

2021-05-06

Dnr. 1961-2020/21

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Sammanfattning

Regeringen har i proposition 2020/21:191 Ändrade regler i utlänningslagen lämnat förslag om att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska kunna undantas från kravet på försörjning vid anhöriginvandring. Regeringen har i propositionen även gjort bedömningen att undantag från huvudregeln om försörjningskrav vid anhöriginvandring ska kunna göras om det finns särskilda skäl.

Utskottet föreslår en ändring i regeringens förslag som innebär att alternativt skyddsbehövande inte ska omfattas av möjligheten att undantas från försörjningskravet vid anhöriginvandring samt att undantag från huvudregeln om försörjningskrav vid anhöriginvandring ska kunna göras om det finns synnerliga skäl.

1. Utskottets lagförslag

Ändring i regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Regeringens förslag

Utskottets förslag

5 kap.

3 d §

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 utlännings som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) räknas tidsfristen i

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

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

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

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

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 förelagat före anknytningspersonens inresa i Sverige.

3 f §

Utöver vad som följer av 3 c–3 e §§ får undantag från kraven i 3 b § medges helt eller delvis, om det finns *särskilda* skäl.

Utöver vad som följer av 3 c–3 e §§ får undantag från kraven i 3 b § medges helt eller delvis, om det finns *synnerliga* skäl.

2. Bakgrund

2.1 Ärendet och dess beredning

Migrationskommittén har haft i uppdrag att ta ställning till och lämna förslag om utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar. Den 15 september 2020 överlämnade kommittén betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54). Kommittén föreslår bl.a., i likhet med vad som gäller enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen), att uppehållstillstånd som huvudregel ska vara tidsbegränsade i stället för permanenta och att permanenta uppehållstillstånd endast ska kunna beviljas om utlänningen uppfyller vissa särskilda krav. Kommittén föreslår vidare att uppehållstillstånd ska få beviljas om det finns synnerligen ömmande omständigheter. Dessutom föreslår kommittén att det i vissa fall ska vara möjligt att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till skyddsbehövande m.fl. med tidsbegränsade tillstånd samt att ett skärpt försörjningskrav ska gälla vid anhöriginvandring. En promemoria har därefter utarbetats inom Regeringskansliet där det lämnas förslag gällande uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall, undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar samt uppehållstillstånd av humanitära skäl. Betänkandet och den kompletterande promemorian har remissbehandlats.

Regeringen har i proposition 2020/21:191 Ändrade regler i utlänningslagen, som överlämnades till riksdagen den 29 april 2021, bl.a. föreslagit att flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska vara undantagna från kravet på försörjning vid anhöriginvandring i vissa situationer samt bedömt att undantag från huvudregeln om försörjningskrav vid anhöriginvandring ska kunna göras också om det finns särskilda skäl. Tiden för väckande av motioner till följd av propositionen löper ut den 14 maj 2021.

Vid socialförsäkringsutskottets sammanträde den 6 maj 2021 beslutade utskottet att på initiativ av M-, SD-, KD- och L-ledamöterna påbörja beredningen av vissa förslag till ändringar i regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Regeringens förslag avviker i vissa delar från Migrationskommitténs förslag till ny migrationslagstiftning som redovisas i betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54). De förslag som utskottet nu påbörjat beredningen av överensstämmer i stora delar med Migrationskommitténs förslag och har beretts i samband med framtagandet av propositionen. Utskottet bedömer emellertid att vissa av förslagen kräver kompletterande beredningsåtgärder. Det gäller ändringar om att alternativt skyddsbehövande inte ska omfattas av möjligheten till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring och om att undantag från huvudregeln om försörjningskrav vid anhöriginvandring ska kunna göras om det finns synnerliga skäl.

Utskottet beslutade vid sammanträdet den 6 maj 2021 att i enlighet med 10 kap. 4 § riksdagsordningen inhämta behövliga upplysningar och yttranden över dessa förslag. Utskottets kansli fick i uppdrag att ta fram en promemoria för detta ändamål.

Utskottet önskar synpunkter på promemorians förslag och på vad som i övrigt anförs i promemorian.

2.2 Promemorians disposition

I det inledande avsnittet finns utskottets förslag till ändring i regeringens lagförslag. I avsnitt 2 redogörs kort för ärendets beredning och promemorians disposition. Därefter redovisas i avsnitt 3 gällande ordning. I avsnitt 4 redovisas utskottets överväganden när det gäller vissa undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring och i avsnitt 5 utskottets överväganden när det gäller undantaget från försörjningskravet vid synnerliga skäl. I det avslutande avsnittet (avsnitt 6) behandlas vilka konsekvenser som följer av förslaget.

3. Gällande ordning

Som huvudregel gäller enligt utlänningslagen att uppehållstillstånd på grund av anknytning får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen (5 kap. 3 b § UtL). Från huvudregeln finns flera undantag. Försörjningskravet gäller inte om anknytningspersonen är ett barn, medborgare i Sverige, medborgare i en annan EES-stat eller Schweiz, en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting, en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller har förklarats vara alternativt skyddsbehövande, eller en utlänning som har permanent uppehållstillstånd och som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd för bosättning i minst fyra år (5 kap. 3 c § UtL). Försörjningskravet gäller vidare inte om sökanden är ett barn och anknytningspersonen är barnets förälder. Det gäller inte heller om barnets andra förälder ansöker om uppehållstillstånd tillsammans med barnet (5 kap. 3 d § UtL). Undantag från försörjningskravet får dessutom medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl (5 kap. 3 e § UtL).

I och med införandet av den tillfälliga lagen skärptes försörjningskravet, bl.a. på så sätt att anknytningspersonen inte bara ska kunna försörja sig själv utan även den anhörige som ansöker om uppehållstillstånd (9 § tillfälliga lagen). Även möjligheterna till undantag begränsades och medges vid prövning av anknytning till barn och i vissa särskilt angivna fall om den sökande är ett barn som fötts i Sverige eller om anknytningspersonen är skyddsbehövande (10 § tillfälliga lagen). Enligt den s.k. ventilen finns en möjlighet att göra en individuell bedömning av om det försörjningskrav som ställs upp i undantagsfall skulle vara oförenligt med ett svenskt konventionsåtagande och i sådana fall bevilja uppehållstillstånd (13 § tillfälliga lagen och prop. 2015/16:174 s. 47).

Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (kallat familjeåterföreningsdirektivet) ska inte tillämpas när anknytningspersonen har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna (artikel 3.2). Direktivet påverkar dock inte medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser. Enligt direktivet får ett försörjningskrav ställas upp om ansökan om familjeåterförening lämnas in senare än tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats eller om familjeåterförening är möjlig i ett tredjeland, dvs. ett land utanför EU, med vilket anknytningspersonen eller familjemedlemmen har särskild anknytning (artikel 12.1). Försörjningskrav får också ställas upp när det gäller flyktingar vars familjeband inte har etablerats före inresan, vilket följer av artikel 9.2.

4. Vissa undantag från försörjningskrav vid anhöriginvandring

Utskottets förslag: Undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring i regeringens förslag till 5 kap. 3 d § UtIL ska inte gälla när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande.

Undantaget från försörjningskravet när ansökan om uppehållstillstånd ges in inom tre månader från det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd ska gälla även när anknytningspersonen har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut om vidarebosättning (kvotflyktingar).

Det ska inte anges i lag att det vid tillämpningen av bestämmelsen om undantag från försörjningskravet vid etablerade förhållanden ska 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.

4.1 Regeringens förslag

I propositionen föreslås, i enlighet med vad Migrationskommittén föreslog och på samma sätt som i dag gäller enligt tillfälliga lagen, att undantagen från försörjningskravet ska begränsas och 5 kap. 3 b § UtIL gälla 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 (förslag till 5 kap. 3 d § första stycket 1–3 UtIL).

I propositionen föreslås att i de fall anknytningspersonen är en kvotflykting ska tidsfristen om tre månader räknas från det att kvotflyktingen reser in i Sverige, i stället för när uppehållstillståndet beviljades (förslag till 5 kap. 3 d § andra stycket UtIL). Regeringen föreslår även i tredje stycket att det vid tillämpningen av första stycket 3 ska 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.

Regeringens överväganden finns i proposition 2020/21:191 avsnitt 8.5.2.

4.2 Utskottet

Rätten till familjeåterförening för skyddsbehövande regleras i familjeåterföreningsdirektivet. Av direktivet följer bl.a. att familjeåterförening är en rättighet för flyktingar (dvs. tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som beviljats flyktingstatus enligt Genèvekonventionen). Medlemsstaterna kan ställa vissa villkor för familjeåterförening. Bland dessa villkor kan nämnas försörjningskrav.

Direktivet är inte tillämpligt på anknytningspersoner som har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna. Direktivet är alltså inte tillämpligt på subsidiärt skyddsbehövande, vilket i svensk lagstiftning bl.a. motsvarar alternativt skyddsbehövande.

Direktivet påverkar dock inte medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser. Migrationskommittén föreslog också att alternativt skyddsbehövande skulle få motsvarande rätt till familjeåterförening som konventionsflyktingar. Kommittén föreslog även att samma regler för försörjningskrav skulle gälla för alternativt skyddsbehövande som för konventionsflyktingar. Regeringen gjorde ingen annan bedömning.

Alternativt skyddsbehövande omfattas som nämnts inte av familjeåterföreningsdirektivet och det finns därför ingen skyldighet att ge denna grupp samma rätt till undantag från försörjningskravet som flyktingar. Sverige måste mot bakgrund av de senaste årens omfattande invandring och de stora integrationsutmaningar som Sverige står inför, med ett växande utanförskap, ökande klyftor, trångboddhet och stora problem med våld och kriminalitet, ha en invandring på en nivå som samhället klarar av utifrån ett integrationsperspektiv.

Utskottet anser att alternativt skyddsbehövande i likhet med flyktingar ska ha rätt till familjeåterförening. Det bör dock göras skillnad mellan grupperna när det gäller försörjningskravet. Det finns anledning att påtala att det inte gäller själva rätten till familjeåterförening, utan endast möjligheten till undantag från försörjningskravet. Det är en rimlig utgångspunkt att den som vill återförenas med sina anhöriga i Sverige också kan försörja dem. Krav på försörjning är dessutom ett nödvändigt verktyg för att öka drivkraften för arbete, lyckad integration och för att bryta socialt utanförskap. Om anknytningspersonen inte kommer i arbete och inte har en ordnad boendesituation riskerar dennes anhöriga också att drabbas av utanförskap. Om anknytningspersonen uppfyller försörjningskraven ökar möjligheten för de anhöriga som kommer efter att få en bra tillvaro i Sverige och att lättare kunna integreras.

Alternativt skyddsbehövande ska därför uppfylla försörjningskravet för att ha rätt till anhöriginvandring utom i de fall det finns förutsättningar att göra undantag i enlighet med ventilen om synnerliga skäl.

Vidare föreslår regeringen att tremånadersfristen för kvotflyktingar ska räknas från det att anknytningspersonen rest in i Sverige (5 kap. 3 d § andra stycket UtIL). Utskottet anser att kvotflyktingar bör behandlas på samma sätt som andra flyktingar varför ett sådant förslag inte behöver genomföras, och det var inte heller något som föreslogs av Migrationskommittén.

Regeringen föreslår även att det i 5 kap. 3 d § tredje stycket UtIL ska anges att det vid tillämpningen av bestämmelsen om undantag från försörjningskravet vid etablerade förhållanden ska anses stå klart att ett förhållande är väl etablerat om utlänningsen är

anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige. Ett sådant förslag lämnades inte av Migrationskommittén. Utskottet konstaterar att hänsyn till EU-rätten måste tas vid prövningen i varje enskilt fall.

5. Undantag från försörjningskrav vid synnerliga skäl

Utskottets förslag: Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring ska kunna medges helt eller delvis om det finns synnerliga skäl.

5.1 Regeringens förslag

Regeringens förslag innehåller en ventil för situationer där det framstår som orimligt att uppställa ett försörjningskrav (förslag till 5 kap. 3 f § UtlL). Regeringens förslag innebär att anknytningspersonen helt eller delvis kan undantas från kravet på försörjning vid anhöriginvandring om det finns särskilda skäl och motsvarar nuvarande 5 kap. 3 e § UtlL.

Regeringens överväganden finns i proposition 2020/21:191 avsnitt 8.5.2.

5.2 Utskottet

Utskottet föreslår att utformningen av ventilen i stället utgår från Migrationskommitténs förslag till 5 kap. 3 e § UtlL. Utskottets förslag innebär således att undantag endast ska medges om det finns synnerliga skäl. Migrationskommitténs överväganden finns i betänkandet SOU 2020:54 avsnitt 9.4.2.

I likhet med regeringen anser utskottet att det bör finnas en ventil som gör det möjligt att medge undantag från försörjningskravet i vissa fall. De omständigheter som kan utgöra skäl för undantag enligt ventilen bör i enlighet med vad kommittén anför hänföra sig till situationer när det inte framstår som lämpligt eller rimligt att ställa upp ett försörjningskrav, bl.a. med hänsyn till Sveriges konventionsåtaganden och EU-domstolens praxis. Det kan t.ex. gälla personer som är äldre och har lämnat arbetsmarknaden och har svårt att påverka sin inkomst. Även personer med funktionsnedsättning och som saknar försörjningsförmåga bör undantas. Det kan vidare finnas skäl att medge undantag från försörjningskravet med hänsyn till att anknytningspersonen är arbetsoförmögen på grund av sjukdom som inte endast är tillfällig eller på grund av annan varaktig fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. I de fall en anknytningsperson är delvis arbetsoförmögen kan det finnas skäl att delvis efterge försörjningskravet.

Regeringen ansluter sig till vad remissinstanserna Kammarrätten i Stockholm och Migrationsverket anför och framhåller att de exempel som kommittén angett – och som i huvudsak motsvarar de ovan nämnda – får anses ligga i linje med vad som enligt gällande rätt utgör särskilda skäl. Enligt regeringen är det sannolikt att en bestämmelse som kräver synnerliga skäl inte skulle möjliggöra undantag i alla de situationer som kommittén pekar på (prop. 2020/21:191 s. 112).

Utskottet delar inte regeringens bedömning i denna del. Även rekvisitet ”synnerliga skäl” får anses möjliggöra undantag i de ovan angivna situationerna. Utgångspunkten är dock att det ska vara få personer som undantas från försörjningskravet. Av förarbetena till utlänningslagen framgår att rekvisitet ”särskilda skäl” har ansetts medföra att undantag kan göras för personer inom vissa kategorier, såsom personer som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter (prop. 2009/10:77 s. 25 f.). Utskottet anser inte att undantag ska kunna medges för vissa kategorier på detta sätt. Ventilen bör i stället tillämpas restriktivt efter en prövning av om det i det enskilda fallet med beaktande av samtliga omständigheter föreligger synnerliga skäl. I fall som rör barn ska portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtIL dessutom beaktas.

Några remissinstanser, bl.a. Civil Rights Defenders, UNICEF Sverige och Lunds universitet, uttrycker en tveksamhet om huruvida Migrationskommitténs förslag om rekvisitet ”synnerliga skäl” är förenligt med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utskottet vill därför understryka att det inte bör finnas något utrymme för att i ett enskilt fall upprätthålla huvudregeln om försörjningskrav om det skulle strida mot EU-rätten eller ett svenskt konventionsåtagande. I detta sammanhang bör framhållas att familjeåterföreningsdirektivet ger medlemsstaterna rätt att uppställa ett försörjningskrav. Direktivet har antagits med beaktande av de principer som erkänns i artikel 8 i Europakonventionen, vilket innebär att upprätthållandet av försörjningskravet i de allra flesta fall är förenligt med det svenska konventionsåtagandet (prop. 2015/16:174 s. 47, prop. 2018/19:128 s. 41 och 45–46, MIG 2019:21 och Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/011/2020).

Utskottets förslag till ändringar i fråga bl.a. om försörjningskrav för alternativt skyddsbehövande innebär att ventilen kan bli tillämplig i fler fall. Denna omständighet föranleder dock ingen annan bedömning än att kravet på synnerliga skäl är väl avvägt.

6. Konsekvensanalys

Utskottets bedömning: Förslagen i promemorian leder sammantaget till att de samlade statliga kostnaderna blir lägre jämfört med vad som skulle gälla vid en återgång till utlänningslagens regler. Förslagen medför inte några kostnader för Migrationsverket eller migrationsdomstolarna som inte kan hanteras inom befintliga anslag.

Förslagen väntas leda till att antalet asylsökande och personer som söker uppehållstillstånd på grund av anknytning blir lägre än enligt regeringens förslag. Till följd av det lägre antalet sökta och beviljade uppehållstillstånd förväntas statens totala utgifter för prövning, mottagande och etablering bli lägre än enligt regeringens förslag. Kommunernas och regionernas kostnader för migration minskar på sikt till följd av en förbättrad integration. Förslagen väntas inte medföra några kostnader för Migrationsverket eller migrationsdomstolarna som inte kan hanteras inom befintliga

anslag. Förslagen bedöms inte heller medföra ytterligare kostnader för offentliga biträden.

De ekonomiska konsekvenserna av att förslagen i Migrationskommitténs betänkande En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) införs har beskrivits i det betänkandet. Förslaget om undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring om det finns synnerliga skäl motsvaras av kommitténs förslag.

Ändringen rörande försörjningskrav för alternativt skyddsbehövande bedöms medföra att färre personer beviljas uppehållstillstånd jämfört med regeringens förslag.

Enligt barnkonventionen ska konsekvenserna för barn redovisas i alla åtgärder som påverkar barn. I betänkandets konsekvensanalys gällande barn anges bl.a. att vissa försämringar kan uppstå utifrån ett barnrättsperspektiv till följd av kommitténs förslag. Detsamma torde gälla i fråga om utskottets förslag. Migrationskommittén bedömer att förslagen i betänkandet kommer att påverka jämställdheten mellan könen, bl.a. med hänvisning till att det kan ta längre tid för kvinnor att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd jämfört med män. Utskottet anser att de nu aktuella förslagen kan komma att leda till vissa negativa effekter för kvinnor och således påverka jämställdheten negativt jämfört med en återgång till utlänningslagen. Utskottet bedömer samtidigt att förslagen sammantaget kommer att leda till bättre förutsättningar för en stärkt integration, vilket i sin tur skapar bättre förutsättningar inte minst för kvinnor och barn.

Förslagen bedöms inte ha någon miljöpåverkan.