beviljats uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter kan förslaget vidare innebära att han eller hon inte längre uppfyller kraven för att beviljas ett nytt uppehållstillstånd när det tidigare tillståndet löper ut. Som Migrationsverket påtalar kan förslaget därmed också påverka bedömningen av om personen kan utgöra anknypningsperson i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknypning. Även med beaktande av att förslaget kan leda till negativa konsekvenser för vissa enskilda, och vad Asylrättscentrum anför om att det är förhållandevis få personer som beviljas uppehållstillstånd på denna grund, bedömer regeringen att ändringen utgör ett nödvändigt led i en mer restriktiv migrationspolitik. I förlängningen bör förslaget dessutom, som Migrationsverket och Förvaltningsrätten i Malmö är inne på, 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 som *Göteborgs kommun* påpekar. Regeringen bedömer därför sammantaget att möjligheten för vuxna personer att få stanna i Sverige när deras tidigare grund för uppehållstillstånd har upphört bör begränsas på så sätt att

bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter för vuxna tas bort. Som anförs i utkastet kommer det för de mest ömmande fallen även fortsatt 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. I utkastet till lagrådsremiss föreslås en återgång till utlänningslagens bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt den lydelse som gällde före den 1 juli 2014. Många remissinstanser avstyrker eller är negativa till förslaget. Flera remissinstanser befarar att förslaget kommer att leda till en försämring för barn och ifrågasätter om förslaget är förenligt med barnkonventionen.

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 UtL som gällde innan ändringen 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. 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 i enlighet med vad som föreslås i utkastet till lagrådsremiss innebär visserligen en viss skärpning i förhållande till nuvarande ordning (jfr prop. 2013/14:216 s. 19). Det kan med andra ord bli svårare för vissa barn, som inte har en annan grund för uppehållstillstånd, att få stanna i Sverige. För ett barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter kan förslaget även innebära att barnet inte längre uppfyller kraven för att beviljas ett nytt uppehållstillstånd när det tidigare tillståndet löper ut. Samtidigt ska en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall fortsatt göras 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. Regeringen ser därmed inte någon sådan risk som *Asylrättscentrum* framför att förslaget leder till en snävare tolkning av dessa konventionsåtaganden.

Därtill innebär, som *Förvaltningsrätten i Malmö* framhåller, portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtL, som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, att i fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Artiklarna 1–42 i barnkonventionen gäller, som bl.a. *Barnombudsmannen* påpekar, sedan 1 januari 2020 som svensk lag (1 § lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets

rättigheter). Genom inkorporeringen förtydligas att svenska bestämmelser ska tolkas i ljuset av barnkonventionen. Inkorporeringen innebär emellertid i princip inte någon ny uppgift för tillämparna då lagstiftningen sedan tidigare ska tolkas fördragskonformt (prop. 2017/18:186 s. 74 och 76). Artikel 3 i barnkonventionen anger att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. En motsvarande bestämmelse finns i artikel 24 i den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. 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). 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. 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. Regeringen bedömer att en sådan reglering 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, som Förvaltningsrätten i Malmö påtalar, äldre förarbetsuttalanden och praxis kunna ge vägledning framöver, vilket både kan bidra till ökad förutsägbarhet för enskilda och underlätta vid tillämpningen. *Förvaltningsrätten i Göteborg* efterfrågar förtydliganden kring vilken aktualitet som äldre förarbeten och praxis har. Som Asylrättscentrum är inne på måste det beaktas att det har skett förändringar i lagstiftningen sedan 2014. Det gäller t.ex., som bl.a. *Svenska Röda Korset* påtalar, att det skett en övergång från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Därmed kan t.ex. omständigheter som rör barns anpassning till Sverige komma att få större betydelse än tidigare (jfr prop. 2020/21:191 s. 115). I relevanta delar kan rättstillämparen även, som Asylrättscentrum är inne på, 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). Även om tillämpningen skulle

underlättas av ytterligare vägledning anser regeringen att det, för att bibehålla en flexibel reglering där tillbörlig hänsyn kan tas till omständigheterna i varje enskilt fall, är nödvändigt att ge rättstillämparen ett stort bedömningsutrymme.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 december 2023.

Regeringens bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Utkastets förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte särskilt i den här delen. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* saknar en analys av behovet av övergångsbestämmelser. *Förvaltningsrätten i Luleå, Sveriges ambassad i Addis Abeba* och *Umeå kommun* anser att övergångsbestämmelser bör övervägas. Förvaltningsrätten i Luleå anför att det kan vara problematiskt om förutsättningarna för prövningen förändras under pågående domstolsprövning, särskilt i mål där det kan medföra väsentlig försämring för enskilda. Avsaknaden av övergångsbestämmelser kan enligt domstolen innebära svåra överväganden och längre omloppstider. Även *Migrationsverket* påtalar att avsaknaden av övergångsbestämmelser kan föranleda vissa svårigheter och förlorad effektivitet i situationen där underinstansen fattat ett beslut enligt ett regelverk men där överinstansen har att förhålla sig till en ny reglering. Sveriges ambassad i Addis Abeba anser att övergångsbestämmelser bör övervägas för ansökningar om uppehållstillstånd som har lämnats in innan lagändringarna har trätt i kraft. Ambassaden ser bl.a. en risk med att utredningar i anknytningsärenden annars kan komma att genomföras trots att försörjningskravet inte är uppfyllt och att detta inte vore kostnadseffektivt vare sig för staten eller den enskilde.

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

Vissa remissinstanser anser att det bör övervägas om det ska införas övergångsbestämmelser. Även *Lagrådet* anser att det bör övervägas om en särskild övergångsbestämmelse ska införas i förhållande till de föreslagna ändringarna i avsnitt 4.2 och 5, i vart fall avseende överklagade beslut. Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat föreskrivs. För att syftet med lagändringarna ska uppnås anser regeringen att det är angeläget att de föreslagna ändringarna kan få fullt genomslag så snart som möjligt. Lagändringarna bör därför tillämpas direkt från och med den dag då de träder i kraft, även i fråga om ansökningar om

uppehållstillstånd som har kommit in, och mål i domstol som har inletts, före den tidpunkten. Regeringen anser därmed att det inte bör införas några övergångsbestämmelser. Vad Lagrådet anför om att en prövning alltid måste göras i det enskilda fallet av om utgångspunkten om direkt tillämpning ska följas, där särskild vikt ska läggas vid enskildas berättigade förväntningar och rätt till en rättvis rättegång, ger inte anledning till en annan bedömning. Med hänsyn till bl.a. det som förts fram i denna proposition om tillämplig reglering delar regeringen inte Lagrådets farhåga att avsaknaden av övergångsbestämmelser skulle medföra sådan osäkerhet vid rättstillämpningen att det av det skälet finns behov av särskilda övergångsbestämmelser. Som *Förvaltningsrätten i Luleå* och *Migrationsverket* påpekar innebär dock en direkt tillämpning att domstolarna kan behöva förhålla sig till att regelverket ändrats efter att underinstansen fattat sitt beslut. Domstolen kan i en sådan situation behöva anvisa parterna vilken ytterligare utredning som behövs (jfr MIG 2007:31). Huruvida domstolen som första instans kan göra prövningen utifrån de nya bestämmelserna får dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Som *Sveriges ambassad i Addis Abeba* är inne på kan även utlandsmyndigheterna och enskilda behöva förhålla sig till att regelverket ändrats efter att en ansökan om familjeåterförening lämnats in. Regeringen konstaterar i denna del att såväl Migrationsverket som utlandsmyndigheterna har en allmän serviceskyldighet i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområden. Information om nya lagförslag finns också i regel på Migrationsverkets webbplats. Eventuella tillfälliga svårigheter vid tillämpningen och effektivitetsförluster som, trots vad som anförts ovan, kan uppstå bedöms inte heller vara av en sådan omfattning att det av det skälet finns anledning att införa övergångsbestämmelser.

7 Konsekvensanalys

Regeringens 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.

Utkastets bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har inga synpunkter på eller yttrar sig inte särskilt över konsekvensanalysen. *Migrationsverket* anför bl.a. att förslagen i avsnitt 4.3 kan leda till längre handläggningstider men bedömer sammantaget att de föreslagna regeländringarna kommer att ha en marginell inverkan på myndighetens resursbehov liksom på utgifterna för nyanländas etablering. *Sveriges ambassad i Teheran* framhåller att förslagen kan påverka utlandsmyndigheternas kostnader positivt. *Domstolsverket*, *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Förvaltningsrätten i Luleå* anför att förslagen kan medföra att domstolarnas arbetsbörda ökar och *Domstolsverket* betonar, liksom *Kammarrätten i Stockholm*, vikten av att måltillströmningen till domstolarna bevakas. Några remissinstanser,

bl.a. *Arbetsförmedlingen*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* efterfrågar en analys över hur många som kan tänkas beröras av förslagen. *Markaryds kommun* framför att förslagen sannolikt kommer att innebära att färre individer kommer till kommunen och därmed medföra minskade schablonintäkter samt lägre kostnader för ekonomiskt bistånd. *Alingsås kommun* anser att kostnaderna trots det indirekt kan komma att öka då det kommer att krävas mer resurser för att ta om hand personer med ohälsa. Länsstyrelserna anför bl.a. att ett minskat antal anvisade nyanlända till kommunerna också kan försvåra för kommunernas mottagande och *Malmö kommun* framhåller vikten av att kommunerna även framgent ges ekonomiska förutsättningar att bedriva ett effektivt mottagande. *Bodens kommun*, *Gällivare kommun* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* m.fl. framför att ett minskat antal nyanlända också kan vara negativt för befolkningstillväxten och kompetensförsörjningen i kommunerna. *Uddevalla kommun* anför att förslagen ger kommunerna ett andrum i flyktmottagandet och därmed bättre förutsättningar för det långsiktiga arbetet att bryta segregationen.

Flera remissinstanser, bl.a. *Asylrättscentrum*, *Barnombudsmannen*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Göteborgs kommun*, *Svenska Röda Korset* och *Umeå kommun* anser att analysen av konsekvenser för barn är bristfällig och efterfrågar bl.a. en tydligare prövning av barnets bästa i enlighet med barnkonventionen.

Jämställdhetsmyndigheten, *Svenska Röda Korset* och *Sveriges advokatsamfund* anser att förslagen kan inverka negativt på jämställdheten mellan män och kvinnor på så sätt att kvinnor kan få svårare att återförenas med sina familjemedlemmar, både som anknytningsperson och anhörig.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser för staten, kommunerna och regionerna

Förslagen i propositionen 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 mottagningsssystem 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 förslagen i avsnitt 4.3 om att försörjningskravet ska gälla i flera fall dessutom påverka antalet personer som inledningsvis söker och beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. Några remissinstanser, bl.a. *Arbetsförmedlingen* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* efterfrågar en

analys över hur många som kan tänkas beröras av förslagen. *Migrationsverket* anför att antalet personer som beviljats status som alternativt skyddsbehövande de senaste två åren är förhållandevis liten, cirka 600 personer per år, och att benägenheten att ansöka om uppehållstillstånd för familjeåterförening är stor även hos personer som inte uppfyller kraven för att beviljas tillstånd. Även om det därmed, som *Migrationsverket* är inne på, inte kan fastställas att antalet ansökningar kommer att påverkas i någon större utsträckning är det regeringens bedömning att förslagen ändå leder till ett minskat antal ansökningar om och beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning jämfört med om de inte införs. Som *Sveriges ambassad i Teheran* framhåller kan förslagen därmed även påverka utlandsmyndigheternas kostnader positivt.

Förslagen i propositionen kan även leda till fler avslag på ansökningar om uppehållstillstånd och därmed fler överklaganden. Förslaget i avsnitt 4.3 om att begränsa möjligheterna till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande kan, som bl.a. *Förvaltningsrätten i Luleå* påpekar, vidare antas medföra att den som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande i större utsträckning än i dag överklagar beslutet om statusförklaring. Sammantaget kan detta innebära att *Migrationsverket* får fler överklaganden att hantera och, som t.ex. *Domstolsverket* och *Förvaltningsrätten i Göteborg* påtalar, att domstolarna inledningsvis får en ökad måltillströmning. Som bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* påpekar är det därför viktigt att måltillströmningen till domstolarna bevakas. Förslagen om att försörjningskravet ska gälla i flera fall kan visserligen innebära att *Migrationsverket* och domstolarna behöver pröva om försörjningskravet är uppfyllt i flera ärenden och mål än tidigare och bl.a. *Förvaltningsrätten i Luleå* anför att en sådan bedömning ofta är komplex och tidskrävande. Redan i dag måste dock en prövning göras av om nuvarande undantag är tillämpligt och även om komplexiteten i prövningen kan öka bör de prövningsmoment som kan tillkomma inte påverka *Migrationsverkets* eller domstolarnas arbetsbörda i någon större utsträckning. Förslaget i avsnitt 5 om att det inte längre ska vara möjligt för vissa vuxna att beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter bör vidare förenkla prövningen i andra ärenden och mål och därmed leda till en minskad arbetsbörda. Sammantaget bedömer regeringen att *Migrationsverkets* och domstolarnas arbetsbörda kommer att 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. I likhet med *Migrationsverket* bedömer regeringen dock att förändringarna är begränsade och de bedöms därmed inte påverka anslagens storlek.

Ett lägre antal sökta och beviljade uppehållstillstånd medför också, som bl.a. *Markaryds kommun* anför, 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 enligt regeringens bedömning således leda till minskade utgifter från och med 2024. Detsamma bör gälla för utgifter inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Regeringen bedömer

i likhet med Migrationsverket att även dessa förändringar är begränsade och inte påverkar anslagens storlek. Mot den bakgrunden ser regeringen inte att det finns fog för de farhågor som uttrycks av några remissinstanser, t.ex. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, att förslagen kommer att påverka kommunernas kapacitet för mottagande eller kompetensförsörjning.

Regeringen bedömer, till skillnad från *Alingsås kommun*, att förslagen inte kommer att leda till några ökade kostnader för kommunerna och regionerna.

Konsekvenser för barn

Artiklarna 1–42 i barnkonventionen gäller som svensk lag (1 § lag [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Barnkonventionen ska ses som en helhet och rättigheterna i konventionen ska tolkas i relation till varandra (jfr prop. 2017/18:186 s. 77). Enligt barnkonventionen ska konsekvenserna för barn redovisas i alla åtgärder som påverkar barn. Vid alla åtgärder som rör barn ska också i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. 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. Förslagen i avsnitt 4.3 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. Att det kan uppstå en osäkerhet kring när eller om familjeåterförening kan ske kan, som bl.a. *Svenska Röda Korset* och *Rädda Barnen* är inne på, t.ex. påverka den psykiska hälsan negativt, vilket i sin tur kan påverka ett barns utveckling. Eftersom barn och vuxna inte uppfattar tid på samma sätt kan den tid som barn och föräldrar tvingas vara åtskilda dessutom ha en allvarigare 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 bestämmelsen som möjliggör att undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring kan medges om det finns särskilda skäl finns därutöver en ventil som kan säkerställa att förslagen i den här delen inte leder till orimliga konsekvenser för enskilda barn. Förslaget i avsnitt 5 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. Detta kan leda till negativa effekter hos vissa barn, t.ex. i form av ökad risk för stress och oro som kan påverka deras hälsa och utveckling. Den föreslagna lydelsen markerar dock att det även fortsättningsvis ska göras 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, som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Regeringen

bedömer sammantaget att förslagen i propositionen kommer att öka 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.

Konsekvenser för jämställdheten

Förslagen i avsnitt 4.3 om att försörjningskravet vid anhöriginvandring ska gälla i fler fall kan, som bl.a. *Jämställdhetsmyndigheten* och *Sveriges advokatsamfund* är inne på, 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 generellt är fler kvinnor än män som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Genom förslagen bedöms dock förutsättningarna för en stärkt integration öka, både för de personer som redan har beviljats uppehållstillstånd och för personer som kommer att beviljas uppehållstillstånd framöver. På så vis har förslagen även positiva effekter, inte minst för kvinnor.

Övriga konsekvenser

Förslagen i propositionen 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 återopar 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 nuvarande 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.

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 §.

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 nuvarande 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. utlännings 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 utlännings och 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 utlännings och anknytningspersonen 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 nuvarande 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 nuvarande 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 utlännings och anknytningspersonen 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 utlännning om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningsens 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 utlänningsen 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 finns gällande bestämmelsen kan även fortsättningsvis ge vägledning (jfr prop. 2004/05:170 s. 194–195 och 281–282). Därvid måste även den rättsutveckling som skett på området beaktas, t.ex. att uppehållstillstånd som huvudregel numera är tidsbegränsade i stället för permanenta. I relevanta delar bör även den praxis som har utvecklats kring nuvarande bestämmelse om särskilt ömmande omständigheter kunna beaktas, t.ex. i fråga om när beslut om utvisning kan anses stå i strid med svenska konventionsåtaganden (jfr MIG 2020:24). 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 utlännning adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inlett uteslutande i syfte att ge utlänningsen rätt till uppehållstillstånd, eller

3. utlänningsen 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 utlänningsen 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 utlänningsens 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.

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

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.

Utkastets 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 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 | 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*.

(anknytningspersonen) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § och har välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd.

3 a §²

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 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

*skyddsbehövande eller förklarats
vara alternativt skyddsbehövande,
om utlänningsen 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 utlänningsen om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

För barn får uppehållstillstånd Barn får beviljas enligt första stycket beviljas om uppehållstillstånd enligt första omständigheterna är särskilt stycket även om de omständigheter ömmande. Detsamma gäller för en som kommer fram inte har samma vuxen person som har vistats i allvar och tyngd som krävs för att Sverige med uppehållstillstånd och tillstånd ska beviljas vuxna under den tiden fått en särskild personer. Vid 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 utlänningsen 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 utlänningsen adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningsen rätt till uppehållstillstånd, eller

3. utlänningsen 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.

Efter remiss har yttranden över utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl kommit in från Alingsås kommun, Arbetsförmedlingen, Asylrättscentrum, Barnombudsmannen, Bodens kommun, Borlänge kommun, Domstolsverket, Eskilstuna kommun, Förvaltningsrätten i Göteborg (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Malmö (migrationsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm (migrationsdomstolen), Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Institutet för mänskliga rättigheter, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm (Migrationsöverdomstolen), Lunds universitet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Malmö kommun, Markaryds kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Rädda Barnen, Socialstyrelsen, Sundsvalls kommun, Svenska Röda Korset, Sveriges advokatsamfund, Sveriges ambassad i Addis Abeba, Sveriges ambassad i Teheran, Uddevalla kommun, Umeå kommun, UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna och UNICEF Sverige.

Därutöver har yttranden inkommit från Barnens rätt i samhället (BRIS), Civil Rights Defenders, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Independent Living Institute, Sveriges kristna råd och Svenska Kyrkan.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna synpunkter. Alvesta kommun, Bjurholms kommun, Hagfors kommun, Huddinge kommun, Hultsfreds kommun, Härnösands kommun, Karlstads kommun, Kristinehamns kommun, Kumla kommun, Kungsörs kommun, Landskrona kommun, Region Jönköpings län, Region Skåne, Region Stockholm, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, Ronneby kommun, Solna kommun, Stockholms universitet, Strömstads kommun, Sveriges Kommuner och Regioner, Södertälje kommun, Trelleborgs kommun, Uppsala kommun, Vetlanda kommun, Västra Götalandsregionen och Åre kommun.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-08-24

Närvarande: Justitierådet Mahmut Baran, f.d. justitierådet Mari Andersson och justitierådet Stefan Reimer

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

Enligt en lagrådsremiss den 13 juli 2023 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Viktoria Haglund.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna i utlänningslagen är tänkta att träda i kraft den 1 december 2023. Det saknas övergångsbestämmelser.

Enligt remissens förslag till 5 kap. 17 a § andra stycket 3 utlänningslagen höjs åldern när uppehållstillstånd får vägras på grund av anknytning till följd av ena makens eller sambons ålder från 18 år till 21 år. Förändringen sker för att uppnå överensstämmelse med minimikravet enligt artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet i syfte att bättre kunna motverka tvångsåktenskap. Höjningen av åldern från 18 år till 21 år är en materiell förändring av regelverket.

Utgångspunkten, om det saknas övergångsbestämmelser, är att ny lagstiftning på förvaltningsrättens område ska tillämpas direkt och att det är den lagstiftning som gäller vid prövningen som ska tillämpas. Denna huvudregel skulle kunna innebära att enskilda får sin ansökan om uppehållstillstånd prövad av Migrationsverket enligt äldre bestämmelser med ett lägre ålderskrav, men vid ett överklagande får sin ansökan prövad mot det högre ålderskravet. Motsvarande kan gälla mellan olika instanser i den rättsliga prövningen. De enskilda skulle då, genom sitt överklagande, hamna i en sämre situation, vilket bör undvikas. En sådan tillämpning av den nya lagstiftningen till nackdel för enskilda bör i vart fall inte ske om det inte föreskrivits i särskilda övergångsbestämmelser eller det av regelsystemet i övrigt kan utläsas att en sådan tillämpning verkligen är åsyftad.

Vidare måste effekten av en direkt tillämpning – oavsett utfall för de enskilda – uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet och rättvisa. Det framstår i det sammanhanget som problematiskt att tillämpa en ny regel om det väsentligen berott på tillfälligheter, t.ex. handläggningstid i någon instans. Lika fall ska behandlas lika.

Utgångspunkten om direkt tillämpning av materiella regler inom förvaltningsrättens område är därför just en utgångspunkt. En prövning måste alltid, om övergångsbestämmelser saknas, ske i det enskilda fallet om utgångspunkten verkligen ska följas. Vid den prövningen ska läggas särskild vikt vid enskildas berättigade förväntningar och enskildas rätt till en rättvis rättegång. Avsaknaden av en övergångsbestämmelse kan därför också medföra osäkerhet i rättstillämpningen (jfr ”Det lagligförklarade vattenkraftverket” NJA 2020 s. 285 p. 16–20 och där gjorda hänvisningar till rättsfall från Högsta förvaltningsdomstolen).

Lagrådet anser därför att det på nytt bör övervägas om inte en särskild övergångsbestämmelse ska införas i förhållande till ändringarna av 5 kap. 17 a § utlänningslagen, i vart fall avseende överklagade beslut. Detsamma gäller bestämmelserna om särskilt ömmande omständigheter som tas bort ur 5 kap. 6 § andra stycket och som också innebär en materiell ändring.

Även om ordalydelseerna av 5 kap. 3 och 3 a §§ också ändras materiellt ska de fortfarande tolkas på samma sätt som tidigare så länge EU-domstolens praxis inte medför en striktare tolkning. Någon övergångsbestämmelse synes därför inte behövas i denna del.

En övergångsbestämmelse skulle i så fall kunna utformas enligt följande.

De äldre lydelseerna av 5 kap. 6 och 17 a §§ gäller fortfarande vid prövningen av ett överklagande av ett beslut som meddelats före ikraftträdandet.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 september 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Malmer Stenergard

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