

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm  
ju.registrator@regeringskansliet.se

## Svar på utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl

(Ert dnr: Ju2023/00511)

### Sammanfattning

Migrationsverket efterfrågar ytterligare vägledning vad ändringen i den faktiska tillämpningen blir när begreppet *uppehållstillstånd under en längre tid* ersätts med begreppet ett *varaktigt uppehållstillstånd*.

Vad avser förslaget om höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd p.g.a. anknytning vill Migrationsverket lyfta ett antal frågor som kan leda till svårigheter i tillämpningen, som hur t.ex. bestämmelsen förhåller sig till ärenden där den sökande har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande med anknytningspersonen.

Förslaget om begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande kommer att bli mer resurs- och tidskrävande och Migrationsverket vill särskilt lyfta konsekvenserna för s.k. kvotflyktingar.

Den föreslagna lydelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen (2005:716) innebär en lägre grad av komplexitet vid tillämpningen av lagrummet, vilket Migrationsverket välkomnar.

### 4. Skärpta villkor för anhöriginvandring i vissa fall

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

För att en utländsk medborgare eller en statslös person ska kunna vara anknytningsperson krävs som huvudregel att hon eller han har permanent uppehållstillstånd. Även den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid kan enligt

gällande lagstiftning i vissa fall vara anknytningsperson. Regeringen föreslår att begreppet *uppehållstillstånd under en längre tid* ändras till *varaktigt uppehållstillstånd* för att överensstämna med ordalydelsen i familjeåterförordningsdirektivet. Bedömningen av om anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid är nära knuten till den tidpunkt när personen tidigast kan ansöka om ett permanent uppehållstillstånd.<sup>1</sup> Migrationsverkets preliminära bedömning är att motsvarande samband kommer att finnas vid en förändrad lydelse i enlighet med regeringens förslag. Förslaget förväntas därför få begränsad påverkan på Migrationsverkets prövning i ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Nuvarande formulering valdes dock i syfte för att förtydliga vilken prövning som ska göras och Migrationsverket anser därför att det kan finnas skäl att ytterligare utveckla vilken skillnad som avses med den föreslagna ändringen, om någon.

Regeringen föreslår också vissa ändringar i 5 kap. 6 § utlänningslagen. Den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen i sin nuvarande lydelse – dvs. p.g.a. *särskilt* ömmande omständigheter – kan komma att åberopas som anknytningsperson i ärenden om uppehållstillstånd. Förslaget – att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § bara kan beviljas om det finns *synnerligen* ömmande omständigheter – innebär att det vid förlängningstillfället uppställs ett högre krav för att beviljas ett nytt uppehållstillstånd enligt samma bestämmelse. Det kan i sin tur påverka och komplicera bedömningen av om en person som befinner sig i en sådan situation kan anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd och därigenom utgöra anknytningsperson.

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

Den föreslagna regleringen om höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning förväntas i normalfallet inte ge upphov till några betydande tillämpningssvårigheter. Förslaget innebär dock att det ska göras en individuell bedömning av om det finns skäl att göra undantag från den höjda åldersgränsen. När barn är inblandade, t.ex. när anknytningspersonen och den sökande har gemensamma barn, bedömer Migrationsverket att det kommer behöva göras en prövning av bl.a. barnets bästa<sup>2</sup> och rätten till respekt för privat- och familjeliv enligt artikel 8 Europakonventionen. Migrationsverket efterfrågar dock ytterligare vägledning kring vilka situationer som skulle kunna utgöra skäl för undantag. Prövningen kan bli mer resurs- och utredningskrävande än vad som i nuläget är fallet i ärenden om familjeåterförening mellan makar och sambor i åldern 18-21 år.

Ändringen kan också leda till en viss ökning i beslut om avslag och överklaganden i ärenden om familjeåterförening. Migrationsverket konstaterar i detta sammanhang att det generellt sett är omständigheterna vid prövningstillfället som är avgörande för bedömningen i ärenden om uppehållstillstånd.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Jfr. prop. 2020/21:191 s. 85.

<sup>2</sup> Jfr. 1 kap. 10 § utlänningslagen.

<sup>3</sup> Jfr. bl.a. MIG 2007:5.

Anknytningspersonen och makan/maken/sambon kan fylla 21 år under Migrationsverkets eller migrationsdomstolens handläggning. Om parternas ålder vid prövningstillfället är avgörande kan det t.ex. medföra att Migrationsverkets avslagsbeslut återförvisas för en förnyad prövning när det inte längre finns någon grund för att vägra uppehållstillstånd enligt 5 kap. 17 a § andra stycket 3 utlänningslagen.

Migrationsverket noterar också att någon motsvarande reglering inte föreslås för förhållanden som faller inom tillämpningsområdet för 5 kap. 3 a § första stycket 1 a och b utlänningslagen, dvs. för den kategori sökande som inte är gifta eller sambor men som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande med anknytningspersonen. I betänkandet från Migrationskommittén redovisas att vissa länder har olika åldersgränser beroende på vad det är för typ av anknytning (se SOU 2020:54, s. 268). Den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 17 a § utlänningslagen grundar sig på artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet, och syftar bl.a. till att förhindra tvångsäktenskap. 5 kap. 3 a § är en nationell bestämmelse som inte har sitt ursprung i familjeåterföreningsdirektivet, och som inte heller är tillämplig för gifta par. Bestämmelsen är visserligen fakultativ, men om det införs en lagstadgad vägransgrund för makar/sambor i åldern 18-21 år och ingen motsvarande reglering för förhållanden som faller inom tillämpningsområdet för 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen kan det ge upphov till vissa tolkningsfrågor och tillämpningssvårigheter. Det kan också ge intrycket av att det finns ett större utrymme för att bevilja uppehållstillstånd för dem i åldern 18-21 år som inte är gifta eller sambor, men som avser att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande. En sådan ordning skulle i teorin också kunna utgöra ett incitament för sökande/anknytningspersoner i åldern 18-21 år att avstå ifrån att åberopa att de lever i ett äktenskap eller samboförhållande, för att regleringen i 5 kap. 17 a § andra stycket 3 utlänningslagen inte ska bli tillämplig.

Migrationsverket saknar också vägledning kring hur ett ärende om förlängt uppehållstillstånd ska hanteras efter att lagändringen har trätt ikraft om en person har beviljats ett första tidsbegränsat uppehållstillstånd p.g.a. anknytning enligt nu gällande lagstiftning och någon av makarna/samborna fortfarande är under 21 år vid förlängningstillfället.

När makarna/samborna har gemensamma barn behöver Migrationsverket ta ställning till om det finns anledning att avstå ifrån att vägra uppehållstillstånd.<sup>4</sup>

Eventuella medsökande barn kan dock ha rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen och påverkas inte av den föreslagna vägransbestämmelsen. Det kan därför uppstå situationer där barn beviljas uppehållstillstånd, medan den sökande föräldern samtidigt vägras uppehållstillstånd.

---

<sup>4</sup> Jfr. 5 kap. 17 a § tredje stycket utlänningslagen.

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

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

Som regeringen anför kan upprätthållandet av ett försörjningskrav för personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd och alternativ skyddsstatusförklaring i vissa fall påverka bedömningen av Sveriges efterlevnad av andra internationella åtaganden än familjeåterföreningsdirektivet.<sup>5</sup> Den föreslagna ändringen kan därför innebära att Migrationsverket i en högre andel ärenden behöver avgöra om det i det enskilda fallet är förenligt med Sveriges internationella åtaganden att upprätthålla försörjningskravet. Prövningen av försörjningskravet är komplicerad, resurs- och tidskrävande. Att försörjningskravet kommer att tillämpas i flera ärenden än tidigare innebär ökade handläggningstider.

En ansökan om uppehållstillstånd som grundas på anknytning kan avslås när försörjningskravet inte är uppfyllt, trots att en identitets- och anknytningsutredning inte har gjorts.<sup>6</sup> Det är inte ovanligt att beslut om avslag på grund av att försörjningskravet inte är uppfyllt leder till överklaganden och återförvisningar från domstolarna av instansordningsskäl när nytt underlag kopplat till försörjningsförmågan lämnas in till domstolen. Ändringen kan föranleda ett ökat antal sådana överklaganden och beslut om återförvisning.

I 5 kap. 3 d § utlänningslagen föreslås ett nytt tredje stycke med följande lydelse:

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

Begreppet asylansökan – och då särskilt i förhållande till begreppet efterföljande ansökan – har inte en klarlagd definition i svensk rätt motsvarande den som återfinns i artikel 2 (h) skyddsgrundsdirektivet.<sup>7</sup> Migrationsverket ser därför att en användning av begreppet asylansökan i bestämmelsen utan en tydlig definition kan leda till tillämpningssvårigheter.

---

<sup>5</sup> Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

<sup>6</sup> Jfr. MIG 2019:21.

<sup>7</sup> Europaparlamentet 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. Jämför artikel 2 (h) skyddsgrundsdirektivet och 1 kap. 3 § utlänningslagen. Se även prop. 2009/10:31 s. 97 och resonemanget om att skyddsgrundsdirektivet och utlänningslagen har olika struktur där direktivet har statusen som grund för erhållandet av uppehållstillstånd.

Vidare noterar Migrationsverket att såsom stycket är konstruerat ger det intrycket av att undantagsbestämmelsen i 5 kap. 3 d § första stycket utlänningslagen gäller oavsett utgången i den sökandes asylansökan. I praktiken torde undantaget bara aktualiseras om det inte beviljas ett uppehållstillstånd av asylskäl och det därför görs en prövning enligt bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. 3-3 e §§ utlänningslagen.

*Tremånadersfristen bör beräknas på samma sätt för alla flyktingar*

Migrationsverket hinner i mycket få fall överföra flyktingar inom ramen för vidarebosättning till Sverige inom 3 månader. Det kan t.ex. ta upp till 8 veckor att få ett utresetillstånd. Förslaget att tremånadersfristen ska beräknas på samma sätt för alla flyktingar kan därför innebära att kvotflyktingar i merparten av ärenden kommer att träffas av ett försörjningskrav. Prövningen kommer att bli mer resurs- och tidskrävande, eftersom det i flera ärenden kommer att bli aktuellt att göra en bedömning av om det finns särskilda skäl att göra undantag från försörjningskravet enligt bestämmelsen i 5 kap. 3 f § utlänningslagen. Det i sig kan leda till längre handläggningstider.

## **Avsnitt 5 Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl**

Det har inledningsvis angetts att den föreslagna lydelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen kommer att medföra en lägre grad av komplexitet vid tillämpningen av lagrummet, något som Migrationsverket välkomnar. Lagrummets andra stycke har även i sin nuvarande lydelse, vad gäller vuxna, gett upphov till inte oväsentliga tillämpnings- och gränsdragningssvårigheter. Den föreslagna lydelsen förenklar därmed Migrationsverkets tillämpning.

Migrationsverket önskar dock vägledning i frågan gällande identitetskravet i 5 kap. 6 § utlänningslagen. Den vägledning som idag finns i praxis kring vilket beviskrav som kan ställas gällande den sökandes identitet är begränsad. Frågan har fått ökad betydelse med anledning av MIG 2022:9 som innebär att om en familjemedlem saknar individuella skyddsskäl eller skäl hänförliga till huvudpersonens skyddsskäl (asylsmitta) saknas rättslig grund för att bevilja skyddsstatusförklaring. För att förhindra att familjen splittras får istället reglerna om anknytning i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen alternativt regeln om särskilt eller synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § samma lag användas. Detta kommer att innebära att familjemedlemmar som inte kan få uppehållstillstånd enligt anknytningsreglerna kommer att prövas enligt regeln i 5 kap. 6 § utlänningslagen, vilket troligen får till följd att fler kommer att prövas enligt denna regel. Ett klagande avseende vilket beviskrav som kan ställas gällande den sökandes identitet skulle underlätta hanteringen av dessa ärenden.

I och med att det framöver kommer krävas att det föreligger synnerligen ömmande omständigheter i samtliga fall vill Migrationsverket lyfta att det vore önskvärt med vägledning kring hur 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 och 5 kap. 6 § utlänningslagen förhåller sig till varandra.

I utkastet till lagrådsremiss nämns särskilt bestämmelsen i 1 kap. 11 § utlänningslagen, av vilken det bland annat framgår att barn ska höras om det inte är *olämpligt* när frågor om tillstånd ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet. Formuleringen i bestämmelsen bör eventuellt ses över i samband med ändringarna i aktuellt lagstiftningsarbete. Från Migrationsverkets sida bedömer vi att bestämmelsen har ytterst begränsad betydelse i förhållande till barnkonventionens stadgande om barns rätt att komma till tals. Migrationsverket anser i princip bara att det är olämpligt att höra barn om barnet själv inte vill höras.

## **Avsnitt 6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

I utkastet till lagrådsremiss framförs att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser. Erfarenheter från tidigare förändringar i utlänningslagen visar dock att alla effekter av nya eller förändrade bestämmelser svårligen kan förutspås redan vid framtagandet. Inte minst kan situationen där underinstansen fattar ett beslut enligt då gällande regelverk men där överinstansen vid sin prövning har att förhålla sig till en ny reglering föranleda vissa svårigheter och förlorad effektivitet om det saknas övergångsbestämmelser eller tydlighet i förarbetena.

## **Avsnitt 7 Konsekvensanalys**

Migrationsverkets bedömning är att de föreslagna regeländringarna sammantaget kommer att ha en marginell inverkan på myndighetens resursbehov.

Förslaget om att ta bort undantaget från försörjningskravet för alternativt skyddsbehövande som vill återförenas med sin familj i Sverige bedöms inte ha någon större effekt på antalet sökanden eller statens kostnader. Detta med anledning av att denna grupp redan idag är förhållandevis liten. Antalet asylsökanden som de två senaste åren beviljats statusen som alternativt skyddsbehövande har varit cirka 600 per år. Aktuell data visar att en beviljad asylansökan i snitt resulterar i upp till 0,4 ansökningar om familjeåterförening och mer än hälften av dessa avslås. Det innebär att det är färre än 150 anhöriga till alternativt skyddsbehövande per år som beviljas uppehållstillstånd. Därmed är denna grupps inverkan på statens kostnader i utgiftsområde 13 marginell. Om undantaget till försörjningskrav tas bort för denna grupp antas många av de 150 anhöriga per år som idag beviljas uppehållstillstånd få avslag. Det är dock inte givet att dessa individer avstår från att lämna in en ansökan. Statistik visar nämligen att benägenheten att ansöka om uppehållstillstånd för familjeåterförening är stor även om man inte uppfyller kraven för att beviljas tillstånd.<sup>8</sup> Mot bakgrund av detta bedömer Migrationsverket att detta förslag inte kommer att ha någon större inverkan på antalet ansökningar om familjeåterförening.

Vad gäller förslaget om höjd åldersgräns för att få vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning visar Migrationsverkets statistik för perioden 2021-2022 att upp till 600 sökanden per år får beslut i anknytningsärenden och är mellan 18-21 år. Migrationsverket bedömer dock att regeländringen inte kommer att leda till färre ansökningar.

---

<sup>8</sup> Minst en tredjedel av Migrationsverkets avslag inom anknytning beror på att försörjningskravet inte är uppfyllt.

Detta grundar sig i att bestämmelsen är fakultativ vilket sannolikt bidrar till att en sökande ändå vill lämna in en ansökan även om möjligheten till bifall är liten. Detta antagande baseras på det ansökningsbeteende Migrationsverket ser hos sökanden idag inom anknytning, där en relativt stor andel lämnar in ansökningar även om de inte uppfyller alla krav för att beviljas uppehållstillstånd. Sammantaget bedömer därför Migrationsverket att denna grupp fortsatt kommer att lämna in ansökningar i nästan samma utsträckning som idag och vid avslag kommer de sannolikt att ansöka igen efter att rätt ålder är uppnådd.

Avseende möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd på humanitära grunder har även de varit begränsade under den tillfälliga lagens giltighetstid utan att några större ekonomiska effekter kunnat härledas till begränsningen som en isolerad faktor.

Sammanfattningsvis bedömer Migrationsverket att förslagen i lagrådsremissen inte kommer att ha någon större effekt på myndighetens resursbehov, detsamma gäller för kostnaderna i utgiftsområde 13.

De föreslagna ändringarna kan däremot påverka myndighetens utveckling av IT-tjänster, digitalisering och automatisering.

### **Avslutande synpunkter**

Utlänningslagstiftningen har på relativt kort tid genomgått ett flertal förändringar. Ändringar i lagstiftningen innebär ofta att det i en övergångsperiod skapas viss osäkerhet och svårigheter att tillämpa lagstiftningen på ett rättssäkert sätt. Särskilt när lagstiftningen ändras ofta. Det innebär också att förutsägbarheten för den enskilde minskar och att lagstiftningen blir svåröverskådlig. För Migrationsverket innebär det även att betydande resurser behövs för att anpassa verksamheten till ny regelutveckling. Det är därför av stor vikt att förarbetena tydligt anger vilka praktiska skillnader som avses med föreslagna förändringar i lagstiftningen och att ytterligare vägledning ges i de delar där Migrationsverket identifierat att det krävs förtydliganden.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättsliga experterna Christin Skarpsvärd och Helena Cidh Koelmeyer. I den slutliga handläggningen har även biträdande rättschefen Anna Lindblad och rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Mikael Ribbenvik  
Generaldirektör