

Skärpta villkor för anhöriginvandring

*Betänkande av Utredningen om
skärpta villkor för anhöriginvandring*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:95

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1357-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-1358-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forssell

Regeringen beslutade den 11 juli 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av det svenska regelverket för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning, i syfte att åstadkomma en restriktiv och ändamålsenlig reglering (dir. 2024:68). Till särskild utredare förordnades från och med den 19 augusti 2024 verksamhetsområdeschefen, numera rättschefen, Ingrid Utne.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 24 oktober 2024 kanslirådet, numera ämnesrådet, Viktoria Haglund och departementssekretaren Hannah Bierfeldt Lagerblad (Justitiedepartementet). Som experter i utredningen förordnades från och med samma dag den rättsliga experten Teodor Hafner (Migrationsverket) och kammarrättsrådet Johan Axelsson (Kammarrätten i Stockholm).

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 19 augusti 2024 rättssakkunniga Jeanette Witting.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Skärpta villkor för anhöriginvandring* (SOU 2025:95).

Ingrid Utne svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens sakkunniga och experter har kontinuerligt getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen.

Stockholm i september 2025

Ingrid Utne

Jeanette Witting

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	21
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	29
1.2 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	54
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap	56
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	58
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna	60
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	63
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.....	67
1.8 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	70
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.....	80

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb.....	82
2	Utredningens uppdrag och arbete	83
2.1	Utredningens uppdrag	83
2.2	Utredningens arbete.....	83
2.3	Vissa utgångspunkter och avgränsningar	84
3	Internationella regler	87
3.1	Familjeåterföreningsdirektivet	87
3.2	Europakonventionen.....	92
3.3	Barnkonventionen	96
3.4	EU:s rättighetsstadga	97
3.5	Rörlighetsdirektivet.....	98
3.6	VABO-direktivet.....	98
3.7	Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.....	100
3.8	Skyddsgrundsförordningen	101
3.9	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt m.m. ...	102
3.10	Massflyktsdirektivet	103
3.11	Student- och forskardirektivet	103
3.12	Det nya blåkortsdirektivet	104
3.13	ICT-direktivet	105
3.14	Helsingforsavtalet.....	106
3.15	Utträdesavtalet mellan EU och Storbritannien	106
3.16	Andra internationella regelverk	107

4	Nuvarande regler om anhöriginvandring m.m.....	109
4.1	Allmänt om uppehållstillstånd	109
4.2	Nuvarande regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning	110
4.3	Historik	111
4.4	Andra grunder för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige.....	117
4.4.1	Uppehållstillstånd för skyddsbehövande	117
4.4.2	Uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt	119
4.4.3	Uppehållstillstånd av humanitära skäl.....	121
4.4.4	Uppehållstillstånd på grund av vissa typer av verkställighetshinder	122
4.4.5	Varaktigt bosatta i Sverige	124
4.4.6	Uppehållstillstånd för schweiziska medborgare och utlänningar med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat	125
4.5	Om EU/EES-medborgare m.fl.	125
4.5.1	EU/EES-medborgare	125
4.5.2	Brittiska medborgare.....	126
5	Vissa andra utredningar och lagförslag	129
5.1	Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15)	129
5.2	Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1)....	130
5.3	Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31)	130
5.4	Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)	131
5.5	Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53)	132

5.6	Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54).....	133
5.7	Förbättrade förutsättningar för utländska forskare och doktorander att verka i Sverige (Ds 2024:31).....	134
5.8	Självförsörjning som krav för svenskt medborgarskap (Ju2025/00667)	134
5.9	Anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E).....	135
6	Krav för att vara anknytningsperson	137
6.1	Nuvarande regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. utlänningslagen	138
6.2	Överväganden och förslag	143
6.2.1	En mer situationsanpassad reglering om anhöriginvandring.....	143
6.2.2	När anknytningspersonen är svensk eller nordisk medborgare eller har permanent uppehållsrätt i Sverige	147
6.2.3	När anknytningspersonen har uppehållstillstånd	148
6.2.4	När anknytningspersonen är ett barn med skyddsskäl.....	160
6.2.5	En väntetid ska som huvudregel gälla vid anhöriginvandring när anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.....	161
7	Anhöriga som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	173
7.1	Nuvarande regler om anhörigkretsen i 5 kap. utlänningslagen	173
7.2	Överväganden och förslag	185
7.2.1	Reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i situationer som inte omfattas av EU-rätten ska ges en i sin helhet fakultativ utformning.....	185

7.2.2	Regleringen om uppehållstillstånd för icke gemensamma barn knyts till vårdnaden	189
7.2.3	Kravet på att ett barn ska vara ogift för att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder tas bort	192
7.2.4	Mer begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd för en blivande make eller sambo till en person som vistas i Sverige med uppehållstillstånd	194
7.2.5	Regleringen om uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ska finnas kvar och anpassas för att även kunna tillämpas i förlängningssituationer	198
7.2.6	Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en förälder som är vårdnadshavare för och bor tillsammans med, eller utövar umgänge med, ett barn i Sverige ska finnas kvar men förtydligas	203
7.2.7	Den särskilda regleringen som ger möjlighet att ge uppehållstillstånd till utlänningar som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd tas bort	206
7.2.8	Det ska även fortsättningsvis finnas en ventilbestämmelse i utlänningslagen som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd i udda och ömmande situationer	207
7.2.9	Syskon	208
8	Krav på försörjning m.m. som villkor för anhöriginvandring	211
8.1	Olika sätt att mäta fattigdom och ekonomisk standard	212
8.2	Förutsättningar för försörjningsstöd	213
8.3	Förbehållsbelopp vid löneutmätning	215
8.4	Försörjningskravet vid anhöriginvandring enligt 5 kap. 3 b § utlänningslagen	218
8.4.1	Bakgrund	218

8.4.2	Viss internationell praxis	220
8.5	Innebörden av dagens försörjningskrav i 5 kap. 3 b § utlänningslagen	222
8.5.1	Tillämpningen av det nuvarande försörjningskravet i 5 kap. 3 d § utlänningslagen.....	224
8.5.2	Undantag från försörjningskravet.....	225
8.6	Andra försörjningskrav i utlänningslagstiftningen	228
8.6.1	Arbetsstillstånd.....	228
8.6.2	Näringsverksamhet	229
8.6.3	Högre utbildning.....	229
8.6.4	Forskare	230
8.6.5	Permanent uppehållstillstånd	230
8.6.6	Varaktigt bosatt.....	230
8.6.7	Medborgarskap.....	231
8.7	Överväganden och förslag	232
8.7.1	Försörjningskravet vid anhöriginvandring ska även fortsatt knytas till förbehållsbeloppet vid löneutmätning	232
8.7.2	Undantagen från försörjningskravet ska begränsas	237
8.7.3	Försörjningskravet ska gälla även vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.....	245
8.7.4	Överväganden gällande krav på heltäckande sjukförsäkring som villkor för anhöriginvandring	253
9	Skäl att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning	255
9.1	Nuvarande regler om skäl att neka uppehållstillstånd pga. brott m.m.	256
9.1.1	Allmänt om regleringen i 5 kap. 17–17 b §§ utlänningslagen.....	256
9.1.2	5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen.....	256
9.1.3	5 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen.....	258
9.1.4	5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen	259

9.2	Utvisning på grund av brott	261
9.3	Överväganden och förslag	262
9.3.1	Relationsvåld ska särskilt beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning	262
9.3.2	Tillämpningsområdet för 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen utvidgas till att omfatta fler anknytningsärenden	264
9.3.3	Vissa överväganden med anledning av förslagen i SOU 2025:33	268
10	Fortsatt uppehållstillstånd vid ändrade förhållanden....	271
10.1	Den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för anhöriga	272
10.2	Regleringen om fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning	273
10.3	Överväganden och förslag	278
10.3.1	Det ska inte längre vara möjligt att bevilja fortsatt uppehållstillstånd när en anknytningsgrundande relation har upphört på den grunden att utlänningen har särskild anknytning till Sverige	278
10.3.2	Regleringen i 5 kap. 16 § utlänningslagen ska anpassas till regleringen i familjeåterföreningsdirektivet	280
11	DNA-analys i anknytningsärenden	283
11.1	Skyddet mot kroppsliga ingrepp	283
11.1.1	Regeringsformen	283
11.1.2	Europakonventionen	284
11.2	Om DNA och DNA-analys	284
11.3	Den nuvarande regleringen om DNA-analys i anknytningsärenden	285
11.4	Personuppgiftsbehandling vid DNA-analys	293
11.4.1	Allmänt om personuppgiftsbehandling	293

11.4.2	Utlänningsdatalagen m.m.	294
11.4.3	Migrationsverkets hemställen.....	295
11.4.4	Uttalanden i samband med utlänningsdatalagens anpassning till dataskyddsförordningen	296
11.4.5	Sekretessbrytande bestämmelser.....	296
11.5	Överväganden och förslag	297
11.5.1	Regleringen om DNA-analys ska förtydligas på så sätt att det tydliggörs vilka krav som ska ställas på annan bevisning för att sådan analys ska anses obehövlig.....	297
11.5.2	Staten ska även fortsatt stå för kostnaden för DNA-analys	302
11.5.3	Regleringen om personuppgiftsöverföring förtydligas.....	304
12	Anhöriginvandring för särskilda personkategorier	307
12.1	Personkategorier som omfattas av särskilda regler om anhöriginvandring.....	308
12.1.1	Arbetsstagare	308
12.1.2	Forskare	310
12.1.3	Personer med EU-blåkort	310
12.1.4	Personer med ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse.....	312
12.1.5	Personer med försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning samt näringsidkare	312
12.1.6	Studenter.....	313
12.1.7	Personer med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat	315
12.1.8	Personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.....	318
12.2	Överväganden och förslag	319
12.2.1	Inledande anmärkningar och överväganden	319
12.2.2	Anhörigkretsen som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med nationellt uppehållstillstånd för arbete ska begränsas	321

12.2.3	Försörjningskravet vid anhöriginvandring kopplad till arbetskraftsinvandring	323
12.2.4	Regleringen om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat anpassas till minimikraven i VABO-direktivet	325
12.2.5	Ett försörjningskrav vid anhöriginvandring införs för forskare	327
12.2.6	I vissa fall bör försörjningskravet vid anhöriginvandring även fortsatt vara utformat som ett krav på att den anhörige har sin försörjning ordnad under vistelsen i Sverige	329
12.2.7	Krav på heltäckande sjukförsäkring införs som villkor för anhöriginvandring för vissa kategorier anknytningspersoner vid vistelser kortare än ett år	330
12.2.8	Regleringen i 21 kap. 4 § utlänningslagen anpassas till regleringen i massflyktsdirektivet	334
12.2.9	En uttrycklig reglering införs om skäl att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning i situationer som omfattas av specialreglering	335
12.2.10	Effekter av föreslagna ändringar i 5 kap. utlänningslagen vid tillämpningen av särskilda regler för anhöriginvandring	336
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	339
13.1	Ikraftträdande	339
13.2	Övergångsbestämmelser	339
14	Konsekvenser	343
14.1	Inledning	343
14.2	Vilka berörs av förslagen?	344
14.3	EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden	345
14.4	Övergripande om förslagets konsekvenser och nollalternativet	346

14.5	Konsekvenser för Migrationsverket	349
14.6	Konsekvenser för utlandsmyndigheterna	358
14.7	Konsekvenser för domstolarna.....	358
14.8	Konsekvenser för Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Kriminalvården	361
14.9	Konsekvenser för Rättsmedicinalverket	362
14.10	Konsekvenser för enskilda	363
14.11	Särskilt om konsekvenser för barn	368
14.12	Konsekvenser för företag.....	371
14.13	Konsekvenser för kommuner och regioner	372
14.14	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.....	373
14.15	Konsekvenser för jämställdheten och det integrationspolitiska målet	374
14.16	Bedömning av ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	378
14.17	Utvärdering av förslagen.....	378
15	Författningskommentar	381
15.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	381
15.2	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	408
15.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap	410
15.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.....	412
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2024:68.....	415
Bilaga 2	Rådets direktiv 2003/86/EG	431

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av det svenska regelverket för anhöriginvandring i syfte att åstadkomma en restriktiv och ändamålsenlig reglering. I uppdraget har bl.a. ingått att:

- ta ställning till hur möjligheterna att vara anknytningsperson kan begränsas för vissa utlänningar,
- ta ställning till hur anhörigkretsen för uppehållstillstånd på grund av anknytning kan begränsas,
- föreslå hur försörjningskraven vid anhöriginvandring kan skärpas,
- analysera i vilken utsträckning det är möjligt att införa krav på heltäckande sjukförsäkring som villkor för anhöriginvandring, och
- ta ställning till hur nuvarande bestämmelser om DNA-analys vid anhöriginvandring bör ändras för att möjliggöra en utökad användning,

Nedan följer en sammanfattning av utredningens förslag.

Krav för att vara anknytningsperson

En mer situationsanpassad reglering om anhöriginvandring

När de nuvarande reglerna om anhöriginvandring i 5 kap. utlänningslagen (2005:716) infördes var det med utgångspunkten att enhetliga regler skulle gälla för alla personer i Sverige, oavsett medborgarskap. Utredningen föreslår i stället att regleringen om anhöriginvandring ska bli mer situationsanpassad, på så sätt att olika krav och förutsättningar i vissa avseenden ska gälla för olika personkategorier. I fråga

om vilka krav som ska ställas för att vara anknytningsperson vid anhöriginvandring föreslår utredningen följande.

För att *en svensk eller nordisk medborgare, eller person med permanent uppehållsrätt i Sverige*, ska kunna vara anknytningsperson ska det, i likhet med vad som gäller i dag, krävas att personen är bosatt i Sverige.

För att *en person med uppehållstillstånd i Sverige* ska kunna vara anknytningsperson ska det, utöver bosättning, krävas att personen antingen har permanent uppehållstillstånd eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år och välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Förslaget innebär att det för personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd införs ett krav på minsta giltighetstid för tillståndet, vilket är ett nytt krav. Samtidigt innebär förslaget att det nuvarande kravet på att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ha beviljats på någon av vissa särskilt angivna grunder för att tillståndsinnehavaren ska kunna vara anknytningsperson utgår. I fråga om de närmare förutsättningarna för anhöriginvandring ska det däremot i vissa avseenden göras en åtskillnad mellan olika anknytningspersoner utifrån tillståndsgrund.

För att *ett ensamkommande barn* ska kunna vara anknytningsperson i förhållande till sina föräldrar föreslår utredningen att det, i likhet med vad som gäller i dag, inte ska ställas krav på vilken typ av uppehållstillstånd som har beviljats barnet. Vidare föreslår utredningen att det nuvarande kravet på att ett sådant barn ska vara ogift för att kunna vara anknytningsperson i förhållande till sina föräldrar ska tas bort.

En väntetid vid anhöriginvandring införs

Utredningen föreslår att det för att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna beviljas som huvudregel ska krävas att anknytningspersonen har vistats i Sverige med uppehållstillstånd sedan minst två år när ansökan om uppehållstillstånd för familjemedlemmen ges in. Vissa ärenden ska vara undantagna från väntetiden, däribland ärenden som gäller ensamkommande barn och vissa ärenden

som gäller flyktingar. Det ska också vara möjligt att göra undantag från väntetiden om det finns särskilda skäl.

Anhöriga som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning

Enligt nuvarande regler i 5 kap. 3 § utlänningslagen har en utlänning som är make, sambo eller barn till en anknytningsperson i Sverige en principiell rätt till uppehållstillstånd. Den tvingande regleringen är utformad med utgångspunkt i familjeåterföreningsdirektivet men omfattar alla anknytningspersoner, oavsett medborgarskap eller grund för uppehållstillstånd. Utredningen föreslår att regleringen om anhöriginvandring för situationer som inte omfattas av EU-rätten i stället ska ges en i sin helhet fakultativ utformning, även för situationer som rör den närmaste familjen. Förslaget innebär bl.a. att anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen inte längre ska ge någon principiell *rätt* till anhöriginvandring för alternativt skyddsbehövande eller för personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder av motsvarande skäl, utan endast en sådan *möjlighet*. Samma sak ska gälla när anknytningspersonen är svensk eller nordisk medborgare, eller har permanent uppehållsrätt i Sverige. Förslaget innebär att möjligheterna att beakta omständigheter som talar mot att bevilja uppehållstillstånd kommer att bli större i anknytningsärenden som inte omfattas av EU-rätten.

Vidare lämnar utredningen följande förslag:

- Rätten eller möjligheten till uppehållstillstånd för icke gemensamma barn ska knytas till vem som har vårdnaden om barnet.
- Kravet på att ett barn ska vara ogift för att en rätt eller möjlighet för barnet att få uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder, eller förälderns make eller sambo, ska tas bort.
- Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som har för avsikt att gifta sig eller bli sambo med en person som har uppehållstillstånd i Sverige ska begränsas till att omfatta situationer när orsaken till att anknytningspersonen och utlänningen inte levt tillsammans i hemlandet varit att det varit omöjligt på grund av att förhållandet inte accepterats där.

- Den nuvarande regleringen som ger möjlighet att ge uppehållstillstånd till en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd ska tas bort.
- Den nuvarande regleringen som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen (exempelvis unga hemmavarande vuxna) ska bli bättre anpassad för att även kunna tillämpas i förlängningsärenden.

Krav på försörjning m.m. som villkor för anhöriginvandring

Enligt nuvarande regler i 5 kap. utlänningslagen får uppehållstillstånd på grund av anknytning som utgångspunkt endast ges om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen samt har en lämplig bostad. Utredningen föreslår att möjligheterna att göra undantag från försörjningskravet ska begränsas, dels på så sätt att det nuvarande undantaget när anknytningspersonen är flykting anpassas till regleringen i familjeåterföreningsdirektivet, dels på så sätt att den nuvarande möjligheten att göra undantag från kravet vid särskilda skäl begränsas till att gälla i vissa anknytningssituationer. I andra anknytningssituationer ska det i stället krävas synnerliga skäl för undantag.

Utredningen föreslår också att försörjningskravet vid anhöriginvandring som utgångspunkt ska gälla även vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, vilket är en skillnad i förhållande till vad som gäller i dag. Vid prövningen av en sådan ansökan ska dock även familjemedlemmens, och andra familjemedlemmars, inkomster kunna beaktas vid bedömningen av om kravet är uppfyllt.

Skäl att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning

Utredningen föreslår att det ska införas ett förtydligande i utlänningslagen av innebörden att tidigare våld eller kränkningar mot anknytningspersonen, eller någon annan familjemedlem, ska beaktas särskilt i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte omfattas av EU-rätten. Vidare lämnas förslag som innebär

att möjligheten att neka uppehållstillstånd kommer att bli större i vissa sådana ärenden.

Fortsatt uppehållstillstånd vid ändrade förhållanden

Utredningen föreslår att möjligheten att bevilja fortsatt uppehållstillstånd när en anknytningsgrundande relation har upphört på grund av att sökanden har särskild anknytning till Sverige (vilket i praxis tillämpas som ett krav på två års heltidsanställning) ska tas bort. Vidare föreslås att regleringen ska ändras på så sätt att det när ett anknytningsgrundande förhållande har upphört ska vara möjligt att bevilja fortsatt uppehållstillstånd för sökanden om omständigheterna är särskilt ömmande, i stället för om starka skäl talar för att sökanden ska ges fortsatt uppehållstillstånd, vilket innebär en anpassning till EU-rätten.

Utredningen föreslår också att tillämpningsområdet för regleringen om fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning ska utvidgas till att även omfatta vissa andra situationer när ett tidigare anknytningsgrundande förhållande inte kan läggas till grund för att bevilja fortsatt uppehållstillstånd, exempelvis på grund av att anknytningspersonen har förlorat sitt uppehållstillstånd eller lämnat Sverige. Även detta innebär en anpassning till EU-rätten.

DNA-analys i anknytningsärenden

Utredningen föreslår att regleringen om DNA-analys i anknytningsärenden ska ändras på så sätt att det ska bli tydligare vilka krav som ska ställas på annan åberopad bevisning för att en DNA-analys ska anses obehövlig. Förslaget syftar till att säkerställa att DNA-analys kommer till användning i sådana fall där omständigheterna ger anledning att tvivla på de åberopade släktskapsförhållandena. Det föreslås också att regleringen om DNA-analys ska utvidgas till att omfatta fler anknytningsärenden.

Vidare föreslås en ändring i utlänningsförordningen i syfte att tydliggöra vilka uppgifter som ska överföras från Migrationsverket till Rättsmedicinalverket i samband med DNA-analys.

Anhöriginvandring för särskilda personkategorier

Utöver ändringar i 5 kap. utlänningslagen föreslår utredningen vissa ändringar av de regler om anhöriginvandring som finns i andra delar av utlänningslagstiftningen. Bland annat föreslås följande:

- Anhörigkretsen som ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med nationellt uppehållstillstånd för arbete ska begränsas till make, sambo och barn under 18 år.
- Regleringen om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska anpassas efter regleringen i det s.k. VABO-direktivet, vilket bl.a. innebär en skärpning av anhörigkretsen och att ett försörjningskrav införs.
- Ett försörjningskrav vid anhöriginvandring ska införas för forskare.
- Försörjningskravet vid anhöriginvandring kopplad till arbetskraftsinvandring ska gälla även vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.
- I vissa situationer där det som villkor för anknytningspersonens eget uppehållstillstånd uppställs ett krav på försäkringsskydd ska ett motsvarande krav införas som villkor för anhöriginvandring.
- Regleringen i 21 kap. 4 § utlänningslagen ska anpassas efter regleringen i massflyktsdirektivet.

Ikraftträdande m.m.

Utredningen föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027 men att den föreslagna väntetiden inte ska tillämpas i ärenden som har inletts hos Migrationsverket före ikraftträdandet.

Summary

The Inquiry's remit

The Inquiry's remit was to review the Swedish regulatory framework for family member immigration with the aim of achieving restrictive and effective regulation. The remit included:

- considering how the possibilities to be a sponsor may be limited for certain aliens,
- considering how the circle of relatives eligible for residence permits based on family ties could be restricted,
- proposing how to tighten the maintenance requirements in cases of family member immigration,
- analysing the extent to which it is possible to introduce a requirement for comprehensive health insurance as a condition for family member immigration, and
- considering how current provisions on DNA analysis on family member immigration should be amended to enable increased use.

A summary of the Inquiry's proposals follows below.

Requirements to be a sponsor

A more situational regulation on family member immigration

When the current rules on family member immigration in Chapter 5 of the Aliens Act (2005:716) were introduced, the starting point was that uniform rules should apply to all individuals in Sweden, regardless of citizenship. The Inquiry proposes instead that the rules on family member immigration should be more situational, in such a

way that different requirements and conditions should apply in certain respects to different categories of people.

On the issue of what the requirements should be to be a sponsor in cases of family member immigration, the Inquiry proposes the following.

For a *Swedish or Nordic citizen, or a person with permanent right of residence in Sweden* to be a sponsor, as is the case today, the person should be living in Sweden.

For a *person with a residence permit in Sweden* to be sponsor, the person should, in addition to being a resident in Sweden, be required either to have a permanent residence permit, or a temporary residence permit valid for at least one year and well-founded prospects of being granted a permanent residence permit. This proposal introduces a new requirement for individuals with temporary residence permits – a minimum validity period for the permit. At the same time, the proposal removes the current requirement that a temporary residence permit has to have been granted on one of several specifically stated grounds for the permit holder to be a sponsor. However, on the issue of more specific conditions for family member immigration, distinctions should be made in certain respects between different sponsors on the basis of their permit.

For an *unaccompanied minor* to be a sponsor in relation to their parents, the Inquiry proposes that, as is currently the case, there should not be a requirement on what type of residence permit the child is granted. Furthermore, the Inquiry proposes the removal of the current requirement that such a child should be unmarried to be a sponsor in relation to their parents.

A waiting period for family member immigration should be introduced

The Inquiry proposes that, as a general rule, for an application for a residence permit based on family ties to a person with a temporary residence permit to be granted, the sponsor must have lived in Sweden with a residence permit for at least two years at the time the application is submitted. Certain cases should be exempt from the waiting period, including cases relating to unaccompanied minors and certain cases involving refugees. It should also be possible to make exceptions to the waiting period if there are special grounds to do so.

Relatives who can be granted residence permits on grounds of personal ties

Under the present regulations of Chapter 5 of the Aliens Act, a person who is a spouse, cohabitee or child of a sponsor in Sweden has a fundamental right to a residence permit on grounds of personal ties. The binding regulation is designed based on the Family Reunification Directive, but applies to all sponsors, regardless of citizenship or the basis for their residence permit. The Inquiry proposes that the regulation on family member immigration for situations not covered by EU law instead be entirely optional in its design, even in cases involving the immediate family. One of the implications of the proposal is that the regulations on personal ties in Chapter 5 of the Aliens Act would, as a starting point, no longer provide a fundamental right to family member immigration for persons in need of subsidiary protection or for those granted residence permits due to enforcement impediments on similar grounds, but rather, would just be a possibility. The same should apply when the sponsor is a Swedish or Nordic citizen or a person with permanent right of residence in Sweden. The proposal increases the scope for considering circumstances that argue against granting a residence permit in family immigration cases not covered by EU law.

The Inquiry also submits the following:

- The right to, or possibility of obtaining residence permits for non-joint children should be linked to who has custody of the child.
- The requirement that a child should be unmarried to have the right or possibility to obtain a residence permit based on a connection to a parent, or the parent's spouse or cohabitee, should be removed.
- The possibility to grant a residence permit to an alien who has the intention of marrying or cohabiting with a person who has a residence permit in Sweden should be limited to situations where the sponsor and the alien have not been able to live together in their country of origin due to their relationship not being accepted there.

- The current provisions that allow the possibility to grant a residence permit to an alien of Swedish origin, or one who has lived in Sweden for a long time with a residence permit, should be withdrawn.
- The current provisions that allow for the possibility to grant a residence permit to close relatives outside the core family (for example, young stay-at-home adults), should be better adapted to also apply in extension cases.

Requirement for maintenance etc. as a condition for family member immigration

According to the current rules in Chapter 5 of the Aliens Act, residence permits based on family ties are generally only given if the sponsor can earn a living for themselves and the family member, and that they have suitable housing. The Inquiry proposes that the possibilities for making exceptions to the financial support requirement be limited, partly by aligning the current exception for refugees more closely with the Family Reunification Directive, and partly by restricting the current possibility to make exceptions due to special circumstances to apply only in certain family situations involving family ties. In other sponsoring situations, there should be exceptional grounds for exceptions instead.

Furthermore, the Inquiry proposes that the maintenance requirement should, as a general rule, also apply when assessing an application for an extension of a residence permit based on family ties. This represents a change from the current provisions. However, when assessing such an application, the income of the family member and of other family members may be taken into account when assessing whether the requirement is met.

Grounds for denying residence permits based on family ties

The Inquiry proposes the introduction of a clarification in the Aliens Act, stating that previous violence or abuse against the sponsor or another family member should be specifically considered in cases

concerning residence permits based on family ties not covered by EU law. Additionally, the Inquiry proposes changes that will increase the possibility to deny a residence permit in some sponsoring cases not covered by EU law.

Extension of residence permits due to changes in circumstances

The Inquiry proposes that the possibility to grant continued residence permits when a sponsorship based on personal ties has ended due to the applicant having special ties to Sweden, (which is currently interpreted in practice as a requirement for full-time employment for two years), should be removed. Furthermore, it is proposed that the regulations should be changed in such a way that when a relationship based on personal ties has ended, it should be possible to grant continued residence permits for applicants if the circumstances are particularly distressing, rather than if good reasons speak in favour of granting a continued residence permit. This would mean adapting it to EU law.

The Inquiry also proposes that the scope of application for the provision on extending a residence permit when the relationship has ended is expanded to cover other situations where a relationship based on personal ties cannot be cited as a reason for granting an extended residence permit (for example, when the sponsor has lost their residence permit or left Sweden.) This also involves adapting to EU law.

DNA analysis in cases based on personal ties

The Inquiry proposes that the provision on DNA analysis in cases based on personal ties should be amended to clarify the requirements for other types of evidence that must be presented for a DNA analysis to be considered unnecessary. The purpose of the proposal is to ensure that DNA analysis will be used in cases where circumstances provide a reason to doubt the cited family relationship. The Inquiry also proposes that the regulation on DNA analysis should be expanded to cover more types of family ties situations.

Furthermore, an amendment is proposed in the Aliens Ordinance aiming to clarify which data should be sent by the Swedish Migration Agency to the National Board of Forensic Medicine in conjunction with a DNA analysis.

Family member immigration for specific categories of people

In addition to the amendments in Chapter 5 of the Aliens Act, the Inquiry proposes certain amendments to the rules relating to family member immigration in other parts of the immigration legislation. This includes the following:

- The circle of relatives that can be granted residence permits on the grounds of ties to a person with a national residence permit for work should be limited to spouses, cohabitees and children under the age of 18.
- The provision concerning residence permits for family members of individuals who hold the status of long-term resident in another EU country will be aligned with the provisions of the Long-Term Residents Directive. This includes tightening the definition of the ‘circle of relatives’ and the introduction of a financial maintenance requirement.
- A maintenance requirement for family member immigration should be introduced for researchers.
- The maintenance requirement for family member immigration linked to labour immigration should also apply when examining an application for a continued residence permit.
- In certain situations where a requirement for insurance coverage is imposed as a condition for the sponsor’s own residence permit, a corresponding requirement should be introduced as a condition for family member immigration.
- The provision in Chapter 21, Section 4 of the Aliens Act should be adapted to the provisions in the EU Temporary Protection Directive.

Entry into force, etc.

The Inquiry proposes that the changes should enter into force on 1 January 2027, but that the proposed waiting time should not be adapted in matters already under way at the Swedish Migration Agency before it enters into force.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att nuvarande 5 kap. 3 b, 3 d, 3 f och 3 g §§ ska betecknas 5 kap. 3 f–3 i §§,

dels att 5 kap. 3, 3 a, 3 c och 3 e §§, de nya 5 kap. 3 f–3 i §§, 5 kap. 16 och 17–18 §§, 5 b kap. 19 §, 6 a kap. 9–10 a §§, 6 b kap. 14 §, 7 kap. 3 §, 12 kap. 18 §, 13 kap. 15 och 16 §§, 21 kap. 4 § och rubriken närmast före 5 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 3 b och 3 d §§, och närmast före 3 a–3 f och 3 i §§ rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**Uppehållstillstånd på grund
av anknytning**

5 kap.

**Uppehållstillstånd på grund
av anknytning till bl.a. svenska
medborgare**

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

3 §¹

Uppehållstillstånd *på grund av
anknytning till en person (anknyt-
ningspersonen) som är bosatt i
Sverige och är svensk eller nordisk
medborgare eller har permanent
uppehållsrätt får, om inte annat
följer av 17 § andra stycket, ges till
en utlänning som är*

¹ Senaste lydelse 2023:652. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

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 skydds-

1. anknytningspersonens make eller sambo,

2. barn till anknytningspersonen och anknytningspersonens make eller sambo,

3. barn till anknytningspersonen, om barnet står under hans eller hennes vårdnad, eller

4. barn till anknytningspersonens make eller sambo, om barnet

behövande, 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 och 2 ska även beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till (anknytningspersonen) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt

står under makens eller sambons vårdnad.

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. *Med barn i första stycket 2 och 3 likställs även ett barn som avses bli adopterat av anknytningspersonen om adoptionsbeslutet kommer att meddelas av svensk domstol eller annars erkänns i Sverige. Något krav på att barnet ska stå under anknytningspersonens vårdnad gäller inte i dessa fall.*

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

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till personer med uppehållstillstånd i Sverige

3 a §²

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

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som är bosatt i Sverige och har permanent uppehållstillstånd eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år och välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av andra stycket eller 17 a–b §§, ges till en utlänning som är

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

1. anknytningspersonens make eller sambo,

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 hemlan-

² Senaste lydelse 2023:652.

det 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 hus-håll 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. barn till anknytningspersonen och anknytningspersonens make eller sambo,

3. barn till anknytningspersonen, om barnet står under hans eller hennes vårdnad, eller

4. barn till anknytningspersonens make eller sambo, om barnet står under makens eller sambons vårdnad.

Första stycket gäller inte om anknytningspersonen

1. har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap.

2. är alternativt skyddsbehövande eller har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § av motsvarande skäl.

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 §.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan person som avses i andra stycket 2 som är bosatt i Sverige och har ett sådant uppehållstillstånd som anges i första stycket får, om inte annat följer av 17 § andra stycket, ges till en utlänning som är

- 1. anknytningspersonens make eller sambo,*
- 2. barn till anknytningspersonen och anknytningspersonens make eller sambo,*
- 3. barn till anknytningspersonen, om barnet står under hans eller hennes vårdnad, eller*
- 4. barn till anknytningspersonens make eller sambo, om barnet står under makens eller sambons vårdnad.*

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. Med barn i första stycket 2 och 3 samt tredje stycket 2 och 3 likställs även ett barn som avses bli adopterat av anknytningspersonen om adoptionsbeslutet kommer att meddelas av svensk domstol eller annars erkänns i Sverige. Något krav på att barnet ska stå under anknytningspersonens vårdnad gäller inte i dessa fall.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till barn

3 b §

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett barn som är flykting och 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 har lämnats ensamt efter ankomsten, ska ges till en utlänning som är barnets förälder, om inte annat följer av 17 a § första stycket.

Utöver vad som anges i första stycket får uppehållstillstånd ges till en utlänning som är förälder till ett barn som är alternativt skyddsbehövande om barnet har kommit till Sverige under sådana omständigheter som anges i första stycket.

Utöver vad som anges i första och andra styckena ska uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande ges till en utlänning som är förälder till barnet, eller en annan vuxen 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.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett barn som är bosatt i Sverige och är svensk eller

nordisk medborgare eller har permanent uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd får ges till en utlännings som

1. är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med barnet, eller

2. utövar umgänge med barnet, som inte är av begränsad omfattning.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning i särskilda situationer

3 c §

Kraven i 3 b § gäller inte om anknytningspersonen är ett barn.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan anknytningsperson som avses i 3 § första stycket får ges till en utlännings som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med anknytningspersonen, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges.

Kraven i 3 b § gäller inte heller när anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz, om

1. utlännings är anknytningspersonens make eller sambo, och

2. utlännings och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan anknytningsperson som avses i 3 a § första eller tredje stycket får ges till en sådan utlännings som avses i första stycket i denna bestämmelse, under de förutsättningar som anges där, om det är fråga om ett förhållande som etablerats redan i hemlandet och orsaken till att anknytningspersonen och utlännings inte levt tillsammans där varit att detta varit

omöjligt på grund av att förhållandet inte accepterats.

Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd enligt första eller andra styckena får, om inte annat följer av 17 § andra stycket, uppehållstillstånd på grund av anknytning till samma anknytningsperson även ges till utlänningens barn, om barnet står under utlänningens vårdnad.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan anknytningsperson som avses i 3 § första stycket eller 3 a § första eller tredje stycket får ges till en utlänning som på annat sätt än vad som i övrigt anges i detta kapitel är nära anhörig till anknytningspersonen, om utlänningen har ingått i samma hushåll som anknytningspersonen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. En utlänning som är nära anhörig till anknytningspersonen och som tidigare har haft uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till honom eller henne får beviljas uppehållstillstånd om utlänningen ingår i samma hushåll som anknytningspersonen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna.

*Uppehållstillstånd på grund
av annan särskild anknytning
till Sverige*

3 d §

*Utöver vad som framgår av 3–
3 c §§ får uppehållstillstånd bevil-
jas en utlänning som har särskild
anknytning till Sverige, om det finns
synnerliga skäl.*

*Krav på vistelsetid i Sverige för
vissa anknytningspersoner*

3 e §

*Kraven i 3 b § gäller inte om
utlänningen är ett barn som har fötts
i Sverige och anknytningsperso-
nen är förälder till barnet och
sammanbor med barnet i Sverige.*

*Om anknytningspersonen har
ett tidsbegränsat uppehållstillstånd
får uppehållstillstånd på grund av
anknytning till honom eller henne
enligt 3 a eller 3 c § beviljas endast
om anknytningspersonen har vistats
i Sverige med uppehållstillstånd
sedan minst två år när ansökan
om uppehållstillstånd på grund av
anknytning ges in.*

*Kravet på vistelsetid i första
stycket gäller inte om*

*1. anknytningspersonen är flyk-
ting och familjebanden mellan
utlänningen och anknytningsperso-
nen etablerats innan anknytnings-
personens inresa i Sverige, eller*

*2. utlänningen är ett barn som
har fötts i Sverige och anknytnings-
personen är barnets förälder och
sammanbor med barnet i Sverige.*

*Utöver vad som framgår av
andra stycket får undantag från*

kravet på vistelsetid i första stycket medges om det finns särskilda skäl.

Krav på försörjning och bostad för uppehållstillstånd på grund av anknytning

3 b §

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 3 eller 3 a § får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Detta gäller *dock inte* vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

3 f §³

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 3–3 c §§ får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Detta gäller *även vid* prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Kraven på försörjning och bostad i första stycket gäller inte om

1. anknytningspersonen är ett barn,

2. utlänningen är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige, eller

3. anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz, utlänningen är anknytningspersonens make eller sambo och utlänningen och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

³ Senaste lydelse av 3 b § 2023:652.

3 d §

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

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

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

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

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

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

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.

3 g §⁴

Om anknytningspersonen är flykting gäller kraven *på försörjning och bostad* i 3 f § första stycket 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 *anknytningspersonen eller utlänningen* har en särskild anknytning till, eller

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

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

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

3 h §⁵

Utöver vad som följer av 3 f § *andra stycket och* 3 g § får undantag från kraven *på försörjning och bostad* i 3 f § första stycket medges helt eller delvis, om det finns sär-

⁴ Senaste lydelse av 3 d § 2023:652.

⁵ Senaste lydelse av 3 f § 2021:765.

skilda skäl och ansökan gäller en sådan utlännings som avses i 3 § första stycket, 3 a § första eller tredje stycket eller 3 c § andra, tredje eller fjärde stycket. Om ansökan gäller en sådan utlännings som avses i 3 c § första stycket får undantag från kraven medges, helt eller delvis, om det finns synnerliga skäl.

*Giltighetstiden för
uppehållstillstånd på grund
av anknytning*

3 g §

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till en utlännings som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 eller 3 a § på grund av anknytning till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller som beviljas i andra fall enligt 3 a § första eller tredje stycket, ska vara tidsbegränsat och gälla i två år.

3 i §⁶

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 a–c §§ på grund av anknytning till en utlännings som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen. I fall som avses i 3 c § tredje stycket ska dock barnets uppehållstillstånd gälla för samma tid som föräldrarnas uppehållstillstånd.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3–3 c §§ på grund av anknytning till någon som är svensk eller nordisk medborgare eller har permanent uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd, eller som beviljas enligt 3 d §, ska vara tidsbegränsat och gälla i två år. I fall som avses i 3 c § tredje stycket ska dock barnets uppehålls-

⁶ Senaste lydelse av 3 g § 2021:765.

Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas enligt 3 *eller* 3 a § ska det gälla i två år. Upphållstillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen. En utlänning som med stöd av 3 § första stycket 1 *eller* 2 b *eller* 3 a § första stycket 1 *eller andra stycket* har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas ett nytt uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om en utlänning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 3 *eller* 3 a § och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.

tillstånd gälla för samma tid som förälderns uppehållstillstånd.

Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas enligt 3–3 d §§ ska det gälla i två år. Upphållstillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen. En utlänning som med stöd av 3 § första stycket 1 *eller* 4, 3 a § första stycket 1 *eller* 4 *eller tredje stycket* 1 *eller* 4 *eller* 3 c § första–tredje stycket har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas ett nytt uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om en utlänning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 3–3 d §§ och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.

16 §⁷

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning som med stöd av 3 § första stycket 1 *eller* 2 b *eller* 3 a § första stycket 1 *eller andra stycket* har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som inte kan få *ett nytt* sådant uppehållstillstånd för att förhållandet har upphört, om

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning som med stöd av 3 § första stycket 1 *eller* 4, 3 a § första stycket 1 *eller* 4 *eller tredje stycket* 1 *eller* 4 *eller* 3 c § första–tredje stycket har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som inte kan få *fortsatt* sådant uppehållstillstånd för att förhållandet har upphört *eller för att*

⁷ Senaste lydelse 2021:765.

förhållandet av annan anledning inte kan läggas till grund för att bevilja fortsatt uppehållstillstånd, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,

2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller

3. andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd.

1. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller

2. omständigheterna på annat sätt är särskilt ömmande.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.

17 §⁸

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 a första stycket, 3 b första eller tredje stycket eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 §, 3 a § tredje stycket, 3 b § andra eller fjärde stycket eller 3 c § ska det särskilt beaktas om

1. utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas,

2. utlänningen tidigare har utsatt anknytningspersonen eller

⁸ Senaste lydelse 2022:1015.

annan familjemedlem för våld eller annan allvarlig kränkning av hans eller hennes frihet eller frid, eller

3. det föreligger sådana omständigheter som anges i 17 a eller 17 b §.

Uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Uppehållstillstånd för ett barn på grund av anknytning enligt detta kapitel får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Uppehållstillstånd ska inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

17 a §⁹

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

Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 a § första stycket eller 3 b § första eller tredje stycket om

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

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

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

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

Uppehållstillstånd får vägras även i sådana fall som avses i 3 a § första stycket 1 eller 4, om

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

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

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

⁹ Senaste lydelse 2023:652.

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

17 b §¹⁰

Upphållstillstånd *skall* vägras i de fall som avses i 3 § första stycket 1 eller 2 b om den person till vilken anknytning åberopas är gift med en annan person och sammanlever med den personen i Sverige.

Upphållstillstånd *ska* vägras i sådana fall som avses i 3 a § första stycket 1 eller 4 om anknytningspersonen är gift med en annan person och sammanlever med den personen i Sverige.

18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med stöd av 3 *eller* 3 a §,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med stöd av 3–3 d §§,

4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–4, 3 a § första stycket 1–4 *eller andra stycket* har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket, 3 a § första *eller tredje stycket*, 3 b § första, *andra eller fjärde stycket* eller 3 c § har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

¹⁰ Senaste lydelse 2006:220.

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 § första stycket 5,
6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 b § tredje stycket,
7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 d §,
8. följande villkor är uppfyllda:
- a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,
- b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller
- c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,
9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,
10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller
11. det annars finns synnerliga skäl.

5 b kap.

19 §¹¹

Familjemedlemmar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 till den som har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 §, ska beviljas uppehållstillstånd, om inte något annat följer av andra eller tredje stycket. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma

Uppehållstillstånd på grund av anknnytning till en person som har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 §, ska ges till en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 a § första stycket om familjemedlemmen har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden

¹¹ Senaste lydelse 2019:1208.

tid som anknytningspersonens tillstånd.

samt, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kommer att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Undantag från kravet på att familjemedlemmen ska ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

För barn som åberopar anknytning till den som har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 § eller till hans eller hennes make eller sambo gäller 5 kap. 17 § andra stycket.

Upphållstillstånd får vägras i fall som avses i 5 kap. 17 a och 17 b §§.

6 a kap.

9 §¹²

En familjemedlem som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 till den som har ett EU-blåkort, eller till den som har haft ett EU-blåkort och beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska beviljas uppehållstillstånd om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Försörjningskravet gäller inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som EU-blåkortet eller, om anknytningspersonen har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, högst två år i taget.

Upphållstillstånd på grund av anknytning till en person som har ett EU-blåkort, eller till en person som har haft ett EU-blåkort och beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ges till en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 a § första stycket om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som EU-blåkortet eller, om anknytningspersonen har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, högst två år i taget.

¹² Senaste lydelse 2024:1220.

Undantag från försörjningskravet i första stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

För barn som återopar anknytning till den som har EU-blåkort, eller till den som har haft ett EU-blåkort och beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller till hans eller hennes make eller sambo gäller 5 kap. 17 § andra stycket.

Uppehållstillstånd får vägras i fall som avses i 5 kap. 17 a och 17 b §§.

10 §¹³

Bestämmelserna om uppehållstillstånd för familjemedlemmar i detta kapitel gäller inte för familjemedlemmar till

1. EES-medborgare som har rätt till fri rörlighet i Sverige,
2. medborgare i Schweiz som har rätt till fri rörlighet i Sverige, eller
3. innehavare av ett EU-blåkort som har en flyktingstatusförklaring eller en alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige.

Vid tillämpning av bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. likställs en innehavare av ett EU-blåkort som har en flyktingstatusförklaring eller en alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige med en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §.

10 a §

En familjemedlem som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 till en utlänning som har haft ett EU-blåkort och beviljats permanent uppehållstillstånd får lägga samman vistelser med uppehållstillstånd som familjemedlem i en eller flera EU-stater för att uppfylla kraven i 5 kap. 3 g § fjärde stycket. Av den tid som anges där ska sökanden de senaste två åren räknat från tiden för

En familjemedlem som avses i 5 kap. 3 a § första stycket som återopar anknytning till en utlänning som har haft ett EU-blåkort och beviljats permanent uppehållstillstånd får lägga samman vistelser med uppehållstillstånd på grund av anknytning i en eller flera EU-stater för att uppfylla kraven i 5 kap. 3 i § fjärde stycket. Av den tid som anges där ska sökanden de senaste två

¹³ Senaste lydelse 2024:1220. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

ansökan ha haft ett uppehållstillstånd som *familjemedlem* utfärdat av Sverige.

åren räknat från tiden för ansökan ha haft ett uppehållstillstånd *på grund av anknytning till anknytningspersonen* utfärdat av Sverige.

6 b kap.

14 §¹⁴

Familjemedlemmar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, ska beviljas uppehållstillstånd om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, ska ges till en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 a § första stycket om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen och familjemedlemmen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kommer att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Undantag från försörjningskravet i första stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

För barn som återoppar anknytning till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, eller till hans eller hennes make eller sambo, gäller 5 kap. 17 § andra stycket.

Uppehållstillstånd får vägras i fall som avses i 5 kap. 17 a och 17 b §§.

7 kap.

3 §¹⁵

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,

¹⁴ Senaste lydelse 2022:303.

¹⁵ Senaste lydelse 2024:28.

2. utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas, eller

3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen

a) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet,

b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makt, räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller

c) kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket får återkallas om förhållandet upphör.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § 1 eller 4, 3 a § första stycket 1 eller 4 eller tredje stycket 1 eller 4 eller 3 c § första–tredje stycket får återkallas om förhållandet upphör.

Upphållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det.

12 kap.

18 §¹⁶

Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,
2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, eller

¹⁶ Senaste lydelse 2021:765.

3. det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 5 kap. 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket, 3 a § första eller tredje stycket, 3 b § första, andra eller fjärde stycket eller 3 c § första–fjärde stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

13 kap.

15 §¹⁷

I ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 och 3 a § första stycket 2–4 samt tredje stycket 2 och 3 ska Migrationsverket ge sökanden och den person till vilken anknytning åberopas tillfälle att få en DNA-analys utförd när det gäller det biologiska släktskap som åberopas i ansökan, om

1. den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för

I ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. ska Migrationsverket ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd när det gäller ett åberopat biologiskt släktskap, om

1. sökanden inte genom annan utredning kunnat visa att det åbero-

¹⁷ Senaste lydelse 2014:778.

att uppehållstillstånd ska beviljas, och

2. det inte är uppenbart att det åberopade släktskapsförhållandet inte föreligger.

på de släktskapsförhållandet föreligger, och

2. det inte utifrån redan befintlig utredning är uppenbart att det åberopade släktskapsförhållandet inte föreligger.

Om ansökningen ska avslås av andra skäl än på grund av otillräcklig utredning om släktskapet, behöver tillfälle till DNA-analys enligt första stycket inte lämnas.

En DNA-analys får utföras endast om den som ska undersökas har informerats om syftet med DNA-analysen och har gett sitt skriftliga samtycke.

Kostnaden för provtagning, transport av prover och analys ska betalas av staten.

16 §¹⁸

Har DNA-analys i något annat fall än de som avses i 15 § åberopats i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 och 3 a § första stycket 2–4 samt tredje stycket 2 och 3, har den som bekostat en DNA-analys rätt till ersättning från staten för skälig kostnad för provtagning, transport av prover och analys, om

1. sökanden inte har getts tillfälle att få en DNA-analys utförd enligt 15 §,

2. analysen visar det åberopade släktskapet, och

3. uppehållstillstånd beviljas på grund av den åberopade familjeanknytningen.

Beslut om ersättning meddelas av Migrationsverket efter särskild ansökan. Ansökan om ersättning ska göras senast sex månader efter det att ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts slutligt.

Har DNA-analys i något annat fall än de som avses i 15 § åberopats i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. har den som bekostat en DNA-analys rätt till ersättning från staten för skälig kostnad för provtagning, transport av prover och analys, om

¹⁸ Senaste lydelse 2014:778.

21 kap.

4 §

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person, får ett sådant tillstånd också ges till *den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillstånd samt till en utlänning som är ogift och som är barn anvingen till den som beviljats tillstånd eller till den person som den som beviljats tillstånd är gift eller sambo med.*

Annan nära anhörig till den som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd under de förutsättningar som anges i 5 kap. 3 § första stycket 4 och andra stycket trots att den person som först beviljats tillstånd varken är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bostättning här.

Upphållstillstånd enligt denna paragraf får vägras en utlänning endast om det finns synnerliga skäl med hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av utlänningsens brottslighet.

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person (*anknytningspersonen*) ska ett sådant tillstånd också ges till *en utlänning som är make eller sambo till anknytningspersonen eller barn till anknytningspersonen eller hans eller hennes make eller sambo, om familjen fanns redan i ursprungslandet och splittades på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen.*

Utöver vad som anges i första stycket får uppehållstillstånd med tillfälligt skydd också ges till en utlänning som på annat sätt är nära anhörig till anknytningspersonen och som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för omständigheterna kring den massiva tillströmningen och som vid den tidpunkten var helt eller delvis beroende av anknytningspersonen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Kravet på vistelsetid i 5 kap. 3 e § gäller inte i ärenden om uppehållstillstånd som inletts hos Migrationsverket senast dagen före ikraftträdandet.

3. I fråga om återkallelse av uppehållstillstånd som har beviljats på grund av anknytning före den 1 januari 2027 gäller 7 kap. 3 § i den äldre lydelsen.

1.2 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §¹

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare. Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3–3 d eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

¹ Senaste lydelse 2021:770.

3 kap.**4 §²**

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3–3 d eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

² Senaste lydelse 2021:770.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs att 6 och 8 §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap efter anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i första stycket gäller inte ett barn som har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år och som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

Kravet på permanent uppehållstillstånd i första stycket gäller inte ett barn som har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år och som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3–3 d eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

8 §²

En utlänning förvärvar svenskt medborgarskap efter anmälan, om han eller hon

1. har fyllt arton men inte tjugooett år vid anmälningsstillfället,
2. har permanent uppehållstillstånd i Sverige, och
3. har haft hemvist här i landet sedan fem år eller, i fråga om den som är statslös,

- a) sedan fem år,
- b) under sammanlagt tio år, eller
- c) sedan han eller hon fyllde femton år.

Kravet i första stycket 2 gäller inte en utlänning som

1. är född i Sverige,
2. sedan födelsen är statslös,

¹ Senaste lydelse 2024:423.

² Senaste lydelse 2024:423.

3. har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år, och

4. har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

4. har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3–3 d eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

Utöver de krav som anges i första stycket krävs för förvärv av svenskt medborgarskap att utlänningen gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Det krävs även att han eller hon varken

1. är skäligen misstänkt eller dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer eller för upprepad brottslighet som inte är mindre allvarlig eller ligger långt tillbaka i tiden,

2. är skäligen misstänkt eller dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer eller för upprepad brottslighet utanför Sverige som enligt svensk lag inte är mindre allvarlig eller ligger långt tillbaka i tiden,

3. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller

4. har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattar systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Tredje stycket gäller inte en utlänning som är född i Sverige och som sedan födelsen är statslös.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2025:227

Föreslagen lydelse

2 §¹

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, femte stycket utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 9 § utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller

7. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket, 3 a § första eller tredje stycket eller 3 b § första, andra eller tredje stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 b § fjärde stycket, 3 c § eller 3 d § utlänningslagen,

¹ Lydelse enligt 2025:227.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. För uppehållstillstånd som har beviljats enligt 5 kap. 3 § eller 3 a § utlänningslagen (2005:716) före den 1 januari 2027 gäller 2 § i den äldre lydelsen.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

*Bilaga**Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*Avgiftslista¹

Ansökningsavgifter

Uppehålls- och/eller arbetstillstånd

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer som fyllt 18 år	1 500 kr
---	----------

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer som inte fyllt 18 år	750 kr
--	--------

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716)	2 200 kr
---	----------

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer vid arbetskraftsinvandring enligt 5 kap. 10 § eller 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716)	2 200 kr
--	----------

Tillstånd enligt 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 eller 2 § eller 6 c kap. 1 § utlänningslagen (2005:716)	2 000 kr
---	----------

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 10 a § utlänningslagen (2005:716) för att bedriva näringsverksamhet	2 000 kr
--	----------

Uppehålls-/arbetstillstånd vid familjeanknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen (2005:716) för personer som fyllt 18 år	2 000 kr	Uppehålls-/arbetstillstånd vid familjeanknytning enligt 5 kap. 3–3 d §§ utlänningslagen (2005:716) för personer som fyllt 18 år	2 000 kr
---	----------	---	----------

Uppehålls-/arbetstillstånd vid familjeanknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen (2005:716) för personer som inte fyllt 18 år	1 000 kr	Uppehålls-/arbetstillstånd vid familjeanknytning enligt 5 kap. 3–3 d §§ utlänningslagen (2005:716) för personer som inte fyllt 18 år	1 000 kr
--	----------	--	----------

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer som söker detta med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 eller 3 a § första stycket 1 utlän-		Uppehålls-/arbetstillstånd för personer som söker detta med stöd av 5 kap. 3 a § första eller tredje stycket eller 3 c § andra stycket ut-	
---	--	--	--

¹ Senaste lydelse 2022:1051.

ningslagen (2005:716) på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. eller 5 kap. 6 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser utan avgift

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer som söker detta med stöd av 5 kap. 3 § *första stycket 1 eller 2 eller 3 a § första stycket 1* utlänningslagen (2005:716) på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 5 b § första stycket 1, 3 eller 4 utlänningslagen (1989:529) i dess lydelse från och med den 15 november 2005 utan avgift

länningslagen (2005:716) på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. eller 5 kap. 6 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser utan avgift

Uppehålls-/arbetstillstånd för personer som söker detta med stöd av 5 kap. 3 a § *första eller tredje stycket eller 3 c § andra stycket* utlänningslagen (2005:716) på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 5 b § första stycket 1, 3 eller 4 utlänningslagen (1989:529) i dess lydelse från och med den 15 november 2005 utan avgift

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Häriigenom föreskrivs att 10 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, i ärenden om utlämning för brott, i ärenden om nåd i brottmål eller i andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen, i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (2025:520) om internationell verkställighet i brottmål eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. Säkerhetspolisen, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. Tullverket, i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

6. en länsstyrelse, i fråga om den som ärendet gäller, om inte annat anges, i ärenden

a) där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter,

b) där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning,

c) där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur,

¹ Senaste lydelse 2025:533.

d) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.,

e) om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523),

f) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, och

g) om auktorisation enligt förordningen om auktorisation av delgivningsföretag, i fråga om personer som anges i 4 § första stycket 1 och 2 den förordningen,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral eller en beställningscentral för taxitrafik, i fråga om den som ärendet gäller,

8. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlänningslagen (2005:716), i ärenden som rör en sådan åtgärd,

9. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendemän enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller fängelseförordningen,

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, eller

f) särskild koordinator enligt 8 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

10. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen, lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåfölj-

der inom Europeiska unionen, lagen om verkställighet av ungdomsövervakning, lagen om internationell verkställighet i brottmål, förordningen om verkställighet av frivårdspåföljder, fängelseförordningen eller häktesförordningen (2010:2011),

11. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

12. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller, och i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, i fråga om den som ärendet gäller,

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 § första stycket 1, 3 a § tredje stycket 1 eller 3 c § första eller andra stycket utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller, och i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, i fråga om den som ärendet gäller,

15. Migrationsverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita inom förvarsverksamheten,

16. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

17. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

18. Domstolsverket, allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol i fråga om den som myndigheten avser att anställa,

19. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

20. Kronofogdemyndigheten, i fråga om den som ärendet gäller, i ärenden enligt

a) 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen,

b) 3 kap. lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande i vissa fall,

c) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande, och

d) lagen om internationell verkställighet i brottmål,

21. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, i fråga om den som ärendet gäller,

22. allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, i fråga om en nämndeman som ska påbörja en tjänstgöringsperiod i domstolen,

23. en åklagarmyndighet i ärenden enligt förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen,

24. en åklagarmyndighet eller allmän domstol i ett ärende enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder,

25. Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras,

26. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid tillståndsgivning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen,

27. Statens institutionsstyrelse, när uppgiften behövs för prövning enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska begränsas eller kontrolleras, och

28. en åklagarmyndighet, i fråga om den som myndigheten avser att anställa.

Uppgifter om någon annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Uppgifter ur misstankeregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, i ärenden om utlämning för brott, i ärenden om nåd i brottmål eller i andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen eller i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (2025:520) om internationell verkställighet i brottmål, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

3. Säkerhetspolisen, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

4. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

5. en länsstyrelse, i fråga om den som ärendet gäller, om inte annat anges, i ärenden

a) där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter,

b) där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning,

c) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.,

d) om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523),

e) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, och

f) om auktorisation enligt förordningen om auktorisation av delgivningsföretag, i fråga om personer som anges i 4 § första stycket 1 och 2 i den förordningen,

¹ Senaste lydelse 2025:534.

6. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral eller en beställningscentral för taxitrafik, i fråga om den som ärendet gäller,

7. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, i fråga om den som ärendet gäller,

8. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen (2005:716), dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som utredningen gäller, och i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar, i fråga om den som ärendet gäller,

8. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen (2005:716), dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning i ärenden som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1, 3 a § tredje stycket 1 eller 3 c § första eller andra stycket utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som utredningen gäller, och i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar, i fråga om den som ärendet gäller,

9. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

10. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller,

11. en åklagarmyndighet eller allmän domstol i ett ärende enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, och

12. en åklagarmyndighet i ett ärende enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande.

Uppgifter om någon annan person än den som prövningen gäller enligt första stycket 8 ska begränsas till uppgifter om misstanke som avser brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.8 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97) att 4 kap. 4 a–d, 5 c, 16 a–18, 21 a och 21 c §§, 4 a kap. 6 § och 8 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 a §¹

Uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en utlänning om familjemedlemmen är make eller sambo till utlänningen eller släkting i rakt nedstigande led till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år och utlänningen med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

Uppehållstillstånd enligt första stycket får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid en prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Undantag från kravet i andra stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen får beviljas en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen.

Undantag från försörjningskravet i första stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

¹ Senaste lydelse 2025:31.

Uppehållstillstånd enligt första stycket ska beviljas i samma omfattning som för den utlänning som familjemedlemmen har anknytning till.

Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas ska sådana omständigheter som anges i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen särskilt beaktas.

4 b §²

Uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket och 10 a § utlänningslagen (2005:716). För att beviljas uppehållstillstånd ska familjemedlemmen ha sin försörjning ordnad under vistelsen.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket och 10 a § utlänningslagen (2005:716) får beviljas en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen om familjemedlemmen har sin försörjning ordnad under vistelsen.

Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Med familjemedlem avses make eller sambo till anknytningspersonen och barn under 18 år till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas ska sådana omständigheter som anges i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen särskilt beaktas.

4 c §³

Kravet på att kunna försörja sig och familjemedlemmen i 4 a § och i 6 a kap. 9 § första stycket och 6 b kap. 14 § första stycket utlänningslagen (2005:716) är uppfyllt om anknytningspersonen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen

² Senaste lydelse 2022:306.

³ Senaste lydelse 2025:31.

ska göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av familjemedlemmen. Arbetsrelaterad ersättning som lämnas tillfälligt under pågående anställning jämföras med lön. Inkomst från subventionerad anställning, ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller aktivitetsstöd får inte beaktas. Inte heller andra ersättningar med anledning av arbetslöshet får beaktas. Kravet är också uppfyllt om anknytningspersonen har inkomster från näringsverksamhet eller en förmögenhet som han eller hon kan försörja sig och familjemedlemmen på.

Vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning ska vid bedömningen av om kravet är uppfyllt även familjemedlemmens inkomster, samt inkomster från andra familjemedlemmar som ingår i hushållet, beaktas.

4 d §⁴

Kravet på att kunna försörja sig och utlänningen i 5 kap. 3 b § utlänningslagen (2005:716) är uppfyllt om anknytningspersonen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av utlänningen. Ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller annan liknande arbetsrelaterad ersättning jämföras med lön. Kravet är också uppfyllt om anknytningspersonen har inkomster från näringsverksamhet eller en förmögenhet som

Kravet på att kunna försörja sig och utlänningen i 5 kap. 3 f § första stycket utlänningslagen (2005:716) är uppfyllt om anknytningspersonen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av utlänningen. Ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller annan liknande arbetsrelaterad ersättning jämföras med lön. Kravet är också uppfyllt om anknytningspersonen har inkomster från näringsverksamhet eller en förmögen-

⁴ Senaste lydelse 2022:306.

han eller hon kan försörja sig och utlänningen på.

Migrationsverket får meddela närmare föreskrifter om försörjningsförmåga. Migrationsverket får också meddela föreskrifter om vad som ska anses vara en bostad av tillräcklig storlek och standard enligt 5 kap. 3 b § utlänningslagen.

het som han eller hon kan försörja sig och utlänningen på.

Vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning ska vid bedömningen av om kravet är uppfyllt även utlänningens inkomster, samt inkomster från andra familjemedlemmar som ingår i hushållet, beaktas.

Migrationsverket får meddela närmare föreskrifter om försörjningsförmåga. Migrationsverket får också meddela föreskrifter om vad som ska anses vara en bostad av tillräcklig storlek och standard enligt 5 kap. 3 f § första stycket utlänningslagen.

5 c §⁵

Uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en utlänning som har ett uppehållstillstånd enligt 5 §. För att beviljas uppehållstillstånd ska familjemedlemmen

1. ha sin försörjning ordnad under vistelsen, och

2. inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Med familjemedlem avses make eller sambo till anknytningspersonen och barn under 18 år till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 § får beviljas en sådan utlänning som avses i 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen, om familjemedlemmen har sin försörjning ordnad under vistelsen och, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kommer att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas ska sådana omständigheter som anges i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen särskilt beaktas.

⁵ Senaste lydelse 2020:425.

16 a §⁶

En utlänning som på ett sätt som avses i 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen (2005:716) är familjemedlem till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska beviljas uppehållstillstånd under förutsättning att den varaktigt bosatta som utlänningsen har anknytning till uppfyller något av villkoren i 9 § första stycket. Uppehållstillstånd ska beviljas i samma omfattning som för den varaktigt bosatta som utlänningsen har anknytning till.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska, om familjen bildats redan i den andra EU-staten, ges till en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 a § första stycket utlänningslagen (2005:716), om anknytningspersonen uppfyller något av villkoren i 9 § första stycket och anknytningspersonen, eller familjemedlemmen, fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda. Uppehållstillstånd ska beviljas i samma omfattning som för anknytningspersonen.

Undantag från kravet på försörjning i första stycket får medges om det finns särskilda skäl.

Uppehållstillstånd ska inte beviljas i fall som avses i 5 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen.

17 §⁷

En ansökan om uppehållstillstånd ska kunna bifallas om ansökan görs av en EES-medborgare, en medborgare i Schweiz eller en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, även om han eller hon befinner sig i Sverige eller om ansökan prövas när han eller hon befinner sig i Sverige.

Detsamma gäller för en ansökan som görs av en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 §

Detsamma gäller för en ansökan som görs av en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 §

⁶ Senaste lydelse 2014:185.

⁷ Senaste lydelse 2014:185.

utlänningslagen (2005:716) *eller* av en utlänning som på ett sätt som avses i 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen är familjemedlem till en schweizisk medborgare eller en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat.

utlänningslagen (2005:716), av en utlänning som på ett sätt som avses i 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen är familjemedlem till en schweizisk medborgare eller *av* en utlänning som *på ett sätt som avses i 16 a § är familjemedlem till en* utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat.

Första stycket tillämpas även på en ansökan om uppehållstillstånd enligt 7 §. En sådan ansökan kan för utlänningens räkning göras av dennes arbetsgivare, som ska intyga de förhållanden som ligger till grund för ansökan.

18 §⁸

Uppehållstillstånd får återkallas för en sådan utlänning som avses i 9 § första stycket och som grundar sin rätt till vistelse här på avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, om utlänningen inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här. Detsamma gäller en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och som beviljats uppehållstillstånd här. Detta gäller utöver vad som föreskrivs i 7 kap. 1–6 §§ utlänningslagen (2005:716).

Uppehållstillstånd för en utlänning som på ett sätt som avses i 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen är familjemedlem till en medborgare i Schweiz eller en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat får återkallas, om anknytningen till medborgaren i Schweiz eller till den varaktigt bosatta bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

Uppehållstillstånd för en utlänning som på ett sätt som avses i 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen är familjemedlem till en medborgare i Schweiz eller en utlänning som *på ett sätt som avses i 16 a § är familjemedlem till en utlänning* som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat får återkallas, om anknytningen till medborgaren i Schweiz eller till den varaktigt bosatta bryts och familjemedlemmen inte

⁸ Senaste lydelse 2014:185.

har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund.

En arbetstagare som avses i 9 § första stycket 1 ska inte få sitt uppehållstillstånd återkallat enbart därför att han eller hon antingen inte längre är anställd på grund av att han eller hon är tillfälligt oförmögen att arbeta på grund av sjukdom eller olycksfall, eller han eller hon är ofrivilligt arbetslös och detta bekräftas av Arbetsförmedlingen.

21 a §⁹

Ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen (2005:716) *skall*, om det inte finns särskilda skäl, avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in.

Ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3–3 d §§ utlänningslagen (2005:716) *ska*, om det inte finns särskilda skäl, avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in.

21 c §¹⁰

Sådan DNA-analys som avses i 13 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) *skall* utföras av Rättsmedicinalverket.

Migrationsverket *skall* underätta Rättsmedicinalverket om att en provtagning för DNA-analys *skall* genomföras.

Sådan DNA-analys som avses i 13 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) *ska* utföras av Rättsmedicinalverket.

Migrationsverket *ska* underätta Rättsmedicinalverket om att en provtagning för DNA-analys *ska* genomföras. *Underrättelsen ska innehålla*

1. *uppgift om vilka personer som ska omfattas av DNA-analysen,*

2. *kontaktuppgifter till de personer som ska omfattas av DNA-analysen samt, i förekommande fall, ställföreträdare för dessa personer, och*

3. *andra uppgifter som är nödvändiga för att en DNA-analys ska kunna utföras.*

⁹ Senaste lydelse 2006:262.

¹⁰ Senaste lydelse 2014:38.

Utlåtandet över analysen skall sändas till Migrationsverket.

När DNA-analysen utförts ska Rättsmedicinalverkets utlåtande över analysen sändas till Migrationsverket.

4 a kap.

6 §¹¹

Uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en utlänning som har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 3 eller 8 § utlänningslagen (2005:716). För att beviljas uppehållstillstånd ska familjemedlemmen

1. ha sin försörjning ordnad under vistelsen, och

2. inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 3 eller 8 § utlänningslagen (2005:716) får ges till en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen om utlänningen har sin försörjning ordnad under vistelsen och, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kommer att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Med familjemedlem avses make eller sambo till anknytningspersonen och barn under 18 år till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas ska sådana omständigheter som anges i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen särskilt beaktas.

8 kap.

5 §¹²

Avgift tas ut för prövning av ansökan om

1. uppehålls- och/eller arbetstillstånd med 1 500 kronor för personer som fyllt 18 år och med 750 kronor för personer som inte fyllt 18 år,

¹¹ Senaste lydelse 2019:1212.

¹² Senaste lydelse 2022:1018.

2. ställning som varaktigt bosatt i Sverige med 1 000 kronor för personer som fyllt 18 år och med 500 kronor för personer som inte fyllt 18 år,

3. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) med 2 200 kronor,

4. uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § och/eller arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen med 2 200 kronor,

5. tillstånd enligt 6 a kap. 1 §, 6 b kap. 1 eller 2 § eller 6 c kap. 1 § utlänningslagen med 2 000 kronor,

6. uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § utlänningslagen med 2 000 kronor, och

7. uppehålls- och/eller arbetstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen med 2 000 kronor för personer som fyllt 18 år och med 1 000 kronor för personer som inte fyllt 18 år.

7. uppehålls- och/eller arbetstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. 3–3 d §§ utlänningslagen med 2 000 kronor för personer som fyllt 18 år och med 1 000 kronor för personer som inte fyllt 18 år.

Avgift ska dock inte tas ut av

1. personer som avses i 4 kap., 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § eller 22 kap. utlänningslagen,

2. personer som ansöker om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § *första stycket 1 eller 2* utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,

2. personer som ansöker om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 3 a § *första eller tredje stycket* utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 eller 6 § utlänningslagen eller motsvarande äldre bestämmelser,

3. personer som ansöker om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § *första stycket 1 eller 2* utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 5 b § första stycket 1, 3

3. personer som ansöker om uppehålls- och/eller arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 3 a § *första eller tredje stycket* utlänningslagen på grund av familjeanknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 5 b § första stycket 1, 3

eller 4 utlänningslagen (1989:529) eller 4 utlänningslagen (1989:529)
i dess lydelse från och med den i dess lydelse från och med den
15 november 2005, 15 november 2005,

4. EES-medborgare eller anhörig till en EES-medborgare,

5. personer som omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer,

6. japanska medborgare,

7. utlänningslag som avses i 2 kap. 10 § utlänningslagen,

8. studerande som av Sida, annan svensk organisation eller mellanfolklig organisation fått stipendier för studier i Sverige,

9. personer som av allmän domstol har utvisats på grund av brott och som kan beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b § utlänningslagen,

10. förundersökningsledare eller socialnämnder som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen,

11. Polismyndigheten när den ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 b § eller 16 a § utlänningslagen,

12. socialnämnder som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 c § eller 16 b § utlänningslagen, eller

13. personer som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 d § utlänningslagen.

Avgift enligt första stycket ska inte tas ut om internationell hänsyn eller sedvänja kräver det.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. I fråga om återkallelse av uppehållstillstånd som har beviljats enligt 4 kap. 16 a § före den 1 januari 2027 gäller 4 kap. 18 § i den äldre lydelsen.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

De nyanlända invandrare som får anvisas till särskilt anställningsstöd i form av introduktionsjobb är de som har fyllt 20 år och

1. är anvisade till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

2. är arbetslösa och anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och någon gång under de senaste 12 månaderna har varit anvisade till detta program, eller

3. är arbetslösa och anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och inom de senaste 36 månaderna har beviljats

a) uppehållstillstånd enligt
– 5 kap. 1, 2, 3, 3 a, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
– 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
– 21 eller 22 kap. utlänningslagen, eller

b) uppehållskort i egenskap av familjemedlem till en EES-medborgare efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen.

3. är arbetslösa och anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och inom de senaste 36 månaderna har beviljats

a) uppehållstillstånd enligt
– 5 kap. 1, 2, 3–3 d, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
– 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
– 21 eller 22 kap. utlänningslagen, eller

b) uppehållskort i egenskap av familjemedlem till en EES-medborgare efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen.

Vid tillämpning av bestämmelsen om tidsperioder i första stycket 3 ska det bortses från tid när den som ska anvisas har varit förhindrad att arbeta på grund av vård av eget barn som inte har fyllt två år eller, om barnet är adopterat, i två år efter barnets ankomst till familjen.

¹ Senaste lydelse 2021:805.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Ersättning kan beviljas den som vid beslutstillfället har fyllt 20 år, är arbetslös och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och som

1. har varit arbetslös, eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program, på heltid under minst 24 av de 27 månaderna närmast före dagen för ansökan,

2. är anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, eller

3. inom de senaste 36 månaderna före dagen för ansökan har beviljats

a) uppehållstillstånd enligt
– 5 kap. 1, 2, 3, 3 a, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
– 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller

– 21 eller 22 kap. utlänningslagen, eller

b) uppehållskort i egenskap av familjemedlem till en EES-medborgare efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen.

3. inom de senaste 36 månaderna före dagen för ansökan har beviljats

a) uppehållstillstånd enligt
– 5 kap. 1, 2, 3–3 d, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser,
– 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller

– 21 eller 22 kap. utlänningslagen, eller

b) uppehållskort i egenskap av familjemedlem till en EES-medborgare efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen.

Ersättning får inte beviljas enligt första stycket 2–3 till en arbetssökande som redan har fått ersättning enligt denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av det svenska regelverket för anhöriginvandring i syfte att åstadkomma en restriktiv och ändamålsenlig reglering. I uppdraget har bl.a. ingått att:

- ta ställning till hur möjligheterna att vara anknytningsperson kan begränsas för vissa utlänningar,
- ta ställning till hur anhörigkretsen för uppehållstillstånd på grund av anknytning kan begränsas,
- föreslå hur försörjningskraven vid anhöriginvandring kan skärpas,
- analysera i vilken utsträckning det är möjligt att införa krav på heltäckande sjukförsäkring som villkor för anhöriginvandring och där det bedöms möjligt föreslå en sådan ordning,
- ta ställning till hur nuvarande bestämmelser om DNA-analys vid anhöriginvandring bör ändras för att möjliggöra en utökad användning,
- se över regelverkets struktur, överskådlighet och terminologi, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i augusti 2024. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med de sakkunniga och experter som har förordnats i utredningen, som löpande har beretts tillfälle att lämna syn-

punkter såväl muntligen som skriftligen. Sammanlagt har fem expertgruppssammanträden hållits.

Därutöver har utredaren och sekreteraren haft kontakt med andra samtidigt pågående utredningar med koppling till uppdraget, där ibland Miniminivåutredningen (Ju 2023:18), Vandelsutredningen (Ju 2023:25) och Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E).

I februari 2025 gjorde utredaren och sekreteraren ett studiebesök hos Migrationsverket. Vidare har möten hållits med företrädare för organisationer från både civilsamhället och näringslivet. Utredningen har också haft kontakt med Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) och Rättsmedicinalverket (RMV).

Utredningens arbete och förslag utgår från kommittédirektiven och de regelverk och förutsättningar för anhöriginvandring som gäller i dag. I sitt arbete har utredningen haft möjlighet att beakta lagstiftning och andra förhållanden fram till och med juli 2025.

2.3 Vissa utgångspunkter och avgränsningar

Under våren 2024 antog Europaparlamentet och rådet tio rättsakter om migration och asyl (fortsättningsvis migrations- och asylpakten). Genom migrations- och asylpakten fastställs en uppsättning nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. Det gemensamma EU-systemet ska bl.a. säkerställa att EU har starka och säkra yttre gränser, snabba och effektiva förfaranden och ett effektivt system för solidaritet och ansvar. Rättsakterna i migrations- och asylpakten trädde i kraft den 11 juni 2024 och ska i allt väsentligt tillämpas av medlemsstaterna från och med sommaren 2026.

I november 2024 gav regeringen en utredare i uppdrag att se över behovet av anpassning av svensk rätt i förhållande till ett flertal av rättsakterna i migrations- och asylpakten (Ju 2024:E). Bland dessa rättsakter ingår skyddsgrundsförordningen,¹ som bl.a. innehåller bestämmelser om familjesammanhållning och som från och med den 12 juni 2026 kommer att upphäva det omarbetade skyddsgrunds-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 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, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av direktiv 2011/95/EU.

direktivet.² Skyddsgrundsförordningen ska tillämpas av medlemsstaterna från och med den 1 juli 2026.

I utredningens uppdrag ingår bl.a. att göra en översyn av anknytningsreglerna i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. I 5 kap. 3 § utlänningslagen finns regler om anhöriginvandring som har sin grund i EU-rätten. Merparten av dessa regler tillkom i syfte att genomföra det s.k. familjeåterföreningsdirektivet³ men reglerna tillämpas även i situationer som omfattas av bestämmelser om familjesammanhållning i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.⁴

Sett till den utredning som har tillsatts för att se över behovet av anpassningar av svensk rätt till bl.a. skyddsgrundsförordningen har utredningen bedömt att det inte ingår i den här utredningens uppdrag att föreslå sådana anpassningar, eller att ta ställning till de valmöjligheter som vissa av bestämmelserna i förordningen ger. Om, och i så fall i vilken utsträckning, reglerna i 5 kap. utlänningslagen alls kommer att tillämpas i situationer som omfattas av EU-regler om familjesammanhållning efter sommaren 2026 är i stället något som utredningen Ju 2025:E har att ta ställning till. Av den anledningen har utredningen avstått från att lämna förslag som innebär att det införs nya regler i utlänningslagen för situationer som omfattas av skyddsgrundsförordningens bestämmelser om familjesammanhållning. Utredningen har också, med något undantag, avstått från att lämna förslag som innebär förändringar av de nuvarande regler i 5 kap. utlänningslagen som tillkommit i syfte att genomföra det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. För att underlätta den kommande beredningen av utredningens förslag har utredningen däremot i relevanta avsnitt redovisat sin syn på hur förslagen i betänkandet förhåller sig till skyddsgrundsförordningens bestämmelser om familjesammanhållning.

² 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).

³ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

⁴ Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt bedömdes direktivets bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar vara uppfyllda genom gällande rätt och några författningsändringar gjordes inte. För att genomföra det omarbetade skyddsgrundsdirektivet – och dess ändrade definition av begreppet familjemedlem – infördes emellertid bestämmelsen i 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen, som ger en rätt för en förälder till ett barn med status som flykting eller alternativt skyddsbehövande, som inte själv kan få uppehållstillstånd i den egenskapen, att i stället få uppehållstillstånd på grund av anknytning till barnet. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter att föräldern befinner sig i Sverige samt att barnet och föräldern har någorlunda samtidiga asylprocesser (prop. 2013/14:248 s. 46 f.).

3 Internationella regler

Utgångspunkten för utredningens uppdrag är att den svenska regeringen om anhöriginvandring inte ska vara mer generös än vad som krävs enligt EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. I detta kapitel redogörs översiktligt för de internationella regelverk som i huvudsak har betydelse för utredningens överväganden och förslag.

3.1 Familjeåterföreningsdirektivet

Övergripande om direktivet

Familjeåterföreningsdirektivet bygger på tanken att en tredjelandsmedborgare som har en mer permanent bosättning i en medlemsstat, den s.k. referenspersonen, ska ha rätt att återförenas med medlemmar i kärnfamiljen som också är tredjelandsmedborgare. För att omfattas av direktivets bestämmelser ska referenspersonen ha ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd (artikel 3.1).

Direktivet är inte tillämpligt på referenspersoner som ansöker om att beviljas flyktingstatus och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut, har tillstånd att vistas i en medlemsstat med stöd av ett tillfälligt skydd eller som ansöker om tillstånd att vistas i medlemsstaten i avvaktan på ett beslut om sin ställning, eller har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna (artikel 3.2). Inte heller är det tillämpligt på familjemedlemmar till unionsmedborgare (artikel 3.3).

Direktivet innehåller både obligatoriska och fakultativa bestämmelser. Det påverkar inte tillämpningen av förmånligare bestämmelser i bl.a. bilaterala och multilaterala avtal med tredje länder (artikel 3.4). Inte heller påverkar det medlemsstaternas möjligheter att

anta eller behålla förmånligare bestämmelser (artikel 3.5). Direktivets fakultativa bestämmelser kan därför närmast ses som rekommendationer för medlemsländerna.

Enligt direktivet föreligger en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd för medlemmar i referenspersonens kärnfamilj, dvs. make eller maka samt omyndiga ogifta barn (inbegripet adopterade barn) till referenspersonen och/eller dennes make eller maka. Något krav på att det ska finnas en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för personer som inte tillhör kärnfamiljen uppställs däremot inte.

När det gäller polygama hushåll där referenspersonen redan bor tillsammans med en make/maka på en medlemsstats territorium, ska den berörda medlemsstaten inte tillåta familjeåterförening för en ytterligare make/maka. Medlemsstaterna får i en sådan situation även begränsa familjeåterförening av underåriga barn till den ytterligare maken/makan och referenspersonen (artikel 4.4). För att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får medlemsstaterna kräva att referenspersonen och dennes make/maka ska ha uppnått en viss lägsta ålder, och högst 21 år, innan maken/makan kan återförenas med referenspersonen (artikel 4.5).

När det gäller barn som inte är gemensamma gäller skyldigheten att bevilja uppehållstillstånd under förutsättning att referenspersonen eller maken/makan har vårdnad om barnet och barnet är beroende av honom/henne för sin försörjning. Om barnet i ett sådant fall står under gemensam vårdnad får familjeåterförening tillåtas förutsatt att den andra vårdnadshavaren har lämnat sitt medgivande (artikel 4.1).

Begränsningar av rätten till familjeåterförening

Den rätt till uppehållstillstånd som direktivet ger begränsas på så sätt att medlemsstaterna får göra undantag i vissa angivna situationer. En ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening får t.ex. avslås med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 6.1).

Enligt artikel 7.1 får medlemsstaterna som villkor för familjeåterförening ställa krav på att referenspersonen har bostad, sjukförsäkring och försörjningen för hela familjen ordnad. Enligt artikel 7.2 får därutöver ställas krav på integrationsåtgärder. Artikel 8 ger möj-

lighet för medlemsstaterna att ställa krav på att referenspersonen ska ha vistats lagligen på statens territorium under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar.

Av artikel 16.1 följer bl.a. att medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening eller, i förekommande fall, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd, om villkoren i direktivet inte är uppfyllda eller inte längre är uppfyllda. Om det är fråga om att förnya ett uppehållstillstånd och referenspersonens tillgångar inte räcker till utan hjälp från den berörda medlemsstatens socialbidragssystem ska medlemsstaten dock beakta familjemedlemmarnas bidrag till hushållets inkomst.

Enligt artikel 16.2 får medlemsstaterna avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om att förnya uppehållstillståndet om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter eller falska eller förfälskade handlingar har använts, eller att tillstånd har erhållits genom vilseledande eller på andra olagliga sätt, att ett äktenskap eller partnerskap har ingåtts eller en adoption har utförts uteslutande för att ge den berörda personen möjlighet att resa in och vistas i en medlemsstat.

Av artikel 16.3 följer att medlemsstaterna får återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyat uppehållstillstånd för en familjemedlem om referenspersonen inte längre vistas i medlemsstaten och familjemedlemmen ännu inte har rätt till ett eget uppehållstillstånd (vilket regleras i artikel 15).

Medlemsstaterna får utföra särskilda kontroller när det finns välgrundade misstankar om vilseledande eller skenäktenskap (artikel 16.4).

Enligt artikel 17 ska medlemsstaterna, om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar ska utvisas, ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.

Särskilda bestämmelser för flyktingar

Kapitel V (artiklarna 9–12) i direktivet innehåller särskilda regler om familjeåterförening för flyktingar, som i flera avseenden är förmånligare än de regler som gäller för andra kategorier av referenspersoner. Medlemsstaterna får begränsa tillämpningen av bestämmelserna till flyktingar vars familjeband etablerats före inresan i medlemsstaten (artikel 9.2).

Av artikel 12.1 framgår att medlemsstaterna i samband med ansökningar som rör sådana familjemedlemmar som avses i artikel 4.1 (dvs. make/maka och barn) som huvudregel inte får ställa krav på bostad, försörjning, sjukförsäkring och integrationsåtgärder. Sådana krav får dock ställas om familjeåterförening är möjlig i ett tredje land med vilket referenspersonen och/eller familjemedlemmen har särskild anknytning. Vidare får krav på bostad, försörjning och sjukförsäkring ställas upp om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att referenspersonen har beviljats flyktingstatus.

Av artikel 12.2 framgår att medlemsstaterna inte får kräva att en flykting ska ha vistats på deras territorium under en viss tid innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar.

Om rätten till ett oberoende uppehållstillstånd

Familjemedlemmar som har rätt till familjeåterförening enligt direktivet ska beviljas ett uppehållstillstånd som är giltigt minst ett år. Uppehållstillståndet ska kunna förnyas. Giltighetstiden för familjemedlemmens eller familjemedlemmarnas uppehållstillstånd får i princip inte sträcka sig längre än till och med det datum då referenspersonens uppehållstillstånd löper ut (artikel 13).

Familjemedlemmarna ska ha samma rätt som referenspersonen att få tillträde till utbildning, anställning och vidareutbildning (artikel 14). Senast efter fem års vistelse, och under förutsättning att familjemedlemmen inte har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än familjeåterförening, har make/maka eller ogift partner samt barn som har uppnått myndig ålder rätt till att efter ansökan, om så krävs, få ett eget uppehållstillstånd som är oberoende av referenspersonens uppehållstillstånd. Medlemsstaterna får inskränka beviljandet av ett

sådant oberoende uppehållstillstånd till make eller ogift partner vid upplösning av familjebanden (artikel 15.1).

Om personer som rest in i en medlemsstat för familjeåterförening blir änklings/änkor, skiljer sig, separerar eller om deras släktingar i direkt upp- eller nedstigande led av första graden avlider, får de, efter ansökan, om så krävs, beviljas eget uppehållstillstånd. Medlemsstaterna ska anta bestämmelser som garanterar att oberoende uppehållstillstånd utfärdas i särskilt ömmande fall (artikel 15.3). Villkoren för beviljande av eget uppehållstillstånd och giltighetstiden för det egna uppehållstillståndet ska fastställas enligt nationell lagstiftning (artikel 15.4).

Om bevisning

Av artikel 5.2 i direktivet framgår bl.a. att en ansökan om familjeåterförening ska åtföljas av skriftliga bevis för familjebanden. Om det är lämpligt för att styrka familjebanden, får medlemsstaterna hålla samtal med referenspersonen och dennes familjemedlemmar och göra de utredningar som bedöms nödvändiga.

Enligt artikel 11.2 (som gäller för flyktingar) ska medlemsstaten, om en flykting inte kan styrka sina familjeband med offentliga handlingar, beakta andra bevis för att sådana band föreligger enligt nationell lagstiftning. Ett beslut om avslag på ansökan får inte uteslutande bygga på avsaknad av skriftlig bevisning.

Genomförandet av direktivet i medlemsstaterna

Familjeåterföreningsdirektivet har gällt sedan den 3 oktober 2003 och skulle ha genomförts i EU-länderna senast den 3 oktober 2005 (med undantag för i Irland och Danmark, som inte omfattas av direktivet).

Under 2008 publicerade kommissionen en rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktivet, i vilken ett antal genomförandeproblem togs upp.¹ Detta åtföljdes av att kommissionen under 2014 publicerade riktlinjer för tillämpningen av direktivet. I dessa riktlinjer, som inte är bindande för medlemsstaterna, tog kommissionen upp några av de problem som bedömdes

¹ Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (KOM(2008) 610 slutlig).

kvarstå i nationell lagstiftning, särskilt integrationsåtgärder, försörjningskrav, behovet av att beakta barns bästa och de förmånligare bestämmelserna om familjeåterförening för flyktingar.²

Under 2016 vidtog det europeiska migrationsnätverket EMN (European Migration Network), som en del av sitt arbetsprogram för 2016, en studie avseende familjeåterförening inom EU.³ Detta åtföljdes under 2017 av publiceringen av en sammanfattande rapport gällande familjeåterförening för tredjelandsmedborgare inom EU och i Norge. En övergripande slutsats i rapporten var att rätten till familjeåterförening under de år som föregått rapporten hade varit en av de viktigaste kanalerna för laglig migration inom EU men att det, trots att denna rätt omfattas av en gemensam ram, fanns det både likheter och skillnader mellan medlemsstaternas politik och praxis gällande familjeåterförening.⁴

Under 2019 publicerade kommissionen en ny rapport gällande tillämpningen av direktivet.⁵ Rapporten, som delvis byggde på den nämnda EMN-studien, utmynnade i slutsatsen att situationen när det gällde genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet hade förbättrats sedan 2008, men att vissa av de centrala frågor som hade påtalats under 2014 fortfarande utgjorde en utmaning för en del medlemsstater.

EMN arbetar för närvarande med en ny studie gällande familjeåterförening inom EU, som enligt uppgift kommer att redovisas under 2025.

3.2 Europakonventionen

Europakonventionen⁶ är införlivad i svensk rätt och därmed bindande för svenska myndigheter och domstolar (se 2 kap. 19 § regeringsformen och lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Europakonventionen innehåller inte någon artikel som

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM(2014) 210 final).

³ EMN, Family Reunification of TCNs in the EU: National Practices, 2016.

⁴ EMN, Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway, 2017.

⁵ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM(2019) 162 final).

⁶ Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

förpliktigar en konventionsstat att medge utlänningar inresa eller vistelse på statens territorium. Däremot kan beslut i sådana frågor innebära att familjer splittras eller hindras från att leva tillsammans, vilket innebär att frågor som rör familjeåterförening kan omfattas av tillämpningsområdet för artikel 8 i konventionen.

Enligt artikel 8 i konventionen har var och en rätt till respekt för bl.a. sitt familjeliv. En offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Att en inskränkning av artikel 8 måste vara ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” innebär att en avvägning mellan individens rätt till respekt för sitt familjeliv och det motstående allmänna intresset av att upprätthålla en kontrollerad invandring (vilket omfattar flera legitima ändamål, däribland hänsyn till den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande och intresset av förebyggande av oordning) måste göras. För att en konventionskränkning inte ska uppstå måste intresseavvägningen utfalla till förmån för det allmänna intresset, med andra ord måste den inskränkning i anknytningspersonens rätt till familjeliv som uppstår om hans eller hennes anhöriga vägras uppehållstillstånd stå i rimlig proportion till intresset av att upprätthålla en kontrollerad invandring.

Europadomstolen har i flera avgöranden uttalat sig om tillämpningen och tolkningen av artikel 8 när det gäller frågor som rör rätten till respekt för familjeliv och familjeåterförening. Av domstolens praxis följer att stater har rätt att kontrollera utlänningars inresa till och vistelse på deras territorium samt att artikel 8 inte medför någon övergripande skyldighet för en stat att respektera immigranterns val av bosättningsland och att tillåta familjeåterförening på sitt territorium.⁷ Omfattningen av konventionsstaternas skyldigheter i det här hänseendet varierar i stället beroende på den berörda personens särskilda situation och allmänintresset. Vid bedömningen ska beaktas i vilken utsträckning familjelivet hindras, vilken anknytning

⁷ Se Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen (13 juni 2025, Version 13C, JUNO), kommentaren till 5 kap. 3 § samt European Court of Human Rights; Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, Immigration (daterad den 28 februari 2025) och European Court of Human Rights Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights (daterad den 28 februari 2025).

till konventionsstaten som familjemedlemmarna har och om det finns oöverstigliga hinder för familjeliv i hemlandet samt om det finns omständigheter som rör immigrationskontroll eller överväganden med hänsyn till offentliga intressen som talar mot familjeåterförening.

När det gäller barn ska de nationella myndigheterna vid proportionalitetsbedömningen låta barnens bästa väga tyngst.⁸ I sådana ärenden måste de nationella myndigheterna vid proportionalitetsbedömningen lägga särskild vikt vid barnets ålder, situationen i hemlandet samt graden av beroendeförhållande till föräldrarna.⁹

Om anknytningspersonen inte kan visa att han eller hon har en tillräcklig och varaktig inkomst, som inte är bidrag, för att täcka sina familjemedlemmars grundläggande försörjningskostnader är det en omständighet som Europadomstolen har ansett tala mot en positiv skyldighet för konventionsstaten att bevilja familjeåterförening.¹⁰

I fråga om flyktingar följer av Europadomstolens praxis att dessa behöver ha tillgång till familjeåterförening på mer förmånliga villkor än vad som gäller för andra utlänningar.¹¹ Vid handläggningen av flyktingars ansökningar om familjeåterförening måste beslutsprocessen garantera såväl den flexibilitet (till exempel i fråga om användningen av bevisning) som den snabbhet och effektivitet som krävs för att uppfylla sökandens rätt till respekt för familjelivet.¹² Det gäller även personer som beviljats alternativt skydd.¹³

I vissa situationer har Europadomstolen ansett att ett sådant familjeliv som avses i artikel 8 förelegat också beträffande unga vuxna och deras föräldrar. En förutsättning för detta är att det vuxna barnet inte i sin tur har bildat en egen familj. Vidare krävs att det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan det vuxna barnet och

⁸ Se Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen (13 juni 2025, Version 13C, JUNO), kommentaren till 5 kap. 3 §.

⁹ Europadomstolens dom i målet Tuquabo-Tekle m.fl. mot Nederländerna, nr 60665/00, den 1 december 2005.

¹⁰ Se bl.a. Europadomstolens avgöranden i Haydarie mot Nederländerna, nr 8876/04, den 20 oktober 2005 och Hasanbasic mot Schweiz, nr 52166/09, den 11 juni 2013.

¹¹ Se bl.a. Europadomstolens avgöranden i M.A. mot Danmark, 2021, och B.F. m.fl. mot Schweiz, nr 13258/18 m.fl., den 4 juli 2023.

¹² Se Europadomstolens avgöranden i M.A. mot Danmark, 2021, Tanda-Muzinga mot Frankrike, nr 2260/10, den 10 juli 2014, Mugenzi mot Frankrike, nr 52701/09, den 10 juli 2014, och Senigo Longue m.fl. mot Frankrike, nr 19113/09, den 10 juli 2014.

¹³ Se Europadomstolens avgöranden i M.A. mot Danmark, 2021, § 146, och M.T. m.fl. mot Sverige, nr 22105/18, den 20 oktober 2022.

föräldrarna.¹⁴ Ett familjeliv som skyddas av konventionen har också ansetts kunna föreligga mellan andra släktingar, exempelvis syskon, om det finns ett beroendeförhållande mellan släktingarna som går utöver vanliga känslomässiga band.¹⁵

I fråga om utlännningar som har vistats lagligen i ett land men vars tillstånd att vistas i landet senare har återkallats, till exempel på grund av att personen har dömts för brott, har Europadomstolen beaktat vissa kriterier för att bedöma om en utvisning är förenlig med artikel 8 i konventionen. Utöver arten och allvaret i det brott som sökanden har begått måste enligt domstolens praxis bl.a. längden på sökandens vistelse i det land från vilket han eller hon ska utvisas, sökandens familjesituation, om det finns barn som är berörda och, i så fall, barnens ålder och sökandens band till värdlandet respektive destinationslandet beaktas.¹⁶ Liknande överväganden måste göras i situationer när ett utvisningsbeslut har sin grund i att säkerställa landets ekonomiska välbefinnande snarare än att förebygga oroligheter och brottslighet.¹⁷

Artikel 14 i Europakonventionen reglerar förbudet mot diskriminering. Enligt artikeln ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung,¹⁸ tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. I vissa fall har Europadomstolen bedömt att invandringsstatus ("immigration status") kan utgöra en sådan ställning "i övrigt" som faller inom artikelns tillämpningsområde.¹⁹

¹⁴ Se bl.a. Europadomstolens avgöranden i *Nacic m.fl. mot Sverige*, nr 16567/10, den 15 maj 2012, *A.A. mot Storbritannien*, nr 8000/08, den 20 september 2011, *Bouchelkia mot Frankrike*, nr 23078/93, den 29 januari 1997, och *Kumari mot Nederländerna*, nr 44051/20, den 10 december 2024.

¹⁵ Se t.ex. Europadomstolens avgörande i *Martinez Alvarado mot Nederländerna*, nr 4470/21, den 10 december 2024.

¹⁶ Se t.ex. Europadomstolens avgörande i *Üner mot Nederländerna*, nr 46410/99, den 18 oktober 2006, §§ 56–60.

¹⁷ Se Europadomstolens avgörande i *Hasanbasic mot Schweiz*, nr 52166/09, den 11 juni 2013.

¹⁸ Se Europadomstolens avgörande i *Biao mot Danmark*, nr 38590/10, den 24 maj 2016.

¹⁹ Se Europadomstolens avgöranden i *Hode och Abdi mot Förenade kungariket*, nr 22341/09, den 6 november 2012, och *Okpisz mot Tyskland*, nr 59140/00, den 15 februari 2005 (varav det sistnämnda inte gällde familjeåterförening utan olikbehandling i fråga om sociala förmåner).

3.3 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs den 20 november 1989 och trädde i kraft i Sverige den 2 september 1990. Rättigheterna i konventionen gäller för alla barn inom en stats jurisdiktion. Den 1 januari 2020 blev artiklarna 1–42 i konventionen svensk lag.²⁰

Enligt artikel 2 i barnkonventionen ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Av artikel 9.1 framgår att konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig prövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. I enlighet med konventionsstaternas skyldighet enligt artikel 9.1 ska ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat i familjeåterföreningssyfte behandlas på ett positivt, humant och skyndsamt sätt. Konventionsstaterna ska vidare säkerställa att framställandet av en sådan begäran inte medför negativa följder för de sökande och medlemmar av deras familj. Ett barn vars föräldrar är bosatta i olika stater ska ha rätt, utom i undantagsfall, att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna. Konventionsstaterna ska för det ändamålet och i enlighet med sin skyldighet enligt artikel 9.1

²⁰ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

respektera barnets och dess föräldrars rätt att lämna ett land, inklusive sitt eget, och att resa in i sitt eget land (artikel 10).

Konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn som söker flyktingstatus eller anses som flykting i enlighet med tillämplig internationell eller nationell rätt och tillämpliga förfaranden, och oberoende av om det kommer ensamt eller tillsammans med sina föräldrar eller någon annan person, får lämpligt skydd och humanitärt bistånd vid åtnjutandet av rättigheterna enligt konvention och andra internationella instrument som staterna tillträtt (artikel 22).

År 1997 infördes, med anledning av Sveriges anslutning till barnkonventionen, en portalbestämmelse i den dåvarande utlänningslagen (1989:529) om att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. En motsvarande bestämmelse finns numera i 1 kap. 10 § utlänningslagen.

3.4 EU:s rättighetsstadga

EU:s rättighetsstadga²¹ innehåller en omfattande katalog över unionsmedborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Flertalet av de rättigheter som återfinns i stadgan har sin motsvarighet i Europakonventionen. I den mån så är fallet ska de ges samma innebörd och räckvidd som i konventionen men rättighetsstadgan får tillförsäkra en högre skyddsnivå (artikel 52.3). Vissa av rättigheterna i stadgan är absoluta, men de flesta får begränsas vid en avvägning mot andra samhällsintressen eller andra rättigheter. Sådana begränsningar får dock endast göras om de är föreskrivna i lag och med beaktande av proportionalitetsprincipen (artikel 52.1).

Artikel 7 i rättighetsstadgan säkerställer skyddet för privat- och familjelivet. Rättigheterna motsvarar dem i artikel 8 i Europakonventionen och ska därmed ges samma innebörd och räckvidd. Vidare föreskrivs i artikel 24.2 att vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet.

²¹ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).

3.5 Rörlighetsdirektivet

Rätten till fri rörlighet är en av de grundläggande principerna inom EU. I rörlighetsdirektivet²² har reglerna om rätten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar att resa in, vistas och stanna kvar i en annan medlemsstat samlats och preciserats. Direktivet antogs under 2004 och genomfördes i svensk rätt 2006.²³

3.6 VABO-direktivet

VABO-direktivet,²⁴ som antogs 2003, innehåller bestämmelser om att en tredjelandsmedborgare som stadigvarande bott i en medlemsstat i fem år efter ansökan kan beviljas ställning som varaktigt bosatt. Den som beviljats denna ställning ska enligt direktivet tillerkännas vissa särskilda rättigheter som liknar dem som tillkommer unionsmedborgare, bl.a. en rätt att på vissa villkor bosätta sig i andra medlemsstater. Medlemsstaterna ska till en varaktigt bosatt utfärda ett särskilt EU-uppehållstillstånd (artikel 8.2).

Genom ändringsdirektivet,²⁵ som antogs 2011, utvidgades VABO-direktivet till att även omfatta personer som beviljats internationellt skydd.

Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser som ger möjlighet för familjemedlemmar till en person med status som varaktigt bosatt att följa med eller ansluta sig till den varaktigt bosatta i en annan medlemsstat. Artikel 16.1 föreskriver att om en varaktigt bosatt utövar sin rätt till bosättning i en andra medlemsstat och om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten, ska sådana familjemedlemmar som uppfyller villkoren i artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet tillåtas följa med eller förena sig med den varaktigt bosatta. Medlemsstaten får dock ställa krav på bevis för att familjemedlemmarna till den varaktigt bosatta har varit bosatta i den första medlems-

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

²³ Prop. 2005/06:77, bet. 2005/06:SfU9, rskr. 2005/06:191.

²⁴ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd.

staten i egenskap av familjemedlemmar till den varaktigt bosatta samt bevis för att de har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att de ska kunna försörja sig själva och sina familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i medlemsstaten, eller att den varaktigt bosatta har sådana tillgångar och försäkringar för dem, samt en sjukförsäkring som omfattar alla risker i den andra medlemsstaten. Medlemsstaterna ska bedöma dessa tillgångar med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och pensioner (artikel 16.4). Om familjen inte redan var bildad i den första medlemsstaten ska bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet gälla (artikel 16.5).

Medlemsstaterna får vägra ansökningar om uppehållstillstånd från varaktigt bosatta eller deras familjemedlemmar om personen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. När beslut fattas ska medlemsstaten beakta hur grovt brottet är eller vilken typ av brott mot allmän ordning och allmän säkerhet som har begåtts av den varaktigt bosatta personen, eller personens familjemedlem eller familjemedlemmar, eller den fara som personen utgör. Denna typ av beslut får inte grundas på ekonomiska överväganden (artikel 17).

VABO-direktivet genomfördes i svensk rätt 2006²⁶ och lagstiftning med anledning av ändringsdirektivet trädde i kraft under 2014.²⁷ Direktivet är nu under omarbetning.²⁸ Syftet med kommissionens förslag till omarbetning är bland annat att förenkla möjligheterna att få ställning som varaktigt bosatt, underlätta rörligheten för tredjelandsmedborgare inom EU, bidra till en bättre balans inom arbetsmarknaden och att öka unionens attraktionskraft för kvalificerad arbetskraft från tredjeland.

²⁶ Prop. 2005/06:77, bet. 2005/06:SfU9, rskr. 2005/06:191.

²⁷ Prop. 2013/14:83, bet. 2013/14:SfU9, rskr. 2013/14:191.

²⁸ Förslag till Europaparlaments och rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning), COM(2022) 650 final.

3.7 Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

Det första skyddsgrundsdirektivet²⁹ antogs under 2004 och genomfördes i svensk rätt 2010 (samtidigt med det första asylprocedurdirektivet³⁰).³¹ Under 2011 antogs det omarbetade skyddsgrundsdirektivet,³² som genomfördes i svensk rätt 2015.³³

Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet utgör en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem. Huvudsyftet med direktivet är att garantera dels att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna får ha förmånligare bestämmelser än de som finns i direktivet (artikel 3).

Med internationellt skydd avses enligt det omarbetade skyddsgrundsdirektivet flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande (vilket i svensk rätt benämns alternativt skyddsbehövande). Artikel 23 i direktivet innehåller bestämmelser om sammanhållning av familjer. Av artikel 23.1 framgår att medlemsstaterna ska se till att familjen hålls samlad. I artikel 23.2 föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att familjemedlemmar till den person som har beviljats internationellt skydd, och som för egen del inte uppfyller kraven för att erhålla sådant skydd, får ansöka om de förmåner som avses i artiklarna 24–35 i direktivet (bl.a. uppehållstillstånd) i enlighet med nationella förfaranden och i den mån detta överensstämmer med familjemedlemmens personliga rättsliga status. Vissa undantag från detta gäller dock (se artikel 23.3 och 23.4).

Enligt definitionen i artikel 2 j) avses med familjemedlemmar, om dessa familjemedlemmar befinner sig i samma medlemsstat i fråga om ansökan om internationellt skydd och under förutsättning att familjen existerade redan i ursprungslandet, följande personer:

²⁹ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

³⁰ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

³¹ Prop. 2009/10:31, bet. 2009/10:SfU8, rskr. 2009/10:133.

³² 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).

³³ Prop. 2013/14:248, bet. 2014/15:SfU5, rskr. 2014/15:27.

– Make eller maka till den person som beviljats internationellt skydd eller hans/hennes ogifta partner i en stadigvarande relation, om lagstiftningen eller sedvanerätten i den berörda medlemsstaten behandlar ogifta par på samma sätt som gifta enligt dess lagstiftning om tredjelandsmedborgare.

– Underåriga barn till sådana par som avses i första strecksatsen eller till den person som beviljats internationellt skydd, på villkor att de är ogifta, och oavsett om de fötts inom eller utom äktenskapet eller adopterats enligt nationell lagstiftning.

– Fadern, modern eller någon annan vuxen som ansvarar för den person som beviljats internationellt skydd enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten om den som beviljats internationellt skydd är underårig och ogift.

3.8 Skyddsgrundsförordningen

Genom Europaparlamentets och rådets antagande av migrations- och asylpakten under våren 2024 fastställdes en uppsättning nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. I migrations- och asylpakten ingår bl.a. skyddsgrundsförordningen, som ska tillämpas av medlemsstaterna från och med den 1 juli 2026 (och som från och med den 12 juni 2026 upphäver det omarbetade skyddsgrundsdirektivet).

I likhet med det omarbetade skyddsgrundsdirektivet innehåller skyddsgrundsförordningen bestämmelser om sammanhållning av familjer (artikel 23). Enligt definitionen i artikel 3.9 avses med familjemedlemmar, om dessa familjemedlemmar befinner sig på samma medlemsstats territorium i fråga om ansökan om internationellt skydd och under förutsättning att familjen existerade redan innan sökanden anlände till medlemsstaternas territorium, följande personer:

– Make eller maka till den person som beviljats internationellt skydd eller hans/hennes ogifta partner i en stadigvarande relation, om lag eller praxis i den berörda medlemsstaten behandlar ogifta par som likvärdiga med gifta.

– Underåriga eller vuxna beroende barn till sådana par som avses i led a eller till den person som beviljats internationellt skydd, förutsatt att de är ogifta och oavsett om de fötts inom eller utom äktenskapet eller adopterats i enlighet med nationell rätt; en underårig betraktas som ogift om dennes äktenskap, på grundval av en individuell bedömning, inte skulle vara förenligt med relevant nationell rätt om det hade ingåtts i den berörda medlemsstaten, i synnerhet med avseende på den lagstadgade åldersgränsen för att ingå äktenskap.

– Om den person som beviljats internationellt skydd är underårig och ogift: fadern, modern eller någon annan vuxen som ansvarar för den person som beviljats internationellt skydd, inbegripet ett vuxet syskon, enligt lag eller praxis i den berörda medlemsstaten; en underårig betraktas som ogift om dennes äktenskap, på grundval av en individuell bedömning, inte skulle vara förenligt med relevant nationell rätt om det hade ingåtts i den berörda medlemsstaten, i synnerhet med avseende på den lagstadgade åldersgränsen för att ingå äktenskap.

3.9 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt m.m.

EU-rätten ger unionsmedborgare och deras familjemedlemmar rätt att, på vissa villkor, fritt röra sig inom medlemsstaternas territorium. Vidare innehåller EU-rätten regler om tredjelandsmedborgares rätt till familjeåterförening i medlemsstaterna. Däremot finns inga EU-rättsliga bestämmelser som ger unionsmedborgare rätt att återförenas eller leva tillsammans med sina familjemedlemmar i sin hemmamedsstat. EU-domstolen har emellertid utvecklat en praxis som innebär att det i vissa situationer kan vara möjligt att härleda en uppehållsrätt från en unionsmedborgare även i dennes hemmamedlemsstat. Detta med stöd av artikel 20 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt³⁴ (EUF-fördraget), som reglerar innebörden av unionsmedborgarskapet. Den praxis som har utvecklats innebär bl.a. att en medlemsstat inte får neka en härledd uppehållsrätt för familjemedlemmar till en unionsmedborgare om unionsmedborgaren därmed i praktiken skulle tvingas lämna unionen (och som en följd berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet).³⁵

³⁴ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt av den 13 december 2007 (2016/C 202/01) – konsoliderad version.

³⁵ Se bl.a. EU-domstolens domar den 8 mars 2011 i mål C-34/09 och den 15 november 2011 i mål C-256/11.

3.10 Massflyktsdirektivet

Massflyktsdirektivet³⁶ antogs under 2001 och syftar till att personer i en massflyktssituation ska få ett omedelbart skydd och tillgång till sociala rättigheter samt att det ska finnas en ansvarsfördelning mellan EU:s medlemsstater. Direktivet innehåller även regler om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för familjemedlemmar. Vilka personer som ska anses ingå i familjegemenskapen vid tillämpningen av direktivet, om familjen fanns redan i ursprungslandet och splittrades på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen, framgår av direktivets artikel 15. Här anges att anhörigkretsen omfattar:

- Make/maka till referenspersonen eller dennes ogifta partner i ett stabilt förhållande, om ogifta par och gifta par enligt lagstiftningen och praxis i den berörda medlemsstaten ska behandlas på jämförbart sätt enligt landets utlänningslagstiftning.
- Underåriga ogifta barn till referenspersonen och dennes maka/make, oavsett om de är födda inom eller utom äktenskapet eller är adopterade.
- Andra nära anhöriga som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för de händelser som ledde till den massiva tillströmningen och som var helt eller delvis beroende av referenspersonen vid den tidpunkten.

Den 4 mars 2022 beslutade Europeiska rådet att aktivera massflyktsdirektivet med anledning av Rysslands invasion av Ukraina. Genom senare beslut har direktivet förlängts till och med den 4 mars 2027.

3.11 Student- och forskardirektivet

Student- och forskardirektivet³⁷ är ett led i EU:s målsättning att utforma en gemensam politik för laglig migration och att bli en ekonomi baserad på kunskap och innovation med ställning som ett världsledande centrum för utbildning. Syftet med direktivet, som

³⁶ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

³⁷ Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete.

ersatt studentdirektivet³⁸ och gästforskardirektivet³⁹, är att fastställa villkoren för inresa till och vistelse i mer än 90 dagar på medlemsstaternas territorier samt rättigheter för tredjelandsmedborgare, och i tillämpliga fall deras familjemedlemmar, i samband med forskning, studier, praktik eller volontärarbete inom ramen för europeisk volontärtjänst.

Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till forskare. Enligt artikel 26 ska i detta avseende bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet, med vissa undantag, vara tillämpliga. Undantagen innebär bl.a. att beviljandet av uppehållstillstånd för familjemedlemmarna inte får göras beroende av kravet att forskaren ska ha välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd eller ha vistats i landet under en viss minimiperiod.

3.12 Det nya blåkortsdirektivet

Det nya blåkortsdirektivet⁴⁰ har som övergripande syfte att öka EU:s möjligheter att effektivt och snabbt bemöta behovet av högkvalificerade tredjelandsmedborgare, kompensera för kompetensbrist, öka den ekonomiska invandringens bidrag till unionens konkurrenskraft och ekonomi samt hantera följderna av en åldrande befolkning. Det nya blåkortsdirektivet, som har ersatt 2009 års blåkortsdirektiv,⁴¹ antogs under 2021 och har genomförts i Sverige genom lagändringar som trädde i kraft i januari 2025.⁴²

Genom det nya blåkortsdirektivet fastställs villkor för inresa och vistelse i mer än tre månader på medlemsstaternas territorium samt de rättigheter som gäller för tredjelandsmedborgare vid högkvalificerad anställning och för deras familjemedlemmar. Direktivet reglerar också villkoren för inresa och vistelse samt rättigheterna

³⁸ Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.

³⁹ Rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte.

⁴⁰ Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG.

⁴¹ Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

⁴² Prop. 2024/25:18, bet. 2024/25:SfU6, rskr. 2024/25:65).

för tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar i andra medlemsstater än den som först beviljade EU-blåkort.

Av artikel 17 framgår att familjeåterföreningsdirektivet är tillämpligt för familjemedlemmar till personer med EU-blåkort, med vissa undantag. Av dessa undantag framgår bl.a. att det för familjeåterförening inte får krävas att EU-blåkortsinnehavaren har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd, har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år eller har vistats i landet under en viss minimiperiod. I artikel 16 finns regler om likabehandling av blåkortsinnehavare. Av artikel 16.7 framgår att om medlemsstaterna utfärdar nationella uppehållstillstånd för högkvalificerad anställning ska de bevilja EU-blåkortsinnehavarna samma rätt till likabehandling som de som beviljas innehavare av nationella uppehållstillstånd, om sådan rätt till likabehandling är mer förmånlig än det som föreskrivs i artikel 16.

I artikel 22 finns regler om familjemedlemmars vistelse i en andra medlemsstat.

3.13 ICT-direktivet

ICT-direktivet⁴³ antogs under 2014 och syftar till att fastställa villkoren för inresa till och vistelse i mer än 90 dagar på medlemsstaternas territorium samt rättigheter för tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar inom ramen för företagsintern förflyttning av personal. I direktivet regleras också villkoren för inresa och vistelse samt rättigheterna för en tredjelandsmedborgare som vistas i en annan EU-stat än den som först beviljade ICT-tillståndet och som har utnyttjat sin rätt till rörlighet enligt direktivet.

Direktivet innehåller även bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Enligt artikel 19 ska familjeåterföreningsdirektivet, med vissa undantag, vara tillämpligt på familjemedlemmar till den som beviljas ett ICT-tillstånd. Undantagen innebär bl.a. att det inte ska krävas att den som har fått ett tillstånd ska ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd för att familjeåterförening ska beviljas, eller att han eller hon har vistats i medlemsstaten under en viss minimiperiod.

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal.

3.14 Helsingforsavtalet

Helsingforsavtalet (SÖ 1962:14) utgör en samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Avtalet undertecknades 1962 och trädde i kraft samma år. Den ursprungliga texten i avtalet har därefter reviderats vid flera tillfällen. Enligt samarbetsöverenskommelsen ska de nordiska länderna eftersträva att bevara och ytterligare utveckla sitt samarbete på det rättsliga, kulturella, sociala och ekonomiska området samt i fråga om samfärdseln och miljövården. Vid utformningen av lagar och andra rättsregler i de nordiska länderna ska medborgare i de övriga länderna behandlas lika med landets egna medborgare, inom samarbetsöverenskommelsens tillämpningsområde. Undantag kan dock göras, om krav på medborgarskap är grundlagsfäst, nödvändigt på grund av andra internationella åtaganden eller det i övrigt av särskilda skäl bedöms nödvändigt.

3.15 Utträdesavtalet mellan EU och Storbritannien

Sedan Storbritannien och Nordirland lämnade EU i januari 2020 är brittiska medborgare inte längre EU/EES-medborgare. Brittiska medborgare kan därmed inte längre vistas i Sverige med uppehållsrätt med stöd av rörlighetsdirektivet, som EU/EES-medborgare kan. I utträdesavtalet mellan Storbritannien och EU⁴⁴ regleras villkoren för Storbritanniens utträde, i syfte att förebygga störningar och skapa rättssäkerhet för medborgare och näringsidkare liksom för myndigheter. I utträdesavtalet skyddas bl.a. rätten att bo kvar och fortsätta med nuvarande sysselsättning för EU-medborgare i Storbritannien och brittiska medborgare i EU-länderna på i huvudsak samma villkor som enligt EU-rätten. Enligt utträdesavtalet gäller ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet (artikel 12) och en rätt till likabehandling i förhållande till värdlandets medborgare (artikel 23).

⁴⁴ Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen 2019/C 384 I/01.

3.16 Andra internationella regelverk

Europarådets konvention om migrerande arbetstagares rättsställning

I Europarådets konvention om migrerande arbetstagares rättsställning från 1977, som ratificerades av Sverige 1978, finns vissa regler om familjeåterförening.⁴⁵ I konventionen anges att make eller maka till migrerande arbetstagare samt dennes ogifta minderåriga barn ska ha rätt att förena sig med den migrerande arbetstagaren under förutsättning att denne för sin familj disponerar en lämplig bostad. Konventionsstaterna har dock rätt att göra rätten till familjeåterförening beroende av en väntetid på högst tolv månader. Vidare finns möjlighet för staterna att göra rätten till familjeåterförening beroende av att arbetstagaren har tillgångar som räcker till för familjens behov.

ILO:s konvention (nr 97) angående migrerande arbetare

I ILO:s konvention (nr 97) angående migrerande arbetare finns i artikel 15 vissa regler om familjeåterförening, vilka som utgångspunkt omfattar "hustru och minderåriga barn".

Europeiska sociala stadgan

Enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har de fördragsslutande staterna, för att säkerställa rätten till skydd och bistånd för migrerande arbetstagare och deras familjer, åtagit sig att så långt möjligt underlätta familjeåterförening för en migrerande arbetare som själv har tillstånd att etablera sig på deras territorium.

Det turkiska associeringsavtalet

Avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet undertecknades 1963 och trädde i kraft 1964. Avtalet har kompletterats efterhand, inledningsvis

⁴⁵ Tillämpningsområdet för konventionen är emellertid begränsad på så sätt att den endast är tillämplig på arbetstagare som är medborgare i länder som är fördragsslutande parter till konventionen.

genom ett tilläggsprotokoll 1970 och därefter genom olika beslut fattade av det så kallade associeringsrådet.

Genom associeringsrådets beslut nr 1/804 av den 19 september 1980 om associeringens utveckling förbjöds diskriminering av turkiska arbetstagare i medlemsstaterna i fråga om löner och andra arbetsförhållanden. Artikel 7 i beslutet ger familjemedlemmar till turkiska arbetstagare rätt att arbeta efter att de har vistats i medlemslandet under en viss period. I artikel 13 finns en s.k. standstill-klausul, som förbjuder medlemsstaterna att införa nya begränsningar i fråga om villkoren för tillträde till anställning för turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar som lagligen vistas och arbetar i en medlemsstat. En bestämmelse eller annan åtgärd som strider mot förbudet kan dock vara tillåten om den är motiverad av hänsyn till allmän ordning (artikel 14).

4 Nuvarande regler om anhöriginvandring m.m.

4.1 Allmänt om uppehållstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska som utgångspunkt ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § utlänningslagen). Upphållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd) (2 kap. 4 § utlänningslagen).

Kravet på uppehållstillstånd gäller inte för en utlänning som är medborgare i de nordiska länderna, har uppehållsrätt eller har visering för längre tid än tre månader (2 kap. 8 b § utlänningslagen). Bestämmelser om uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns i 3 a kap. utlänningslagen. Därutöver finns bestämmelser om uppehållsrätt för medborgare i Storbritannien och deras familjemedlemmar i utträdesavtalet mellan Storbritannien och EU.

De grundläggande reglerna om uppehållstillstånd hittas i 5 kap. utlänningslagen, som reglerar både förutsättningarna för att bevilja tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd samt giltighetstiden för de tidsbegränsade uppehållstillstånden. Därutöver finns även regler om uppehållstillstånd för särskilda personkategorier i andra delar av utlänningslagen och i utlänningsförordningen.

De huvudsakliga grunder som uppehållstillstånd i Sverige kan beviljas för en utlänning är arbete, anknytning, skyddsskäl eller studier. Sedan 2021 beviljas utlännningar som huvudregel tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället, medan permanent uppehållstillstånd som utgångspunkt förutsätter att utlänningen

har vistats med tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige under en viss tid samt uppfyller vissa krav på försörjningsförmåga och vandel.¹

Som huvudregel får uppehållstillstånd inte beviljas om sökanden befinner sig i Sverige. I stället ska ett sådant uppehållstillstånd ha sökts och beviljats före inresan i Sverige (5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen). Undantag kan dock göras i vissa fall, exempelvis om utlänningen har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där (5 kap. 18 § första stycket 5 utlänningslagen).

4.2 Nuvarande regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning

Anhöriginvandring utgör, och har historiskt sett utgjort, en betydande del av den totala invandringen till Sverige. Av de totalt knappt 94 000 uppehållstillstånd som beviljades under 2024 var cirka 24 500 uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning med stöd av reglerna i 5 kap. utlänningslagen (varav drygt 2 900 uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med ett asylrelaterat uppehållstillstånd). Drygt 10 000 av de totalt beviljade uppehållstillstånden under samma år gavs till familjemedlemmar till arbetstagare, drygt 4 800 till familjemedlemmar till studerande och drygt 2 900 till familjemedlemmar till personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat.

Den allmänna regleringen om uppehållstillstånd på grund av anknytning finns i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. Bestämmelsen i 3 § har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet medan regleringen i 3 a § utgör nationell reglering. Vid tillämpningen av den aktuella regleringen kan såväl svenska som utländska medborgare liksom statslösa vara anknytningspersoner. För att en utländsk medborgare ska kunna vara anknytningsperson krävs som huvudregel att personen har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Undantag gäller för nordiska medborgare samt EES-medborgare och familjemedlemmar till dessa som har permanent uppehållsrätt.

¹ Ett permanent uppehållstillstånd får enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen beviljas endast om utlänningen kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

Sedan den 20 juli 2021 innehåller 5 kap. utlänningslagen även en uttrycklig reglering som ger möjlighet till familjeåterförening för vissa personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Utöver de allmänna anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen finns i andra delar av utlänningslagstiftningen regler om anhöriginvandring för särskilda personkategorier, exempelvis arbetstagare, studenter och forskare med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Även dessa regler innebär undantag från huvudregeln att en utländsk medborgare behöver ha permanent uppehållstillstånd för att kunna åberopas som anknytningsperson.

4.3 Historik

Äldre regler

I början av 1970-talet tillämpades i Sverige en förhållandevis generös praxis i anknytningsärenden, som bl.a. innebar att uppehållstillstånd regelmässigt beviljades för den som var gift eller sambo med någon som var bosatt i Sverige, oavsett om ansökan gjordes före eller efter inresan. Detta fick till följd att många som ville ha uppehållstillstånd i Sverige, och inte kunde få det på annat sätt, reste in i landet för att därefter ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning. För att komma till rätta med problemen med skenäktenskap och skenförhållanden vidtogs en rad olika åtgärder och under 1970- och 1980-talen förändrades förutsättningarna för anhöriginvandring i tre viktiga avseenden. Till att börja med ändrades prövningen på så sätt att utredningen av de materiella förutsättningarna för tillstånd blev mer ingående. Vidare så infördes, under 1970-talets första hälft, ett system med s.k. uppskjuten invandringsprövning, vilket innebar att Statens invandrarverk i vissa fall började med att ge ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innan det kunde bli aktuellt med ett permanent sådant. I samband med införandet av 1980 års utlänningslag infördes också ett generellt krav på att uppehållstillstånd som regel skulle beviljas före inresan i Sverige.²

Länge saknades dock en mer detaljerad reglering av anhöriginvandringen. Exempelvis var det under lång tid inte närmare reglerat vilka personer som kunde få uppehållstillstånd på grund av anknytning.

² Se prop. 1968:142 s. 114, SOU 1999:16 s. 359 f. och SOU 2020:54 s. 235 f.

Först 1997 infördes en närmare reglering om vilka personer som kunde komma i fråga för detta. Det kunde som utgångspunkt vara make, maka eller sambo, ogifta barn under 18 år, samt andra nära anhöriga som i hemlandet hade ingått i samma hushållsgemenskap som den eller de som bodde i Sverige.³ När det gällde utlännningar som hade för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person bosatt i Sverige, s.k. snabba anknytningar, kunde uppehållstillstånd beviljas på grund av ”särskild anknytning” till Sverige. Genom en lagändring 2001⁴ kom även den anhörigkategorin att uttryckligen anges i lagtexten.⁵

2005 års utlänningslag

Den 31 mars 2006 trädde den nu gällande utlänningslagen i kraft.⁶ Uppehållstillstånd på grund av anknytning reglerades då i lagens 5 kap. 3 §, som föreskrev att uppehållstillstånd kunde ges till vissa anhöriga till en person som antingen var bosatt i Sverige eller som hade beviljats uppehållstillstånd för bosättning här.

Kort efter att den nya utlänningslagen hade trätt i kraft, i april 2006, genomfördes ändringar i lagen i syfte att genomföra familjeåterföreningsdirektivet.⁷ Bland annat infördes en ny bestämmelse om uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. 3 a §, till vilken delar av den tidigare regleringen i 5 kap. 3 § flyttades. Genom ändringen kom regleringen i 5 kap. 3 § utlänningslagen att omfatta regler om uppehållstillstånd för familjemedlemmar utformade för att genomföra familjeåterföreningsdirektivet medan 5 kap. 3 a § kom att omfatta sådana regler som inte grundar sig på detta direktiv. Trots att direktivet endast omfattar tredjelandsmedborgare utformades regleringen, i såväl 5 kap. 3 § som 3 a §, för att omfatta såväl svenska som utländska anknytningspersoner. Som skäl för detta angav regeringen att i syfte att uppnå en enhetlig, ändamålsenlig och icke diskriminerande lagstiftning borde samma regler för uppehållstillstånd på grund av anknytning gälla alla som är bosatta i Sverige, oavsett medborgarskap.⁸

³ Prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80.

⁴ Prop. 2005/06:72, bet. 2005/06:SfU8, rskr. 2005/06:190.

⁵ För en utförligare redogörelse, se SOU 2020:54 s. 235 f.

⁶ Prop. 2004/05:170, bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1.

⁷ Prop. 2005/06:72, bet. 2005/06:SfU8, rskr. 2005/06:190.

⁸ A. prop. s. 28 ff.

I juli 2006 infördes regler i utlänningslagen om att Migrationsverket i vissa fall ska erbjuda personer som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning en DNA-analys för att bevisa ett åberopat släktskap. Syftet med detta var att motverka att barn beviljades uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon som oriktigt påstod sig vara barnets förälder.⁹

Införandet av ett försörjningskrav vid anhöriginvandring

I april 2010 infördes i 5 kap. utlänningslagen ett försörjningskrav vid anhöriginvandring.¹⁰ Regleringen innebär att det som villkor för att uppehållstillstånd skulle beviljas på grund av anknytning ställdes krav på att anknytningspersonen kunde försörja sig och hade en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Kravet var dock försett med ett flertal undantag som innebär att det sällan tillämpades.

Den tillfälliga lagen

På grund av ett rekordhøgt antal asylsökande under 2015¹¹ presenterade den dåvarande regeringen i november samma år flera åtgärder i syfte att kraftigt minska antalet asylsökande, samtidigt som kapaciteten i mottagandet och etableringen skulle förbättras. En sådan åtgärd var införandet av en tidsbegränsad lag som skulle anpassa det svenska regelverket till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner.

Genom lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen), som trädde i kraft den 20 juli 2016, införde Sverige en tillfällig ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för bl.a. skyddsbehövande, begränsade möjligheter till anhöriginvandring och ett skärpt försörjningskrav vid anhöriginvandring.¹²

Eftersom huvudregeln enligt svensk rätt är att en utländsk medborgare behöver ha permanent uppehållstillstånd för att vara anknytningsperson vid anhöriginvandring innehöll den tillfälliga lagen en

⁹ A. prop. s. 69 ff.

¹⁰ Prop. 2009/10:77, bet. 2009/10:SfU12, rskr. 2009/10:202.

¹¹ Under 2015 inkom 163 000 ansökningar om asyl i Sverige.

¹² Prop. 2015/16:174, bet. 2015/16:SfU16, rskr. 2015/16:303.

uttrycklig reglering som gav möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för familjeåterförening för flyktingar som hade beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd. Detta med syftet att säkerställa förenlighet mellan lagen och kraven i familjeåterföreningsdirektivet.

Enligt den tillfälliga lagen skulle uppehållstillstånd beviljas för personer inom kärnfamiljen till en utlänning som hade beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting, förutsatt att anknytningspersonen bedömdes ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Någon motsvarande rätt till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande, som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet, gällde inte, något som vid införandet av lagen motiverades med att det med hänsyn till de stora påfresteringar som det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner hade utsatts för inte kunde anses strida mot Sveriges internationella åtaganden att låta familjeåterförening för den gruppen anstå under de tre år som lagen skulle gälla. Eftersom det inte bedömdes kunna uteslutas att en sådan fördröjning i enstaka fall skulle kunna strida mot svenska konventionsåtaganden innehöll lagen dock en reglering som möjliggjorde beviljandet av uppehållstillstånd i sådana undantagssituationer.¹³

Enligt den tillfälliga lagen gällde ett skärpt försörjningskrav som innebar att det utöver krav på att anknytningspersonen hade en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och familjemedlemmen och var egenförsörjande även ställdes krav på att han eller hon kunde försörja familjemedlemmen. Lagen medgav dock vissa undantag från försörjningskravet, bl.a. för skyddsbehövande.

Enligt den tillfälliga lagen fanns möjlighet att vägra uppehållstillstånd för make eller sambo (samt för ogifta barn till maken eller sambon) om anknytningspersonen eller dennes make eller sambo var under 21 år. Det utgjorde en skärpning i förhållande till vad som gällde enligt utlänningslagen, där en 18-årsgräns uppställdes.

Den 20 juli 2019 förlängdes den tillfälliga lagen till och med den 19 juli 2021.¹⁴ Vid förlängningen upphävdes begränsningen av möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande. För att en alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsat uppehållstillstånd skulle kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring ställdes, i likhet med vad som sedan tidigare gällt för flyktingar,

¹³ A. prop. s. 43.

¹⁴ Prop. 2018/19:128, bet. 2018/19:SfU26, rskr. 2018/19:295.

krav på att han eller hon bedömdes ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. I propositionen konstaterades att om giltighetstiden för den tillfälliga lagen förlängdes i två år och ingen ändring gjordes i bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning, kunde en alternativt skyddsbehövande som hade beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd behöva vänta i ytterligare två år innan han eller hon kunde återförenas med sin familj. Även om belastningen på mottagningssystemet fortfarande var hög och det rekordhöga antalet asylsökande under 2015 fortfarande innebar stora utmaningar i samhället ansågs läget inte lika ansträngt som när den tillfälliga lagen hade införts. Därmed ansåg regeringen att en fortsatt begränsning av möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande vid en förlängning av den tillfälliga lagen riskerade att komma i konflikt med Europakonventionen i fler fall än tidigare. En återinförd möjlighet till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande ansågs vidare humanitärt önskvärd och bedömdes kunna underlätta integrationen.¹⁵

*En ny ordning med tillfälliga uppehållstillstånd
för skyddsbehövande m.fl.*

Den 20 juli 2021 införde Sverige en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för bl.a. skyddsbehövande.¹⁶ De nya reglerna innebar bl.a. att permanent uppehållstillstånd tidigast kunde beviljas en skyddsbehövande efter att utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och endast om vissa särskilda krav var uppfyllda. Undantag gjordes dock för kvotflyktingar som fortfarande skulle beviljas permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.

Vidare infördes en reglering i 5 kap. utlänningslagen, liknande den som hade gällt enligt den tillfälliga lagen, om när uppehållstillstånd skulle kunna beviljas på grund av anknytning till en person med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. För att det svenska regelverket skulle vara långsiktigt hållbart och uppfylla Sveriges konventionsåtaganden bedömde regeringen att både flyktingar och alternativt skyddsbehövande skulle omfattas av regleringen, trots att den senare skyddskategorin inte omfattas av familjeåterförenings-

¹⁵ A. prop. s. 41.

¹⁶ Prop. 2020/21:191, bet. 2020/21:SfU28, rskr. 2020/21:412.

direktivet. För att uppnå en enhetlig reglering bedömdes vidare att även den som hade beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter (5 kap. 6 § utlänningslagen) eller på grund av vissa verkställighetshinder (12 kap. 18 § utlänningslagen) skulle kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring enligt samma förutsättningar som flyktingar och alternativt skyddsbehövande. För att en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd inom de nämnda grupperna skulle kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring ställdes krav på att han eller hon hade välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd *under en längre tid*.

Vidare infördes i utlänningslagen ett skärpt försörjningskrav vid anhöriginvandring, liknande det som hade gällt enligt den tillfälliga lagen. Undantagen från kravet begränsades också. Även fortsatt skulle dock undantag, som utgångspunkt, göras när anknytningspersonen var flykting eller alternativt skyddsbehövande och ansökan om familjeåterförening gavs in inom tre månader från det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller fått statusförklaring. För kvotflyktingar skulle fristen räknas från inresan i Sverige.

Ytterligare skärpningar

I december 2023 infördes ytterligare begränsningar av regleringen om anhöriginvandring.¹⁷ Till att börja med höjdes åldersgränsen i utlänningslagen för att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning till en make eller sambo från 18 år till 21 år, dvs. en skärpning motsvarande vad som hade gällt enligt den tillfälliga lagen. Vidare begränsades möjligheten till undantag från försörjningskravet för alternativt skyddsbehövande.

Ytterligare en ändring som vidtogs var att kravet i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen för att en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen ska kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring omformulerades. Sedan lagändringen gäller att en sådan person kan vara anknytningsperson om han eller hon har välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt uppehållstillstånd*, dvs. en formulering motsva-

¹⁷ Prop. 2023/24:18, bet. 2023/24:SfU5, rskr. 2023/24:18.

rande den i familjeåterföreningsdirektivet. Ändringen motiverades med att det för att upprätthålla en restriktiv migrationspolitik ansågs viktigt att det svenska regelverket inte var mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten och internationella konventioner. Enligt regeringen kunde det inte uteslutas att kraven med den tidigare utformningen blev lägre än om kravet formuleras på ett sätt som utgick från ordalydelsen i familjeåterföreningsdirektivet. Genom att samma begrepp användes i lagtexten som i direktivet ansågs det också bli tydligare att tolkningen måste följa eventuell praxisutveckling inom EU-rätten även när den går i en mer restriktiv riktning, något som ansågs öka förutsättningarna för en tillämpning som inte går utöver vad som följer av miniminivån i direktivet.¹⁸

Genom lagändringarna togs även bestämmelsen om att den s.k. tremånadersfristen för kvotflyktingar skulle räknas från inresan bort, med följd att tremånadersfristen även för den gruppen numera räknas från det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting

4.4 Andra grunder för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige

4.4.1 Uppehållstillstånd för skyddsbehövande

Flyktingar

I 4 kap. 1 § utlänningslagen definieras begreppet flykting. Definitionen motsvarar i allt väsentligt den som finns i Genèvekonventionen, reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet), och i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen har flyktingar som befinner sig i Sverige rätt till uppehållstillstånd, förutom i vissa undantagssituationer. Tidigare beviljades flyktingar som huvudregel permanent uppehållstillstånd i Sverige vid första beslutstillfället. Detta ändrades emellertid genom den tillfälliga lagen och sedan den 20 juli 2021 gäller som permanent ordning att ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting, med undantag för kvotflyktingar som fortfarande beviljas permanenta uppehållstillstånd, ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Varje nytt tidsbegrän-

¹⁸ A. prop. s. 11.

sat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år (5 kap. 1 a § första stycket).

För att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas måste utlänningen ha haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år samt uppfylla vissa andra krav (se 5 kap. 1 a § tredje stycket).

Kvotflyktingar

I 5 kap. 2 § utlänningslagen regleras uppehållstillstånd för utlänningar som tagits emot för vidarebosättning, dvs. inom den s.k. flyktingkvoten. Av bestämmelsen framgår att en sådan utlänning ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Varje år tilldelas Migrationsverket resurser för att kunna överföra ett visst antal kvotflyktingar till Sverige. För att en person ska bli uttagen på den svenska flyktingkvoten och erbjuden vidarebosättning till Sverige måste hon eller han vara registrerad hos FN:s flyktingorgan UNHCR. Sedan 2023 har regeringen beslutat att Sverige ska ta emot 900 kvotflyktingar per år.¹⁹

Alternativt skyddsbehövande

Begreppet alternativt skyddsbehövande definieras i 4 kap. 2 § utlänningslagen. Definitionen motsvarar i allt väsentligt den som finns i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och har sin bakgrund i FN:s tortyrkonvention²⁰ samt artikel 3 i Europakonventionen.

I likhet med flyktingar har alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige rätt till uppehållstillstånd, förutom i vissa undantagssituationer (5 kap. 1 § utlänningslagen). Tidigare beviljades alternativt skyddsbehövande, i likhet med flyktingar, som regel permanent uppehållstillstånd i Sverige vid första beslutstillfället. Numera gäller enligt 5 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen att ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år.

¹⁹ Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 8, s. 24.

²⁰ FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

För att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas måste utlänningen ha haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år samt uppfylla vissa andra krav (se 5 kap. 1 a § tredje stycket).

Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

I 21 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. Av bestämmelserna följer att en utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt detta direktiv och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige ska ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får endast vägras om det föreligger sådana omständigheter som innebär att utlänningen är utesluten från att vara flykting eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd (21 kap. 2 § utlänningslagen). En utlänning som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd ska också ges arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller (21 kap. 7 § utlänningslagen). Att en utlänning har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar inte att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller en ansökan om flyktingstatusförklaring prövas (21 kap. 5 § utlänningslagen). Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får inte gälla under längre tid än den tid som beslutats av Europeiska unionens råd (21 kap. 6 § utlänningslagen).

4.4.2 Uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt

EU/EES-medborgare har rätt att arbeta, studera eller bo i Sverige utan uppehållstillstånd. De har även rätt att starta och driva företag. Rätten för EU/EES-medborgare att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd kallas uppehållsrätt (se avsnitt 4.5.1 nedan). För att en tredjelandsmedborgare ska få arbeta i Sverige krävs emellertid som utgångspunkt både arbetstillstånd och uppehållstillstånd. Kravet på arbetstillstånd gäller dock inte för en utlänning som har permanent uppehållstillstånd.

Av 5 kap. 10 § utlänningslagen framgår bl.a. att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i

landet för arbete. Förutsättningarna för att beviljas permanent uppehållstillstånd efter viss tid i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete regleras i 5 kap. 5 § utlänningslagen.

För att beviljas arbetstillstånd krävs enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen bl.a. att utlänningen har ett anställningsavtal som gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning, samt att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Kravet på god försörjning, som infördes den 1 november 2023,²¹ innebär ett högre inkomstkrav än vad som gällt tidigare. Med begreppet avses en lön som uppgår till minst 80 procent av den medianlön som Statistiska centralbyrån (SCB) årligen publicerar för Sverige. Enligt den senaste uppdateringen (den 17 juni 2025) uppgick medianlönen till 37 100 kronor vilket innebär att kravet för att uppnå en god försörjning och beviljas arbetstillstånd för ansökningar inkomna efter den 17 juni 2025 uppgår till 29 680 kronor.²²

Utöver regleringen i 5 kap. 10 § och 6 kap. 2 § utlänningslagen innehåller utlänningslagen även särskilda tillståndsregler för särskilda kategorier av arbetstagare, som har sin grund i EU-direktiv.²³ Vidare finns i utlänningslagen och utlänningsförordningen regler om uppehållstillstånd för näringsidkare, studenter och personer som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom arbete.

Tidigare fanns i 5 kap. 15 a § utlänningslagen en möjlighet för personer som hade påbörjat en etablering på den svenska arbetsmarknaden under sin asylprocess men därefter fått avslag på asylansökan att inom viss tid i stället ansöka om ett tidsbegränsat arbetstillstånd (s.k. spårbyte). Möjligheten till spårbyte, som utgjorde ett undantag från huvudregeln att ansökan om arbetstillstånd ska göras och beviljas innan inresan i Sverige, togs emellertid bort den 1 april 2025.²⁴

²¹ Prop. 2021/22:284, bet. 2022/23:SfU9, rskr. 2022/23:42.

²² I SOU 2024:15 föreslås att det nuvarande kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning för att ett arbetstillstånd ska beviljas ska ersättas med ett krav på att utlänningens lön ska uppgå till minst den medianlön för Sverige som senast publicerades av SCB vid tidpunkten för ansökan. För att inte Sverige ska riskera kompetensbrist föreslås att lönekravet inte ska gälla yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i Sverige eller yrken där det bedöms finnas behov som inte kan tillgodoses med arbetskraft i en viss del av Sverige.

²³ Se 5 b kap., 6 a kap., 6 b kap. och 6 c kap. utlänningslagen.

²⁴ Prop. 2024/25:92, bet. 2024/25:SfU17, rskr. 2024/25:158.

4.4.3 Uppehållstillstånd av humanitära skäl

Enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen får uppehållstillstånd, om det inte kan ges på annan grund, beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Bestämmelsen tillämpas således på personer som redan befinner sig i landet. Den är avsedd att användas för sådana situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd, som måste prövas innan bestämmelsen aktualiseras. Som framgår av rekvisitet synnerligen ömmande omständigheter är den avsedd att tillämpas i undantagsfall.²⁵

Tidigare gav den aktuella bestämmelsen även möjlighet att bevilja barn, samt vissa vuxna, uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter, en möjlighet som infördes i samband med övergången till den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd. I december 2023 togs emellertid den möjligheten bort.²⁶ För barn gäller i stället att de, i likhet med vad som gäller för vuxna, får beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter med den skillnaden att det inte ställs krav på att de omständigheter som kommer fram har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid den bedömning som ska göras enligt bestämmelsen ska utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas.

Ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av bestämmelsen ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år. För att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas måste utlänningsen ha haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år samt uppfylla vissa andra krav (5 kap. 6 § tredje stycket utlänningslagen).

²⁵ Prop. 2004/05:170 s. 280 ff.

²⁶ Prop. 2023/24:18, bet. 2023/24:SfU5, rskr. 2023/24:18.

4.4.4 Uppehållstillstånd på grund av vissa typer av verkställighetshinder

Av 12 kap. 1 § utlänningslagen framgår att avvisning eller utvisning av en utlänning aldrig får verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Samma sak gäller om det finns skälig anledning att anta att utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen skulle vara i sådan fara. Förbudet mot tortyr är absolut och gäller oavsett om utlänningen har dömts för allvarliga brott eller utgör en säkerhetsrisk.

Enligt 12 kap. 2 § utlänningslagen får avvisning och utvisning av en utlänning som huvudregel inte heller verkställas till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land i vilket utlänningen löper risk för förföljelse. Undantag från detta kan dock göras under vissa förutsättningar om utlänningen har begått ett mycket allvarligt brott. Bestämmelserna i 12 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen ger uttryck för principen om non-refoulement (som har sitt ursprung i Genèvekonventionen).

Enligt 12 kap. 3 § utlänningslagen får ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning i vissa fall av väpnad konflikt inte verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det finns synnerliga skäl mot det.

I svensk rätt görs skillnad mellan tillfälliga och bestående verkställighetshinder. Någon legal definition av vad som är ett tillfälligt respektive ett bestående hinder finns emellertid inte utan bedömningen görs i varje enskilt ärende. Redan när en fråga om avvisning eller utvisning ska prövas ska Migrationsverket ta hänsyn till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. utlänningslagen inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 kap. 7 § utlänningslagen). Om ett verkställighetshinder bedöms vara bestående under så lång tid att utlänningen bedöms få en särskild anknytning till Sverige kan uppehållstillstånd i vissa fall beviljas enligt regleringen om synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Situationen när ett verkställighetshinder aktualiseras först efter att ett beslut om avvisning eller utvisning har fått laga kraft, men ännu inte verkställts, regleras i 12 kap. 18 och 19 §§ utlänningslagen.

Enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen (som ska tillämpas ex officio av Migrationsverket när det finns skäl till det) får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns ett hinder mot verkställigheten enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen. Vidare får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd om det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen eller om det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Barn får beviljas uppehållstillstånd om det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att avlägsnandebeslutet inte bör verkställas även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Om ett uppehållstillstånd beviljas enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen och anledningen är att det finns hinder mot verkställigheten enligt 12 kap. 2 § ska uppehållstillståndet vara tidsbegränsat och gälla i tre år om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid (giltighetstiden får dock aldrig vara kortare än ett år). Ett uppehållstillstånd som i andra fall beviljas enligt 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska gälla i längst tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i ett år.

När giltighetstiden för ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § löper ut får en ansökan om permanent uppehållstillstånd beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år, hindret mot verkställighet är bestående och övriga krav för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda (12 kap. 18 a § utlänningslagen).

Om ett beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen ska Migrationsverket i vissa fall i stället ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Regler om detta finns i 12 kap. 19 § första stycket utlänningslagen, som har sin grund i EU-rätten. Bestämmelsen om ny prövning efter yrkande är endast tillämplig i fall där de åberopade nya omständigheterna hänför sig till utlänningens skyddsbehov och kräver som utgångs-

punkt att det finns giltiga skäl för att omständigheterna inte åberopats tidigare.

4.4.5 Varaktigt bosatta i Sverige

En ansökan från en utlänning om ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd eller på annan grund som lagligen bosatt (5 a kap. 1 § första stycket utlänningslagen).²⁷ Detta gäller dock under förutsättning att utlänningen fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda (5 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen). För den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta utfärdas. Giltighetstiden ska vara minst fem år (4 kap. 19 a § utlänningsförordningen).

Av 5 kap. 2 b § utlänningslagen följer att den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska ges ett permanent uppehållstillstånd. Ställning som varaktigt bosatt och innehav av permanent uppehållstillstånd är dock två olika tillstånds- och statusregleringar som löper parallellt.

En person som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet får inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap. 3 § utlänningslagen). Inte heller ska ställning som varaktigt bosatt beviljas en medborgare i en EU-stat, eller en utlänning vars vistelse i Sverige inte är av varaktig karaktär (5 a kap. 4 § utlänningslagen). I 5 a kap. 5 § utlänningslagen finns regler om när ställningen som varaktigt bosatt i Sverige ska återkallas.

²⁷ För personer med EU-blåkort gäller i detta avseende särskilda regler, se 5 a kap. 1 a § utlänningslagen.

4.4.6 Uppehållstillstånd för schweiziska medborgare och utlänningar med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat

Mellan EU och dess medlemsstater och Schweiz finns ett avtal om fri rörlighet för personer.²⁸ För schweiziska medborgare och deras familjemedlemmar finns regler om uppehållstillstånd i 4 kap. 9, 11 och 16 §§ utlänningsförordningen.

I 4 kap. 9 § första stycket utlänningsförordningen regleras även uppehållstillstånd för utlänningar med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat. Av bestämmelsen följer att en sådan utlänning ska beviljas uppehållstillstånd under förutsättning att utlänningen visar upp ett giltigt pass eller identitetskort och omfattas av någon av de situationer som anges i bestämmelsen, exempelvis att han eller hon har ett anställningsbevis som arbetstagare eller är egen företagare och kan visa detta genom en handling (4 kap. 9 § första stycket utlänningsförordningen). Uppehållstillstånd ska dock inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen).

I 4 kap. 10 § utlänningsförordningen finns regler om tillståndstider. Av bestämmelsen framgår bl.a. att uppehållstillstånd för personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat som regel beviljas för fem år, med vissa undantag för bl.a. arbetstagare vid kortare anställningstider och studenter.

4.5 Om EU/EES-medborgare m.fl.

4.5.1 EU/EES-medborgare

Genomförandet av rörlighetsdirektivet i svensk rätt innebar bl.a. att den tidigare ordningen med uppehållstillstånd för EES-medborgare och deras familjemedlemmar avskaffades. I stället infördes begreppet uppehållsrätt, som innebär en rätt att vistas här i landet utan föregående prövning. Upehållsrätten, som regleras i 3 a kap. utlänningslagen, inträder automatiskt under förutsättning att vissa villkor är

²⁸ Avtal mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (SÖ 2001:68).

uppfyllda. Något hinder finns i och för sig inte för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att ansöka om uppehållstillstånd men deras vistelse grundar sig numera många gånger inte på uppehållstillstånd utan på uppehållsrätt. Om en EES-medborgare inte uppfyller villkoren för att få eller behålla uppehållsrätten kvarstår dock kravet på uppehållstillstånd även för en sådan utlänning.

En EES-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har permanent uppehållsrätt (3 a kap. 6 § utlänningslagen). Även en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år med den person från vilken han eller hon härleder sin uppehållsrätt, har permanent uppehållsrätt (3 a kap. 7 § utlänningslagen). Permanent uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller utan villkor och kan endast upphöra om utlänningen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år (3 a kap. 9 § utlänningslagen).

4.5.2 Brittiska medborgare

Till följd av att Storbritannien och Nordirland under 2020 lämnade EU räknas brittiska medborgare inte längre som EU/EES-medborgare. Brittiska medborgare kan därmed inte längre vistas i Sverige med uppehållsrätt med stöd av reglerna i 3 a kap. utlänningslagen. Under en övergångsperiod kunde i stället brittiska medborgare få uppehållsrätt med stöd av utträdesavtalet mellan Storbritannien och EU. En förutsättning för detta var att han eller hon ansökte om och beviljades uppehållsstatus (artikel 18).

Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet finns i 3 b kap. utlänningslagen och 3 b kap. utlänningsförordningen. Enligt dessa regler hade brittiska medborgare och deras familjemedlemmar under en period möjlighet att ansöka om uppehållsstatus i Sverige. Beslut om uppehållsstatus meddelas av Migrationsverket, som också utfärdar bevis om uppehållsstatus i form av ett uppehållstillståndskort. På uppehållstillståndskortet anges om innehavaren har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt enligt utträdesavtalet.

Tidsfristen för att ansöka om uppehållsstatus gick ut den 31 december 2021 och sedan dess gäller, som huvudregel, att den som är brittisk medborgare och vill flytta till Sverige måste ansöka om uppehålls-

tillstånd, i enlighet med vad som gäller för andra tredjelandsmedborgare.

Uppehållsstatus upphör att gälla för en utlänning som avvisas eller utvisas från Sverige (3 b kap. 5 § utlänningslagen).

5 Vissa andra utredningar och lagförslag

Inom ramen för migrationspolitiken har under senare år tillsatts ett flertal utredningar. Därutöver har det tillsatts utredningar på andra områden som har betydelse för de frågor som utredningens arbete avser. I detta kapitel redogörs översiktligt för vissa pågående utredningar och redan lämnade förslag som utredningen bedömer har särskild relevans för frågor som omfattas av utredningens uppdrag.

Utredningen har varit i kontakt med flera andra samtidigt pågående utredningar och har i sitt arbete genomgående strävat efter att lämnade förslag ska vara kombinerbara med och i vart fall inte stå i motsättning mot förslag som lämnats av andra utredningar. Sett till den mängd förslag som lämnats på såväl migrationsområdet som andra närliggande områden under senare tid är det emellertid svårt att med säkerhet överblicka hur föreslagna författningsändringar kan komma att påverka varandra samt vilken effekt som redan vidtagna, planerade och föreslagna ändringar kan förväntas ge totalt sett. Utredningen noterar att ingen utredning har haft i uppdrag att göra en total översyn av migrationslagstiftningen, eller att säkerställa att de förslag som lämnats inom olika delområden ger upphov till ett enhetligt och totalt sett välfungerande regelsystem.

5.1 Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15)

I februari 2024 överlämnade Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15) till regeringen. I betänkandet lämnas ett flertal förslag som syftar till att skärpa villkoren för den lågkvalificerade arbetskraftsinvandringen samtidigt som den högkvalifice-

rade arbetskraftsinvandringen främjas. Bland annat föreslås ett lönekrav i nivå med medianlönen i Sverige för att beviljas arbetstillstånd, men med möjlighet att göra undantag för vissa yrken. Även ändrade villkor för ICT-tillstånd och tillstånd för säsongarbete föreslås samt ett krav på heltäckande sjukförsäkring som villkor för arbetstillstånd vid vistelser som kommer att uppgå till högst ett år. Utredningen lämnar också förslag på åtgärder för att främja den högkvalificerade arbetskraftsinvandringen.

Betänkandet har remitterats. Därefter har ett förslag i betänkandet gällande avskaffning av systemet med s.k. spårbyte genomförts genom lagändringar som trädde i kraft den 1 april 2025.¹

5.2 Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1)

I januari 2025 lämnade Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap betänkandet *Skärpta krav för svenskt medborgarskap* (SOU 2025:1) till regeringen. I betänkandet föreslås bl.a. att det ska krävas längre hemvistid i Sverige – som utgångspunkt åtta år – för att förvärva svenskt medborgarskap samt att ett skärpt krav på ett hederligt levnadsätt ska gälla för detta liksom ett krav på egenförsörjning. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juni 2026.

5.3 Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31)

I april 2025 överlämnade Miniminivåutredningen delbetänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31) till regeringen. I betänkandet lämnas bl.a. förslag om att det ska etableras en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar, alternativt skyddsbehövande, vidarebosatta (kvotflyktingar), varaktigt bosatta, utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och vid vissa verkställighetshinder samt för anhöriga till dessa grupper.

¹ Prop. 2024/25:92, bet. 2024/25:SfU17, rskr. 2024/25:158

Enligt förslagen i betänkandet ska den som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den föreslagna ordningen som regel även fortsatt kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring om personen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. En reglering om detta motsvarande den som i dag gäller för bl.a. flyktingar föreslås därför införas för kvotflyktingar och varaktigt bosatta i Sverige, som i dag beviljas permanent uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.

Utöver den del av uppdraget som redovisas i delbetänkandet ingår i uppdraget att utreda under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras. Det uppdraget ska redovisas senast den 2 oktober 2025.

5.4 Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)

I april 2025 överlämnade Vandelsutredningen betänkandet *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd* (SOU 2025:33) till regeringen. I betänkandet föreslås bl.a. att ett grundläggande krav på vandel ska återinföras i utlänningslagen för prövning av om en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige, och att en samlad bedömning av en utlännings vandel ska kunna läggas till grund för att såväl vägra som att återkalla ett uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund.

Enligt de förslag som lämnas i betänkandet ska begreppet vandel i utlänningslagen definieras som ett krav på att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige tillämplbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter. Enligt förslagen ska en utlännings bristande vandel särskilt beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd, i fall som inte omfattas av EU-rätten, varvid en samlad prövning av utlännings vandel ska göras. Liksom tidigare bör, enligt förslagen, brottslighet ensamt kunna ligga till grund för att neka uppehållstillstånd. Dock bör enligt förslagen – i motsats till vad som är fallet i dag – inte krävas att utlänningen har gjort sig skyldig till brott för att annan bristande vandel än brottslighet särskilt ska kunna beaktas. Exempel som i betänkandet ges på vad som utöver brott ska kunna beaktas vid den samlade vandelsbedömning

som föreslås är klara fall av ovilja att betala skulder, missbruk av välfärdssystemet, nära samröre med eller deltagande i kriminella nätverk eller våldsbejakande organisationer samt meddelade kontaktförbud.

Utredningens uppdrag har även innefattat att se över möjligheterna att skärpa kraven på hederligt levnadssätt beträffande tillstånd som vilar på EU-rättslig grund. I den delen föreslår utredningen bl.a. att begreppet *allmän ordning och säkerhet* i utlänningslagen i förkommande fall ska ersättas av begreppet *allmän ordning eller säkerhet*. Det föreslås också att det som huvudregel ska vara obligatoriskt att neka ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen om en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet, samt att det införs en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen för en utlänning som utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Även ett uppehållstillstånd för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller familjemedlemmar till en sådan person, föreslås kunna återkallas på samma grund. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

5.5 Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53)

I april 2025 överlämnade Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd betänkandet *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper* (SOU 2025:53) till regeringen. I betänkandet föreslås en modell för kvalificering till vissa av de bosättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringen, bl.a. föräldrapenning, barnbidrag och bostadsbidrag. Förslagen innebär att en person ska ha varit bosatt i Sverige under minst fem år, under en femtonårsperiod, för att ha rätt till förmånerna. Utredningen föreslår också att en person kan korta sin kvalificeringstid genom att uppnå inkomst av arbete under en viss tid. Kvalificeringsvillkoren ska gälla för den som bosätter sig i Sverige, oavsett vilket land flytten sker ifrån och oavsett vilket medborgarskap personen har. Utifrån den samordning av socialförsäkringsförmåner som ska ske enligt EU-rätten, där den som rör sig inom EU och EES får tillgodoräkna sig bosättningsperioder och inkomster från annat EU/EES-

land, kommer reglerna dock i praktiken främst att bli aktuella för personer som kommer till Sverige från tredjeland.

Vidare föreslås i betänkandet en modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd. Förslagen innebär att den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med svenska medborgare, ska ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt enligt socialtjänstlagen tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott. Enligt förslagen ska bl.a. personer som har beviljats internationellt skydd och personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet samt familjemedlemmar till dessa två grupper likabehandlas med svenska medborgare i aktuellt avseende.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Förslaget innebär att de som bosätter sig i Sverige därefter kommer att behöva kvalificera sig till de aktuella förmånerna i socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd. För personer som bosatt sig i Sverige under senare år föreslås övergångsbestämmelser.

5.6 Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54)

I maj 2025 överlämnade Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott betänkandet *Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott* (SOU 2025:54) till regeringen. I betänkandet föreslås förändringar som ska möjliggöra fler utvisningar av utlänningar som begår brott. Bland annat föreslås att utvisning ska kunna ske vid strängare påföljd än böter, utan krav på återfallsrisk eller att brottet är av visst allvar, samt att åklagare ska vara skyldiga att yrka på utvisning vid utvisningsgrundande brottslighet. Vidare föreslås återreseförbuden förlängas och att återreseförbuden i fler fall ska gälla utan tidsbegränsning. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

5.7 Förbättrade förutsättningar för utländska forskare och doktorander att verka i Sverige (Ds 2024:31)

I december 2024 överlämnade en utredare promemorian *Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter* (Ds 2024:31) till regeringen. I promemorian lämnas förslag som syftar till att förbättra de migrationsrättsliga förutsättningarna för utländska forskare, doktorander och seriösa studenter samt till att motverka att uppehållstillstånd för studier missbrukas. Förslagen innebär bland annat att utländska doktorander och forskare snabbare ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd samt att gruppen ska ges större möjligheter att byta grund för uppehållstillstånd inifrån Sverige och resa in och ut ur landet under Migrationsverkets handläggning. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2026.

5.8 Självförsörjning som krav för svenskt medborgarskap (Ju2025/00667)

I mars 2025 överlämnade Justitiedepartementet promemorian *Självförsörjning som krav för svenskt medborgarskap* (Ju2025/00667), med kompletterande förslag till SOU 2025:1, till regeringen. Promemorian innehåller ett alternativt förslag till det försörjningskrav som föreslås i SOU 2025:1. Det alternativa förslaget motsvarar det s.k. självförsörjningsmått som togs fram i 2024 års ekonomiska vårproposition och som syftar till att mäta hur stor andel av individerna i förvärvsaktiv ålder (20–64 år) som under ett år arbetar, alternativt har annan egen inkomst, i sådan omfattning att de antas vara självförsörjande. Inkomstgränsen för självförsörjning har satts till tre inkomstbasbelopp, vilket motsvarar en inkomstnivå där de flesta arbetar minst halvtid i genomsnitt under året och därmed kan anses vara etablerade på arbetsmarknaden.² Inkomstbasbeloppet (som bl.a. ligger till grund för vissa beräkningar i det allmänna ålderspensionssystemet) har för 2025 fastställts till 80 600 kronor. För år 2025 motsvarar därför självförsörjningsmålet en årsinkomst på 241 800 kronor eller en bruttoinkomst på 20 150 kronor per månad, vilket motsvarar en nettoinkomst om cirka 16 700 kronor per månad. Vidare föreslås vissa

² Prop. 2023/24:100, bilaga 2 s. 14 och 15.

begränsningar av vilka inkomster som ska få beaktas vid beräkningen av utlänningens årsinkomst i förhållande till förslagen i SOU 2025:1. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 2026.

5.9 Anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E)

I november 2024 gav Justitiedepartementet en utredare i uppdrag att se över behovet av anpassning av svensk rätt i förhållande till rättsakterna om asyl och screening i EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E). Syftet är att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av de aktuella rättsakterna samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med den minimnivå som följer av EU-rätten. Utredaren ska bl.a. analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till de aktuella rättsakterna i migrations- och asylpakten och, där utrymme finns för medlemsstaterna att välja om regler ska tillämpas, föreslå en ansvarsfull och restriktiv reglering.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.

6 Krav för att vara anknytningsperson

I utredningens direktiv framhålls att regeringen kraftigt vill minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige liksom antalet beviljade uppehållstillstånd. Något som enligt direktiven bedöms kunna påverka individers val av land att söka asyl i är möjligheterna till anhöriginvandring. Mot den bakgrunden har regeringen bedömt det som viktigt att möjligheterna att vara anknytningsperson för den som har sökt asyl och därefter beviljats uppehållstillstånd i Sverige inte är mer generösa än vad som följer av EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

Enligt direktiven ska särskilt möjligheten för den som har uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen så långt som möjligt begränsas, men utredningen ska även i övrigt ta ställning till hur möjligheterna att vara anknytningsperson kan begränsas för personer med asylrelaterade uppehållstillstånd.

Utredningen ska särskilt överväga vilka andra krav utöver grunden för uppehållstillståndet, såsom krav gällande uppehållstillståndets giltighetstid eller väntetid, som ska ställas för att en person ska kunna vara anknytningsperson med ett asylrelaterat tillstånd. Även i detta sammanhang ska utgångspunkten vara att familjeåterföreningsdirektivets möjligheter till begränsningar av rätten till familjeåterförening för anknytningspersoner med asylrelaterade uppehållstillstånd ska nyttjas fullt ut i de fall direktivet är tillämpligt, och att rätten i övriga fall ska begränsas så långt EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden tillåter.

6.1 Nuvarande regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. utlänningslagen

Krav på bosättning eller permanent uppehållstillstånd för att vara anknytningsperson

De allmänna reglerna om uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning finns i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. Bestämmelserna i 5 kap. 3 § utlänningslagen omfattar medlemmar i kärnfamiljen och bygger huvudsakligen på familjeåterföreningsdirektivet medan 5 kap. 3 a § innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd för andra anhöriga (som inte grundar sig på EU-rätten).

När familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk rätt ansåg regeringen att, för att uppnå en enhetlig, ändamålsenlig och icke diskriminerande lagstiftning, samma regler borde gälla för uppehållstillstånd på grund av anknytning för alla som är bosatta i Sverige oavsett medborgarskap.¹ Reglerna i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen kom således att utformas för att omfatta såväl svenska som utländska medborgare, liksom statslösa.

Att den svenska lagstiftaren valt att utsträcka rätten till familjeåterförening enligt direktivet innebär att EU-domstolens praxis gällande tolkningen och tillämpningen av direktivet kan behöva beaktas även i situationer som involverar personer som i och för sig inte omfattas av dess tillämpningsområde.²

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av anknytning till en person i Sverige krävs enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen som huvudregel att anknytningspersonen antingen är *bosatt* eller har *beviljats uppehållstillstånd för bosättning* här. När det gäller utländska medborgare eller statslösa personer krävs som huvudregel permanent uppehållstillstånd för att en sådan person ska kunna vara anknytningsperson.³ Vissa utländska medborgare, exempelvis nordiska medborgare, har dock rätt att vistas och bosätta sig i Sverige utan uppehållstillstånd och i så fall gäller inget sådant krav. Vidare så kan EES-medborgare och deras familjemedlemmar ha uppehållsrätt i Sverige vilket innebär en rätt att vistas här utan uppehållstillstånd.⁴ I MIG 2017:17 fann Migrationsöverdomstolen att en utlän-

¹ Prop. 2005/06:72 s. 28.

² Se bl.a. EU-domstolens dom i mål C-380/17 den 7 november 2018.

³ Se prop. 2005/06:72 s. 28 och prop. 2020/21:191 s. 82.

⁴ Upphållsrätt kan följa även av utträdesavtalet mellan EU och Storbritannien.

ning med *permanent uppehållsrätt* i Sverige har en sådan stark rätt att vistas här att det är möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan person. Däremot har en utlänning med enbart *uppehållsrätt* inte ansetts kunna vara anknytningsperson vid tillämpningen av anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen (MIG 2016:9).

I MIG 2007:36 fann Migrationsöverdomstolen att även en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige kan åberopas som anknytningsperson, förutsatt att han eller hon har manifesterat en konkret avsikt att bosätta sig i Sverige inom en nära framtid.

Även en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd kan i vissa fall vara anknytningsperson

Huvudregeln enligt svensk rätt är alltså att en utländsk medborgare behöver ha permanent uppehållstillstånd för att kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring. Den 20 juli 2021 infördes emellertid i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen en uttrycklig reglering om att även vissa personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd kan ha rätt eller möjlighet till familjeåterförening. Regleringen, som finns i 5 kap. 3 § tredje stycket och 3 a § första stycket 1 b och 2 utlänningslagen, infördes vid övergången till ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för bl.a. skyddsbehövande i syfte att säkerställa det svenska regelverkets förenlighet med bl.a. familjeåterföreningsdirektivet.⁵

De personkategorier som omfattas av den möjlighet att vara anknytningsperson med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som regleringen i 5 kap. 3 § tredje stycket och 3 a § första stycket 1 b och 2 utlänningslagen ger är flyktingar, alternativt skyddsbehövande, personer som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl (5 kap. 6 § utlänningslagen) och personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av vissa typer av verkställighetshinder (12 kap. 18 § utlänningslagen). För att en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd inom någon av de angivna grupperna ska kunna vara anknytningsperson uppställs krav på att han eller hon ska ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Beträffande skyddsbehövande har detta krav ansetts innebära att det ska vara troligt att anknytnings-

⁵ Prop. 2020/21:191, bet. 2020/21:SfU28, rskr. 2020/21:412.

personens skyddsbehov kvarstår vid den tidpunkt då den skyddsbehövande kan ansöka om ett permanent uppehållstillstånd, dvs. tidigast efter tre år. Gällande personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen har bedömningen i stället ansetts få göras utifrån hur troligt det är att det fortsatt kommer att finnas en grund för uppehållstillstånd vid motsvarande tidpunkt, dvs. tidigast efter tre år.⁶

Något krav på att anknytningspersonens uppehållstillstånd ska ha en viss giltighetstid ställs inte upp i de svenska bestämmelserna (jfr artikel 3.1 i familjeåterförordningsdirektivet). Inte heller tillämpas någon väntetid innan familjeåterförordning kan ske (jfr direktivets artikel 8). När direktivet genomfördes konstaterade den dåvarande regeringen att Sverige inte tillämpade en ordning som innebar krav på att en utlänning skulle ha vistats här i landet en viss tid för att en anhörig skulle kunna beviljas uppehållstillstånd men att en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd däremot inte kunde vara anknytningsperson. Regeringen ansåg inte att några ytterligare begränsningar skulle införas.⁷

När anknytningspersonen är ett barn

I 5 kap. 3 § första stycket 4 och 5 utlänningslagen regleras rätten till uppehållstillstånd för föräldrar till skyddsbehövande barn. Bestämmelsen i punkten 4 omfattar fall när en förälder till ett ensamkommande barn ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till barnet och infördes för att uppfylla artikel 10.3 a i familjeåterförordningsdirektivet.

Bestämmelsen i punkten 5 omfattar fall när både barnet och föräldern, eller någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, befinner sig i Sverige och beslut om den vuxnes asylansökan fattas i samband med beslut om barnets asylansökan. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att barnet och den vuxne har någorlunda samtidiga asylprocesser i Sverige och att beslut om deras respektive asylansökningar fattas i nära anslutning till varandra. Bestämmelsen har sin grund i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och syftar till familjesammanhållning, inte familjeåterförordning.⁸

⁶ A. prop. s. 83 f.

⁷ A. prop. s. 41.

⁸ Se prop. 2013/14:248 s. 62.

I sammanhanget kan nämnas att enligt tidigare praxis fick familjemedlemmar till personer som beviljades uppehållstillstånd av skyddsskäl som regel uppehållstillstånd av samma slag, oavsett det egna skyddsbehovet (i enlighet med principen om familjens enhet). Detta har emellertid förändrats sedan Migrationsöverdomstolen i MIG 2022:9 klargjort att principen om familjens enhet inte medför någon separat rätt till flyktingstatus för en utlänning som är familjemedlem till en flykting men som saknar egna skyddsskäl (se även MIG 2023:12).

Regleringen i 5 kap. 3 § första stycket 4 och 5 är tillämplig såväl när barnet, dvs. anknytningspersonen, har flyktingstatus som när hon eller han har status som alternativt skyddsbehövande. Något krav beträffande vilken typ av uppehållstillstånd som ska ha beviljats barnet ställs inte upp i bestämmelserna. Däremot innehåller båda bestämmelserna ett krav på att barnet ska vara ogift för att en rätt till uppehållstillstånd för föräldern ska föreligga.

Gällande tolkningen av villkoret ”ogift” i 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen uttalade regeringen i samband med införandet av den aktuella bestämmelsen, med anledning av vissa synpunkter från Lagrådet, följande:

Enligt regeringen ska frågan huruvida ett barn ska betraktas som ogift vid tillämpning av den nu föreslagna bestämmelsen avgöras på samma sätt som vid tillämpning av övriga uppehållstillståndsgrunder i 5 kap. 3 § utlänningslagen där kriteriet gift eller ogift förekommer. En person anses gift enligt utlänningslagen om äktenskapet är civilrättsligt giltigt i Sverige (Jfr MIG 2007:19, MIG 2009:28 och MIG 2012:4). Det är bestämmelserna i IÄL som avgör om ett äktenskap som ingåtts enligt utländsk lag ska erkännas som civilrättsligt giltigt i Sverige. Om ett barn ingått ett äktenskap som erkänns i Sverige, och därmed är gift enligt utlänningslagen, anses barnet inte längre ha en självskriven rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning till sina föräldrar (MIG 2012:4). Den nu föreslagna bestämmelsen om uppehållstillstånd för föräldrar eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe kommer därför inte att vara tillämplig i fall då barnet är gift. Det är dock möjligt att dessa personer kan beviljas uppehållstillstånd på en annan grund.⁹

Sedan regleringen i 5 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen infördes har EU-domstolen uttalat att artikel 10.3 a ska tolkas så att en underårig flykting utan medföljande vuxen som är bosatt i

⁹ A. prop. s. 47.

en medlemsstat inte måste vara ogift för att få ställning som referensperson för familjeåterförening med sina föräldrar.¹⁰

EU-domstolen har också i flera avgöranden uttalat sig om vilken tidpunkt som ska ligga till grund för bedömningen av om en referensperson respektive en sökande ska betraktas som underårig enligt direktivet i fall där anknytningspersonen har flyktingstatus. Av domstolens praxis följer att bedömningen av anknytningspersonens och sökandens ålder ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten för ansökan om familjeåterförening. Vidare ska, om anknytningspersonen fyllt 18 år under asyلفörfarandet, han eller hon ändå anses som underårig vid prövningen om ansökan om familjeåterförening görs inom i princip tre månader från att anknytningspersonen beviljades flyktingstatus (se även MIG 2022:11).¹¹

I 5 kap. 3 a § första stycket 3 och 4 utlänningslagen finns regler som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige, eller som ska utöva umgänge som inte är av begränsad omfattning med ett sådant barn. Begreppet bosatt har här, enligt förarbetena, den innebörd som framgår av bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481).¹² Regleringen tillämpas emellertid inte om barnet har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § (5 kap. 3 a § fjärde stycket utlänningslagen).

¹⁰ EU-domstolens dom den 17 november 2022 i mål C-230/21.

¹¹ Se EU-domstolens domar den 12 april 2018 i mål C-550/16, den 16 juli 2020 i målen C-133/19, C-136/19 och C-137/19, den 1 augusti 2022 i målen C-273/20 och C-355/20 och den 1 augusti 2022 i mål C-279/20.

¹² Prop. 2013/14:217 s. 25.

6.2 Överväganden och förslag

6.2.1 En mer situationsanpassad reglering om anhöriginvandring

Förslag: Regleringen om anhöriginvandring i 5 kap. utlänningslagen ska blir mer situationsanpassad på så sätt att det i vissa avseenden ska göras en åtskillnad mellan följande personkategorier:

- svenska medborgare och andra personer med en stark rätt att vistas i Sverige utan krav på uppehållstillstånd,
- personer med uppehållstillstånd och
- skyddsbehövande barn.

I fråga om personer med uppehållstillstånd ska det vidare, i vissa avseenden, göras en åtskillnad mellan olika anknytningspersoner utifrån grunden för det beviljade tillståndet, på så sätt att särskilda regler för familjeåterförening ska tillämpas för personer som inte omfattas av tvingande EU-reglering.

Utredningen föreslår att uppehållstillstånd för den närmaste familjen till svenska medborgare m.fl. ska regleras i 5 kap. 3 § utlänningslagen, till personer med uppehållstillstånd i Sverige i 3 a § och till barn i 3 b §. Vidare föreslås att regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning för anhöriga utanför den närmaste familjen ska regleras i 3 c och 3 d §§. Förslaget kräver följdändringar i andra bestämmelser som hänvisar till den nuvarande regleringen, både i utlänningslagstiftningen och i andra författningar, vilket därmed föreslås.

Utredningen har enligt kommittédirektiven i uppdrag att överväga vad som ska krävas för att en person som har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring. I synnerhet ska utredningen undersöka om det är möjligt att begränsa möjligheten att vara anknytningsperson för personer som beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Den nuvarande regleringen i 5 kap. 3 § utlänningslagen har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet och motsvarar i huvudsak

regleringen i direktivet. Bestämmelsen ger således en rätt för vissa nära anhöriga att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person i Sverige. Medan direktivet endast omfattar familjeåterförening för tredjelandsmedborgare reglerar emellertid bestämmelsen i 5 kap. 3 § utlänningslagen, som är tvingande, familjeåterförening för alla personer som är bosatta i Sverige oavsett medborgarskap. Regleringen går således utöver vad som krävs enligt EU-rätten.

Innan direktivet genomfördes i svensk rätt var regleringen om uppehållstillstånd på grund av anknytning i sin helhet fakultativ, såtillvida att den innebar en möjlighet – och inte en rätt – för vissa anhöriga att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. När direktivet skulle genomföras lämnade Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare i delbetänkandet *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare* (SOU 2005:15) förslag på författningsändringar som bl.a. innebar att en anknytningsperson som var tredjelandsmedborgare skulle ges en rätt till familjeåterförening med medlemmar ur kärnfamiljen som också var tredjelandsmedborgare men att den tidigare gällande lagstiftningen (med en fakultativ utformning) även fortsatt skulle gälla för svenska medborgare och andra utländska medborgare än tredjelandsmedborgare, samt för statslösa.¹³

När det aktuella betänkandet remitterades påtalade vissa remissinstanser att förslagen – om än måhända inte i praktisk tillämpning – innebar att oförmånligare regler skulle gälla för svenska medborgare än för andra länders medborgare. Den föreslagna uppdelningen mellan olika anknytningspersoner genomfördes inte heller. I stället gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att det, för att uppnå en enhetlig, ändamålsenlig och icke diskriminerande lagstiftning, borde gälla samma regler för uppehållstillstånd på grund av anknytning för alla som var bosatta i Sverige oavsett medborgarskap. Regleringen för anhöriginvandring i 5 kap. utlänningslagen utformades därmed enhetligt för både svenska och utländska medborgare.¹⁴

Om den svenska regleringen om anhöriginvandring i olika avseenden ska kunna anpassas till de miniminivåer som följer av EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden bedömer utredningen att det vid utformningen av reglerna i större utsträckning behöver göras en åtskillnad mellan olika anknytningspersoner, lämpligen

¹³ Se *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare* (SOU 2005:15), s. 151 f.

¹⁴ Prop. 2005/06:72 s. 27 f.

utifrån grunden för berörda personers rätt att vistas i Sverige. Till att börja med bedömer utredningen att det kan finnas skäl att i vissa avseenden tillämpa särskilda (delvis generösare) regler för anhöriginvandring för svenska medborgare (och andra personer med en liknande stark rätt att vistas i Sverige) än för personer som vistas i Sverige med uppehållstillstånd. Vidare bedömer utredningen att det i vissa avseenden finns skäl att, i likhet med vad som är fallet i dag, tillämpa särskilda villkor för anhöriginvandring för barn med skyddsstatus. En sådan åtskillnad föreslås därmed.

I fråga om den föreslagna åtskillnaden mellan personer som vistas i Sverige med uppehållstillstånd och personer som vistas här utan ett sådant krav, i första hand svenska medborgare, bedömer utredningen att en sådan åtskillnad inte minst kan motiveras av den anknytning till Sverige som medborgarskapet innebär och den ovillkorliga rätt att vistas här i landet som följer med medborgarskapet. Mer förmånliga regler för den aktuella gruppen bedöms också ligga i linje med andra lagförslag som lämnats i syfte att stärka medborgarskapets status.¹⁵ Utredningen bedömer inte heller att en tillämpning av delvis olika regler för anhöriginvandring för bl.a. svenska medborgare och personer med uppehållstillstånd i Sverige innebär otillåten diskriminering.¹⁶

I fråga om personer som vistas i Sverige med uppehållstillstånd bedömer utredningen vidare att det i vissa avseenden finns anledning att tillämpa olika regler för anknytningspersoner som omfattas respektive inte omfattas av EU-rätten, något som har att göra med att Sverige i förhållande till de förstnämnda men inte de sistnämnda är bundet av vissa tvingande regler och att det i förhållande till den sistnämnda gruppen därmed bör finnas ett något större handlingsutrymme vid utformningen av regelverket. Även en sådan åtskillnad föreslås därför.

I sammanhanget ska noteras att EU-domstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden beträffande unionsbestämmelser även i situationer då de faktiska omständigheterna i det nationella målet inte direkt omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Eftersom Sverige valt att utsträcka de rättigheter som familjeåterföreningsdirektivet ger till fler personkategorier än de som omfattas av direk-

¹⁵ Se Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1).

¹⁶ Jfr Europadomstolens avgörande i *Abdulaziz, Cabales and Balkandali mot Förenade Konungariket*, nr 9214/80, 9473/81 och 9474/81, den 28 maj 1985.

tivet finns ett unionsintresse av att bestämmelserna tolkas enhetligt, även i sådana situationer som inte omfattas av EU-rätten. Det innebär att tolkningen av reglerna i nuvarande 5 kap. 3 § utlänningslagen, som har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet, måste tolkas i enlighet med EU-domstolens praxis, oavsett till vem anknytning åberopas. Genom att införa särskilda regler för situationer som omfattas respektive inte omfattas av EU-rätten ändras dessa förutsättningar, samtidigt som det blir tydligare för tillämparen när EU-domstolens praxis måste beaktas. Här kan exempelvis noteras att barns ålder bedöms på olika sätt i olika anknytningsärenden, beroende på om det är fråga om tillämpningen av en bestämmelse som har sin grund i EU-rätten eller inte. Migrationsverket har gjort tolkningen att ett barn som är sökande eller anknytningsperson i ett ärende om familjeåterförening och som hinner fylla 18 år under handläggningen av ansökan kan ha rätt till familjeåterförening även efter 18-årsdagen vid en tillämpning av 5 kap. 3 § utlänningslagen, men att barn som ansöker om uppehållstillstånd enligt bestämmelser som inte har sitt ursprung i unionsrätten inte påverkas av EU-domstolens praxis.¹⁷

Utredningen föreslår att förslaget om en mer situationsanpassad reglering genomförs på så sätt att förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd för anhöriga inom den närmaste familjen till svenska medborgare m.fl. regleras i 5 kap. 3 § utlänningslagen, till personer med uppehållstillstånd i (en ny) 3 a § och till barn i (en ny) 3 b §. Vidare föreslås att regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning för bl.a. anhöriga utanför den närmaste familjen regleras i (en ny) 3 c § och (en ny) 3 d §. Förslaget kräver följdändringar i andra bestämmelser som hänvisar till den nuvarande regleringen i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen, både i utlänningslagstiftningen och i andra författningar. Det är därmed vad som föreslås.

¹⁷ Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande, Tidpunkt för bedömning av barns ålder i ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning – RS/001/2022.

6.2.2 När anknytningspersonen är svensk eller nordisk medborgare eller har permanent uppehållsrätt i Sverige

Förslag: För att en svensk medborgare ska kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring ska, i likhet med vad som gäller i dag, krävas att personen är bosatt i Sverige. För nordiska medborgare och personer med permanent uppehållsrätt i Sverige ska samma förutsättningar för anhöriginvandring gälla som för svenska medborgare, i enlighet med nuvarande praxis.

Vidare ska begreppet ”bosatt” i regleringen ersättas med en uttrycklig uppgift om vilka personer som faktiskt avses i de olika sammanhang där begreppet i dag förekommer.

Enligt de nuvarande reglerna i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 och 5 kap. 3 a § första stycket 1 och 2 utlänningslagen ska eller får uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning till en person som är ”bosatt” i Sverige. För att åstadkomma en ökad tydlighet i lagstiftningen föreslår utredningen att begreppet ”bosatt” i lagtexten ersätts med uppgift om vilka personer som är bosatta i Sverige som faktiskt avses, dvs. svenska medborgare och vissa andra personer med en liknande stark rätt att i landet utan uppehållstillstånd.

De som i dag likställs med svenska medborgare i aktuellt avseende är nordiska medborgare och personer med permanent uppehållsrätt. Sett till den nordiska likabehandlingsprincipen och den likabehandlingsprincip som följer av EU-rätten¹⁸ ser utredningen inte skäl att införa en annan ordning. Utredningen föreslår således att nordiska medborgare även fortsatt bör likställas med svenska medborgare vid tillämpningen av anknytningsreglerna, liksom personer med permanent uppehållsrätt (med vilket avses såväl permanent uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar som permanent uppehållsrätt för medborgare i Storbritannien och deras familjemedlemmar enligt utträdesavtalet).

När en person ska anses bosatt i Sverige får även fortsatt bedömas i enlighet med tidigare praxis. Någon förändring av den praxis som innebär att en svensk medborgare bosatt i utlandet kan vara anknytningsperson vid anhöriginvandring förutsatt att personen

¹⁸ Se även artikel 24 i rörlighetsdirektivet och artikel 23 i utträdesavtalet mellan EU och Storbritannien.

har manifesterat en konkret avsikt att bosätta sig i Sverige inom en nära framtid är inte avsedd (se MIG 2007:36).

Avslutningsvis noterar utredningen att begreppet ”bosatt” även används i nuvarande 5 kap. 3 a § första stycket 3 och 4 utlänningslagen, där med en delvis annan betydelse. Av 5 kap. 3 a § fjärde stycket framgår motsatsvis att bestämmelsen omfattar barn som antingen är bosatta i Sverige utan krav på uppehållstillstånd eller är bosatta här med permanent uppehållstillstånd. Av skäl som redovisas närmare i avsnitt 7.2.6 bedömer utredningen att en reglering motsvarande den aktuella även fortsatt bör finnas kvar i utlänningslagen. För en ökad tydlighet i lagstiftningen föreslås dock att begreppet ”bosatt” även här ersätts med uppgift om vilka barn som faktiskt avses. Av skäl som redovisas i avsnitt 7.2.6 är det utredningens uppfattning att tillämpningsområdet för den aktuella regleringen inte ska ändras i förhållande till vad som gäller i dag.

6.2.3 När anknytningspersonen har uppehållstillstånd

Förslag: För att en person med uppehållstillstånd i Sverige ska kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring ska krävas att personen antingen har permanent uppehållstillstånd eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år och välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, samt att personen är bosatt i Sverige. Regleringen ska som utgångspunkt ha ett generellt tillämpningsområde, såtillvida att något krav på att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ha beviljats på någon särskilt angiven grund inte ska ställas upp. I vissa avseenden ska dock särskilda regler om anhöriginvandring gälla för vissa personkategorier. Så ska vara fallet för alternativt skyddsbehövande, personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen av motsvarande skäl och personer som beviljats uppehållstillstånd för tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. För alternativt skyddsbehövande och personer som beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § av motsvarande skäl ska sådana regler införas i 5 kap. utlänningslagen. För personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska reglerna om familjeåterförening i 21 kap. 4 § utlänningslagen tillämpas.

Som en följd av förslaget föreslår utredningen att den nuvarande regleringen i 6 a kap. 10 § andra stycket, som föreskriver att vid tillämpning av bestämmelserna i 5 kap. likställs en EU-blåkortsinnehavare som har en flyktingstatusförklaring eller en alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige med en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §, ska utgå.

Bedömningar i fråga om familjeåterföreningsdirektivets tillämpningsområde

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag som så långt möjligt anpassar den svenska regleringen om anhöriginvandring till minimi-kraven enligt EU-rätten. Utredningen bedömer att en förutsättning för detta är att det i lagstiftningen i vissa avseenden görs en åtskillnad mellan anknytningspersoner som omfattas respektive inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet.

I familjeåterföreningsdirektivet uppställs inga krav gällande grunden för anknytningspersonens uppehållstillstånd för att en rätt till familjeåterförening ska föreligga, utöver det krav som motsatsvis följer av att vissa personkategorier uttryckligen undantas från direktivets tillämpningsområde. Tillämpningsområdet är i stället brett, såtillvida att direktivet – med de angivna undantagen – reglerar familjeåterförening för personer som är tredjelandsmedborgare, vistas lagligen i en medlemsstat, har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år (oavsett typ) och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

Personkategorier som uttryckligen undantas från direktivets tillämpningsområde är asylsökande, personer som åtnjuter tillfälligt skydd och personer som åtnjuter alternativt skydd (artikel 3.2). Enligt artikel 3.3 undantas familjemedlemmar till unionsmedborgare.

Till att börja med kan utredningen konstatera att en personkategori med uppehållstillstånd som förekommer i svensk rätt som inte omfattas av direktivet är personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd med stöd av reglerna i 21 kap. utlänningslagen. Vidare står det enligt utredningens mening klart att inte heller alternativt skyddsbehövande omfattas av direktivets tillämpningsområde, något som uppmärksammas redan i tidigare lagstiftningssammanhang.¹⁹

¹⁹ Se även EU-domstolens dom den 7 november 2018 i mål C-380/17.

Vad gäller personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen kan utredningen konstatera att den aktuella bestämmelsen ger Migrationsverket möjlighet att bevilja uppehållstillstånd i en rad skilda situationer. Det kan vara fråga om verkställighetshinder av politiskt, praktiskt eller humanitärt slag. Vissa av de omständigheter som kan aktualisera en tillämpning av bestämmelsen är emellertid av sådant slag att de i ett tidigare skede hade kunnat ligga till grund för att bevilja personen uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande (dvs. när det finns ett hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1 eller 3 §§ utlänningslagen) och enligt utredningens mening framstår det därför som både rimligt och ändamålsenligt, och förenligt med direktivet, att en person som får ett uppehållstillstånd av sådana skäl likställs med en person med status som alternativt skyddsbehövande i fråga om möjligheterna till familjeåterförening.

I fråga om andra typer av verkställighetshinder (exempelvis medicinska eller praktiska sådana) bedömer utredningen att det förhållandet att en person som beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen i ett tidigare skede har befunnits sakna rätt att vistas i Sverige (och därför kommit att omfattas av ett beslut om utvisning eller avvisning, som också vunnit laga kraft) visserligen i någon mån talar mot att personen skulle omfattas av familjeåterföreningsdirektivet (som ju syftar till att reglera familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas *lagligen* i medlemsstaterna). Samtidigt kan utredningen konstatera att även en person med uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen har ett tillstånd att vistas i Sverige under den tid som tillståndet gäller.

I EU-kommissionens handbok om återvändande, som utgör en rekommendation till medlemsstaterna, anges att en tredjelandsmedborgare som är föremål för ett uppskjutet avlägsnande ska anses vistas olagligt i berörd medlemsstat. Samtidigt anges att en tredjelandsmedborgare som vistas i en medlemsstat där hans eller hennes vistelse tolereras, och denna status betraktas som laglig vistelse enligt nationell lagstiftning, inte ska anses vistas olagligt i medlemsstaten.²⁰

²⁰ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam "Handbok om återvändande" som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande.

Någon definition av olaglig vistelse finns inte i svensk rätt. I samband med införlivandet av det s.k. återvändandedirektivet²¹ konstaterade regeringen dock att med laglig vistelse avses att utlänningen antingen har tillstånd att vistas i landet eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas.²²

Utredningen kan konstatera att varken återvändandedirektivet eller EU-rätten i övrigt ställer krav på att ett uppehållstillstånd måste beviljas när ett verkställighetshinder bedöms föreligga. Sverige har emellertid valt en sådan ordning och mot den bakgrunden bedömer utredningen att även personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder som utgångspunkt får anses vistas lagligen i Sverige på ett sådant sätt som avses i familjeåterföreningsdirektivet.

Vilka krav ska ställas för att en person med uppehållstillstånd ska kunna vara anknytningsperson i situationer som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet?

Sedan den 20 juli 2021 finns i 5 kap. 3 § tredje stycket och 3 a § första stycket 1 b och 2 utlänningslagen en uttrycklig reglering som ger möjlighet även för vissa personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd att vara anknytningspersoner vid anhörginvandring. Regleringen, som infördes i samband med övergången till ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. har sin bakgrund i familjeåterföreningsdirektivet.

Den aktuella regleringen omfattar fyra personkategorier; flyktingar, alternativt skyddsbehövande, personer som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl och personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av vissa typer av verkställighetshinder. I SOU 2025:31 har Miniminivåutredningen – som ett led i etableringen av en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för vissa personkategorier – föreslagit att en motsvarande möjlighet att vara anknytningsperson med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska införas även för vidarebosatta och varaktigt bosatta (vars möjligheter att få

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

²² Prop. 2011/12:60 s. 26.

permanent uppehållstillstånd enligt förslagen i SOU 2025:31 ska utmönstras).

Familjeåterföreningsdirektivet uppställer emellertid inga krav gällande grunden för anknytningspersonens uppehållstillstånd, utöver de krav som motsatsvis följer av att vissa personkategorier uttryckligen är undantagna från direktivets tillämpningsområde. Direktivet har tvärtom ett brett tillämpningsområde, såtillvida att det reglerar familjeåterförening för personer som är tredjelandsmedborgare, vistas lagligen i en medlemsstat, har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år (oavsett typ) och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd (artikel 3).

Visserligen finns i svensk rätt redan i dag regler om anhöriginvandring för fler personkategorier med tidsbegränsade uppehållstillstånd än de som omfattas av regleringen i 5 kap. utlänningslagen. Ett exempel är regleringen i 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för familjemedlemmar till arbetstagare. Liknande regler finns för näringsidkare, studenter m.fl. Någon reglering som uttryckligen tillerkänner exempelvis en arbetstagare med nationellt uppehållstillstånd en sådan principiell rätt till familjeåterförening som följer av direktivet finns emellertid inte.²³ Inom ramen för den översyn som nu vidtas av regelverket framstår det för utredningen därför som motiverat att fullt ut anpassa tillämpningsområdet för regleringen i 5 kap. utlänningslagen efter direktivet.

För att åstadkomma en långsiktigt hållbar reglering som så långt möjligt anpassas till familjeåterföreningsdirektivets krav föreslår utredningen att regleringen om när uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av anknytning till en person med uppehållstillstånd ska ges en mer generell utformning, i enlighet med de krav som framgår av direktivet. Utredningen föreslår att innebörden av regleringen ska vara att en person med uppehållstillstånd ska kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring om han eller hon antingen har *permanent uppehållstillstånd eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år och välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd*, och är bosatt i Sverige. Förslaget innebär att ett krav på minsta giltighetstid för anknytningspersonens uppehållstillstånd införs och även ett uttryckligt krav på bosättning,

²³ Däremot finns sådana tvingande regler för vissa kategorier av arbetstagare, som har sin grund i EU-direktiv.

samtidigt som det nuvarande kravet på att uppehållstillståndet ska ha beviljats på någon av vissa särskilt angivna grunder utgår.

Något krav på att anknytningspersonen ska vara tredjelandsmedborgare föreslås inte. Det innebär att samma regler kommer att gälla för unionsmedborgare med uppehållstillstånd i Sverige, liksom för familjemedlemmar till unionsmedborgare med uppehållstillstånd här, som för tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd trots direktivets snävare tillämpningsområde. Utredningen har övervägt om en särskild reglering bör införas även för aktuella grupper men inte funnit tillräckliga skäl för detta. Vid bedömningen har utredningen fäst avseende vid att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar många gånger inte grundar sin rätt att vistas i Sverige på uppehållstillstånd utan på uppehållsrätt, och att behovet av en särskild reglering även för dessa fall därmed framstår som mer begränsat.

I sammanhanget ska noteras att sedan övergången till tidsbegränsade uppehållstillstånd under 2021 omfattas personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning inte av någon författningsreglerad möjlighet till anhöriginvandring i senare led. Det innebär bl.a. att det inte längre är möjligt för syskon till ensamkommande barn att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder som beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till det ensamkommande barnet. Sett till att även anhöriginvandrare vistas lagligen i Sverige kan det enligt utredningens mening övervägas om inte också dessa, förutsatt att övriga krav är uppfyllda, bör ges en möjlighet till familjeåterförening i enlighet med vad som följer av familjeåterföreningsdirektivet. Oavsett tolkningen av direktivet i det här avseendet kan noteras att behovet av regler om anhöriginvandring för den aktuella gruppen sannolikt kommer att öka om Miniminivåutredningens förslag om utmönstring av möjligheten till permanent uppehållstillstånd för vissa grupper och deras anhöriga genomförs, och att det därför (inte minst ur ett långsiktigt perspektiv) framstår som befogat att en sådan reglering införs.

Vilka krav ska ställas för att en person med uppehållstillstånd ska kunna vara anknytningsperson i situationer som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet?

Som framgått bedömer utredningen att alternativt skyddsbehövande, personer som beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen av motsvarande skäl och personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivets tillämpningsområde. För den sistnämnda gruppen finns redan regler om uppehållstillstånd för familjemedlemmar i 21 kap. 4 § utlänningslagen. För alternativt skyddsbehövande och personer som beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen av motsvarande skäl föreslår utredningen att en särskild reglering införs i 5 kap. utlänningslagen för situationer som omfattas av tvingande regler i direktivet, dvs. för situationer som rör familjeåterförening med den närmaste kärnfamiljen.

Att vissa personkategorier inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet innebär inte att dessa grupper saknar rättigheter i aktuellt avseende.²⁴ I sammanhanget måste inte minst beaktas att Sverige, även i situationer som inte omfattas av EU-rätten, har en skyldighet att rätta sig efter artiklarna 8 och 14 i Europakonventionen. Av artikel 8 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt familjeliv, en rättighet som offentliga myndigheter inte får ingripa i annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa tungt vägande allmänna intressen. Att konventionsstaterna kan ha en positiv skyldighet att tillåta familjeåterförening även för personer som åtnjuter alternativt skydd kan också utläsas av Europadomstolens praxis.²⁵ I sammanhanget måste också diskrimineringsförbudet i artikel 14 beaktas, en bestämmelse som även har ansetts kunna omfatta invandringsstatus ("immigration status").²⁶

I fråga om vilket utrymme som finns för en konventionsstat att begränsa möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande noterar utredningen särskilt vissa av Europadomstolens uttalanden i målet M.T. mot Sverige, 2022, som gällde begränsningen

²⁴ I sammanhanget kan noteras att subsidiärt skyddsbehövande var en skyddskategori som ännu inte var EU-rättsligt reglerad när familjeåterföreningsdirektivet antogs.

²⁵ Se bl.a. Europadomstolens mål M.A. mot Danmark, 2021.

²⁶ Se Hode och Abdi mot Förenade kungariket, 2012.

av möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande enligt den tillfälliga lagen. Det gäller trots att domstolens bedömning utmynnade i slutsatsen att någon kränkning av artikel 8 och artikel 14 inte hade ägt rum. Domstolen gjorde bedömningen att inskränkningen i klagandens rätt till familjeliv hade stått i proportion till det allmänna intresset, närmare bestämt samhällets intresse av att skydda landets ekonomiska intressen genom en reglerad invandring. Vidare bedömde domstolen att särbehandlingen av klaganden hade varit objektivt motiverat och att effekten av skillnaden i behandling mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande inte var oproportionerlig i förhållande till syftet. Vid proportionalitetsbedömningen noterade domstolen särskilt det rekordhöga antalet asylsökande som hade kommit till Sverige under 2015 och den belastning det hade inneburit för bl.a. Migrationsverket. Det noterades också att den tillfälliga lagen var tillfällig och att möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande återinfördes när lagen förlängdes 2019.

I kommissionens riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet har kommissionen understrukt likheterna mellan flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande och också betonat att direktivet inte bör tolkas så att medlemsstaterna måste neka tredjelandssmedborgare med tillfälligt eller subsidiärt skydd rätten till familjeåterförening. Kommissionen har också uppmanat medlemsstaterna att anta bestämmelser som ger personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter som flyktingar.²⁷ I sammanhanget kan också noteras att flertalet EU-länder ger möjlighet till familjeåterförening även för personer med subsidiärt skydd, men att villkoren för detta varierar.²⁸

Att inom ramen för en långsiktig reglering helt undanta alternativt skyddsbehövande, eller personer som beviljats uppehållstillstånd av motsvarande skäl i verkställighetsstadiet, från möjligheten till familjeåterförening kan enligt utredningens mening inte komma i fråga. När det gäller vilka krav som bör ställas för att en sådan person ska kunna vara anknytningsperson har utredningen emellertid övervägt om det finns anledning att ställa andra krav än för personer som omfattas av direktivet, något som utredningen emellertid bedömer som mindre lämpligt ur ett tillämpningsperspektiv. I sammanhanget

²⁷ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet *Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening* (COM/2014/0210 final).

²⁸ AIDA Comparative Report: Not there yet: Family Reunification for Beneficiaries of International Protection, 2023.

noterar utredningen att ett krav på exempelvis permanent uppehållstillstånd för att kunna vara anknytningsperson för dessa grupper framstår som mindre välvägt sett till de förslag som lämnats i SOU 2025:31 om att möjligheten till sådant uppehållstillstånd ska utmönstras.²⁹

Vad gäller den närmare utformningen av kraven för att vara anknytningsperson för aktuella grupper konstaterar utredningen att syftet med regleringen även för dessa personer bör vara att regleringen ska ge en möjlighet till familjeåterförening för personer vars vistelse i Sverige är av mer stadigvarande karaktär. Att med det syftet införa en ordning som innebär att snarlika men inte likalydande villkor tillämpas för olika kategorier av personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd framstår som ett tillvägagångssätt som sannolikt skulle ge upphov till fler tolknings- och tillämpningsproblem än fördelar. Utredningen bedömer därför att övervägande skäl talar för att kraven för att vara anknytningsperson för alternativt skyddsbehövande och personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder av motsvarande skäl bör vara desamma som för andra personer med uppehållstillstånd. Utredningen föreslår därför att även en alternativt skyddsbehövande eller person som beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen av motsvarande skäl ska kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring om han eller hon har *permanent uppehållstillstånd* eller *ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år och välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd*, och är bosatt i Sverige. Utredningen bedömer att skärpningar av möjligheten till anhöriginvandring för aktuella grupper lämpligen vidtas på andra sätt än genom att i aktuellt hänseende uppställa andra krav för dessa grupper (se bl.a. förslagen i avsnitt 6.2.5 och i kapitel 7).

Tillämpningen av den föreslagna regleringen

Om förslagen genomförs kommer det att innebära att fler kategorier av personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att omfattas av anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen, förutsatt att kraven för att vara anknytningsperson med ett sådant tillstånd är uppfyllda. Eftersom merparten av dessa personkategorier redan

²⁹ SOU 2025:31.

omfattas av särskilda regler om uppehållstillstånd för familjemedlemmar i andra delar av utlänningslagstiftningen bedömer utredningen emellertid att de faktiska effekterna för invandringen till Sverige bör bli begränsade.

Däremot innebär förslaget att vissa kategorier av personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd, exempelvis arbetskraftsinvandrare, kommer att omfattas av parallella regelverk, vilket kommer att ge upphov till vissa nya typer av överväganden för Migrationsverkets del. Utredningen kan emellertid inte se att detta kommer att medföra några betydande tillämpningssvårigheter. I enlighet med principen *lex specialis*, dvs. att en specialregel går före en mer allmänt hållen bestämmelse, menar i stället utredningen att en prövning enligt en tillämplig specialregel, exempelvis 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen, bör föregå prövningen enligt 5 kap. utlänningslagen. En sådan tillämpningsordning bör dessutom i normalfallet framstå som naturlig, eftersom tillämpningen av reglerna i utlänningsförordningen normalt kommer att innebära att färre krav kommer att behöva vara uppfyllda för att en ansökan om uppehållstillstånd för en familjemedlem ska kunna beviljas och därmed ge ett för den enskilde mer fördelaktigt utfall än en tillämpning av reglerna i 5 kap. utlänningslagen.

Utredningen bedömer att för anknytningspersoner som omfattas av särskilda regler om anhöriginvandring i exempelvis utlänningsförordningen kommer en tillämpning av reglerna i 5 kap. utlänningslagen endast att aktualiseras undantagsvis, och då främst när en tillämpning av reglerna i utlänningsförordningen (som är fakultativa) inte ger utrymme för att bifalla ansökan. I en sådan situation innebär förslaget att Migrationsverket kommer att behöva pröva om en rätt till uppehållstillstånd föreligger enligt de regler om anhöriginvandring i 5 kap. utlänningslagen som har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet.

Vissa effekter av förslaget

Även om utredningens förslag om ett mer generellt tillämpningsområde för regleringen om anhöriginvandring i 5 kap. för personer med uppehållstillstånd innebär att fler personkategorier kommer att kunna åberopa regleringen ska effekterna av förslaget, som läm-

nas för att säkerställa en långsiktigt hållbar reglering som tydligt stämmer överens med de krav som följer av EU-rätten, inte överdrivas.

Till att börja med begränsas räckvidden av den föreslagna regleringen genom kravet på att anknytningspersonen måste ha ett uppehållstillstånd med en viss minsta giltighetstid (ett år). Kravet innebär att personer med uppehållstillstånd för kortare tid än ett år inte kommer att omfattas av regleringen. Det kan exempelvis vara fråga om studenter, arbetstagare med provanställning, säsongsarbetare eller personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning med en kortare giltighetstid.

Den viktigaste begränsningen av den föreslagna regleringens tillämpningsområde följer dock av kravet på att anknytningspersonen ska ha ”välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd”. Beträffande skyddsbehövande framgår av förarbetena till den nuvarande lagstiftningen att kravet innebär att det ska vara troligt att anknytningspersonens skyddsbehov kvarstår vid den tidpunkt då den skyddsbehövande kan ansöka om ett permanent uppehållstillstånd, dvs. tidigast efter tre år, något som innebär att kravet normalt sett är uppfyllt för en sådan person. Gällande personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen har bedömningen ansetts få göras utifrån hur troligt det är att det fortsatt finns en grund för uppehållstillstånd vid motsvarande tidpunkt, dvs. tidigast efter tre år.³⁰

Vad som avser med kravet på ”välgrundade utsikter” preciseras inte i familjeåterförordningsdirektivet och det saknas vägledande avgöranden från EU-domstolen där kravet har tolkats i mål om familjeåterförordning. I kommissionens riktlinjer för tillämpningen av direktivet har kommissionen emellertid uttalat att kravet får bedömas av medlemsstaterna från fall till fall med hänsyn till de individuella omständigheterna, t.ex. vilken sorts uppehållstillstånd som utfärdats, administrativa rutiner och andra relevanta omständigheter som påverkar anknytningspersonens situation. Vid prövningen ska grunden för det tidigare tillståndet beaktas, vilket innebär att prövningen för personer som beviljats skyddsstatus och personer som beviljats uppehållstillstånd på annan grund kan komma att se något olika ut. Om

³⁰ Omständigheterna som ligger till grund för sådana uppehållstillstånd kan dock skilja sig mycket åt och en individuell bedömning av om rekvisitet är uppfyllt måste därför göras i varje enskilt fall. Enligt förarbetsuttalandena kan dock en person som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund ett icke bestående verkställighetshinder normalt inte anses ha sådana välgrundade utsikter som avses (prop. 2020/21:191 s. 86).

uppehållstillståndet exempelvis är kopplat till arbete måste enligt kommissionens mening hänsyn tas till vilken typ av anställning det gäller, den ekonomiska situationen i berörd bransch, arbetsgivarens och arbetstagarens avsikter, och inte begränsas till en bedömning av om anställningsavtalet får förnyas.

Enligt utredningens mening bör vid tillämpningen av det föreslagna kravet ledning kunna tas av tidigare förarbetsuttalanden, liksom i viss mån av kommissionens riktlinjer. Det innebär att bedömningen av om en person har sådana välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd som avses kommer att få göras utifrån hur troligt det är att grunden för uppehållstillståndet kvarstår när personen, inom ramen för nuvarande reglering, kan ansöka om permanent uppehållstillstånd. En bedömning kommer att få göras från fall till fall, med beaktande av vilken typ av uppehållstillstånd personen i fråga har och, sett till både detta och övriga omständigheter, hur varaktig personens rätt att vistas i Sverige kan förväntas vara. Vid bedömningen kommer givetvis hänsyn att behöva tas till eventuell kommande praxis från EU-domstolen.

En följd av förslaget är att även personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning kommer att omfattas av en möjlighet till anhörginvandring, förutsatt att övriga krav uppfylls. Det innebär bl.a. att det kommer att bli möjligt för syskon till ensamkommande barn att ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till det ensamkommande barnet, förutsatt att föräldern uppfyller övriga krav för att vara anknytningsperson. Sådana ansökningar förekommer enligt uppgift från Migrationsverket relativt frekvent, men någon uttrycklig reglering för dessa situationer finns inte i dag. Genom förslaget bedömer utredningen att ärenden som rör syskon kommer att kunna hanteras mer enhetligt. Utöver syskon till ensamkommande barn bedömer utredningen att förslaget kommer att påverka en begränsad krets av anhöriga till anhörginvandrare, sett till att redan dagens regler ger en rätt till uppehållstillstånd för inte bara anknytningspersonens egna barn utan även barn till dennes make eller sambo. Förslaget innebär inte att en person som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning i senare led kommer att kunna vara anknytningsperson i förhållande till en ny partner, sett till att det är svårt att se att kravet på välgrundade utsikter i en sådan situation kommer att anses uppfyllt.

Som en följd av förslaget föreslår utredningen att regleringen i 6 a kap. 10 § andra stycket, som föreskriver att vid tillämpning av bestämmelserna i 5 kap. likställs en EU-blåkortsinnehavare som har en flyktingstatusförklaring eller en alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige med en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 §, ska utgå. Detta eftersom behovet av en sådan reglering upphör genom förslaget.

6.2.4 När anknytningspersonen är ett barn med skyddsskäl

Förslag: Något krav på att ett ensamkommande barn, oavsett skyddsstatus, ska vara ogift för att kunna vara anknytningsperson i förhållande till sina föräldrar ska inte längre ställas upp. Inte heller ska något sådant krav gälla i situationer som omfattas av den nuvarande regleringen i 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen, som har sin grund i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, och som syftar till familjesammanhållning.

Den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen ger ensamkommande ogifta barn en ovillkorlig rätt till familjeåterförening med sina föräldrar. Bestämmelsen har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet men omfattar även barn med status som alternativt skyddsbehövande.

Enligt utredningens mening framstår det, sett till såväl rätten till familjeliv enligt Europakonventionen som de krav som följer av barnkonventionen (inte minst gällande likabehandling) som nödvändigt att svensk rätt även fortsatt ger en uttrycklig möjlighet för ensamkommande skyddsbehövande barn att återförenas med sina föräldrar, och det oavsett barnets skyddsstatus.

Några krav i fråga om vilken typ av uppehållstillstånd som ska ha beviljats det skyddsbehövande barnet för att uppehållstillstånd på grund av anknytning till honom eller henne ska kunna beviljas en förälder uppställs inte i den nuvarande regleringen. Det bör enligt utredningens mening inte ändras.

Av EU-domstolens praxis framgår emellertid att något krav på att ett ensamkommande barn som är flykting ska vara ogift för att omfattas av en möjlighet till familjeåterförening med sin förälder

inte får ställas upp.³¹ Utredningen föreslår därför att detta krav ska utgå ur regleringen. Förslaget omfattar såväl fall när barnet är flykting som fall när barnet är alternativt skyddsbehövande, vilket inte minst ska ses i ljuset av att utredningen i avsnitt 7.2.3 föreslår att kravet på att ett barn ska vara ogift ska utgå även i annan reglering.

Familjesammanhållning

Om det när skyddsgrundsförordningen börjar tillämpas sommaren 2026 kommer att finnas behov av en nationell reglering motsvarande den nuvarande i 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen, som har sin grund i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och som syftar till familjesammanhållning, och hur den regleringen i så fall ska vara utformad är en fråga som ankommer på utredningen Ju 2024:E att ta ställning till. I det författningsförslag som lämnas i detta betänkande ingår därför en bestämmelse som i huvudsak motsvarar den nuvarande regleringen i 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen, utan att det innebär något ställningstagande från utredningens sida i fråga om det fortsatta behovet av en sådan reglering. För att förslagen i betänkandet ska vara enhetligt utformade föreslås att något krav på att barnet ska vara ogift för att kunna vara anknytningsperson i förhållande till en förälder inte heller ska ställas upp i den bestämmelsen, ett förslag som utredningen bedömer är förenligt med definitionen av familjemedlemmar i skyddsgrundsförordningens artikel 3.9.

6.2.5 En väntetid ska som huvudregel gälla vid anhöriginvandring när anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd

Förslag: För att uppehållstillstånd ska beviljas på grund av anknytning till en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av reglerna i 5 kap. utlänningslagen ska som huvudregel krävas att anknytningspersonen har vistats i Sverige med uppehållstillstånd sedan minst två år när ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening ges in. Detta ska inte gälla när ansökan avser

³¹ Se EU-domstolens dom i mål den 17 november 2022 i mål C-230/21.

familjeåterförening mellan ett ensamkommande barn och barnets förälder. Inte heller i andra situationer ska någon väntetid gälla om anknytningspersonen är flykting och om det är fråga om en relation som etablerats före inresan i Sverige. Väntetiden ska inte heller tillämpas om utlänningen är ett barn som fötts i Sverige och anknytningspersonen är barnets förälder som sammanbor med barnet i Sverige. Slutligen ska det finnas möjlighet att göra undantag från väntetiden vid särskilda skäl.

Enligt artikel 8 i familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen ska ha vistats lagligen på deras territorium under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar. När direktivet skulle genomföras i svensk rätt konstaterade den dåvarande regeringen att Sverige inte tillämpade en ordning som innebar krav på att en utlänning skulle ha vistats här i landet en viss tid för att en anhörig skulle kunna beviljas uppehållstillstånd, men att en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd däremot inte kunde vara anknytningsperson. Regeringen ansåg inte att några ytterligare begränsningar skulle införas.³²

I dag råder andra förutsättningar. Sedan 2016 beviljas skyddsbehövande som huvudregel tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället och sedan 2021 innehåller utlänningslagen en uttrycklig reglering om anhöriginvandring för bl.a. skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det ger anledning till nya överväganden.

I sammanhanget kan konstateras att flera EU-länder, däribland Frankrike, Belgien, Spanien och Nederländerna, har använt sig av den möjlighet som familjeåterföreningsdirektivet ger att tillämpa en väntetid vid anhöriginvandring. I Finland infördes i juni 2025 en reglering av innebörden att en anknytningsperson som beviljats internationellt skydd, med vissa undantag, måste ha bott i Finland med uppehållstillstånd i minst två år innan anknytningspersonens anhöriga kan ansöka om uppehållstillstånd på grund av familjeband till honom eller henne.³³

³² Se prop. 2005/06:72 s. 41.

³³ <https://migri.fi/sv/-/lagandringar-som-galler-familjeaterforening-trader-i-kraft-16.6.2025>.

Syftet med en väntetid

I de riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet som kommissionen publicerade under 2014 framhålls att syftet med artikel 8 är att ge medlemsstaterna möjlighet att försäkra sig om att familjeåterföreningen sker under goda villkor efter att anknytningspersonen har vistats i landet under en tillräckligt lång period för att på så sätt ha uppnått en viss integreringsnivå. Enligt kommissionens mening får en väntetid endast tillämpas i det angivna syftet och med beaktande av proportionalitetsprincipen. Väntetiden bör enligt kommissionens uttalanden hållas så kort som möjligt, utan att syftet undergrävs, i synnerhet i ärenden som gäller barn.³⁴

I kommissionens riktlinjer framhålls vidare att medlemsstaterna inte får tillämpa en allmän väntetid för alla sökande utan att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och underåriga barns bästa. Att varaktigheten av anknytningspersonens vistelse endast är en av de omständigheter som en medlemsstat måste beakta vid prövningen av en ansökan om familjeåterförening är också något som har framhållits av EU-domstolen.³⁵

Sett till att syftet med familjeåterföreningsdirektivet är att främja familjeåterförening bedömer utredningen att om en väntetid ska införas bör det göras med syftet att säkerställa att familjeåterföreningen kan ske under goda förhållanden. I sammanhanget noteras att när försörjningskravet vid anhöriginvandring infördes gjordes även det av liknande skäl, dvs. med motiveringen att arbete, språkkunskaper och bostad för den egna familjen bedömdes som avgörande faktorer för en god integration samt med hänvisning till att om anknytningspersonen redan integrerats i samhället genom att vara egenförsörjande och ha en bostad så skulle även de nyanlända familjemedlemmarnas integration främjas.³⁶

Vid bedömningen av om det finns anledning för Sverige att införa en väntetid vid anhöriginvandring har utredningen övervägt vilka förväntade positiva integrationseffekter ett sådant krav skulle kunna ha sett till det försörjningskrav som redan gäller, och som har ett liknande syfte (dvs. att säkerställa anknytningspersonens integrations-

³⁴ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210 final).

³⁵ EU-domstolens dom den 27 juni 2006 i mål C-540/03 (Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd).

³⁶ Prop. 2009/10:77 s. 19.

nivå vid tiden för familjeåterföreningen). Detta inte minst sett till den tid som det många gånger tar för nyanlända personer att komma i arbete och att redan försörjningskravet därmed i praktiken innebär en väntetid för många personer.³⁷

I sammanhanget har utredningen beaktat risken för att en uppskjuten möjlighet till familjeåterförening också kan få negativa konsekvenser, även ur ett integrationsperspektiv. Att inte få leva ihop med sin familj är något som i olika sammanhang har bedömts kunna innebära emotionella och psykiska belastningar, med integrationssvårigheter som följd. I en rapport från Röda Korset från 2019 framhålls särskilt, med hänvisning till forskning, att uppskjuten familjeåterförening ofta är behäftad med sämre etablering på arbetsmarknaden och lägre inkomster samt att familjer generellt sett har fler sociala kontakter med det omgivande samhället än individer som är ofrivilligt separerade från sina anhöriga.³⁸ Att barn har bättre förutsättningar att ta till sig utbildning och att integreras ju yngre de är vid invandringstidpunkten är också något som har framhållits i tidigare utredningssammanhang.³⁹

Enligt 5 kap. 3 b § utlänningslagen gäller som huvudregel att uppehållstillstånd på grund av anknytning endast får beviljas om anknytningspersonen kan försörja sig själv och utlänningen, samt har en lämplig bostad för dem båda. En synpunkt som återkommande har framförts gällande försörjningskravet är att det för många personer tar lång tid att uppfylla, vilket leder till långa perioder av familjeseparation och därmed psykiska påfrestningar.⁴⁰

Under 2024 uppgick bifallsfrekvensen i anknytningsärenden (förstagångsansökningar) till cirka 50 procent. En majoritet av avslagen berodde på att försörjningskravet inte var uppfyllt. Utredningen har inte underlag för att göra antaganden om hur lång tid det generellt sett tar för nyanlända personer att uppnå den inkomstnivå som krävs för att uppfylla försörjningskravet vid anhöriginvandring. Att det finns ett samband mellan vistelsetiden i Sverige och

³⁷ Se bl.a. rapporterna IFAU – Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden, 2017, samt IFAU – Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö, 2022.

³⁸ Se bl.a. Swedish Red Cross, Humanitarian Consequences of Family Separation and People Going Missing, 2019.

³⁹ SOU 2020:54 s. 432.

⁴⁰ Se bl.a. prop. 2023/24:18 s. 15.

utrikes föddas ställning på arbetsmarknaden är dock välbelagt.⁴¹ Enligt statistik från SCB gällande förvärvsarbete bland kommunmottagna flyktingar och deras anhöriga efter bl.a. mottagningsår framgår att förvärvsintensiteten (dvs. andel förvärvsarbetande, i åldersgruppen 20-64 år) bland kommunmottagna flyktingar år 2019⁴² (och deras anhöriga) under de första åren i Sverige uppgick till 26,5 procent efter ett år (12,4 procent för kvinnor och 36,5 procent för män), 43,2 procent efter två år (21,3 procent för kvinnor och 58,8 procent för män) och 55,5 procent efter tre år (34,2 procent för kvinnor och 70,7 procent för män).⁴³ Det kan sättas i relation till förvärvsintensiteten för hela Sveriges befolkning som under 2021 uppgick till 79,6 procent (78,6 procent för kvinnor och 80,5 procent för män).⁴⁴ En försiktig slutsats som utredningen vågar dra med utgångspunkt i detta är att det för många personer med asylrelaterade uppehållstillstånd tar flera år att komma i arbete, vilket innebär att redan försörjningskravet vid anhöriginvandring i praktiken innebär en väntetid.

Trots detta bedömer utredningen att en lagreglerad väntetid skulle ha fördelar, dels ur ett tydlighetsperspektiv men framför allt på så sätt att det genom ett sådant krav mer träffsäkert kommer att kunna säkerställas att personer som kommer till Sverige vistas här under en tillräckligt lång tid för att hinna uppnå en viss nivå av integrering innan familjeåterförening äger rum, vilket sannolikt kommer att ge personens familjemedlemmar bättre förutsättningar att i sin tur integreras i samhället när de anländer.

Av angivna skäl föreslår utredningen att en väntetid införs vid viss typ av anhöriginvandring. Sett till den tid det normalt sett tar innan en person kan beviljas permanent uppehållstillstånd bedömer utredningen att väntetiden endast bör tillämpas i fråga om personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Eftersom utredningen föreslår att det ska finnas möjlighet att göra undantag från väntetiden bedömer utredningen att den föreslagna regleringen kommer att

⁴¹ Se IFAU, Arbetsmarknadsanknytning och utbildning, Skillnader mellan svensk och utländsk bakgrund (2024:24) s. 33 med hänvisningar.

⁴² Med vilket i detta sammanhang avses flyktingar, skyddsbehövande eller personer som fått uppehållstillstånd på synnerligen ömmande omständigheter samt anhöriga till någon av dessa kategorier.

⁴³ <https://www.statistikdatabasen.scb.se>.

⁴⁴ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/utbud-av-arbetskraft/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams/pong/statistiknyhet/registerbaserad-arbetsmarknadsstatistik-rams-och-registerbaserad-lonesummetatistik-lsum-2021/>.

kunna tillämpas på ett sätt som inte kommer att ge upphov till orimliga konsekvenser i enskilda fall. I sammanhanget ska noteras att förslaget syftar till att anpassa den svenska regleringen till minimikraven enligt EU-rätten och att det inte går att bortse från risken att det förhållandet att Sverige, till skillnad från flera andra EU-länder, i dag inte tillämpar en väntetid vid anhöriginvandring kan fungera som en tilldragningsfaktor.

Väntetidens längd

Familjeåterföreningsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att införa en väntetid om maximalt två år, vilket också är en väntetid som tillämpas av vissa medlemsstater.⁴⁵ Eftersom det ingår i utredningens uppdrag att lämna förslag som så långt som möjligt anpassar svensk rätt till miniminivån enligt EU-rätten föreslår utredningen att väntetiden bestäms just till två år. Enligt utredningens mening bör detta gälla även för anknytningspersoner som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet, dvs. för alternativt skyddsbehövande och personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen av motsvarande skäl. Visserligen bedömer utredningen att en något längre väntetid möjligen skulle kunna godtas för dessa grupper men att utrymmet inte är obegränsat och att en längre väntetid än två år skulle ställa utökade krav på en flexibel tillämpning, och större utrymme för undantag, än en väntetid motsvarande den som tillåts enligt direktivet. I sammanhanget noterar utredningen att Europadomstolen i M.A. mot Danmark, 2021, bedömde att en i Danmark lagstadgad väntetid om tre år som sökanden, som var en syrisk medborgare med ”tillfällig skyddsstatus” i Danmark, hade varit föremål för innan han kunde ansöka om familjeåterförening med sin hustru (som han hade varit gift med under lång tid) utgjorde en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen. Domstolen noterade särskilt att det inte hade gjorts någon individuell bedömning av om en kortare väntetid kunde motiveras med hänsyn till familjens enhet, trots att man i det nationella förfarandet hade godtagit att det fanns oöverstigliga hinder för paret att utöva sitt familjeliv i ursprungslandet. Medan domstolen inte fann anledning att ifrågasätta en väntetid om två år (i enlighet med vad

⁴⁵ Bland annat Finland.

som är möjligt enligt familjeåterföreningsdirektivet) konstaterades att vid längre väntetider än så kommer hindren mot att utöva familjelivet i ursprungslandet successivt att få större betydelse vid avvägningen mellan den enskildes och statens motstående intressen.⁴⁶

Att införa en väntetid om tre år för alternativt skyddsbehövande framstår utifrån Europadomstolens uttalanden i M.A. mot Danmark, 2021, som olämpligt och utredningen bedömer att även en väntetid mellan två och tre år skulle innebära tillämpningssvårigheter och en risk för konventionskränkningar. Av den anledningen, samt för att undvika att de samlade förslag som lämnas i betänkandet begränsar möjligheten till familjeåterförening för aktuella grupper i strid mot Sveriges konventionsåtaganden, bedömer utredningen att det finns skäl att låta väntetiden stanna vid två år oavsett anknytningssituation.

Vid övervägandena gällande väntetidens längd har utredningen beaktat att Migrationsverket under lång tid har haft svårt att nå målsättningarna vad gäller handläggningstider⁴⁷ i anknytningsärenden,⁴⁸ något som har föranlett kritik från både JO och JK.⁴⁹ Sett till att utredningen menar att syftet med väntetiden i första hand bör vara att säkerställa anknytningspersonens integrationsnivå vid tiden för familjeåterföreningen skulle det enligt utredningens mening kunna ifrågasättas hur en väntetid, som inte utformats med beaktande av förväntade handläggningstider när dessa överskrider den författningsreglerade niomånadersfristen, förhåller sig till familjeåterföreningsdirektivets syfte och även rätten till familjeliv enligt artikel 8. Utredningen menar emellertid att en långsiktigt hållbar reglering måste utformas med utgångspunkt i en fungerande ärendehandläggning. För att införandet av en väntetid inte ska leda till orimliga konsekvenser för enskilda bedömer utredningen dock att Migrationsverket

⁴⁶ Se även M.T. m.fl. mot Sverige, 2022.

⁴⁷ Enligt artikel 5.4 i familjeåterföreningsdirektivet ska som huvudregel sökanden så snart som möjligt, och senast nio månader efter det att en ansökan om familjeåterförening har lämnats in, underrättas om beslutet i ärendet. En motsvarande reglering finns i 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen.

⁴⁸ Av Migrationsverkets årsredovisning för 2024 framgår att både bemanningen och antalet avgjorda anknytningsärenden under året var på historiskt höga nivåer för ärendeslaget som helhet. Genom att myndigheten hade prognostiserat det ökade antalet förlängningsansökningar, och därför ökat bemanningen inom handläggningen av ärendeslaget, lyckades man hålla handläggningstiden för dessa ärenden i princip oförändrad jämfört med föregående år. Handläggningstiden i förstagångsärenden var emellertid fortsatt lång och andelen avgjorda ärenden inom författningsstyrd tid i förstagångsärenden mycket låg (34 procent). Den genomsnittliga handläggningstiden i förstagångsärenden uppgick till 410 dagar (409 för kvinnor och 413 för män).

⁴⁹ Se JK:s beslut den 5 mars 2024 (dnr 2022/4747) samt JO:s beslut den 19 december 2024 (dnr 8819-2023).

kommer att behöva vidta vissa åtgärder för att säkerställa att handläggningstiderna i de ärenden som omfattas av förslaget håller sig inom författningsreglerad frist.

Utformningen av kravet

Artikel 8 möjliggör för medlemsstaterna att ställa krav på en viss tids *laglig vistelse* i landet innan familjeåterförening ska kunna äga rum. Eftersom huvudregeln enligt svensk rätt är att ett uppehållstillstånd, dvs. ett tillstånd för en utlänning att vistas i Sverige, ska sökas och beviljas innan inresan föreslår utredningen att väntetiden ska beräknas som den tid som anknytningspersonen har vistats i Sverige med uppehållstillstånd. Att en ansökan om asyl kan göras inifrån landet föranleder ingen annan bedömning, eftersom utredningen förslag innebär att flyktingar (dvs. den kategori av skyddsbehövande som omfattas av direktivets tillämpningsområde) många gånger inte kommer att omfattas av väntetiden (se nedan). Det kan förstås förekomma situationer där en anknytningsperson tidigare har vistats lagligen i Sverige under en längre tid utan krav på uppehållstillstånd, exempelvis med uppehållsrätt eller uppehållsstatus. I en sådan situation bedömer utredningen emellertid att möjligheten att göra undantag från väntetiden kommer att utgöra ett tillräckligt skydd mot orimliga resultat.

Utredningen föreslår således att väntetiden ska utformas som ett krav på att anknytningspersonen har vistats i Sverige med uppehållstillstånd sedan minst två år. Kravet ska vara uppfyllt när ansökan om uppehållstillstånd för den anhörige ges in, något som enligt utredningens mening varken hindrar eller orimligt försvårar utövandet av rätten till familjeåterförening och dessutom har den fördelen att alla sökande som tidsmässigt befinner sig i samma situation behandlas lika.⁵⁰ Andra tillämpningar har övervägts men utredningen har kommit fram till att en ordning som innebär att en ansökan skulle kunna ges in innan väntetiden passerat skulle vara svårtillämpad och även innebära en risk för att stora ärendebalanser över tid skulle byggas upp hos Migrationsverket utan möjlighet för myndigheten att påverka detta genom att fatta beslut i ärendena, något som i sin tur sannolikt skulle leda till fler kompletteringar i pågående ärenden

⁵⁰ Jfr EU-domstolens dom den 17 juli 2014 i mål C-338/13.

och ett utökat antal kontakter mellan Migrationsverket och berörda enskilda (med merarbete som följd för myndigheten och risk för negativ påverkan på handläggningstiderna).

Som utgångspunkt ska tiden med uppehållstillstånd omedelbart ha föregått ansökan om familjeåterförening och också ha varit sammanhängande för att få räknas in. Dock bör tid som anknytningspersonen har inväntat ett beslut med anledning av en i rätt tid ingiven ansökan om förlängning av ett tidigare meddelat uppehållstillstånd få räknas in.

Om väntetiden inte har passerat när ansökan om uppehållstillstånd ges in ska ansökan avslås, om inte skäl för undantag föreligger. Ett sådant beslut ska i enlighet med vad som gäller i andra fall när en ansökan om uppehållstillstånd avslås kunna överklagas (14 kap. 3 § utlänningslagen).

Om förslagen genomförs kommer det att kräva att Migrationsverket inför rutiner för att snabbt kunna identifiera ärenden som omfattas av väntetiden och även inför rutiner för att effektivt kunna hantera dessa ärenden. Utredningens bedömning är att om Migrationsverkets ansökningsformulär och blanketter utformas på ett ändamålsenligt sätt, och det tillämpas en ordning där inkomna ansökningar i anknytningsärenden screenas i ett tidigt skede, bör det vara möjligt för myndigheten att uppnå en effektiv handläggning av dessa ärenden, utan betydande kostnader.

Undantag från väntetiden

Väntetiden bör inte gälla utan undantag. Till att börja med bedömer utredningen att den inte kan tillämpas när anknytningspersonen är flykting och det är fråga om en relation som etablerats före inresan i Sverige, vilket följer av artikel 9.2 och 12.2 i familjeåterföreningsdirektivet. Utredningen noterar att den befintliga regleringen om när *försörjningskravet* ska tillämpas för flyktingar föreskriver att så ska ske *om utlännings- och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat*. Utredningen föreslår att undantaget från väntetiden i stället utformas i enlighet med ordalydelsen i direktivet, på så sätt att det föreskrivs att väntetiden inte ska gälla om anknytningspersonen är flykting och *familjebanden mellan utlännings- och*

anknytningspersonen etablerats innan anknytningspersonens inresa i Sverige. Betydelsen bör dock som utgångspunkt vara densamma.

Oavsett anknytningspersonens skyddsstatus föreslår utredningen att väntetiden inte ska gälla i ärenden som avser familjeåterförening mellan ett ensamkommande barn och barnets förälder, eftersom en annan ordning inte bara skulle skjuta upp möjligheten till familjeåterförening för barn med status som alternativt skyddsbehövande utan även helt undanröja den möjligheten för vissa äldre sådana barn. Utredningen bedömer att en sådan ordning skulle kunna ifrågasättas utifrån såväl Europakonventionen som barnkonventionen (inte minst diskrimineringsförbudet i artikel 2) och sannolikt inte sällan också innebära svåra gränsdragningar för Migrationsverket (och därmed en risk för att undantag från väntetiden ändå skulle aktualiseras relativt regelmässigt). Utredningen bedömer att de förslag som lämnas i kapitel 7 om att regleringen om familjeåterförening för barn med status som alternativt skyddsbehövande ska ges en fakultativ utformning, och att bedömningsutrymmet för tillämpande myndigheter i dessa ärenden därför ska bli större, innebär en rimlig åtstramning av regleringen i dessa ärenden.

För att undvika att väntetiden får orimliga resultat föreslås vidare att den inte ska tillämpas om ärendet gäller uppehållstillstånd för ett barn som har fötts i Sverige och som återoppar anknytning till en förälder som sammanbor med barnet (en situation som redan i dag undantas från försörjningskravet).

Vidare bör det enligt utredningens mening finnas möjlighet att göra undantag från väntetiden i andra situationer där det med hänsyn till omständigheterna inte framstår som rimligt att uppställa ett sådant krav. Utredningen föreslår därför att undantag ska kunna göras vid särskilda skäl. Genom att uppställa ett krav på särskilda skäl bedömer utredningen att det kommer att finnas utrymme för Migrationsverket att göra de proportionalitetsöverväganden som krävs enligt såväl artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet som Europakonventionen, och även utrymme för att tillräckligt beakta berörda barns bästa.

Vid bedömningen av om särskilda skäl för undantag föreligger bör enligt utredningens mening hänsyn tas till situationen som helhet, med beaktande av rätten till familjeliv enligt artikel 8, vilket enligt utredningens mening innebär att möjligheten till undantag bör vara något större i ärenden som berör barn än i ärenden som

rör vuxna.⁵¹ Omständigheter som särskilt kan behöva beaktas i sådana ärenden är dock det berörda barnets ålder och familjesituation i övrigt. Om barnet vistas under ordnade förhållanden i hemlandet med sin andra förälder bör det kunna tillmätas vikt vid bedömningen. Om ärendet i stället rör ett barn utan annan förälder eller annan vuxen som tar hand om barnet i hemlandet bör enligt utredningens mening däremot som regel särskilda skäl att göra undantag från väntetiden anses föreligga (jfr 1 kap. 10 § utlänningslagen).

Genom möjligheten att göra undantag från väntetiden bedömer utredningen att förslaget tillräckligt beaktar Sveriges skyldigheter enligt såväl barnkonventionen som Europakonventionen. Utredningen bedömer att ett krav på synnerliga skäl för undantag skulle indikera att omständigheterna behöver vara mycket speciella för att undantag ska kunna göras, något som utredningen inte bedömer skulle ge utrymme att i tillräcklig grad beakta barnperspektivet i aktuella ärenden.

Familjesammanhållning

Avsikten med utredningens förslag är inte att en väntetid ska tillämpas i sådana situationer som omfattas av skyddsgrundsförordningens regler om familjesammanhållning (artikel 23). För det fall anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen även fortsatt kommer att tillämpas i situationer som regleras i förordningen efter den 1 juli 2026, när förordningen börjar gälla, bedömer utredningen att det av tydlighetsskäl därför skulle kunna finnas anledning att införa ett uttryckligt undantag från väntetiden för även sådana situationer. Sett till att de anpassningar av svensk rätt som behöver göras med anledning av bl.a. skyddsgrundsförordningen för närvarande utreds av utredningen Ju 2024:E lämnas emellertid inget sådant förslag.

⁵¹ I den finska utlänningslagen anges att undantag från väntetiden kan göras om ”det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det” (§ 114).

7 Anhöriga som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning

I utredningens uppdrag ingår att se över och strama åt den anhörigkrets som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning, med inriktningen att kretsen ska vara så snäv som EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden tillåter. Anhörigkretsen för vuxna anknytningspersoner ska enligt direktiven omfatta makar, sambor och barn under 18 år. Möjligheten till familjeåterförening ska dock även fortsättningsvis vara neutral i förhållande till kön och sexuell läggning, och inkludera par som inte kunnat dela hushåll i hemlandet på grund av att deras relation inte accepterats där. I övrigt ska anhörigkretsen begränsas så långt möjligt.

När det gäller anhöriginvandring till svenska medborgare och andra som inte behöver ha uppehållstillstånd i Sverige ska utredningen särskilt beakta att det kan finnas skäl att tillåta en vidare anhörigkrets.

7.1 Nuvarande regler om anhörigkretsen i 5 kap. utlänningslagen

Allmänt

Enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen föreligger en principiell rätt till uppehållstillstånd för medlemmar i anknytningspersonens kärnfamilj. Regleringen har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet men tillämpas även i situationer som omfattas av det omarbetade skyddsgrundsdirektivets regler om familjesammanhållning, dvs. när utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hen-

nes asylansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan.

Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt bedömdes direktivets bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar vara uppfyllda genom gällande rätt och några lagändringar gjordes inte. Detta med hänvisning till att en make, registrerad partner eller sambo eller ett barn till en skyddsbehövande i regel också själv beviljades uppehållstillstånd som skyddsbehövande samt att det i sådana undantagsfall när detta inte skedde istället var möjligt att bevilja dessa anhöriga uppehållstillstånd med stöd av anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen.¹ För att genomföra det omarbetade skyddsgrundsdirektivet – och dess ändrade definition av begreppet familjemedlem – infördes bestämmelsen i 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen, som ger en rätt till uppehållstillstånd för föräldrar i situationer som omfattas av direktivet.

I 5 kap. 3 a § utlänningslagen regleras möjligheterna för personer utanför kärnfamiljen att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning, antingen till en person i Sverige eller till det svenska samhället. Till skillnad från 5 kap. 3 § utlänningslagen ger bestämmelsen ingen *rätt* till uppehållstillstånd i de situationer som den omfattar, utan endast en sådan *möjlighet*.

För anknytningspersoner med tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen föreligger som utgångspunkt en rätt till familjeåterförening med anhöriga i kärnfamiljen, dvs. make, sambo och barn. Under vissa förutsättningar finns dock även möjlighet för vissa andra nära anhöriga att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan person.

5 kap. 3 § utlänningslagen (kärnfamiljen)

Första stycket 1 (make/sambo)

5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen omfattar anknytningspersonens make eller sambo. Med sambo avses två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll (1 § sambolagen [2003:376]).

¹ Prop. 2009/10:31 s. 146.

Enligt äldre regler gavs uppehållstillstånd i Sverige till makar och sambor under förutsättning att förhållandet framstod som seriöst och inte särskilda skäl talade mot att tillstånd gavs. För att uppnå förenlighet med familjeåterföreningsdirektivet togs emellertid seriositetsprövningen och prövningen av särskilda skäl bort för makar, som således har rätt till uppehållstillstånd utan särskild prövning. Samma sak gäller för sambor, trots att familjeåterföreningsdirektivet inte uppställer något sådant krav. När regleringen infördes ansågs dock att sambor borde likställas med makar.²

En rätt till uppehållstillstånd för make/sambo föreligger även när anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen, om han eller hon har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Första stycket 2 (barn)

Enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen har anknytningspersonens ogifta barn, liksom ogifta barn till hans eller hennes make/sambo, rätt att beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

Bestämmelsen omfattar både gemensamma barn och barn som är barn till endast anknytningspersonen eller maken/sambon. Om det inte är fråga om ett gemensamt barn får dock uppehållstillstånd endast beviljas efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet (5 kap. 17 § andra stycket utlänningslagen).

Eftersom regleringen i familjeåterföreningsdirektivet anknyter till vårdnaden om barnet medan det enligt den svenska regleringen är tillräckligt att anknytningspersonen, eller hans eller hennes make eller sambo, är förälder till barnet innebär regleringen en utvidgad rätt till familjeåterförening i förhållande till direktivets minimikrav.

I MIG 2015:8 var det fråga om två bröder som hade ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin mor i Sverige. Både bröderna och modern var medborgare i Afghanistan. Frågan i målet var vilket beviskrav som skulle tillämpas i fråga om uppgiften att fadern var död (med följd att något medgivande från honom inte kunde inhämtas). Migrationsverket hade i målet bl.a. lyft att kvin-

² Prop. 2005/06:72 s. 32.

nor i Afghanistan, enligt rättsordningen där, endast har den fysiska omvårdnaden om barnen fram tills barnet når en viss ålder medan männen har den juridiska vårdnaden samt att vårdnaden, om fadern dör eller försvinner, i första hand övergår till faderns familj och först i andra hand till moderns sida. Migrationsöverdomstolen konstaterade emellertid att den svenska lagstiftningen anger att uppehållstillstånd ska ges till ett utländskt barn som har – inte en vårdnadshavare – utan en förälder som har beviljats uppehållstillstånd här. Vidare konstaterades att den svenska bestämmelsen om krav på medgivande förutsätter att det finns en annan person än anknytningspersonen, som inte bara är barnets vårdnadshavare utan också barnets förälder, men att det i andra fall, t.ex. om det finns en vårdnadshavare som inte är barnets förälder, inte behövs något medgivande. Eftersom det var ostridigt i målet att modern var mor till bröderna bedömdes förutsättningar för att bevilja bröderna uppehållstillstånd föreligga, förutsatt att inte kravet på medgivande från fadern utgjorde ett hinder.

Inte heller ställer den svenska regleringen något krav på att barnet ska vara beroende av anknytningspersonen eller maken/sambon för sin försörjning för att uppehållstillstånd ska beviljas (jfr artikel 4.1). När direktivet genomfördes konstaterade den dåvarande regeringen att kravet saknade motsvarighet i den svenska regleringen och regeringen ansåg inte heller att ett sådant krav borde införas.³

En rätt till uppehållstillstånd för anknytningspersonens eller dennes makes/sambos barn föreligger även när anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen om han eller hon har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Med barn avses en person som är under 18 år (1 kap. 2 § utlänningslagen). I MIG 2007:5 fann Migrationsöverdomstolen att ett barns ålder i ett ärende om uppehållstillstånd skulle bedömas utifrån omständigheterna vid tidpunkten för prövningen. Sedan EU-domstolen i flera avgöranden om rätten till familjeåterförening enligt familjeåterföreningsdirektivet, och även familjesammanhållning enligt skyddsgrundsdirektivet, kommit fram till att bedömningen av om ett barn ska betraktas som underårigt i direktivens mening ska göras med utgångspunkt i förhållandena vid ansökningstillfället bedömde emellertid Migrationsöverdomstolen i MIG 2022:11 (som

³ Prop. 2005/06:72 s. 35.

avsåg tillämpningen av 5 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen) att ett barns ålder skulle bedömas utifrån omständigheterna vid tiden för ansökan.

Migrationsverket har utifrån EU-domstolens uttalanden och Migrationsöverdomstolens (delvis) förändrade praxis gjort bedömningen att ett barns ålder måste bedömas med utgångspunkt i ansökningstillfället i vissa ärendetyper men att prövningstillfället även fortsatt ska vara utgångspunkten i andra. Ett barn som är sökande eller anknytningsperson i ett ärende om familjeåterförening och som hinner fylla 18 år under handläggningen av ansökan kan därför ha rätt till familjeåterförening även efter 18-årsdagen.⁴

Första stycket 3 (adopterade barn)

5 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen reglerar rätten till uppehållstillstånd för barn som är eller avses bli adopterade. Enligt bestämmelsen ska uppehållstillstånd ges till ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat av anknytningspersonen om barnet inte omfattas av punkten 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. 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 (5 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen).

När regleringen om uppehållstillstånd för adopterade barn först infördes, i 1989 års utlänningslag, gjordes det mot bakgrund av att dåvarande regelverk innehöll en bestämmelse om uppehållstillstånd för barn vars tillämpning förutsatte att barnet var eller hade varit hemmavarande barn till anknytningspersonen. Syftet med bestämmelsen om uppehållstillstånd för adopterade barn var att den skulle tillämpas i fall där ett adopterat barn inte kunde uppfylla det kravet. Som utgångspunkt var dock avsikten att den ordinarie bestämmel-

⁴ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande *Tidpunkt för bedömning av barns ålder i ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning* (RS/001/2022).

sen om barn skulle tillämpas även i fråga om adopterade barn. Vidare utformades bestämmelsen för att inte enbart ta sikte på fall där permanent uppehållstillstånd meddelades direkt utan för att också uttryckligen reglera möjligheten att exempelvis ge uppehållstillstånd för barn som kommit till Sverige i avvaktan på att adoptionsfrågan prövas av svensk domstol.⁵

Första stycket 4 (föräldrar till ensamkommande barn med skyddsstatus)

Enligt 5 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen har ett ensamkommande ogift barn som är skyddsbehövande en ovillkorlig rätt till återförening med sina föräldrar. Bestämmelsen har sin grund i familjeåterföreningsdirektivets artikel 10.3 a men omfattar både barn med status som flykting och barn med status som alternativt skyddsbehövande. Rätten till uppehållstillstånd för föräldern är i den aktuella situationen knuten till barnets status och inte till vilken typ av uppehållstillstånd som har beviljats barnet.

Första stycket 5 (föräldrar m.fl. till barn med skyddsstatus)

Enligt 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen ska uppehållstillstånd ges till 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 utläningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan. I likhet med vad som är fallet enligt punkten 4 är rätten till uppehållstillstånd för föräldern inte beroende av vilken typ av uppehållstillstånd som har beviljats barnet, utan i stället knuten till barnets status. Bestämmelsen infördes i samband med genomförandet av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och syftar till familjesammanhållning, inte familjeåterförening.⁶ En tillämpning av bestämmelsen förutsätter enligt förarbetena att barnet och den vuxne har någorlunda samtidiga asylprocesser i Sverige och att beslut avseende

⁵ Prop. 2000/01:66 s. 37.

⁶ Prop. 2013/14:248, bet. 2014/15:SfU5, rskr. 2014/15:27.

deras ansökningar fattas, om inte exakt samtidigt, så i vart fall i samband med varandra.⁷

5 kap. 3 a § utlänningslagen (andra anhöriga)

Första stycket 1 a och b (snabb anknytning)

Enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 a utlänningslagen får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (s.k. snabb anknytning). För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs att förhållandet framstår som seriöst och att inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges.

Vid seriositetsbedömningen ställs krav på att förhållandet varat en tid, att parterna har träffats i viss utsträckning, att de har god kännedom om varandra och att de har ett gemensamt språk att kommunicera på. Hänsyn tas också till om parterna har eller väntar barn tillsammans. Vidare kan hänsyn tas till sedvänjor inom andra kulturer.⁸

Regleringen om särskilda skäl mot uppehållstillstånd syftar till att ge möjlighet att avslå uppehållstillstånd vid exempelvis månggifte, s.k. barnäktenskap eller förhållanden mellan minderåriga och då det finns en påtaglig risk för att den sökande kommer att utsättas för misshandel eller andra övergrepp i förhållandet.⁹

För anknytningspersoner som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen, och har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, tillämpas i stället första stycket 1 b. I dessa fall tillkommer ett krav på att det anknytningsgrundande förhållandet ska ha etablerats redan i hemlandet.

Familjeåterföreningsdirektivet föreskriver inte någon skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd i fall som omfattas av den aktuella regleringen. Vid införandet av den permanenta ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. ansåg inte heller regeringen att någon generell sådan möjlighet borde införas för anknytningspersoner med tidsbegränsade uppe-

⁷ Prop. 2013/14:248 s. 47 f.

⁸ Prop. 1999/2000:43 s. 38.

⁹ Prop. 2004/05:170 s. 181 f.

hållstillstånd. Det framhölls dock att regleringen om uppehållstillstånd vid snabb anknytning innebär en möjlighet för t.ex. personer i samkönade relationer som inte har kunnat sammanbo i sina hemländer att beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Om den aktuella regleringen inte skulle kunna tillämpas när anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bedömdes den nya ordningen med sådana uppehållstillstånd som huvudregel kunna få till följd att personer i etablerade relationer som inte kunnat leva tillsammans i hemlandet på grund av att deras förhållande inte accepterats där utestängdes från möjligheten att leva tillsammans under lång tid. För att den nya ordningen inte skulle leda till orimliga konsekvenser infördes därför en viss möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för den aktuella anhörigkategorin även för vissa anknytningspersoner med tidsbegränsade uppehållstillstånd.¹⁰

Första stycket 2 (andra nära anhöriga)

Enligt 5 kap. 3 a § första stycket 2 utlänningslagen finns möjlighet att bevilja uppehållstillstånd även för vissa andra nära anhöriga som inte omfattas av övriga regler i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. För att en utlänning ska kunna beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen krävs att hon eller han har ingått i samma hushåll som anknytningspersonen och att det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

Regleringen om uppehållstillstånd för anhöriga utanför kärnfamiljen ska ses mot bakgrund av den praxis från Europadomstolen som innebär att det i vissa situationer kan föreligga ett familjeliv som skyddas av Europakonventionen även i situationer som avser anhöriga utanför den närmaste familjen.

En reglering motsvarande den aktuella infördes redan 1997 i 1989 års utlänningslag, varvid regeringen gjorde bedömningen att en rimlig avvägning var att anhöriga utöver kärnfamiljen i princip skulle ha rätt till uppehållstillstånd endast om de i hemlandet hade ingått i samma hushållsgemenskap som personen i Sverige, en avvägning som bedömdes ligga i linje med Europadomstolens tolkning av artikel 8. Enligt regeringen kunde det röra sig om hemmavarande, ogifta barn över 18 år eller föräldrar som i hemlandet tagits

¹⁰ Prop. 2020/21:191 s. 162.

om hand av något barn. Gemensamt för de släktingar som skulle kunna komma i fråga för uppehållstillstånd på grund av tidigare hushållsgemenskap ansågs vidare vara att det fanns någon form av beroendeförhållande som gjorde det svårt för släktingarna att leva åtskilda.¹¹ I den nya utlänningslagen preciserades bestämmelsen, utan syfte att förändra tidigare praxis.¹²

En möjlighet till uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen föreligger även när anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen, om han eller hon har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Någon sådan skyldighet följer visserligen inte av familjeåterförordningsdirektivet men vid införandet av ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för bl.a. skyddsbehövande bedömde regeringen, med hänvisning till bl.a. Europadomstolens praxis, att det för att säkerställa den svenska regleringens långsiktiga hållbarhet och förenlighet med Europakonventionen borde finnas en möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för den aktuella anhörigkategorin även i sådana fall.¹³

Sedan införandet av ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för anhöriga tillämpas den aktuella bestämmelsen även i förlängningsärenden, exempelvis i ärenden som avser personer som tidigare beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning i egenkap av barn men som vid förlängningstillfället fyllt 18 år. Migrationsverket har gjort bedömningen att bestämmelsen, trots att den ursprungligen var avsedd att tillämpas för familjeåterförordning, kan tillämpas också för familjesammanhållning men att det även i sådana situationer krävs att bestämmelsen tillämpas i enlighet med sin ordalydelse och praxis, en tolkning som bl.a. innebär att såväl hushållsgemenskapen som beroendeförhållandet måste ha funnits redan i hemlandet för att uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen ska kunna beviljas.¹⁴

¹¹ Prop. 1996/97:25 s. 113.

¹² Prop. 2004/05:170 s. 180.

¹³ Prop. 2020/21:191 s. 89 f.

¹⁴ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande *Förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning* (RS/079/2021).

Första stycket 3 (föräldrar)

Bestämmelsen i 5 kap. 3 a § första stycket 3 utlänningslagen, som infördes 2014, ger möjlighet att ge uppehållstillstånd till en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige.¹⁵ Dessa fall hanterades tidigare genom en tillämpning av 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen, som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som har särskild anknytning till Sverige.

När bestämmelsen infördes motiverades detta bl.a. med att den kunde förhindra att tillståndsgrunderna kunde uppfattas innehålla omotiverade skillnader i fråga om förutsättningarna för att få uppehållstillstånd för föräldrar som är vårdnadshavare för och bor med sitt barn och för föräldrar som ska utöva umgänge med barn här. Lagändringen bedömdes också innebära att principen om barnets bästa framhävdes. Om det är fråga om ett svenskt barn kan bestämmelsen aktualiseras i fall där frågan om härledd uppehållsrätt med stöd av 20 FEUF enligt EU-domstolens praxis uppkommer.¹⁶

I förarbetena till bestämmelsen framhölls särskilt att en förälder enligt nationell och internationell praxis inte har en ovillkorlig rätt att komma till ett land för att återförenas med sitt barn där utan att det i många fall tvärtom är barnet som bör återförenas med sin förälder i hemlandet, förutsatt att det är till barnets bästa. Syftet med bestämmelsen var inte att frångå denna praxis. Som en rimlig avvägning mellan faktorer som familjens enhet, barnets bästa och den reglerade invandringen, som också låg i linje med utvecklingen inom EU-rätten, gjordes bedömningen att bestämmelsen skulle avgränsas till att omfatta utlänningar som är föräldrar till och vårdnadshavare för samt bor tillsammans med ett barn i Sverige.¹⁷

Bestämmelsen är inte tillämplig när anknytningspersonen – dvs. barnet – har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen. I samband med införandet av ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd gjorde regeringen bedömningen att det, med hänsyn till bl.a. ventilbestämmelsen i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen och regleringen i 5 kap. 6 § utlänningslagen, inte kunde anses strida mot svenska konven-

¹⁵ Prop. 2013/14:217, bet. 2013/14:SfU22, rskr. 2013/14:339.

¹⁶ Prop. 2013/14:217 s. 23 f.

¹⁷ A. prop. s. 25 f.

tionsåtaganden att undanta dessa situationer från bestämmelsens tillämpningsområde.¹⁸

Första stycket 4 (föräldrar som ska utöva umgänge)

Enligt 5 kap. 3 a § första stycket 4 utlänningslagen får uppehållstillstånd ges till en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige. Bestämmelsen är inte tillämplig när anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen och förutsätter således att barnet är bosatt i Sverige utan krav på uppehållstillstånd eller med permanent uppehållstillstånd.

Bestämmelsen tillämpades av Migrationsöverdomstolen i MIG 2014:30, som i sitt avgörande hänvisade till att Europadomstolen i flera avgöranden uttalat sig om umgängesrätt i relation till artikel 8 i Europakonventionen och att det av Europadomstolens praxis bl.a. följer att föräldrar och barn kan anses ha ett familjeliv enligt artikel 8 även om de inte lever tillsammans men har en regelbunden kontakt.¹⁹ I det aktuella fallet bedömde Migrationsöverdomstolen att umgänge två timmar varje vecka under nio månader per år med fyraårigt barn utgjorde ett umgänge som inte var av begränsad omfattning.

Första stycket 5 (svenskt ursprung eller lång vistelse i Sverige med uppehållstillstånd)

5 kap. 3 a § första stycket 5 utlänningslagen möjliggör att uppehållstillstånd ges till en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd. Det kan röra sig om en person som tidigare under en längre tid har haft men förlorat sitt svenska medborgarskap, en person som har svenskt påbrå eller en person som har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd.²⁰

¹⁸ Prop. 2020/21:191 s. 89 f.

¹⁹ Europadomstolens avgöranden i Berrehab mot Nederländerna, nr 10730/84, den 21 juni 1988, Rodrigues da Silva och Hoogkamer mot Nederländerna, nr 50435/99, den 21 januari 2006, och Ciliz mot Nederländerna, nr 29192/95, den 11 juli 2000.

²⁰ Se prop. 2004/05:170 s. 277 och prop. 1983/84:144 s. 76 f. och s. 81.

Att enbart en tidigare lång legal vistelse i Sverige inte är tillräckligt för uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen framgår av MIG 2008:16 (där det var fråga om en person som tidigare hade vistats lagligt i Sverige i 18 år men efter detta vistats i hemlandet i drygt 20 år). I MIG 2015:14 fann Migrationsöverdomstolen att bedömningen av frågan om en utlänning har sådant svenskt ursprung att uppehållstillstånd kan beviljas bör ha sin utgångspunkt i om denne är född i Sverige eller har en svenskfödd förälder. Vidare bör krävas att det finns någon eller några omständigheter som visar att utlänningen har annan anknytning till Sverige av någon betydelse.

Andra stycket (barn till blivande make/sambo)

Av 5 kap. 3 a § andra stycket utlänningslagen framgår att om uppehållstillstånd meddelas för en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller bli sambo med en person i Sverige (med stöd av första stycket 1 a eller 1 b) ska uppehållstillstånd också ges till utlänningens ogifta barn (med vilket även avses adoptivbarn). Bestämmelsen infördes i utlänningslagen den 30 april 2006 och innebar då en kodifiering av praxis.²¹

Ett barn som också är anknytningspersonens barn omfattas inte av den aktuella bestämmelsen utan har en självständig rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 a utlänningslagen.

Tredje stycket (synnerliga skäl)

I 5 kap. 3 a § tredje stycket utlänningslagen finns en ventilbestämmelse som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige, om det finns synnerliga skäl. Regleringen har sin grund i en bestämmelse i 1989 års utlänningslag, som angav att uppehållstillstånd kunde beviljas för en utlänning som hade särskild anknytning till Sverige.

I bestämmelsen anges två exempel på situationer som kan omfattas av dess tillämpningsområde, förutsatt att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt. Det första exemplet (punkten 1) rör utlänningar som adopterats i Sverige i vuxen ålder. Det andra exemplet (punkten 2) avser anhöriga till flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

²¹ Prop. 2005/06:72 s. 86.

Enligt förarbetena kan synnerliga skäl för att bevilja uppehållstillstånd i ett sådant fall exempelvis vara att personen som bor i Sverige och släktingen i hemlandet tidigare har bott i närheten av varandra och haft en mycket nära kontakt. Det kan röra sig om en faster, farbror eller annan släkting som har haft stor betydelse i anknytningspersonens liv. Hänsyn måste dock tas till vilka andra anhöriga anknytningspersonen har här i landet och till vilka anhöriga som finns kvar i hemlandet. I allmänhet bör det vara fråga om en ensamstående person som kommer hit med stöd av bestämmelsen.²²

Enligt punkten 3 finns möjlighet att bevilja uppehållstillstånd om utlänningspersonen har annan särskild anknytning till Sverige än vad som anges i punkterna 1 och 2. Enligt förarbetena ska punkten 3 kunna tillämpas som en ventil i sådana situationer.²³

Gemensamt för de fall som bestämmelsen är avsedd att tillämpas i är att det ska röra sig om ömmande och udda situationer.²⁴

Punkten 2 tillämpas inte när anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen.

7.2 Överväganden och förslag

7.2.1 Reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i situationer som inte omfattas av EU-rätten ska ges en i sin helhet fakultativ utformning

Förslag: För anknytningspersoner som vistas i Sverige med uppehållstillstånd ska anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen som utgångspunkt även fortsatt ge en rätt till uppehållstillstånd för make, sambo och barn. Undantag ska gälla för anknytningspersoner som är alternativt skyddsbehövande eller har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen av motsvarande skäl. Regleringen om familjeåterförening för sådana anknytningspersoner ska i stället ges en i sin helhet fakultativ utformning, på så sätt att den ska innebära en möjlighet för vissa anhöriga till anknytningspersonen (inklusive make, sambo och barn) att beviljas uppehållstillstånd i Sverige. På motsvarande sätt ska regler-

²² Prop. 2004/05:170 s. 277.

²³ Prop. 2004/05:170 s. 184.

²⁴ Prop. 2004/05:170 s. 277 och prop. 2013/14:217 s. 26.

ingen om uppehållstillstånd för anhöriga till anknytningspersoner som är svenska eller nordiska medborgare, eller har permanent uppehållsrätt, ges en i sin helhet fakultativ utformning.

Regleringen om uppehållstillstånd för föräldrar till ensamkommande barn ska även fortsatt vara tvingande för sådana situationer när barnet har flyktingstatus. För situationer när barnet har status som alternativt skyddsbehövande ska regleringen i stället ges en fakultativ utformning.

Förslagen, som syftar till att anpassa den svenska regleringen till minimikraven enligt EU-rätten, innebär att Migrationsverkets bedömningsutrymme i vissa ärenden kommer att öka.

I kapitel 6 föreslår utredningen att regleringen om anhöriginvandring ska bli mer situationsanpassad, för att möjliggöra en ökad anpassning till de minimikrav som följer av bl.a. EU-rätten. I linje med detta föreslår utredningen att regleringen i 5 kap. utlänningslagen även fortsatt ska föreskriva en rätt till familjeåterförening i sådana fall som omfattas av familjeåterföreningsdirektivets tvingande reglering men att regleringen för andra situationer ska ges en i sin helhet fakultativ utformning. Förslaget innebär att regleringen om uppehållstillstånd för make, sambo och barn, liksom i förekommande fall föräldrar, till anknytningspersoner som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet ges en tvingande utformning, i enlighet med vad som gäller i dag. För svenska och nordiska medborgare, personer med permanent uppehållsrätt, alternativt skyddsbehövande och personer som beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § av motsvarande skäl (som alltså inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet), ska regleringen i stället innebära en möjlighet till familjeåterförening för vissa anhöriga, något som kommer att ge ett utökat bedömningsutrymme i dessa ärenden. Gällande detta, se även utredningens förslag i kapitel 9.

I sammanhanget noterar utredningen att innan familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk rätt var den svenska regleringen om anhöriginvandring i sin helhet just fakultativ, såtillvida att den innebar en möjlighet att ge uppehållstillstånd för vissa anhöriga. För att säkerställa att den svenska regleringen inte går utöver minimikraven enligt EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden föreslår utredningen en återgång till en sådan fakultativ regler-

ing för situationer som inte omfattas av tvingande EU-regler. Det blir på så sätt också tydligare att fråga är om nationella regler.

Syftet med förslaget är inte att möjligheten för exempelvis makar eller sambor till svenska och nordiska medborgare att få uppehållstillstånd i Sverige på ett övergripande plan ska begränsas. Inte heller är detta avsikten för alternativt skyddsbehövande. Enligt utredningens mening bör utgångspunkten i stället, även inom ramen för den föreslagna regleringen, vara att uppehållstillstånd ska beviljas för anknytningspersonens make, sambo eller barn, såvida det inte finns skäl som med viss styrka talar i en annan riktning (se kapitel 9).

I fråga om ensamkommande barn gör utredningen följande överväganden. Familjeåterföreningsdirektivet ger ensamkommande barn med flyktingstatus en ovillkorlig rätt till familjeåterförening med sina föräldrar. För att säkerställa den svenska regleringens förenlighet med Europakonventionens artikel 8 och barnkonventionen, inte minst Sveriges skyldigheter enligt artikel 10 och diskrimineringsförbudet i artikel 2, bedömer utredningen att en motsvarande möjlighet även bör tillkomma barn med status som alternativt skyddsbehövande.²⁵ Eftersom den sistnämnda kategorin inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivets tvingande bestämmelser föreslår utredningen dock att regleringen för sådana situationer ges en fakultativ utformning, vilket kommer att ge Migrationsverket ett något vidare utrymme att beakta skäl som talar mot att uppehållstillstånd beviljas för föräldern.

Utredningen bedömer att det genom en tydligare åtskillnad i regleringen mellan olika kategorier av anknytningspersoner kommer att bli tydligare för tillämparen i vilka situationer som EU-domstolens praxis måste beaktas. Det är enligt utredningens mening i huvudsak positivt men skulle även kunna få vissa negativa konsekvenser för enskilda (sett exempelvis till nuvarande praxis som innebär att ett barns ålder bedöms utifrån olika tidpunkter i olika typer av ärenden). Trots detta bedömer utredningen att förslaget är proportionerligt,

²⁵ Se MIG 2018:20 som gällde en tillämpning av den tillfälliga lagen och en ansökan om familjeåterförening från föräldrar och syskon till en åttaårig pojke (sökandenas son/bror), som hade kommit till Sverige med andra släktingar och beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. Domstolen fann att den inskränkning av rätten till familjeliv som det skulle innebära att neka familjemedlemmarna uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen inte stod i rimlig proportion till det av regeringen angivna syfte att under en tid begränsa antalet asylsökande. Domstolen fäste särskild vikt vid att principen om barnets bästa ska ges företräde vid prövningen av om en inskränkning av rätten till respekt för familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen är proportionerlig. Uppehållstillstånd beviljades.

sett till att det syftar till att anpassa det svenska regelverket till minimivån enligt bl.a. EU-rätten (något som inte bedöms möjligt om regleringen ges en tvingande utformning i situationer där ingen sådan skyldighet finns).

Familjesammanhållning

Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet bedömdes direktivets bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar vara uppfyllda genom gällande rätt och några författningsändringar gjordes inte. Detta med hänvisning bl.a. till att en familjemedlem som inte beviljades uppehållstillstånd som skyddsbehövande i stället kunde beviljas uppehållstillstånd med stöd av anknytningsreglerna i utlänningslagen.²⁶ Däremot medförde den ändrade definitionen av begreppet familjemedlem i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet att en ny bestämmelse om uppehållstillstånd för föräldrar infördes i 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen, vars tillämpning förutsätter att föräldern befinner sig i Sverige och att barnet och föräldern har någorlunda samtidiga asylprocesser.²⁷

Som framgått kommer det omarbetade skyddsgrundsdirektivet att upphöra att gälla under sommaren 2026. Från och med den 1 juli 2026 ska i stället skyddsgrundsförordningen tillämpas av EU:s medlemsstater. Om, och i så fall i vilken utsträckning, det då kommer att finnas ett behov av att tillämpa anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen i situationer som regleras i förordningen är en fråga för utredningen Ju 2024:E att ta ställning till. Utredningen bedömer dock att det inom ramen för den fakultativa reglering om familjeåterförening som utredningen föreslår för bl.a. alternativt skyddsbehövande kommer finnas utrymme för en tillämpning i enlighet med de krav som följer av förordningen för det fall en sådan tillämpning skulle bli aktuell.

Av skäl som tidigare redovisats föreslås, i avvaktan på de förslag som inom kort kommer att lämnas av utredningen Ju 2024:E, ingen ändring av regleringen i 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen.

²⁶ Prop. 2009/10:31 s. 145 f.

²⁷ Prop. 2013/14:248 s. 46 f.

7.2.2 Regleringen om uppehållstillstånd för icke gemensamma barn knyts till vårdnaden

Förslag: Regleringen om uppehållstillstånd för icke gemensamma barn ska knytas till vårdnaden, inte endast föräldraskapet. Vidare ska den särskilda regleringen om adopterade barn förenklas.

Medan familjeåterföreningsdirektivets regler om icke gemensamma barns rätt till uppehållstillstånd anknyter till vårdnaden om barnet är det enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 utlänningslagen tillräckligt att anknytningspersonen är barnets förälder. I det avseendet innebär den svenska regleringen således en utvidgad rätt till familjeåterförening i förhållande till direktivets minimikrav (se MIG 2015:8).

En fördel som utredningen kan se med den nuvarande regleringen är att ett föräldraskap jämfört med ett vårdnadshavarskap kan vara enklare att bevisa,²⁸ och att ett krav på att vårdnadsförhållandena ska bevisas kan innebära vissa svårigheter ur ett tillämpningsperspektiv. I sammanhanget kan noteras att den familjerättsliga regleringen skiljer sig åt mellan länder, liksom synen på begreppet vårdnad och möjligheterna att genom dokumentation vissa vem som har vårdnadsansvaret för ett barn. Det kan därmed antas att ett krav som anknyter till vårdnadsförhållandena i vissa fall skulle kunna innebära större svårigheter för enskilda att uppfylla, och motsvarande bedömnings-svårigheter för Migrationsverket. Å andra sidan kan konstateras att redan den befintliga regleringen ställer krav på att det, vid gemensam vårdnad, ska finnas samtycke från den andra vårdnadshavaren för att uppehållstillstånd för ett barn ska beviljas (5 kap. 17 § andra stycket utlänningslagen). Vidare så kan ett barn inte själv ansöka om uppehållstillstånd, en åtgärd som i stället måste vidtas av en behörig ställföreträdare för barnet, dvs. normalt vårdnadshavaren. Även detta gör att sådana problem som ett krav på att styrka vårdnadsförhållandena kan ge upphov till redan i dag uppkommer i många ärenden, och hanteras av Migrationsverket (varvid en ansökan som inte givits in av behörig ställföreträdare i regel avvisas).

Eftersom det ingår i utredningens uppdrag att föreslå regler som så långt som möjligt anpassar reglerna om anhöriginvandring till minimikraven enligt EU-rätten föreslår utredningen att rätten till

²⁸ I avsaknad av annan utredning kan ytterst DNA-analys användas.

uppehållstillstånd för ett barn som inte är anknytningspersonens och hans eller hennes makes eller sambos gemensamma barn ska förutsätta att föräldern också är vårdnadshavare för barnet, i enlighet med regleringen i familjeåterföreningsdirektivet. I syfte att åstadkomma en enhetlig reglering föreslår utredningen att ett sådant krav även ska gälla enligt den fakultativa reglering som föreslås för ärenden som inte omfattas av EU-rätten.

Om barnet har ytterligare en vårdnadshavare ska, i likhet med i dag och i enlighet med vad som följer av direktivet, samtycke krävas från den andra vårdnadshavaren. Även detta ska gälla oavsett ärendetyp.

Det kan förstås inte uteslutas att det i enskilda fall kommer att kunna uppstå situationer där ett krav som anknyter till vårdnaden leder till orimliga resultat (inte minst sett till att kvinnors möjlighet att erhålla rättslig vårdnad om barn i vissa länder är begränsad). Sådana situationer bör emellertid enligt utredningens mening kunna hanteras genom en tillämpning av den ventilbestämmelse som utredningen menar även fortsatt bör finnas (se avsnitt 7.2.8).

Någon anledning att införa krav på att ett barn ska vara beroende av föräldern för sin försörjning för att en rätt eller möjlighet till uppehållstillstånd för barnet ska föreligga kan utredningen inte se (jfr artikel 4.1 c och d). Ett sådant krav framstår inte minst som svårförenligt med att utgångspunkten i svensk rätt i andra sammanhang är att en förälder svarar för underhåll för sitt barn (se 7 kap. 1 § föräldrabalken).

Avslutningsvis noterar utredningen att familjeåterföreningsdirektivet likställer adopterade barn med biologiska barn, vilket är fallet även enligt svensk rätt. I de allra flesta fall kan en ansökan om uppehållstillstånd för ett adopterat barn prövas enligt de vanliga bestämmelserna för barn i 5 kap. utlänningslagen. I ett sådant fall ska, om ansökan om uppehållstillstånd grundas på ett adoptionsbeslut som har meddelats av svensk domstol, den anknytning som har uppkommit genom beslutet godtas i ärendet om uppehållstillstånd. Om adoptionsprocessen inte är klar kan en tillämpning av bestämmelsen i 5 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen aktualiseras. Något skäl till ändring i sak av regleringen avseende adopterade barn och barn som avses adopteras av anknytningspersonen kan utredningen inte se, men däremot bedömer utredningen att regleringen med fördel kan förenklas. Utredningen föreslår därför att den nuvarande

regleringen i 5 kap. 3 § första stycket 3 ersätts med en reglering av innebörden att barn som avses adopteras av anknytningspersonen ska likställas med biologiska och redan adopterade barn vid tillämpningen av anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen, med den skillnaden att något krav på att anknytningspersonen ska ha vårdnad om barnet inte ska ställas upp i en sådan situation.

Redan adopterade barn omfattas enligt utredningens bedömning redan av nuvarande 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen. Någon ytterligare särskild reglering för dessa barn utöver den som tydliggör att den anknytning som prövats i adoptionsärendet inte ska omprövas i ärendet om uppehållstillstånd föreslås därför inte.

Familjesammanhållning

Utredningen noterar att definitionen av familjemedlemmar i artikel 3.9 i skyddsgrundsförordningen har en delvis annan konstruktion än den i familjeåterföreningsdirektivet. Som framgått bedömer utredningen inte att det ingår i utredningens uppdrag att ta ställning till det fortsatta behovet av nationella regler om uppehållstillstånd för familjemedlemmar i situationer som omfattas av förordningen, något som i stället ankommer på utredningen Ju 2024:E. Utredningen stannar därför vid att konstatera att om regleringen i 5 kap. utlänningslagen även efter sommaren 2026 ska tillämpas i situationer som omfattas av skyddsgrundsförordningens bestämmelser om familjesammanhållning kommer regleringen i utlänningslagen givetvis att behöva tillämpas i enlighet med de krav som följer av förordningen.

7.2.3 Kravet på att ett barn ska vara ogift för att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder tas bort

Förslag: Kravet på att ett barn ska vara ogift för att omfattas av en rätt eller möjlighet till uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder eller förälders make eller sambo tas bort.

I de bestämmelser som avser uppehållstillstånd för barn i 5 kap. utlänningslagen uppställs i dag genomgående ett krav på att barnet ska vara ogift för att omfattas av regleringen, något som i och för sig stämmer överens med kraven i familjeåterföreningsdirektivet (se artikel 4.1 andra stycket). Enligt svensk lag får emellertid den som är under 18 år inte ingå äktenskap (2 kap. 1 § äktenskapsbalken). Sedan den 1 januari 2019 gäller dessutom som huvudregel att inga utländska barnäktenskap erkänns i Sverige (se 1 kap. 8 a § lagen [1904:26 s. 1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap). Förbudet mot erkännande gäller oavsett parternas anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks och deras ålder vid tidpunkten för erkännandeprövningen. Undantag kan göras vid synnerliga skäl, dock inte så länge någon av parterna är under 18 år.²⁹

Innan lagändringen 2019 fanns möjlighet att erkänna ett barnäktenskap om båda parterna vid äktenskapets ingående saknade anknytning till Sverige. Efter 2019 års lagändring saknar parternas anknytning till Sverige vid tiden för äktenskapets ingående betydelse för bedömningen. Lagändringen syftade till att säkerställa att alla som befinner sig i Sverige skyddas mot barnäktenskap samt till att motverka förekomsten av barnäktenskap här i landet genom att tydligt ange att sådana äktenskap inte accepteras.³⁰

I maj 2025 överlämnade Utredningen om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck betänkandet *Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck* (SOU 2025:59) till regeringen. I detta föreslås flera lagskärpningar, bland annat att undantaget från förbudet att erkänna utländska månggiften, tvångsäktenskap, barnäktenskap och fullmaktsäktenskap helt tas bort. Den föreslagna ändringen innebär att det i stället införs en möjlighet att, i undan-

²⁹ Prop. 2017/18:288, bet. 2018/19:CU4, rskr. 2018/19:43.

³⁰ Prop. 2017/18:288 s. 10.

tagsfall, tillerkänna sådana äktenskap vissa rättsverkningar (om det finns synnerliga skäl och båda parterna är över 18 år när frågan prövas). Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Enligt en rapport från AIDA från 2023 uppställer ett flertal av EU:s medlemsländer inget krav på att ett barn ska vara ogift för att familjeåterförening ska kunna beviljas. I rapporten framhålls att en sådan ordning kan utgöra en viktig garanti för att kunna hjälpa barn ur övergreppssituationer, som också ligger i linje med att maken eller maken till ett sådant barn i allmänhet inte kan återförenas med barnet i medlemsstaten eftersom en sådan ansökan normalt sett antingen nekas av skäl som rör allmän ordning eller på grund av att äktenskapet inte erkänns.³¹

Eftersom utländska barnäktenskap numera inte under några förhållanden erkänns i Sverige om någon av parterna fortfarande är ett barn, samt då redan dagens reglering utgår från att ett barn anses som gift endast om äktenskapet erkänns i Sverige, kan utredningen inte se att de krav som i dag uppställs i 5 kap. utlänningslagen på att ett barn ska vara ogift för att omfattas av en rätt till familjeåterförening fyller någon reell funktion. Därtill framstår kravet som otidsenligt och svårförenligt med den inställning till barnäktenskap som annars kommer till uttryck i den svenska lagstiftningen.

Mot angiven bakgrund föreslår utredningen att kravet på att ett barn ska vara ogift för att omfattas av en rätt (eller möjlighet) till uppehållstillstånd utgår ur regleringen (vilket också ligger i linje med de förslag som lämnats i avsnitt 6.2.4).

Om förslaget genomförs bedömer utredningen att en följd kan bli att något fler barn som i sitt hemland betraktas som gifta kommer att beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Eftersom utredningen alltså bedömer att det kommer att vara fråga om barn som redan inom ramen för dagens lagstiftning bör kunna få uppehållstillstånd i Sverige bygger antagandet inte på att beviljandegraden kommer att öka genom förslaget utan i stället på att lagändringen skulle kunna föranleda något fler ansökningar. Utredningen bedömer inte att det utgör ett sakligt skäl för att avstå från att genomföra förslaget.

En tänkbar följd effekt som utredningen kan se av att fler uppehållstillstånd beviljas för barn som i sitt hemland betraktas som gifta är att det kan ge upphov till efterföljande ansökningar från barnets

³¹ AIDA, *Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection*, 2023.

make och, i förekommande fall, egna barn. En sådan risk föreligger emellertid redan enligt dagens lagstiftning.

I sammanhanget vill utredningen framhålla att en rätt till uppehållstillstånd för anknytningspersonens make (eller maka) förutsätter att det är fråga om ett äktenskap som erkänns i Sverige. Noteras kan att Europadomstolen i målet Z.H. och R.H. mot Schweiz, 2015,³² fann att en överföring av en gift man från Schweiz till Italien inte hade inneburit någon kränkning av rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. Mannen i fråga hade ingått äktenskap i Iran med en då 14-årig flicka och ansökt om asyl i Schweiz tillsammans med henne. De schweiziska myndigheterna gjorde bedömningen att sökandena inte var att betrakta som gifta och vid sin bedömning framhöll Europadomstolen särskilt att Schweiz inte var skyldigt att erkänna barnäktenskap samt betonade vikten av att skydda barn.

Om ett barn som beviljas uppehållstillstånd i Sverige i sin tur har egna barn i hemlandet är det däremot en omständighet som kan ge upphov till följdinvandring. Inte heller detta bedöms dock utgöra tillräckliga skäl för att avstå från att genomföra förslaget.

Familjesammanhållning

Utredningen bedömer att förslaget ligger i linje med definitionen av familjemedlemmar i skyddsgrundsförordningen (artikel 3.9).

7.2.4 Mer begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd för en blivande make eller sambo till en person som vistas i Sverige med uppehållstillstånd

Förslag: För svenska och nordiska medborgare och personer med permanent uppehållsrätt ska det även fortsatt finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en blivande make eller sambo under samma förutsättningar som enligt nuvarande regler. För anknytningspersoner som vistas i Sverige med uppehållstillstånd ska emellertid möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en sådan utlänning begränsas till att avse fall där det är fråga om ett

³² Europadomstolens avgörande i Z.H. och R.H. mot Schweiz, nr 60119/12, den 8 december 2015.

förhållande som etablerats redan i hemlandet och orsaken till att anknytningspersonen och utlänningen inte levt tillsammans där varit att detta varit omöjligt på grund av att förhållandet inte accepterats.

Regleringen i 5 kap. 3 a § första stycket 1 a och b utlänningslagen möjliggör för personer som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person i Sverige att beviljas uppehållstillstånd här. Om anknytningspersonen är bosatt i Sverige utan krav på uppehållstillstånd förutsätter detta att förhållandet bedöms som seriöst och att inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges. Om anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen tillkommer ett krav på att förhållandet ska ha etablerats redan i hemlandet. Någon generell möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en blivande make eller sambo föreligger således inte i dessa fall.

Någon skyldighet att bevilja uppehållstillstånd för anhöriga utanför kärnfamiljen följer inte av familjeåterföreningsdirektivet. Som utgångspunkt bedömer utredningen att det i situationer som de som regleras i den aktuella bestämmelsen inte heller föreligger ett familjeliv i den mening som avses i Europakonventionens artikel 8. Sett till detta, samt då det av utredningens direktiv uttryckligen framgår att den anhörigkrets som ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en vuxen person i Sverige som utgångspunkt ska begränsas till att omfatta make, sambo och barn har utredningen övervägt om det finns skäl att helt utmönstra, eller i vart fall skärpa, den aktuella regleringen.

För svenska medborgare, som genom sitt medborgarskap både har en stark anknytning till Sverige och en ovillkorlig rätt att vistas här, och som inte heller kan förutsättas ha anknytning till eller möjlighet att bosätta sig i något annat land för att bilda familj, bedömer utredningen att en utmönstring eller begränsning av den aktuella möjligheten skulle kunna få relativt långtgående negativa konsekvenser för vissa personer. I förlängningen skulle en sådan begränsning därmed kunna påverka personer, och då kanske särskilt unga sådana, att ingå förhastade äktenskap i syfte att kunna etablera ett familjeliv i Sverige. Mot den bakgrunden, samt då det i kommittédirektiven särskilt anges att utredningen ska beakta att det i vissa avseenden kan finnas skäl att tillåta en vidare anhörigkrets för bl.a. svenska

medborgare föreslår utredningen att det för personer som är bosatta i Sverige utan krav på medborgarskap (dvs. svenska och nordiska medborgare samt personer med permanent uppehållsrätt) även fortsatt ska finnas en möjlighet till anhöriginvandring av nu aktuellt slag. Utredningen bedömer att kraven på att förhållandet ska framstå som seriöst och att inte särskilda skäl talar mot att uppehållstillstånd ges innebär en rimlig begränsning av den aktuella möjligheten i dessa fall.

I fråga om personer som vistas i Sverige med uppehållstillstånd bedömer utredningen att skälen för att tillåta anhöriginvandring av aktuellt slag inte gör sig lika starkt gällande som för bl.a. svenska medborgare men att en viss sådan möjlighet även fortsatt bör finnas även för den gruppen för att undvika orimliga konsekvenser.

När den nuvarande ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för bl.a. skyddsbehövande infördes framhöll regeringen att regleringen om uppehållstillstånd för blivande makar och sambor innebar en möjlighet för bl.a. personer i samkönade relationer som inte kunnat sammanbo i sina hemländer att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. För att ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd inte skulle leda till orimliga konsekvenser, och för att säkerställa att reglerna blev långsiktigt hållbara och förenliga med Sveriges konventionsåtaganden, ansåg regeringen därför att en viss möjlighet att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning för sådana anhöriga borde finnas även för vissa anknytningspersoner med tidsbegränsade uppehållstillstånd.³³

För att säkerställa att möjligheten till familjeåterförening även fortsatt är neutral i förhållande till kön och sexuell läggning och inkluderar par som inte kunnat dela hushåll i hemlandet på grund av att deras relation inte accepterats där föreslår utredningen att det ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som vistas i Sverige med uppehållstillstånd *om det är fråga om ett förhållande som etablerats redan i hemlandet och orsaken till att anknytningspersonen och utlänningen inte levit tillsammans där varit att detta varit omöjligt på grund av att förhållandet inte accepterats.* Med detta avses att relationen inte varit socialt accepterad i samhället, något som kan vara fallet exempelvis vid samkönade relationer. Förutsättningarna för en tillämpning får dock bedömas från fall till fall.

³³ Prop. 2020/21:191 s. 162.

Förslaget innebär en begränsning av möjligheterna till anhöriginvandring för såväl personer med permanent uppehållstillstånd som personer med tidsbegränsat sådant. För anknytningspersoner med tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär förslaget att det inte längre kommer att vara tillräckligt att ett förhållande etablerats i hemlandet för att uppehållstillstånd för en tilltänkt make eller sambo ska kunna beviljas, paret måste också ha varit förhindrade att leva tillsammans där. För personer med permanent uppehållstillstånd i Sverige innebär förslaget en särskilt påtaglig skärpning, på så sätt att den aktuella möjligheten till anhöriginvandring i praktiken kommer att upphöra för många personer.

Utredningen kan inte se att Sveriges konventionsåtaganden uppställer något hinder mot den föreslagna skärpningen. Detta även med beaktande av de förslag som lämnats i SOU 2025:1 om att kraven för att bli svensk medborgare ska skärpas och att det i så fall kommer att bli både svårare och ta längre tid för många personer att erhålla svenskt medborgarskap. Utredningen fäster nämligen avseende vid att Europakonventionens artikel 8 i första hand skyddar rätten till familjeliv och inte rätten till familjebildning. Eftersom förslaget inte heller syftar till olikbehandling av anknytningspersoner utifrån ursprung (utan i stället har till syfte att underlätta för i första hand svenska medborgare att bilda familj i sitt medborgarskapsland) bedömer utredningen inte heller att förslaget innebär otillåten olikbehandling.³⁴ I sammanhanget vill utredningen lyfta att om en tillämpning av den föreslagna regleringen i något enskilt fall skulle leda till ett orimligt resultat kommer det även fortsatt, enligt utredningens förslag, att finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige vid synnerliga skäl (se avsnitt 7.2.8). Vidare så kan noteras att eftersom det för de personer som påverkas av förslaget även i fortsättningen kommer att finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för make eller sambo kommer förslaget som utgångspunkt inte heller att innebära något oöverstigit hinder för familjeåterförening för personer i relationer av lång-

³⁴ Jfr Europadomstolens dom Biao mot Danmark, nr 29192/95, den 24 maj 2016, som bl.a. gällde hur en då gällande 28-årsregel, som undantog personer som hade varit danska medborgare i mer än 28 år från vissa krav vid anhöriginvandring, förhöll sig till artikel 8 sedd tillsammans med artikel 14, det vill säga förbudet mot diskriminering. Europadomstolen bedömde inte att den danska staten hade visat att det fanns tillräckliga skäl som inte var hänförliga till etnicitet som rättfärdigade den indirekta diskriminering som regleringen innebar.

siktig och seriös karaktär. Sammantaget bedömer därför utredningen att förslaget är förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Om uppehållstillstånd meddelas för en blivande make eller sambo bör även fortsättningsvis uppehållstillstånd också ges till utlänningens barn. Även i dessa fall föreslår emellertid utredningen att möjligheten till uppehållstillstånd ska förutsätta att föräldern är vårdnadshavare för barnet (se utredningens förslag i avsnitt 7.2.2). Vidare föreslås att regleringen ska ges en fakultativ utformning.

7.2.5 Regleringen om uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ska finnas kvar och anpassas för att även kunna tillämpas i förlängningssituationer

Förslag: Det ska även fortsatt finnas en reglering i utlänningslagen som möjliggör beviljandet av uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen, exempelvis hemmavarande unga vuxna, föräldrar eller äldre släktingar. Regleringen ska dock bli bättre anpassad för att även kunna tillämpas i förlängningssituationer, främst sådana som rör unga vuxna som tidigare beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning som barn men som vid förlängningstillfället fyllt 18 år. För att uppehållstillstånd ska beviljas i en sådan situation ska krävas att utlänningen ingår i samma hushåll som anknytningspersonen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna, utan krav på var detta beroendeförhållande ska ha uppkommit.

Enligt 5 kap. 3 a § första stycket 2 utlänningslagen finns möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som på något annat sätt än som annars avses i 5 kap. 3 § och 3 a § utlänningslagen är nära anhörig till en person i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som anknytningspersonen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

Någon skyldighet att bevilja uppehållstillstånd för anhöriga utanför kärnfamiljen följer inte av familjeåterföreningsdirektivet. Däremot följer av Europadomstolens praxis att det kan föreligga ett familjeliv som skyddas av Europakonventionen även mellan unga vuxna och deras föräldrar, liksom i situationer som rör andra nära

anhöriga.³⁵ För att säkerställa den svenska regleringens förenlighet med Europakonventionen bedömer utredningen därför att utlänningslagstiftningen även i fortsättningen bör ge en viss möjlighet för även anhöriga utanför kärnfamiljen att beviljas uppehållstillstånd i särskilda fall.

Av statistik från Migrationsverket framgår att 23 uppehållstillstånd (förstagångsansökningar) meddelades under 2021 med stöd av den aktuella bestämmelsen på grund av anknytning till en person med ett asylrelaterat uppehållstillstånd. Under 2022 meddelades 15 sådana tillstånd och under 2023 uppgick antalet till 4. Motsvarande siffror för situationer där uppehållstillstånd beviljats på grund av anknytning till en annan anknytningsperson uppgick till 36 under 2021, 25 under 2022 och 55 under 2023. I förlängningsärenden beviljades uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen på grund av anknytning till en person med ett asylrelaterat uppehållstillstånd i 5 fall 2021, 7 fall 2022 och 44 fall under 2023. Motsvarande siffror för situationer där uppehållstillstånd beviljats på grund av anknytning till en annan anknytningsperson uppgick till 1 under 2021, 5 under 2022 och 14 under 2023.

Statistiken ger enligt utredningens mening stöd för slutsatsen att den aktuella bestämmelsen tillämpas förhållandevis restriktivt. Att så är fallet är något som också har bekräftats vid de kontakter som utredningen har haft med företrädare för organisationer från civilsamhället. Någon skärpning av bestämmelsen i syfte att åstadkomma en mer restriktiv reglering framstår därmed inte som motiverad. Utredningen föreslår i stället att regleringen ska finnas kvar.

Regleringen om uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ska bli bättre anpassad för att även kunna tillämpas i förlängningssituationer

Enligt utredningens mening finns det däremot skäl att vidta vissa ändringar av den aktuella regleringen i syfte att göra den bättre anpassad till den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för bl.a. anhöriga.

Enligt såväl Migrationsverket som företrädare för de organisationer inom civilsamhället som utredningen har haft kontakt med

³⁵ Se bl.a. Europadomstolens avgöranden A.A. mot Förenade kungariket, nr 8000/08, den 20 september 2011 och Nacić m.fl. mot Sverige, nr 16567/10, den 15 maj 2012.

under utredningstiden är förlängningsärenden som rör personer som beviljats uppehållstillstånd som barn men hunnit fylla 18 år när förlängning av tillståndet aktualiseras vanligt förekommande. Det är också något som har påpekats av representanter från näringslivet. Trots detta finns i dag ingen reglering i utlänningslagen som är tydligt anpassad för den aktuella situationen. I stället prövas dessa ärenden enligt bestämmelser i utlänningslagen som ursprungligen infördes i helt andra syften (vanligen 5 kap. 3 a § första stycket 2, 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 eller 5 kap. 6 § utlänningslagen), med varierande utfall.

När ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd infördes 2021 hade vissa remissinstanser efterfrågat förtydliganden gällande just prövningen av förlängningsansökningar, och påpekat att omständigheterna kan komma att förändras under tiden en person har uppehållstillstånd i Sverige. En situation som särskilt togs upp var den när ett barn blir vuxet under tillståndstiden. Enligt den dåvarande regeringen kunde det vid prövningen av förlängningsansökningar från personer som beviljats uppehållstillstånd som barn men som fyllt 18 år under tillståndstiden exempelvis bli aktuellt att tillämpa just bestämmelsen i 5 kap. 3 a § första stycket 2 utlänningslagen.³⁶ Enligt den tolkning som Migrationsverket har gjort av bestämmelsen gäller dock, även i en förlängningssituation, att såväl hushållsgemenskapen som beroendeförhållandet måste ha funnits redan i hemlandet för att tillstånd ska kunna beviljas, en tolkning som i vissa fall leder till att bestämmelsen inte bedöms tillämplig.

Den 16 maj 2025 meddelade Migrationsöverdomstolen prövnings-tillstånd i ett mål gällande hur prövningen av en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ske, när en utlänning som tidigare beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder har fyllt 18 år under tillståndstiden (UM 3254-25). Målet har inte avgjorts.

I utredningens direktiv framhålls att regelverket för anhörig-invandring är komplext och i delar dessutom har genomgått flera förändringar under senare år som påverkat dess överskådlighet och tillämpbarhet samt att någon övergripande översyn av regelverket inte har gjorts. I utredningens uppdrag ingår därför att analysera behovet av och lämna förslag som syftar till att bl.a. förbättra regelverkets struktur och överskådlighet. Med hänsyn till detta bedömer

³⁶ Se prop. 2020/21:191 s. 96.

utredningen att det får anses ligga inom ramen för uppdraget att lämna förslag som syftar till att komma till rätta med de tillämpnings-svårigheter som den nuvarande regleringen om uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ger upphov till. I sammanhanget noterar utredningen att om de förslag som har lämnats av Miniminivåutredningen om utmönstring av möjligheten till permanent uppehållstillstånd för flera grupper genomförs kommer förlängningsärenden av ovan beskrivet slag att bli mer frekvent förekommande vilket kommer att innebära att behovet av en reglering anpassad för dessa situationer kommer att öka.

Utredningen har övervägt alternativa sätt att reglera förlängningssituationer som berör unga vuxna. Det sätt som utredningen bedömer lämpligast, och mest i linje med utredningens uppdrag att se över och förbättra den redan befintliga regleringen, är att den nuvarande regleringen i utlänningslagen som införts just i syfte att ge möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för bl.a. unga hemmavarande vuxna anpassas för att tydligt kunna tillämpas även i förlängningssituationer. Utredningen föreslår att regleringen utformas på så sätt att det föreskrivs att om utlänningen tidigare har haft uppehållstillstånd på grund av anknytning till anknytningspersonen får uppehållstillstånd beviljas om utlänningen *ingår i samma hushåll som anknytningspersonen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna*, utan krav på var detta beroendeförhållande ska ha uppkommit. Förslaget innebär att i en förlängningssituation kommer även ett beroendeförhållande som har uppkommit efter sökandens flytt till Sverige att kunna läggas till grund för bedömningen. I övrigt är det utredningens uppfattning att praxis gällande tillämpningen av den nuvarande bestämmelsen ska kunna vara till ledning, liksom praxis från Europadomstolen.

Genom införandet av den föreslagna regleringen bedömer utredningen att svensk rätt kommer att bli bättre anpassad till Europadomstolens praxis och mer långsiktigt hållbar, samtidigt som risken för en inkonsekvent och oförutsebar rättstillämpning motverkas. Utredningen vill understryka att den föreslagna regleringen inte syftar till att ge personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som barn en generell möjlighet att stanna i Sverige efter myndighetsåldern. En första utgångspunkt vid tillämpningen av den föreslagna regleringen i fall som rör unga vuxna bör tvärtom vara att en sådan person inte har någon absolut rätt att leva tillsammans med

sina föräldrar, utan får förutsättas kunna leva ett självständigt liv oberoende av dessa. Samtidigt kan noteras att enligt svensk rätt kan en förälder vara underhållsskyldig för sitt barn, om barnet går i skolan efter 18-årsdagen, tills dess barnet fyller tjugooett år (till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning).³⁷

Något hinder mot att förlänga ett uppehållstillstånd med stöd av den aktuella regleringen vid fler än ett tillfälle kommer inte att föreligga, men däremot bedömer utredningen att förutsättningarna för en tillämpning av bestämmelsen i fall som rör unga vuxna typiskt sett kommer att minska med tiden, eftersom såväl sökandens ålder, försörjningsförmåga och skolgång kommer att behöva vägas in vid bedömningen av om det föreligger ett sådant särskilt beroendeförhållande som krävs för en tillämpning av bestämmelsen. Utredningen bedömer därför att förutsättningarna att tillämpa bestämmelsen vid upprepade tillfällen bör vara begränsad. I sammanhanget kan även noteras att utredningen har svårt att se annat än att det endast i undantagsfall kommer att vara möjligt att samtidigt uppfylla kraven i den föreslagna bestämmelsen och kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd.

Sammantaget bedömer utredningen att effekterna av förslaget inte är mer långtgående än vad som krävs för att åstadkomma en reglering som på ett ändamålsenligt sätt ger möjlighet att bevilja fortsatt uppehållstillstånd för unga vuxna under en övergångsperiod. Om och i så fall under vilka förutsättningar det bör vara möjligt för personer som kommit till Sverige som barn att stanna här *efter* en sådan övergångsperiod av annan anledning än anknytningen till sina föräldrar är inte en fråga som utredningen bedömer att det ingår i uppdraget att analysera eller ta ställning till.

Avslutningsvis kan noteras att även om syftet i första hand är att den föreslagna regleringen ska tillämpas i situationer som rör unga vuxna är den till sin ordalydelse inte begränsad till sådana situationer. Utredningen bedömer emellertid att andra nära anhöriga, såsom exempelvis äldre föräldrar, som regel även i en förlängningssituation omfattas redan av den nuvarande regleringen, vilket innebär att den föreslagna utvidgningen sannolikt kommer att ha begränsad betydelse för sådana anhöriga.

³⁷ Se 7 kap. 1 § föräldrabalken.

7.2.6 Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en förälder som är vårdnadshavare för och bor tillsammans med, eller utövar umgänge med, ett barn i Sverige ska finnas kvar men förtydligas

Förslag: Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en förälder som är vårdnadshavare för och bor tillsammans med ett barn i Sverige, eller som utövar umgänge av viss omfattning med ett barn här, ska finnas kvar. Regleringen om uppehållstillstånd för umgänge ska dock förtydligas för att tydliggöra att syftet är att skydda ett redan pågående familjeliv mellan barnet och föräldern, inte att möjliggöra för en förälder att flytta till Sverige för att inleda ett familjeliv med barnet här.

Bedömning: Utredningen har övervägt om tillämpningsområdet för den aktuella regleringen bör utökas till att även omfatta vissa barn med tidsbegränsade uppehållstillstånd men inte funnit tillräckliga skäl för att lämna ett sådant förslag.

Den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 3 a § första stycket 3 utlänningslagen ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en förälder på grund av anknytning till ett barn i Sverige, om föräldern är vårdnadshavare och sammanbor med barnet. När bestämmelsen infördes framhöll regeringen att någon ovillkorlig rätt att komma till ett land för att återförenas med sitt barn varken föreligger enligt nationell eller internationell praxis, och att syftet med regleringen inte var att frångå detta. En tillämpning av den aktuella regleringen kan bl.a. aktualiseras i situationer där det enligt EU-domstolens praxis kan föreligga en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 i FEUF.

Enligt 5 kap. 3 a § första stycket 4 utlänningslagen kan uppehållstillstånd ges till en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige. Bestämmelsen ska ses i ljuset av Europakonventionen och Europadomstolens praxis, som innebär att föräldrar och barn kan ha ett familjeliv som skyddas av artikel 8 även efter en separation, om föräldern och barnet har en regelbunden kontakt.³⁸

³⁸ Se Europadomstolens avgöranden i *Berrehab mot Nederländerna*, nr 10730/84, den 21 juni 1988, *Rodrigues da Silva och Hoogkamer mot Nederländerna*, nr 50435/99, den 31 januari 2006 och *Ciliz mot Nederländerna*, nr 29192-95, den 11 juli 2000.

Enligt utredningens bedömning fyller de aktuella reglerna en tydlig funktion och bör därför finnas kvar. Dock bedömer utredningen att det av regleringen avseende uppehållstillstånd för umgänge på ett tydligare sätt än i dag bör framgå att regleringen syftar till att skydda barnets redan existerande familjeliv och inte att möjliggöra för föräldrar att komma till Sverige för att inleda ett sådant här. Utredningen föreslår därför att formuleringen ”ska utöva umgänge” ersätts med formuleringen ”utövar umgänge”.

Enligt utredningens mening bör det även fortsatt finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en förälder i sådana situationer som avses i 5 kap. 3 a § första stycket 3 och 4 utlänningslagen när anknytningspersonen, dvs. det i Sverige bosatta barnet, är svensk eller nordisk medborgare eller har permanent uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd i Sverige. Utredningen har därutöver övervägt om tillämpningsområdet bör utökas till att även omfatta vissa barn med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

När den nuvarande ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för bl.a. skyddsbehövande infördes gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att det inte fanns skäl att låta den aktuella regleringen omfatta även barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 §§ eller 12 kap. 18 § utlänningslagen.³⁹ En motsvarande bedömning hade även gjorts av Migrationskommittén, som ansåg att det var rimligt att anta att det skulle röra sig om mycket få fall.⁴⁰

Utredningen har inte underlag för att bedöma hur vanligt eller sällan förekommande det är att situationer som de som regleras i de aktuella bestämmelserna aktualiseras i ärenden som rör föräldrar till barn med tidsbegränsade asylrelaterade uppehållstillstånd. Däremot framgår av statistik från Migrationsverket att antalet uppehållstillstånd (förstagångsansökningar) som beviljades med stöd av 5 kap. 3 a § första stycket 3 utlänningslagen på grund av anknytning till ett barn med ett asylrelaterat permanent uppehållstillstånd uppgick till 22 stycken under 2023 (respektive 40 i förlängningsärenden).⁴¹ Under samma år beviljades 1 uppehållstillstånd (förstagångsansökan) med stöd av 5 kap. 3 a § första stycket 4 utlänningslagen på grund av anknytning till ett barn med ett asylrelaterat uppehållstillstånd

³⁹ Prop. 2020/21:191 s. 90.

⁴⁰ SOU 2020:54 s. 260.

⁴¹ Under samma år beviljades 427 uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 a § första stycket 3 utlänningslagen på grund av anknytning till ett barn bosatt i Sverige på annan grund (respektive 61 fall i förlängningsärenden).

(respektive 6 i förlängningsärenden). Att bestämmelserna tillämpas förhållandevis sällan i ärenden som rör barn med asylrelaterade permanenta uppehållstillstånd är en omständighet som enligt utredningens mening talar mot en utökning av regleringens tillämpningsområde till att även omfatta barn med tidsbegränsade sådana tillstånd.

Samtidigt kan utredningen konstatera att om Miniminivåutredningens förslag om utmönstring av möjligheten till permanent uppehållstillstånd för flera grupper genomförs kommer det att få till följd att många barn kommer att vistas i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd under längre tid än vad som är fallet i dag,⁴² vilket kan medföra att behovet av en reglering motsvarande den i 5 kap. 3 a § första stycket 3 och 4 utlänningslagen för även dessa barn kommer att öka.

Miniminivåutredningen har i SOU 2025:33 gjort bedömningen att det i situationer som omfattas av regleringen i 5 kap. 3 a § första stycket 3 och 4 utlänningslagen som utgångspunkt föreligger ett sådant familjeliv som skyddas av artikel 8 i Europakonventionen men att det inte kan anses strida mot något svenskt konventionsåtagande att inte bevilja uppehållstillstånd enligt de aktuella bestämmelserna när anknytningspersonen, dvs. barnet, har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, inte heller inom en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för vissa grupper. Om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle innebära ett oproportionerligt ingrepp i ett barns rätt till familjeliv bör det enligt Miniminivåutredningen nämligen finnas utrymme att bevilja föräldern uppehållstillstånd med stöd av andra bestämmelser i utlänningslagen, i första hand 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 eller 5 kap. 6 § utlänningslagen.⁴³

Utredningen delar Miniminivåutredningens bedömning att det i situationer som omfattas av de aktuella bestämmelserna som utgångspunkt föreligger ett familjeliv som skyddas av Europakonventionen, vilket enligt utredningens mening i och för sig talar för en utvidgning av regleringen om Miniminivåutredningens förslag genomförs. Samtidigt kan utredningen konstatera att de aktuella bestämmelserna utgör nationell reglering och att den svenska lagstiftaren därmed bör ha viss handlingsfrihet att efter lämplighetsöverväganden begränsa deras tillämpningsområde (förutsatt att lagstiftningen som helhet

⁴² I sammanhanget ska även beaktas de förslag som lämnats i SOU 2025:1 gällande att kraven för att beviljas svenskt medborgarskap ska skärpas.

⁴³ Se SOU 2025:31 s. 187.

erbjuder ett tillräckligt skydd för enskildas konventionsskyddade rättigheter och även säkerställer att barn i jämförbara situationer behandlas lika).

Inom ramen för den nuvarande ordningen, som innebär att barn som regel beviljas permanent uppehållstillstånd efter tre år förutsatt att grunden för uppehållstillståndet består, bedömer utredningen under alla omständigheter att behovet av en utvidgning av tillämpningsområdet för den aktuella regleringen till att omfatta även vissa barn med tidsbegränsade uppehållstillstånd framstår som mer begränsat. Även om utredningen kan se att behovet skulle kunna öka i framtiden lämnas därför inget sådant förslag.

7.2.7 Den särskilda regleringen som ger möjlighet att ge uppehållstillstånd till utlänningar som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd tas bort

Förslag: Den nuvarande regleringen i utlänningslagen som ger möjlighet att ge uppehållstillstånd till utlänningar som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd ska tas bort.

Enligt 5 kap. 3 a § första stycket 5 utlänningslagen får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd. Bestämmelsen ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för t.ex. personer som tidigare under en längre tid haft svenskt medborgarskap, personer med svenskt påbrå eller personer som vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd. När bestämmelsen infördes i 2005 års utlänningslag konstaterades att personer med svenskt ursprung, liksom personer som vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd, enligt långvarig och fast praxis beviljades uppehållstillstånd i Sverige och att dessa situationer därför borde regleras särskilt.⁴⁴

Enligt statistik från Migrationsverket beviljades 10 uppehållstillstånd (förstagångsansökningar) under 2021 med stöd av den aktuella bestämmelsen. Under 2022 beviljas 4 sådana tillstånd, åtföljt av 6 tillstånd under 2023.

⁴⁴ Prop. 2004/05:17 s. 183.

Inom ramen för en i många andra avseenden skärpt reglering om uppehållstillstånd på grund av anknytning har utredningen svårt att se några tydliga skäl för att de situationer som omfattas av den nu aktuella regleringen även fortsatt bör vara föremål för en särskild reglering. I stället anser utredningen att dylika situationer i fortsättningen bör bedömas enligt utlänningslagens övriga bestämmelser, något som i vissa fall kommer att innebära att uppehållstillstånd inte kommer att kunna beviljas. En sådan skärpning bedöms dock ligga i linje med utredningens uppdrag. Utredningen föreslår därför att den aktuella regleringen utgår.

7.2.8 Det ska även fortsättningsvis finnas en ventilbestämmelse i utlänningslagen som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd i udda och ömmande situationer

Förslag: Det ska även fortsättningsvis finnas en ventilbestämmelse i utlänningslagen som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige om det finns synnerliga skäl, men de exempel som anges i den nuvarande bestämmelsen ska utgå, liksom det nuvarande undantaget som innebär att regleringen inte kan tillämpas i vissa fall när anknytningspersonen har tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Enligt 5 kap. 3 a § tredje stycket utlänningslagen får, om det finns synnerliga skäl, uppehållstillstånd beviljas en utlänning som är adopterad i Sverige i vuxen ålder, är anhörig till en utlänning som är flykting eller alternativt skyddsbehövande, eller på annat sätt har särskild anknytning till Sverige. Genom kravet på synnerliga skäl framgår att det ska röra sig om ömmande och udda situationer för att uppehållstillstånd ska beviljas.⁴⁵

Enligt utredningens mening bör det även fortsättningsvis finnas en ventilbestämmelse i utlänningslagen som möjliggör beviljande av uppehållstillstånd på grund av anknytning i speciella situationer som inte omfattas av lagens övriga bestämmelser. Det kan vara sådana fall som anges i de nuvarande exemplen men även andra. Utredningen föreslår därför att exemplen utgår. Vid varje bedömning måste för-

⁴⁵ Se prop. 2004/05:170 s. 277 och prop. 2013/14:217 s. 26.

står beaktas hur ett avslag på ansökan skulle förhålla sig till EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Om ett avslag i ett enskilt fall skulle bedömas stå i strid med EU-rätten eller Sveriges konventionsåtaganden bör detta enligt utredningens mening tala för att kravet på synnerliga skäl får anses uppfyllt.

Som en följd av utredningens förslag att låta exemplen i bestämmelsen utgå kommer även det undantag som i dag innebär att den aktuella regleringen inte kan tillämpas i vissa situationer när anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 3 a § fjärde stycket utlänningslagen) att tas bort. Utredningen bedömer att bestämmelsens tillämpningsområde begränsas tillräckligt genom kravet på synnerliga skäl och att något undantag av aktuellt slag inte fortsatt bör gälla. Utredningen kan inte se att en sådan ändring kommer att utvidga tillämpningsområdet för den aktuella bestämmelsen nämnvärt.

7.2.9 Syskon

Bedömning: Utredningen har övervägt om en uttrycklig reglering gällande uppehållstillstånd för syskon till ensamkommande barn bör införas i utlänningslagen men bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för detta. Utredningen bedömer i stället att om det förslag som innebär att även en person som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna vara anknytningsperson i senare led genomförs kommer syskon till ensamkommande barn att kunna ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder som ges uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till det ensamkommande barnet. Situationer där detta inte är möjligt – exempelvis för att föräldern inte uppfyller försörjningskravet eller på grund av väntetiden – men där det av EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden kan anses följa en skyldighet för Sveriges del att ge uppehållstillstånd för syskonet bedöms kunna hanteras inom ramen för den ventiltillståndsbegränsning i utlänningslagen som även fortsatt kommer att ge möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige vid synnerliga skäl.

I EU-domstolens mål C-560/20⁴⁶ hade ett syriskt ensamkommande barn beviljats flyktingstatus i Österrike, varefter barnets föräldrar och vuxna syster ansökte om uppehållstillstånd för familjeåterförening. En av frågorna i målet var om EU-rätten krävde att systemen beviljades uppehållstillstånd, om konsekvensen annars skulle bli att föräldrarna tvingades avstå sin rätt till familjeåterförening. Systemen var nämligen på grund av cerebral pares helt beroende av ständig assistans av föräldrarna, vilket innebar att de inte kunde lämna henne ensam i hemlandet. Enligt EU-domstolen skulle ett resultat som innebar att det ensamkommande barnet förlorade sin rätt till familjeåterförening med föräldrarna, som en konsekvens av att systemen nekades uppehållstillstånd, strida mot den aktuella rättighetens ovillkorliga karaktär och äventyra dess ändamålsenliga verkan, i och med att ett sådant resultat skulle strida mot både familjeåterföreningsdirektivets syfte och de krav angående respekten för privat- och familjelivet och underårigas rättigheter som följer av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Omständigheterna i det aktuella målet var mycket speciella, inte minst såtillvida att systemen var vuxna. Enligt utredningens mening är det emellertid rimligt att anta att det förhållandet att ett barn, och då särskilt ett yngre sådant, nekas uppehållstillstånd, många gånger kan innebära att barnets förälder måste stanna med barnet i hemlandet. Utredningen har mot den bakgrunden övervägt om det finns anledning att införa en uttrycklig reglering i utlänningslagen om uppehållstillstånd för syskon till ensamkommande barn. Enligt uppgift från både Migrationsverket och företrädare för civilsamhällets organisationer är sådana ansökningar vanligt förekommande, men någon mer enhetlig praxis för dessa situationer finns inte. I april 2025 meddelade Migrationsöverdomstolen emellertid prövningstillstånd i ett mål gällande betydelsen av ett ensamkommande flyktingbarns rätt till familjeåterförening med sina föräldrar vid prövningen av ansökan om uppehållstillstånd för ett minderårigt syskon (UM 13683-24). Målet hade i juli 2025 inte avgjorts.

Enligt den ordning som gällde enligt utlänningslagen innan ändringarna i lagen 2021 kunde ett syskon till ett ensamkommande barn beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder som beviljades uppehållstillstånd på grund av anknytning till det ensamkommande barnet. Det är numera inte möjligt, vilket beror på att

⁴⁶ EU-domstolens dom den 30 januari 2024 i mål C-560/20.

anhöriga i dag beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd och att den nuvarande regleringen i 5 kap. utlänningslagen om när en person med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara anknytningsperson inte omfattar personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning. De förslag som lämnas av utredningen i kapitel 6 om en mer generellt utformad reglering om anhöriginvandring innebär emellertid en ändring av detta. En tillämpning av den föreslagna regleringen kommer dock att förutsätta att vissa krav är uppfyllda. Det gäller bl.a. krav på uppehållstillståndets giltighetstid, försörjning och bostad. Vidare kommer som utgångspunkt en väntetid att gälla innan en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd kan vara anknytningsperson. Det är därför inte givet att regleringen kommer ge möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för ett syskon till ett ensamkommande barn på grund av anknytning till en förälder när föräldern och syskonet ansöker om uppehållstillstånd i Sverige samtidigt. Mot bakgrund av att det enligt utredningens förslag även fortsatt kommer att finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige vid synnerliga skäl ser utredningen trots detta inte tillräckliga skäl för att föreslå en särskild reglering för situationer som rör syskon, utan bedömer att sådana situationer bör kunna hanteras inom ramen för andra bestämmelser i utlänningslagen. I sammanhanget noteras att vägledande praxis från Migrationsöverdomstolen i fråga om betydelsen av ett ensamkommande barns rätt till familjeåterförening med sina föräldrar vid prövningen av ett syskons ansökan är att vänta.

8 Krav på försörjning m.m. som villkor för anhöriginvandring

Som ett led i arbetet med att komma till rätta med nuvarande problem med bristande integration och växande utanförskap har regeringen bedömt att det finns skäl att se över och skärpa det nuvarande försörjningskravet vid anhöriginvandring. I utredningens uppdrag ingår därför att analysera vilka begränsningar EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden ställer upp när det gäller att uppställa ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring och utifrån detta ställning till hur befintliga krav kan skärpas. Enligt direktiven ska försörjningskravet utformas med inriktningen att ingen anhöriginvandrare ska räknas som fattig eller riskera fattigdom vid ankomsten till Sverige.

I uppdraget ingår att överväga om, och i så fall hur, nuvarande ventilbestämmelser som innebär att undantag från försörjningskravet kan medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl kan skärpas. Vidare ska utredningen ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att försörjningskravet som huvudregel ska gälla även vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, under förutsättning att den anhörige ännu inte själv kommit i varaktig egen försörjning.

Utredningen ska också undersöka om, och i så fall när, ett krav på heltäckande sjukförsäkring kan införas som ett villkor för anhöriginvandring.

I detta kapitel behandlar utredningen det försörjningskrav som gäller vid anhöriginvandring enligt 5 kap. utlänningslagen. De krav som gäller vid anhöriginvandring enligt andra bestämmelser i utlänningslagstiftningen behandlas i kapitel 12.

8.1 Olika sätt att mäta fattigdom och ekonomisk standard

Det finns olika sätt att mäta fattigdom. Inom EU används bl.a. måttet *materiell och social fattigdom*, som innebär att man inte har råd med en viss levnadsstandard. Detta mäts genom att undersöka om en person exempelvis kan betala oförutsedda utgifter, har råd med en veckas semester per år, kan betala skulder inom utsatt tid samt har råd att regelbundet delta i någon fritidsaktivitet som kostar pengar. En person som inte har råd med fem eller fler av de utgiftsposter som mäts (totalt 13) anses leva i materiell och social fattigdom. En person som inte har råd med sju eller fler av posterna lever enligt definitionen i allvarlig materiell och social fattigdom. Enligt en analys publicerad på SCB:s hemsida i november 2024 levde 6 procent av Sveriges befolkning i materiell och social fattigdom under 2023. Andelen var nästan fem gånger högre bland utrikes födda personer än bland inrikes födda.¹

Ett annat mått på fattigdom är *låg inkomststandard*, vilket är ett absolut fattigdomsmått. Med detta avses att hushållets disponibla inkomst inte räcker för nödvändiga levnadskostnader. För en familj bestående av två vuxna och två barn, 3 och 6 år, innebar låg inkomststandard under 2023 en disponibel inkomst under 26 600 kronor per månad.²

I länder med hög levnadsstandard är det annars vanligt att mäta människors ekonomiska situation genom relativa mått, vilket innebär att den ekonomiska standarden definieras i relation till omgivningen och resten av samhället. Med *låg ekonomisk standard* avses att ett hushålls årliga inkomst är lägre än 60 procent av medianvärdet för alla hushåll i Sverige. År 2021 låg gränsen för låg ekonomisk standard för en ensamstående person på 167 000 kronor, vilket motsvarade en disponibel månatlig inkomst om 13 900 kronor. För ett hushåll med två vuxna och två barn låg gränsen på 409 000 kronor, eller 34 100 kronor i månaden i disponibel inkomst.³ Att leva med låg ekonomisk standard är inte detsamma som att vara fattig, men

¹ <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2024/materiell-och-social-fattigdom-okar-i-sverige/> (hämtad 2025-02-12).

² <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning-och-levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/barn-och-familjestatistik/pong/statistiknyhet/barnfamiljers-ekonomi-20142023/> (hämtad 2025-02-12).

³ <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2023/halften-av-alla-utrikes-fodda-barn-lever-med-lag-ekonomisk-standard/> (hämtad 2025-02-12).

kan indikera att någon är i riskzonen för fattigdom. Under 2021 levde nästan 18 procent av alla barn mellan 0–19 år i Sverige i hushåll med låg ekonomisk standard. Bland de som var födda i Sverige var andelen strax över 14 procent, medan andelen bland utrikes födda barn uppgick till drygt 50 procent.⁴

8.2 Förutsättningar för försörjningsstöd

Av 12 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) följer att en enskild som inte själv kan tillgodose sina ekonomiska behov och inte heller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt att få ekonomiskt bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sina levnadskostnader i övrigt. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Socialnämnden får ge ekonomiskt bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det (12 kap. 2 § socialtjänstlagen).

Enligt 12 kap. 7 § socialtjänstlagen lämnas försörjningsstöd för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon, och
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Regeringen anger en norm (riksnorm) för hur skäliga kostnader ska beräknas. Riksnormen gäller i hela landet och sätts utifrån officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Socialnämnden ska i ett enskilt fall beräkna dessa kostnader till en högre nivå om det finns särskilda skäl för det. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för det. Riksnormen för ett hushåll är summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna per månad.

Försörjningsstödet, som ska tillgodose hushållens mer regelbundna utgifter per månad, består alltså av två delar, varav den ena delen avser kostnader som är någorlunda lika för alla och som täcks

⁴ <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2023/halften-av-alla-utrikes-fodda-barn-lever-med-lag-ekonomisk-standard/> (hämtad 2025-02-12).

av riksnormen medan den andra delen avser kostnadsposter som kan variera beroende på t.ex. var man bor och som socialnämnden ska göra en individuell prövning av.

Enligt riksnormen för försörjningsstöd för 2025 beräknas en ensamstående vuxen per månad behöva 3 910 kronor och sammanboende 7 050 kronor för personliga kostnader samt 1 270 kronor respektive 1 400 kronor för gemensamma hushållskostnader. Det innebär att riksnormen för försörjningsstöd för en ensamstående uppgår till 5 180 kronor per månad och för samboende till 8 450 kronor.

Skälig kostnad för boende beräknas för sig, enligt en individuell prövning där hänsyn bl.a. tas till kostnadsläget på bostadsorten.

Tabell 8.1 Riksnormen för försörjningsstöd 2025

Personliga kostnader per hemmavarande barn och skolgång, kronor per månad								
	0 år	1–2 år	3 år	4–6 år	7–10 år	11–14 år	15–18 år	19–20 år
Summa personliga kostnader	2 720	3 030	2 700	3 030	3 790	4 350	4 920	4 960
Utan lunch 5 dagar per vecka	2 540	2 780	2 480	2 700	–	–	–	–
Personliga kostnader vuxna, kronor per månad								
	Ensamstående				Sammanboende			
Summa personliga kostnader	3 910				7 050			
Gemensamma hushållskostnader, kronor per månad								
Antal personer	1	2	3	4	5	6	7	
Summa gemensamma kostnader	1 270	1 400	1 770	2 010	2 310	2 620	2 810	

Källa: Information från Socialstyrelsen, dnr 87085/2024.

Utgångspunkten för beräkningen av rätten till försörjningsstöd är att hushållets samtliga faktiska inkomster ska räknas med. Exempel på inkomster som i sin helhet reducerar rätten till bistånd är lön, arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, etableringsersättning, avgångsvederlag och underhållsbidrag. Även socialförsäkringsförmåner som

flerbarnstillägg, föräldrapenning, barnbidrag, underhållsstöd och omvårdnadsbidrag inräknas.⁵

I betänkandet *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper* (SOU 2025:53) lämnas bl.a. förslag på en modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd. Förslagen innebär att den som inte är svensk medborgare eller ska likabehandlas med en sådan ska behöva ha vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott för att ha rätt till försörjningsstöd eller ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt. Personer som enligt förslagen ska likabehandlas med svenska medborgare i nu aktuellt avseende är bl.a. personer som har beviljats internationellt skydd eller uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet samt familjemedlemmar till dessa två grupper. I akuta nödsituationer ska ekonomiskt bistånd vara möjligt att bevilja även om kvalificeringen inte uppfylls. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

8.3 Förbehållsbelopp vid löneutmätning

Om en person inte kan betala sina skulder, får hans eller hennes borgenärer begära att Kronofogdemyndigheten genom utmätning tvångsvis tar gäldenärens egendom i anspråk för att reglera skulderna. Löneutmätning är en särskild form av utmätning som innebär att arbetsgivaren innehåller en viss del av gäldenärens lön och betalar ut den till Kronofogdemyndigheten.

Regler om löneutmätning finns i 7 kap. utsökningsbalken. I samband med att systemet med löneutmätning reformerades i mitten av 1990-talet tillkom de nuvarande reglerna om förbehållsbelopp. När Kronofogdemyndigheten beslutar om löneutmätning bestämmer myndigheten hur mycket som ska utmätas och hur mycket gäldenären ska få behålla för sitt och familjens underhåll. Det som gäldenären får behålla kallas förbehållsbelopp och syftar till att gäldenären inte ska behöva leva under en skälig levnadsnivå. Förbehållsbeloppet består av tre delar; ett normalbelopp (som ska täcka vanliga levnadskostnader), gäldenärens faktiska bostadskostnad samt vissa ytterligare särskilda kostnader (t.ex. kostnader för medicin och

⁵ Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten, s. 146, och Socialstyrelsens meddelandeblad *En ny socialtjänstlag* (4/2025).

läkarbesök eller umgänge med barn). Normalbeloppet är ett schabloniserat belopp som fastställs av Kronofogdemyndigheten för varje år.

Gällande nivå för förbehållsbeloppet uttalade regeringen i samband med reformen av systemet med löneutmätning att det var närmast självklart att förbehållsbeloppet borde ligga högre än normen för socialbidrag, eftersom det annars bedömdes finnas en risk att gäldenären skulle förlora ett incitament till arbete. Det ansågs också viktigt att den som var föremål för löneexekution inte därigenom automatiskt blev berättigad till socialbidrag.⁶

Under 2021 uppgick normalbeloppet för en ensamstående gäldenär till 5 016 kronor i månaden, och för sammanlevande makar och därmed jämställda till 8 287 kronor i månaden.⁷ För varje barn uppgick normalbeloppet till 2 662 kronor i månaden till och med det kalenderår då barnet fyllde sex år och 3 064 kronor i månaden för tid därefter.

Genom lagändringar 2022 höjdes förbehållsbeloppet för barnfamiljer.⁸ Detta gjordes genom att normalbeloppet för barn delades upp i fler ålderskategorier och höjdes. Vidare anpassades normalbeloppen till 2020 års prisläge. I förarbetena påpekades bl.a. att det i det gällande systemet för löneutmätning kunde uppstå situationer när en gäldenär fick förbehålla sig ett mindre belopp än vad personen hade kunnat få i försörjningsstöd, något som var särskilt påtagligt för barnfamiljer.⁹

För 2025 uppgår normalbeloppet för en ensamstående till 6 186 kronor i månaden, och för sammanlevande till 10 219 kronor i månaden. För barn gäller olika normalbelopp beroende på barnets ålder, se tabell 8.2.

⁶ Prop. 1994/95:49 s. 62.

⁷ Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning (KFMFS 2020:1).

⁸ Prop. 2020/21:161, bet. 2020/21:CU21, rskr. 2020/21:405.

⁹ Prop. 2020/21:161 s. 15 f.

Tabell 8.2 Normalbelopp för 2025

En ensamstående vuxen	6 186 kr
Makar eller jämställda	10 219 kr
Barn 0–6 år	3 306 kr
Barn 7–10 år	3 967 kr
Barn 11–14 år	4 629 kr
Barn 15 år eller äldre	5 290 kr

Källa: Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning under 2025 (KFMFS 2024:1).

Om bostadskostnaden inte är känd kan Kronofogdemyndigheten med ledning av kostnadsläget på orten beräkna kostnaden för en bostad av skälig storlek för gäldenären. Vid bestämmandet av schablonhyra använder sig Kronofogdemyndigheten av Försäkringskassans beräkning enligt 4 § 4 bostadsbidragsförordningen (1993:739) av genomsnittlig och högsta godtagbara boendekostnad (se tabell 8.3).

Tabell 8.3 Genomsnittlig boendekostnad avseende år 2025

Stor-Stockholm	Beräknad kostnad 2025
1–2 vuxna	8 325 kr
1–2 vuxna och 1 barn	9 875 kr
1–2 vuxna och 2 barn	12 775 kr
1–2 vuxna och fler än 2 barn	12 775 + 2 900 per barn utöver 2
Stor-Göteborg	Beräknad kostnad 2025
1–2 vuxna	7 625 kr
1–2 vuxna och 1 barn	8 975 kr
1–2 vuxna och 2 barn	11 100 kr
1–2 vuxna och fler än 2 barn	11 100 kr + 2 125 kr per barn utöver 2
Stor-Malmö	Beräknad kostnad 2025
1–2 vuxna	7 950 kr
1–2 vuxna och 1 barn	10 200 kr
1–2 vuxna och 2 barn	11 975 kr
1–2 vuxna och fler än 2 barn	11 975 kr + 1 775 kr per barn utöver 2
Kommuner med fler än 75 000 invånare	Beräknad kostnad 2025
1–2 vuxna	7 350 kr
1–2 vuxna och 1 barn	8 900 kr
1–2 vuxna och 2 barn	11 200 kr
1–2 vuxna och fler än 2 barn	11 200 kr + 2 300 kr per barn utöver 2
Övriga kommuner	Beräknad kostnad 2025
1–2 vuxna	6 250 kr
1–2 vuxna och 1 barn	7 875 kr
1–2 vuxna och 2 barn	9 825 kr
1–2 vuxna och fler än 2 barn	9 825 kr + 1 950 kr per barn utöver 2

Källa: Försäkringskassan, Genomsnittlig och högsta godtagbara boendekostnad avseende år 2025, tabell 1.

8.4 Försörjningskravet vid anhöriginvandring enligt 5 kap. 3 b § utlänningslagen

8.4.1 Bakgrund

Försörjningskravet vid anhöriginvandring infördes 2010.¹⁰ Då innebar kravet att anknytningspersonen skulle kunna försörja sig och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige för att anhöriginvandring skulle beviljas.

¹⁰ Prop. 2009/10:77, bet. 2009/10:SfU12, rskr. 2009/10:202.

Sedan införandet av försörjningskravet har kravet varit knutet till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön. I betänkandet *Försörjningskrav vid anhöriginvandring* (SOU 2008:114) konstaterade Försörjningskravsutredningen att det både i familjeåterförordningsdirektivet och VABO-direktivet uttrycks, i fråga om försörjningsförmågens nivå, att det ska finnas stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen utan hjälp från systemet för socialt bistånd och mot den bakgrunden bedömde utredningen att anknytningspersonens försörjningsförmåga borde bedömas med utgångspunkt i behovet av att ta i anspråk ekonomiskt bistånd. Eftersom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen tar sikte på försörjningsbehov av tillfällig art föreslogs emellertid att nivån på försörjningskravet i stället skulle knytas till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön, eftersom kravet på så sätt skulle utgå från en mer varaktig försörjning (något som också ansågs överensstämma med att prövningen av försörjningsförmågan endast skulle ske vid ansökningstillfället).¹¹

Mellan 2016–2021 tillämpades enligt den tillfälliga lagen ett skärpt försörjningskrav, som innebar att anknytningspersonen behövde kunna försörja både sig själv och den anhörige, samt ha en lämplig bostad, för att anhöriginvandring skulle beviljas. Vidare var möjligheterna till undantag mer begränsade än enligt utlänningslagen. Någon möjlighet att göra undantag från försörjningskravet vid särskilda skäl förelåg exempelvis inte. Däremot fanns möjlighet att, om uppehållstillstånd på grund av anknytning inte kunde ges på någon annan grund, bevilja ett sådant tillstånd om ett avslag skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande.

Sin nuvarande lydelse fick bestämmelsen i 5 kap. 3 b § utlänningslagen den 20 juli 2021. Sedan dess gäller, i enlighet med vad som var fallet enligt den tillfälliga lagen, att anknytningspersonen behöver kunna försörja både sig själv och den anhörige, samt ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige, för att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska beviljas.

Vid lagändringarna 2021 begränsades möjligheten att göra undantag från försörjningskravet. Fram till den 1 december 2023 gällde dock att om anknytningspersonen hade beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande skulle kravet som utgångspunkt endast gälla om ansökan om familjeåterförordning gjor-

¹¹ SOU 2008:114 s. 92 f.

des senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd eller fått statusförklaring. För kvotflyktingar skulle fristen räknas från inresan till Sverige. Den 1 december 2023 begränsades möjligheten till undantag från försörjningskravet för alternativt skyddsbehövande, som sedan dess som utgångspunkt omfattas av försörjningskravet från första dagen. Samtidigt ändrades regleringen på så sätt att tremånadersfristen för kvotflyktingar ska beräknas på samma sätt som för andra skyddsbehövande, dvs. från det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd eller fått statusförklaring.

8.4.2 Viss internationell praxis

EU-domstolen har i det s.k. Chakroun-målet¹² klargjort att möjligheten att uppställa ett försörjningskrav enligt familjeåterföreningsdirektivet ska tolkas restriktivt eftersom huvudregeln är att familjeåterförening ska beviljas. Det utrymme för skönmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna får inte användas på ett sätt som äventyrar direktivets syfte eller direktivets ändamålsenliga verkan. Även om medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp, får de inte neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation.

Av EU-domstolens uttalanden i det aktuella målet följer vidare att begreppet ”systemet för socialt bistånd i medlemsstaten” är ett självständigt unionsrättsligt begrepp, som inte kan definieras med hänvisning till begrepp i nationell rätt. Enligt EU-domstolen avses med begreppet socialt bistånd som beviljas av offentliga myndigheter, oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå. Begreppet ska också tolkas på så sätt att det avser bistånd som kompenserar en brist med avseende på stabila, regelbundna och tillräckliga försörjningsmedel, inte bistånd avsett att täcka extraordinära eller oförutsedda behov.

Av EU-domstolens praxis följer vidare att familjeåterföreningsdirektivet ger möjlighet för medlemsstaterna att göra en framåtsyftande bedömning av sannolikheten för att anknytningspersonen uppfyller kravet på försörjning. Enligt domstolens uttalanden är

¹² EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08.

det rimligt att kräva att det ska vara sannolikt att anknytningspersonen disponerar tillräckliga försörjningsmedel i ett år.¹³

Av EU-domstolens dom den 7 november 2018 i mål C-380/17 framgår att artikel 12.1 i familjeåterföreningsdirektivet (som gäller flyktingar) inte utgör hinder mot en nationell lagstiftning som gör det möjligt att avvisa en ansökan om familjeåterförening som getts in för en familjemedlem till en flykting på grundval av direktivets förmånligare bestämmelser för flyktingar, med motiveringen att ansökan gavs in mer än tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats flyktingstatus. I en sådan situation måste emellertid den nationella lagstiftningen erbjuda möjlighet att ansöka på nytt inom ramen för ett annat system. Vidare får en ansökan om familjeåterförening som getts in efter tremånadersfristen inte avvisas om det på grund av särskilda omständigheter varit objektivt sett ursäktligt att ansökan getts in för sent.¹⁴

Att något försörjningskrav inte kan ställas upp i situationer som omfattas av artikel 10.3 a (som gäller familjeåterförening mellan ensamkommande barn med flyktingstatus och barnets föräldrar), oberoende av om ansökan om familjeåterförening lämnas in inom tremånadersfristen, framgår av EU-domstolens dom den 30 januari 2024 i mål C-560/20. Målet gällde ett ensamkommande barn med flyktingstatus som hade en vuxen syster som var tredjelandsmedborgare och som på grund av allvarlig sjukdom var helt beroende av assistans från föräldrarna. Domstolen fann att bestämmelsen i artikel 10.3 a ska tolkas på så sätt att i det, i ett fall som det aktuella, krävdes att systemen beviljades uppehållstillstånd, om ett avslag på hennes ansökan om uppehållstillstånd skulle leda till att barnet förlorade sin rätt till familjeåterförening med föräldrarna. Vidare konstaterade domstolen att det i en sådan situation inte fick krävas av vare sig barnet eller föräldrarna att de uppfyllde krav på bostad, sjukförsäkring eller försörjningsmedel för sig själva och den allvarligt sjuka systemen.

Även Europadomstolen har uttalat sig om möjligheten att uppställa ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening, då i förhållande till den rätt till familjeliv som följer av artikel 8 i Europa-

¹³ EU-domstolens dom den 21 april 2016 i mål C-558/14.

¹⁴ Se även MIG 2021:5. I detta mål fann Migrationsöverdomstolen att en kvotflykting skulle undantas från försörjningskravet i den tillfälliga lagen när det på grund av särskilda omständigheter bedömdes objektivt sett ursäktligt att ansökan om familjeåterförening hade lämnats in efter tremånadersfristen.

konventionen.¹⁵ Det gäller även försörjningskrav i fall där anknytningspersonen har beviljats flyktingstatus.¹⁶ Av domstolens praxis följer att det i princip inte är orimligt att uppställa ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening, men att en individualiserad intresseavvägning måste göras och att inskränkningar i rätten till familjeliv måste vara proportionerliga.¹⁷

8.5 Innebörden av dagens försörjningskrav i 5 kap. 3 b § utlänningslagen

Av 5 kap. 3 b § utlänningslagen framgår att uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 3 eller 3 a § får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen.

Eftersom bestämmelsen i 5 kap. 3 b § utlänningslagen till sin konstruktion förutsätter anknytning till en person tillämpas den inte i fall som avses i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen, som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige. Försörjningskravet tillämpas inte heller i ärenden om fortsatt uppehållstillstånd. När försörjningskravet infördes ansåg regeringen att det inte var rimligt att den som en gång hade beviljats uppehållstillstånd i Sverige skulle behöva riskera att senare frånges sitt uppehållstillstånd om det skulle visa sig att försörjningskravet inte längre var uppfyllt.¹⁸

Regler om den närmare innebörden av försörjningskravet finns i utlänningsförordningen. Av 4 kap. 4 d § utlänningsförordningen framgår att försörjningskravet är uppfyllt om anknytningspersonen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av utlänningen. Vid tillämpningen av bestämmelsen jämfställs ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller annan lik-

¹⁵ Se bl.a. Europadomstolens avgöranden i Konstatinov mot Nederländerna, nr 16351/03, den 26 april 2007 och Haydarie m.fl. mot Nederländerna, nr 8876/04, den 20 oktober 2005.

¹⁶ Se Europadomstolens avgöranden i B.F. m.fl. mot Schweiz, nr 13258/18 m.fl., den 4 juli 2023, Dabo mot Sverige, nr 12510/18, den 18 januari 2024, D.H. m.fl. mot Sverige, nr 34210/19, den 25 juli 2024, Okubamichael Debru mot Sverige, nr 49755/18, den 25 juli 2024 och S.F. mot Finland, nr 35276/20, den 8 oktober 2024.

¹⁷ Se Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen (13 juni 2025, version 13C, JUNO), kommentaren till 5 kap. 3 b §.

¹⁸ Prop. 2009/10:77 s. 27.

nande arbetsrelaterad ersättning (dvs. ersättning som har sin grund i anknytningspersonens förvärvsarbete, såsom föräldrapenning på sjukpenningnivå, inkomstgrundad ålderspension, sjukpenning och inkomstrelaterad sjukersättning) med lön. Försörjningskravet är också uppfyllt om anknytningspersonen har inkomster från näringsverksamhet eller en förmögenhet som han eller hon kan försörja sig och utlänningen på.

Migrationsverket får meddela närmare föreskrifter om försörjningsförmåga samt om vad som ska anses vara en bostad av tillräcklig storlek och standard. Av Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet vid anhöriginvandring (MIGRFS 2022:8) framgår bl.a. att bostadskravet ska anses uppfyllt om anknytningspersonen senast då utlänningen anländer till Sverige förfogar över en bostad som han eller hon äger, hyr i första eller andra hand eller innehar med bostadsrätt. Bostaden ska ha en skälig standard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den. En bostad för två vuxna utan barn ska ha minst ett rum och kök eller kokvrå. Om barn ska bo i bostaden ska den ha flera rum. Två minderåriga barn kan dela sovrum.

I MIG 2011:16 bedömde Migrationsöverdomstolen att kravet vid anhöriginvandring vad avser bostad ska anses uppfyllt om anknytningspersonen vid prövningstillfället, antingen faktiskt förfogar över en sådan bostad under minst ett år framöver, eller om det vid en prognos framstår som sannolikt att ett sådant boende är ordnat för i vart fall ett år framöver. I MIG 2019:12 uttalade sig Migrationsöverdomstolen om kravet på försörjningsförmåga, som enligt domstolens uttalanden kan uppfyllas genom att anknytningspersonen vid prövningstillfället antingen kommer att ha tillräcklig arbetsrelaterad inkomst under minst ett år framöver, eller om det vid en prognos framstår som sannolikt att han eller hon kommer att ha en sådan inkomst i vart fall ett år framöver.

Enligt MIG 2019:22 ska vid beräkningen av förbehållsbeloppet vid anhöriginvandring utgångspunkten vara levnadskostnaderna för hela hushållet, dvs. utöver levnadskostnaderna för anknytningspersonen och utlänningen ska även anknytningspersonens kostnader för försörjningsberättigade barn beaktas. Vid beräkningen av förbehållsbeloppet får barnbidrag och underhållsstöd beaktas men däremot inte studiebidrag för gymnasiestuderande barn eller bostadsbidrag. I det aktuella fallet bedömde domstolen att det förbehållsbelopp till

vilket anknytningspersonens lön behövde uppgå för att försörjningskravet skulle anses uppfyllt skulle beräknas utifrån normalbeloppet för två makar och fyra barn med avdrag för barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg) och underhållsstöd. Till beloppet lades anknytningspersonens faktiska boendekostnad, utan avdrag för bostadsbidrag.

Av MIG 2023:16 framgår att omvårdnadsbidrag inte ska beaktas som inkomst vid bedömningen av om försörjningskravet är uppfyllt.

I MIG 2024:14 fann Migrationsöverdomstolen att när en utlänning haft uppehållstillstånd som familjemedlem till en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete, ska utlänningens ansökan om förlängt uppehållstillstånd som familjemedlem till samma anknytningsperson vid en prövning enligt 5 kap. utlänningslagen när anknytningspersonen har beviljats permanent uppehållstillstånd inte betraktas som en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd vid tillämpningen av 5 kap. 3 b § utlänningslagen (med följd att något undantag från försörjningskravet inte gäller). I domen konstaterades vidare att det vid bedömningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga saknas lagligt stöd för att beakta även utlänningens inkomster.

8.5.1 Tillämpningen av det nuvarande försörjningskravet i 5 kap. 3 d § utlänningslagen

Vilken inkomst som krävs för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av anknytning till en person varierar alltså beroende på familjens storlek och anknytningspersonens boendekostnader. Av tabell 8.4 framgår vad kravet kan innebära för en anknytningsperson bosatt i en medelstor kommun i Sverige (dvs. en kommun med fler än 75 000 invånare som inte tillhör Stor-Stockholm, Stor-Göteborg eller Stor-Malmö) med barn i åldern 7–10 år, med utgångspunkt i de schablonhyror som Kronofogdemyndigheten tillämpar vid bestämmande av förbehållsbeloppet (vilket innebär att försörjningskravet vid anhöriginvandring kan vara högre eller lägre beroende på den faktiska bostadskostnaden). Tabellen tar inte hänsyn till barnbidrag, som dras av från normalbeloppet.

Tabell 8.4 Tillämpning av försörjningskravet i 5 kap. 3 b § utlänningslagen på en anknytningsperson bosatt i en medelstor kommun med 1–5 barn i åldern 7–10 år

	Normalbelopp 2025	Bostadskostnad schablon (kommuner med fler än 75 000 invånare)
Ensamstående	6 186	7 350
Sammanboende	10 219	7 350
1 barn (7–10 år)	+ 3 967	8 900
2 barn (7–10 år)	+ 7 934	11 200
3 barn (7–10 år)	+ 11 901	11 200 + 2 300
4 barn (7–10 år)	+ 15 868	11 200 + 4 600
5 barn (7–10 år)	+ 19 835	11 200 + 6 900

Enligt lönestatistik från SCB uppgick under 2023 genomsnittslönen för buss- och spårvagnsförare till 31 500 kronor före skatt per månad (30 900 kronor för kvinnor och 31 500 kronor för män). För undersköterskor inom hemtjänst, hemsjukvård och äldreboende uppgick den genomsnittliga månadslönen till 31 900 kronor (32 000 kronor för kvinnor och 31 200 kronor för män). Butikssäljare, dagligvaror, tjänade i genomsnitt 32 200 kronor (32 000 kronor för kvinnor och 32 600 kronor för män) medan städare i genomsnitt hade en lön om 26 700 kronor (26 500 kronor för kvinnor och 27 200 kronor för män).¹⁹

8.5.2 Undantag från försörjningskravet

I 5 kap. 3 c–f §§ utlänningslagen finns regler om undantag från försörjningskravet. Av bestämmelserna framgår till att börja med att undantag gäller i följande fall:

- När anknytningspersonen är ett barn (5 kap. 3 c § utlänningslagen).
- När anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz, om utlänningen är anknytningspersonens make eller sambo, och utlänningen och anknytningspersonen har sam-

¹⁹ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/lonesok/> (hämtad 2025-08-01). Statistiken är framtagen år 2023 och kommer från Statistikdatabasen. Månadslönerna är baserade på belopp som betalas ut före skatt och uppräknade till heltid.

manbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat (5 kap. 3 c § utlänningslagen).

- När utlänningen är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige (5 kap. 3 e § utlänningslagen).

Av 5 kap. 3 d § första stycket utlänningslagen framgår vidare att om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting gäller försörjningskravet endast om:

1. ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting,
2. familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har en särskild anknytning till, eller
3. utlänningen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Vid tillämpning av punkten 3, som tar sikte på situationer som avser makar eller sambor, eller blivande makar eller sambor, 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 (5 kap. 3 d § andra stycket utlänningslagen).

Enligt bestämmelsens tredje stycke gäller det som i bestämmelsen föreskrivs för flyktingar även när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande om den anhörige befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan. Regleringen tar sikte på situationer som rör familjesammanhållning och utformades med 5 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen som förebild.²⁰

Slutligen finns enligt 5 kap. 3 f § utlänningslagen möjlighet att helt eller delvis göra undantag från försörjningskravet om det finns särskilda skäl. Gällande detta gjorde den dåvarande regeringen, i likhet med flera remissinstanser, vid införandet av försörjningskravet

²⁰ Prop. 2023/24:18 s. 37.

bedömningen att ett krav på synnerliga skäl skulle riskera att göra undantagsmöjligheten alltför snäv:

Enligt regeringens mening kan det finnas anledning att göra undantag från försörjningskravet med hänsyn till såväl anknytningspersonens som sökandens situation. När det gäller anknytningspersonens situation bör undantag från försörjningskravet t.ex. kunna medges om anknytningspersonen har en mer långvarig nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan och därför inte kan förväntas försörja sig genom arbete. Även i de fall en anknytningsperson är delvis arbetsoförmögen kan det finnas skäl att delvis medge undantag från försörjningskravet.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att ett undantag för synnerliga skäl riskerar att bli alltför snävt. Regeringen anser därför, i likhet med Unicef, att undantag från försörjningskravet ska kunna medges om det finns särskilda skäl.²¹

I SOU 2020:54 föreslog Migrationskommittén att det för undantag från försörjningskravet i stället skulle ställas krav på synnerliga skäl.²² Som exempel på när undantag borde kunna göras angav kommittén situationer som avser äldre personer som lämnat arbetsmarknaden och inte har en inkomst som når upp till den nivå som krävs eller personer med en varaktig funktionsnedsättning som omöjliggör egen arbetsrelaterad inkomst. Regeringen bedömde emellertid att kravet även fortsatt borde avse särskilda skäl, vilket ansågs ligga mer i linje med de exempel som kommittén angett:

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att det bör finnas en ventil som gör det möjligt att medge undantag från försörjningskravet i vissa fall. Som Kammarrätten i Stockholm konstaterar är dock de exempel som kommittén redogör för och som framgår ovan till viss del samma som anges i förarbetena till den nuvarande ventilen i utlänningslagen enligt vilken undantag från försörjningskravet får medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl (5 kap. 3 e § UtL, jfr prop. 2009/10:77 s. 26). Ett krav på att det ska finnas synnerliga skäl skulle, som bl.a. Kammarrätten i Stockholm och Migrationsverket påtalar, innebära en restriktiv tillämpning. Eftersom de exempel som kommittén anger mer får anses ligga i linje med särskilda skäl är det sannolikt att en bestämmelse som kräver synnerliga skäl inte skulle möjliggöra undantag i alla de situationer som kommittén pekar på. Regeringen anser, i likhet med bl.a. Civil Rights Defenders, Lunds universitet och UNICEF Sverige, att undantag från försörjningskravet även fortsättningsvis bör kunna medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl. Genom bestämmelsen bör undantag kunna göras i de specifika situationer som

²¹ Prop. 2009/10:77 s. 26.

²² SOU 2020:54 s. 289.

kommittén pekar på men även i andra fall där det framstår som orimligt att ett försörjningskrav uppställs, t.ex. om det i ett enskilt fall bedöms stå i strid med Sveriges konventionsåtaganden att uppställa ett försörjningskrav. En bedömning får göras i varje enskilt fall av om det finns särskilda skäl att göra undantag. Vid denna prövning ska samtliga omständigheter beaktas. Som kommittén konstaterar framgår det av EU-domstolens praxis att även om medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp får medlemsstaterna inte neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation (se EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål nr C-578/08). I fall som rör barn ska, i enlighet med portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.²³

8.6 Andra försörjningskrav i utlänningslagstiftningen

I utlänningslagstiftningen uppställs krav på försörjning i flera olika sammanhang. Kraven är utformade på olika sätt utifrån syftet med regleringen och, i vissa fall, bindande EU-rättsakter. Nedan ges ett antal exempel på förekommande försörjningskrav.

8.6.1 Arbetstillstånd

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, bl.a. om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning. Med god försörjning avses en lön som uppgår till minst 80 procent av den medianlön som Statistiska centralbyrån publicerar för Sverige (6 kap. 2 § utlänningslagen och 5 kap. 8 a § utlänningsförordningen).

Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring har i betänkandet SOU 2024:15 föreslagit att det nuvarande kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att uppnå en god försörjning ska ersättas med ett krav på att utlänningens lön ska uppgå till minst den medianlön för Sverige som senast publicerades av Statistiska centralbyrån, SCB, vid tidpunkten för ansökan. Betänkandet har remitterats.

²³ Prop. 2020/21:191 s. 112.

8.6.2 Näringsverksamhet

Av 5 kap. 10 a § utlänningslagen framgår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för att bedriva näringsverksamhet, om han eller hon har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten och kan försörja sig. Vidare anges i 4 kap. 4 b § utlänningsförordningen att uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en sådan utlänning, om familjemedlemmen har sin försörjning ordnad under vistelsen.

Regleringen innebär att en företagare måste visa att hon eller han har sin försörjning tryggad två år i taget, vilket motsvarar cirka 200 000 kronor. För att medföljande ska få uppehållstillstånd måste företagaren ha 100 000 kronor för make eller maka och 50 000 kronor för varje medföljande barn.

8.6.3 Högre utbildning

För att få uppehållstillstånd för att studera vid högre utbildning enligt 5 b kap. 3 § utlänningslagen krävs att den sökande visar att han eller hon kommer att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa. Samma krav ställs om den sökande ansöker om uppehållstillstånd efter slutförda studier för att söka arbete eller starta eget företag.

Kravet på tillräckliga medel ska anses uppfyllt om den studerande, eller den som ansöker om uppehållstillstånd efter slutförda studier, förfogar över minst 18 procent av årets prisbasbelopp per månad under perioden med uppehållstillstånd. Om den studerande har fri kost och/eller logi genom utbildningsanordnaren eller en organisation som arbetar för internationellt utbyte kan försörjningskravet sättas ned. För fri kost kan nedsättning av försörjningskravet göras med 5 procent av prisbasbeloppet per månad. Fri logi medför möjlighet till en nedsättning med 8 procent av prisbasbeloppet per månad.²⁴

Studier inom högre utbildning innefattar också studier på forskarnivå och den aktuella regleringen omfattar således även doktorander.

²⁴ 1 § Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet för studier inom högre utbildning (MIGRFS 2023:1).

8.6.4 Forskare

För att beviljas ett uppehållstillstånd enligt 5 b. kap. 1–8 §§ utlänningslagen (dvs. för exempelvis forskning) ska utlänningen visa att han eller hon kommer att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa, vilket tillämpas som ett krav på minst 9 700 kronor per månad.

8.6.5 Permanent uppehållstillstånd

Enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen krävs för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas som utgångspunkt att utlänningen kan försörja sig. Kravet är enligt 4 kap. 4 e § utlänningsförordningen uppfyllt om utlänningen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningbalken. Beräkningen ska endast göras med beaktande av vad som behövs för försörjning av utlänningen själv och inte eventuella familjemedlemmar. Arbetsrelaterad ersättning som lämnas tillfälligt under pågående anställning jämföras med lön. Inkomst från subventionerad anställning, ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller aktivitetsstöd får inte beaktas. Inte heller andra ersättningar med anledning av arbetslöshet får beaktas. Kravet är också uppfyllt om utlänningen har inkomster från näringsverksamhet som han eller hon kan försörja sig på. För att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt måste försörjningsförmågan ha en viss varaktighet.

8.6.6 Varaktigt bosatt

Enligt 5 a kap. 2 § utlänningslagen krävs, för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, att sökanden fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda. Av EU-domstolens praxis framgår att begreppet ”försörjningsmedel” i VABO-direktivet inte endast avser ”egna medel” som den som ansöker om att beviljas ställning som varaktigt bosatt har utan även sådana medel som sökanden får av en utomstående, förutsatt att de är regelbundna och tillräckliga.²⁵

²⁵ EU-domstolens dom i mål C-302/18, X mot Belgische Staat.

8.6.7 Medborgarskap

För närvarande gäller inget krav på försörjning för att bli svensk medborgare. Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap har dock i betänkandet *Skärpta krav för svenskt medborgarskap* (SOU 2025:1) föreslagit att ett krav på egenförsörjning för att förvärva svenskt medborgarskap ska införas. Det föreslagna kravet innebär att den sökande ska ha inkomst av lön eller näringsverksamhet samt att den sökande inte under de senaste tre åren före ansökan får ha mottagit försörjningsstöd under en period som sammanlagt överstiger sex månader. Inkomsten av lön eller näringsverksamhet ska efter avdrag för preliminär skatt som lägst uppgå till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön. Arbetsrelaterad ersättning som utgår tillfälligt under pågående anställning, inkomst från subventionerad anställning, och ersättning från arbetslöshetsförsäkring ska jämföras med lön. För att försörjningskravet ska anses uppfyllt ska försörjningsförmågan ha en viss varaktighet. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juni 2026.

Justitiedepartementet har i en promemoria med kompletterande förslag till SOU 2025:1 (Ju2025/00667) lämnat ett alternativt förslag på försörjningskrav. Det alternativa förslaget, som är något högre än förslaget i SOU 2025:1, innebär att sökandens årliga lön eller inkomst av näringsverksamhet som lägst ska uppgå till tre inkomstbasbelopp före avdrag för preliminär skatt. Vidare föreslås vissa begränsningar av vilka inkomster som ska få beaktas vid beräkningen av utlänningens årsinkomst i förhållande till det förslag som lämnats i SOU 2025:1. Förslagen i promemorian bygger på det komplement till dagens sysselsättningsmått som togs fram i 2024 års ekonomiska vårproposition, det s.k. självförsörjningsmåttet, som avser att mäta hur stor andel av individerna i förvärvsaktiv ålder (20–64 år) som under ett år arbetar, alternativt har annan egen inkomst, i sådan omfattning att de antas vara självförsörjande. Inkomstgränsen tre inkomstbasbelopp motsvarar en inkomstnivå där de flesta arbetar minst halvtid i genomsnitt under året och därmed kan anses vara etablerade på arbetsmarknaden.²⁶ För 2025 motsvarar självförsörjningsmåttet en årlig bruttoinkomst om 241 800 kronor eller en månadsinkomst om 20 150 kronor per månad före skatt.

²⁶ Se prop. 2023/24:100 bilaga 2 s. 14 och 15.

8.7 Överväganden och förslag

8.7.1 Försörjningskravet vid anhöriginvandring ska även fortsatt knytas till förbehållsbeloppet vid löneutmätning

Bedömning: Försörjningskravet bör även fortsatt knytas till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön. Vid bedömningen av om kravet är uppfyllt bör även fortsatt arbetsrelaterade inkomster, liksom inkomster från näringsverksamhet eller förmögenhet, beaktas, däremot inte bidrag. Dock bör även fortsatt vissa bidrag beaktas i sänkande riktning vid fastställandet av förbehållsbeloppet, dvs. vid fastställande av den inkomstnivå som anknytningspersonens inkomster måste uppgå till för att försörjningskravet ska anses uppfyllt.

Vid tillämpningen av försörjningskravet bör även fortsatt utgångspunkt tas i förbehållsbeloppet för hela hushållet.

Familjeåterföreningsdirektivet ger utrymme för medlemsstaterna att som villkor för familjeåterförening ställa krav på att anknytningspersonen har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja både anknytningspersonen själv och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd. Av EU-domstolens praxis framgår att begreppet ”systemet för socialt bistånd i medlemsstaten” är ett självständigt unionsrättsligt begrepp som inte kan definieras med hänvisning till begrepp i nationell rätt samt att det som avses med begreppet är socialt bistånd som beviljas av offentliga myndigheter, oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå.²⁷

Enligt uppgifter som utredningen inhämtat under utredningstiden tillämpar samtliga EU-länder ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring. Inkomstgränserna, beräkningsmetoderna och de referensperioder som används för att bedöma kravet varierar dock. I vissa länder är kravet knutet till den nationella minimilönen eller den nationella nivån för existensminimum.

I Finland gäller som villkor för anhöriginvandring normalt att sökandens försörjning måste vara tryggad (genom egna eller den i Finland bosatta familjemedlemmens löneinkomster eller inkomster från företagsverksamhet). Inkomstgränsen varierar beroende på var

²⁷ EU-domstolens dom den 4 mars 2020 i mål C-578/08.

anknytningspersonen bor, vilket har att göra med att boendekostnaderna varierar från ort till ort. Försörjningen beräknas utifrån nettoinkomster, dvs. inkomster efter skatt och efter arbetsgivarens och arbetstagarens pensions- och försäkringspremier. Av tabell 8.5 framgår inkomstgränserna för familjer från och med den 1 november 2024 för huvudstadsregionen (Esbo, Helsingfors, Grankulla, Vanda).²⁸

Tabell 8.5 Försörjningskravet vid anhöriginvandring i Finland

Antal personer	€/månad (netto)
En vuxen	1 210
Annan vuxen i samma hushåll	610
Första barnet	610
Andra barnet	480
Tredje barnet	360
Fjärde barnet	360
Femte barnet	360

Källa: Finska Migrationsverket.

I Österrike tillämpas ett försörjningskrav som innebär att en tredjelandsmedborgare måste ha en fast och regelbunden inkomst som gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig utan att behöva ta till socialbidrag från lokala myndigheter för att anhöriginvandring ska beviljas. Inkomsten måste vara lika med eller överstiga ”the standard income rate”, som för 2025 uppgår till 1 273,99 euro för ensamstående, 2 009,85 euro för gifta par och ytterligare 196,57 euro för varje barn.²⁹

Det i Frankrike tillämpade försörjningskravet vid anhöriginvandring för tredjelandsmedborgare innebär att anknytningspersonen måste ha tillgångar som uppgår till ett visst belopp, som varierar beroende på familjens storlek. För en familj om två eller tre personer krävs en genomsnittlig månatlig bruttolön motsvarande den lagstadgade minimilönen, eller i genomsnitt 1 801,80 euro, under de senaste 12 månaderna före ansökan. För en familj om fyra eller fem personer krävs i genomsnitt 1 981,99 euro under de senaste 12 månaderna före ansökan. För en familj om sex eller fler personer

²⁸ <https://migri.fi/sv/forsorjningsforutsattning-for-familjemedlemmar-till-personer-som-beviljats-uppehallstillstand-i-finland> (hämtad 2025-08-01).

²⁹ <https://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration/family-reunification/> (hämtad 2025-08-01).

krävs i genomsnitt 2 162,16 euro under de senaste 12 månaderna före ansökan. Tillgångarna kan komma från inkomst från avlönat arbete eller egenföretagande, från förmögenhetsförvaltning, ålderspension etc. Även en makes tillgångar beaktas, förutsatt att inkomsten fortsätter att betalas ut när han eller hon lämnar sitt land.³⁰

I utredningens uppdrag ingår att överväga möjligheterna att skärpa det nuvarande försörjningskravet vid anhöriginvandring. Ett tänkbart sätt att åstadkomma en sådan skärpning skulle kunna vara att höja inkomstkraven, något som exempelvis skulle kunna åstadkommas genom att tillämpa högre referensbelopp än de nuvarande.

Utredningen bedömer emellertid att för att den svenska regeringen ska leva upp till EU-rätten och Sveriges konventionsåtaganden är det nödvändigt att försörjningskravet vid anhöriginvandring även i fortsättningen på ett tydligt sätt knyts till risken för att anknytningspersonen eller hans eller hennes familjemedlemmar blir en belastning för det svenska bidragssystemet om uppehållstillstånd för familjeåterförening beviljas. Bedömningen baseras dels på ordalydelserna av artikel 7.1 c i familjeåterföreningsdirektivet, dels på det krav på proportionalitet vid tillämpningen av ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening som följer av artikel 8 i Europakonventionen. Utredningen noterar i det sistnämnda avseendet att Europadomstolen i sin praxis har fäst avseende vid om den person som ansöker om familjeåterförening kan visa att han eller hon har en tillräcklig och varaktig inkomst, som inte utgörs av bidrag, för att kunna täcka sina familjemedlemmars grundläggande försörjningskostnader.³¹

Med detta sagt har utredningen ändå övervägt om det finns anledning, och utrymme för, att tillämpa olika försörjningskrav för olika anknytningspersoner eller i olika anknytningssituationer. I det avseendet har utredningen noterat att det av EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08 framgår att familjeåterföreningsdirektivet utgör hinder för nationella bestämmelser som vid tillämpningen av kravet på försörjningsmedel gör en åtskillnad beroende på om det är fråga om familjeband som knutits före eller efter anknytningspersonens inresa i medlemsstaten. I domen konstaterade EU-domstolen bl.a. att en anknytningspersons förmåga att förfoga över regel-

³⁰ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F11166?lang=en> (hämtad 2025-08-01).

³¹ Se bl.a. Europadomstolens avgörande i BF m.fl. mot Schweiz, nr 13258/18, 15500/18, 57303/18, den 4 juli 2023.

bundna och tillräckliga försörjningsmedel i den mening som avses i direktivet på intet sätt är beroende av vid vilken tidpunkt personen bildade familj. Vidare uttalade domstolen följande:

Det ankommer slutligen inte på domstolen att pröva huruvida den minimilön som föreskrivs i den nederländska lagstiftningen är tillräcklig för att arbetstagare i denna medlemsstat ska kunna täcka sina vardagliga behov. Det räcker dock med att konstatera att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att om familjebanden mellan makarna [...] hade knutits före [...] inresa i gemenskapen, skulle den inkomst som beaktas vid prövningen av [...] ansökan ha motsvarat minimilönen, och inte 120 procent av densamma. Av detta följer att de nederländska myndigheterna själva anser att minimilönen motsvarar tillräckliga försörjningsmedel i den mening som avses i artikel 7.1 c i direktivet.

EU-domstolens uttalanden i det aktuella målet, som avsåg tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet, har inte direkt betydelse för frågan om det med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden finns utrymme för att tillämpa olika försörjningskrav för anknytningspersoner som omfattas respektive inte omfattas av direktivet. Där emot bedömer utredningen att en ordning som innebär att ett högre försörjningskrav tillämpas för vissa grupper skulle kunna ifrågasättas ur ett diskrimineringsperspektiv, med beaktande av artikel 8 och artikel 14 i Europakonventionen.³² Sammantaget bedömer därför utredningen att försörjningskravet vid anhöriginvandring bör gälla enhetligt oberoende av grunden för anknytningspersonens rätt att vistas i Sverige och även oberoende av anknytningssituation.

Gällande frågan om det finns anledning att, på ett generellt plan, utforma försörjningskravet vid anhöriginvandring på ett annat sätt än vad som är fallet i dag, exempelvis genom att tillämpa andra (högre) referensbelopp, har utredningen gjort bedömningen att det nuvarande referensbeloppet, förbehållsbeloppet vid löneutmätning, har vissa fördelar. Till att börja med är det fråga om ett redan befintligt och väl inarbetat referensbelopp som årligen räknas upp baserat på konsumentprisindex, som också på ett flexibelt sätt kan anpassas till olika familjekonstellationer. Vidare noterar utredningen att avsikten när förbehållsbeloppet infördes var att det skulle ligga på en något högre nivå än normen för ekonomiskt bistånd, och normalbeloppen höjdes också under 2022 för att ligga mer i linje med den

³² Jfr Europadomstolens avgöranden i Hode och Abdi mot Storbritannien. Nr 22341/09, den 6 november 2012 och Biao mot Danmark, nr 38590/10, den 24 maj 2016.

ursprungliga tanken. Förbehållsbeloppet ligger således typiskt sett något högre än nivåerna för försörjningsstöd.

Att det nuvarande referensbeloppet typiskt sett redan överstiger de lönenivåer som berättigar till försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen talar enligt utredningens mening mot en ytterligare höjning av referensbeloppen. I sammanhanget noterar utredningen särskilt att det av EU-domstolens praxis framgår att även om det är tillåtet för medlemsstaterna att ange en viss summa som referensbelopp så är det däremot inte tillåtet att neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå utan en konkret prövning av varje sökandes situation.³³ Enligt utredningens bedömning skulle därmed en höjning av de nuvarande referensbeloppen innebära en risk för att Migrationsverkets handläggning skulle bli mer komplicerad än vad den är i dag, och även en risk för att referensbeloppens funktion med tiden skulle kunna minska i betydelse.

Att i stället tillämpa referensbelopp direkt knutna till de lönenivåer som berättigar till försörjningsstöd skulle kunna innebära vissa tillämpningssvårigheter och därmed att Migrationsverkets handläggning komplicerades. Detta eftersom rätten till försörjningsstöd beräknas utifrån fler individuella omständigheter än de som beaktas vid beräkningen av förbehållsbeloppet. Att ta fram egna referensbelopp för anknytningsärenden, som även de med viss rimlig marginal skulle behöva knytas till de inkomstnivåer som berättigar till försörjningsstöd, har utredningen svårt att se några tydliga fördelar med, inte minst med hänsyn till de arbetsinsatser det skulle kräva och den begränsade beloppsmässiga förändring av försörjningskravet som utredningen bedömer att en sådan ordning i praktiken skulle kunna innebära. Under alla omständigheter har utredningen inte haft möjlighet att inom ramen för uppdraget ta fram ett genomarbetat förslag på ett sådant alternativt referensbelopp.

Utredningen noterar i sammanhanget det förslag på försörjningskrav som villkor för medborgarskap som lämnats i Ju2025/00667 och som anknyter till det s.k. självförsörjningsmåttet. Kravet motsvarar en inkomst om 20 150 kronor före skatt, med utgångspunkt i 2025 års nivåer, dvs. en nettolön om cirka 16 700 kronor. Utredningen bedömer inte att detta krav framstår som lämpligt att använda i det nu aktuella sammanhanget, framför allt sett till att det inte på samma sätt som förbehållsbeloppet är anpassningsbart till olika

³³ EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08.

familjekonstellationer. Vidare konstaterar utredningen att en person med en inkomst motsvarande förbehållsbeloppet (med vilket avses det belopp som finns kvar efter skatt och efter avdrag för bostadskostnaden) för ett hushåll om minst två personer också många gånger bör uppfylla självförsörjningsmålet.

Sammantaget bedömer utredningen att försörjningskravet vid anhöriginvandring även fortsatt bör knytas till förbehållsbeloppet vid löneutmätning enligt utsökningsbalken, och det oavsett ärendetyp.

Vid bedömningen av om försörjningskravet är uppfyllt beaktas i dag såväl arbetsrelaterade inkomster som inkomster från näringsverksamhet eller förmögenhet, däremot inte bidrag av olika slag. Vissa bidrag kan däremot enligt praxis beaktas (i sänkande riktning) vid fastställandet av förbehållsbeloppet, dvs. vid fastställandet av vilken inkomst som anknytningspersonens inkomster måste uppgå till för att försörjningskravet ska anses uppfyllt. Utredningen, som noterar att dessa typer av bidrag även beaktas vid bedömningen av rätten till försörjningsstöd, ser inte anledning att föreslå några ändringar i fråga om försörjningskravets tillämpning i nu aktuella avseenden. I sammanhanget noteras dock att det i betänkandet *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper* (SOU 2025:53) föreslås en modell för kvalificering till vissa av de bosättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringen. Förslaget innebär att en person ska ha varit bosatt i Sverige under minst fem år, under en femtonårsperiod, för att ha rätt till förmånerna. Utredningen kan konstatera att om förslaget genomförs kommer det att innebära att försörjningskravet vid anhöriginvandring kommer att bli svårare att uppfylla för vissa nyanlända personer.

Vid tillämpningen av försörjningskravet bör enligt utredningens mening utgångspunkten även fortsatt vara det förbehållsbelopp som gäller för hela hushållet (se MIG 2019:22).

8.7.2 Undantagen från försörjningskravet ska begränsas

Förslag: Tillämpningsområdet för det nuvarande undantaget från försörjningskravet vid särskilda skäl ska begränsas. I ärenden som avser uppehållstillstånd för en blivande make eller sambo ska det som huvudregel i stället krävas synnerliga skäl för att undantag ska kunna göras.

Vidare ska regleringen om försörjningskravet när anknytningspersonen är flykting ändras på så sätt att försörjningskravet ska gälla om "familjeåterförening är möjlig i ett tredje land med vilket anknytningspersonen eller utlänningen har en särskild anknytning", dvs. en formulering i enlighet med den som används i familjeåterföreningsdirektivet.

Enligt dagens reglering gäller undantag från försörjningskravet i 5 kap. 3 b § utlänningslagen när anknytningspersonen är ett barn (5 kap. 3 c § första stycket), när anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz vid väletablerade förhållanden (5 kap. 3 c § andra stycket) samt när utlänningen är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige (5 kap. 3 e §). För skyddsbehövande finns ytterligare regler i 5 kap. 3 d § utlänningslagen. Vidare kan undantag göras, helt eller delvis, om det finns särskilda skäl (5 kap. 3 f §).

Det nuvarande undantaget när anknytningspersonen är ett barn

Utredningen bedömer att det även fortsatt finns skäl att undanta situationer där anknytningspersonen är ett barn från försörjningskravet. Detta eftersom barn av naturliga skäl inte kan jämföras med vuxna när det gäller försörjningsförmåga samt då ett krav av innebörden att ett barn ska behöva kunna försörja sin förälder för att föräldern ska få komma till Sverige (när barnet kommit hit ensam) eller få stanna i Sverige framstår som svårförenligt med både Europakonventionen och barnkonventionen, liksom med att utgångspunkten i andra sammanhang enligt svensk rätt är att en förälder svarar för underhåll för sitt barn. I fall som avser ensamkommande barn med flyktingstatus skulle ett sådant krav därtill strida mot familjeåterföreningsdirektivet.³⁴

Om ett försörjningskrav skulle gälla även i situationer där anknytningspersonen är ett barn bedömer utredningen att kravet skulle behöva utformas på ett annat sätt än det nuvarande försörjningskravet, på så sätt att det skulle behöva riktas mot föräldern och inte

³⁴ EU-domstolens mål den 30 januari 2024 i mål C-560/20.

mot barnet.³⁵ Utredningen har övervägt om ett sådant krav – alltså ett försörjningskrav riktat mot föräldern och inte mot barnet – bör införas men inte funnit tillräckliga skäl för detta. Utöver att ett sådant krav skulle innebära ett nytt försörjningskrav i utlänningslagstiftningen, som därmed skulle kompliceras ytterligare, bedömer utredningen nämligen att kravet sannolikt skulle vara svårt att upprätthålla i någon mer omfattande utsträckning, med risk för att undantag från kravet skulle aktualiseras i regel snarare än i undantagsfall. Vid bedömningen har utredningen fäst avseende vid att det enligt nuvarande regelverk finns mer begränsade möjligheter för en förälder att komma till Sverige på grund av anknytning till sitt barn, annat än när barnet kommit hit ensamt av skyddsskäl, och att utgångspunkten i stället är att det är barnet som bör återförenas med föräldern i hemlandet. Vidare har utredningen beaktat att det i situationer när regleringen i 5 kap. 3 a § första stycket 3 och 4 utlänningslagen tillämpas som utgångspunkt kan antas föreligga ett familjeliv som skyddas av Europakonventionen. I sammanhanget måste också beaktas att regleringen i 5 kap. 3 a kap. första stycket 3 § utlänningslagen kan tillämpas i fall där en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF aktualiseras, samt att ett beslut att neka en sådan uppehållsrätt med hänvisning till ett försörjningskrav kan vara oförenligt med EU-rätten.³⁶

Av angivna skäl föreslås att undantag från försörjningskravet även fortsatt ska gälla när anknytningspersonen är ett barn.

*Det nuvarande undantaget för vissa situationer
när utlänningen är ett barn som fötts i Sverige*

Vidare bedömer utredningen att undantag från försörjningskravet även fortsatt bör gälla när utlänningen är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige. Detta eftersom utredningen bedömer att en annan ordning skulle kunna leda till stötande resultat.

³⁵ I sammanhanget kan noteras att det i Finland sedan juni 2025 uppställs ett krav på tryggad försörjning vid anhöriginvandring kopplad till en minderårig person med asylskäl, se <https://migri.fi/sv/-/lagandringar-som-galler-familjeaterforening-trader-i-kraft-16.6.2025> (hämtad 2025-08-01).

³⁶ Se bl.a. EU-domstolens dom den 27 februari 2020 i mål C-836/18.

Det nuvarande undantaget för make eller sambo till bl.a. svenska medborgare vid väletablerade relationer

Eftersom det av utredningens direktiv framgår att det enligt regeringens mening även fortsatt bör vara möjligt för svenska medborgare och medborgare i en annan EES-stat och Schweiz att ta sin make eller sambo som är tredjelandsmedborgare till Sverige utan att det ställs krav på försörjning om förhållandet är väl etablerat föreslås inte heller någon ändring i det avseendet.

Den nuvarande regleringen för skyddsbehövande

I flera avseenden innebär familjeåterföreningsdirektivet förmånligare regler för flyktingar. Bland annat följer av artikel 12.1 att medlemsstaterna i samband med ansökningar som rör sådana familjemedlemmar som avses i direktivets artikel 4.1 (dvs. make och barn) inte får kräva att flyktingen och/eller dennes familjemedlemmar ska styrka att villkoren i artikel 7 är uppfyllda (vilket bl.a. innefattar kravet på stabila och regelbundna försörjningsmedel). Medlemsstaterna får emellertid begränsa tillämpningen av artikel 12 till flyktingar vars familjeband etablerats före inresan (artikel 9.2).

Från de förmånligare reglerna för flyktingar i nu aktuellt hänseende görs i direktivet vissa undantag. Dessa innebär att sådana krav som anges i artikel 7 får ställas om familjeåterförening är möjlig i ett tredje land med vilket anknytningspersonen och/eller familjemedlemmen har särskild anknytning. Vidare får kraven tillämpas om en ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats (se artikel 12.1 andra och tredje stycket).

Den svenska regleringen om när försörjningskravet ska tillämpas för flyktingar anger att detta ska ske om ansökan om familjeåterförening görs senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting, om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har en särskild anknytning till eller om utlännings- och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

I fråga om den reglering som anger att försörjningskravet ska tillämpas om familjeåterförening kan ske i ett annat land utanför EU så hänvisar den svenska bestämmelsen till att det ska vara ett land som *familjen* har en särskild anknytning till. Formuleringen avviker således från regleringen i direktivet, som anger att medlemsstaterna får uppställa krav på försörjning om familjeåterförening är möjlig i ett tredje land med vilket *anknytningspersonen och/eller familjemedlemmen* har särskild anknytning. Den svenska regleringen är således i det här avseendet förmånligare än direktivet.

Eftersom det ingår i utredningens uppdrag att föreslå lagändringar som så långt möjligt anpassar den svenska regleringen till direktivets miniminivå föreslår utredningen att undantaget från försörjningskravet i situationer när anknytningspersonen är flykting ändras på så sätt att det föreskrivs att försörjningskravet ska gälla om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som anknytningspersonen eller utlänningen har en särskild anknytning till. Gällande detta har kommissionen uttalat att en sådan ”särskild anknytning” som avses i den aktuella bestämmelsen i direktivet får anses förutsätta att anknytningspersonen eller hans eller hennes familjemedlemmar har familjeband, kulturella eller sociala band med det aktuella landet och även att landet är ett säkert land för familjen.³⁷ Utredningen delar den uppfattningen.

Ett genomförande av förslaget kommer att innebära en viss begränsning av möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för familjeåterförening för flyktingar. Det är dock fråga om en förändring som bedöms påverka ett relativt begränsat antal personer. Under alla omständigheter bedömer utredningen att förslaget är motiverat, sett till att det innebär en anpassning av den svenska regleringen till direktivet.

Det nuvarande undantaget vid särskilda skäl

I utredningens direktiv anges att utredningen ska analysera om, och i så fall hur, nuvarande ventiltillbestämmelser som innebär att undantag från försörjningskravet kan medges, helt eller delvis, om det finns särskilda skäl kan skärpas. Utredningen har i denna del noterat att

³⁷ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210 final).

Migrationskommittén i SOU 2020:54 föreslog att undantag från försörjningskravet i 5 kap. 3 b § utlänningslagen skulle kräva synnerliga skäl men att regeringen bedömde att kravet även fortsatt borde avse särskilda skäl, något som ansågs ligga mer i linje med de exempel som kommittén lämnat i fråga om när undantagsmöjligheten var tänkt att tillämpas.

Av artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet följer att medlemsstaterna måste göra en individuell bedömning i varje enskilt fall av om familjeåterförening ska beviljas. Att en medlemsstat inte får avslå en ansökan om familjeåterförening enbart med hänvisning till att anknytningspersonens inkomster understiger ett visst beslutat referensbelopp, utan en individuell prövning, framgår också av EU-domstolens praxis.³⁸ Att ett krav på försörjning som villkor för familjeåterförening måste tillämpas med flexibilitet framgår även av Europadomstolens praxis.³⁹ I sammanhanget ska även beaktas EU-domstolens uttalanden om att en ansökan om familjeåterförening som getts in efter den tremånadersfrist som gäller för flyktingar inte kan avvisas i situationer där det på grund av särskilda omständigheter har varit objektivt sett ursäktligt att ansökan getts in för sent (se även MIG 2021:5).

Som konstaterats i tidigare lagstiftningssammanhang kan en tillämpning av den nuvarande ventilbestämmelsen aktualiseras för personer som i och för sig har rätt till familjeåterförening men som av olika skäl inte kan uppfylla försörjningskravet. Det kan vara fråga om äldre personer som har lämnat arbetsmarknaden eller personer med varaktiga funktionsnedsättningar. Därutöver kan den tillämpas när anknytningspersonen är flykting och det på grund av särskilda omständigheter framstår som objektivt sett ursäktligt att en ansökan om familjeåterförening ges in efter tremånadersfristen.⁴⁰

Att den aktuella ventilbestämmelsen är avsedd att tillämpas i undantagssituationer framgår enligt utredningens mening redan av det befintliga kravet på särskilda skäl. Några indikationer på att bestämmelsen skulle tillämpas frikostigt har utredningen inte heller sett. Vid de kontakter som utredningen har haft med organisationer

³⁸ EU-domstolens dom den 4 mars 2010 i mål C-578/08.

³⁹ Se bl.a. Europadomstolens avgöranden i Konstatinov mot Nederländerna, nr 16351/03, den 26 april 2007, Haydarie m.fl. mot Nederländerna, nr 8876/04, den 20 oktober 2005, B.F. m.fl. mot Schweiz, nr 13258/18, den 4 juli 2023, Dabo mot Sverige, nr 12510/18, den 18 januari 2024, D.H. m.fl. mot Sverige, nr 34210/19, den 25 juli 2024, Okubamichael Debru mot Sverige, nr 49755/18, den 25 juli 2024 och S.F. mot Finland, nr 35276/20, den 8 oktober 2024.

⁴⁰ Prop. 2023/24:18 s. 21.

från civilsamhället har tvärtom framförts den uppfattningen att undantaget tillämpas förhållandevis restriktivt.

Utredningen bedömer att den befintliga bestämmelsen som ger möjlighet att göra undantag från försörjningskravet vid särskilda skäl möjliggör en sådan individuell bedömning av varje sökandes situation utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet som krävs enligt EU-rätten.⁴¹ Att skärpa ventilbestämmelsen genom att i stället för särskilda skäl ställa krav på exempelvis synnerliga skäl, som är ett vedertaget begrepp och av den anledningen lämpligt att använda vid en eventuell skärpning, skulle enligt utredningens mening indikera att omständigheterna behöver vara mycket speciella för att undantag från försörjningskravet ska kunna göras. Utredningen har svårt att se att en sådan tillämpning av kravet skulle ligga i linje med familjeåterföreningsdirektivets syfte.

Utredningen har övervägt om utrymmet för att göra undantag från försörjningskravet bör vara mer begränsat för anknytningspersoner som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet men inte bedömt att det bör göras en sådan åtskillnad. Visserligen kan Europadomstolens praxis tolkas som att konventionsstaternas bedömningsmarginal i fråga om att tillåta familjeåterförening för exempelvis alternativt skyddsbehövande är större än vad som gäller för flyktingar.⁴² Samtidigt framgår det av domstolens praxis att vid tillämpningen av en väntetid för familjeåterförening för personer utöver två år (vilket är vad utredningen föreslår i kapitel 6) kommer hindren mot att utöva familjelivet i ursprungslandet successivt att få större betydelse vid den intresseavvägning som ytterst avgör om en stat har en positiv skyldighet enligt artikel 8 att tillåta familjeåterförening.⁴³ Eftersom den väntetid som utredningen föreslår i kapitel 6 innebär att alternativt skyddsbehövande och personer som beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen av motsvarande skäl som utgångspunkt kommer att behöva vänta i två år innan en ansökan om familjeåterförening kan ges in bedömer utredningen att ett krav på synnerliga skäl för att efter den tiden kunna göra undantag från försörjningskravet skulle kunna leda till orimliga resultat och därmed komma i konflikt med Europakonventionens artikel 8.

⁴¹ Se även prop. 2023/24:18 s. 20.

⁴² Se B.F. och andra mot Schweiz, 2023.

⁴³ Se M.A. mot Danmark, 2021.

Under alla omständigheter bedömer utredningen att det bedömningsutrymme som det nuvarande kravet på särskilda skäl ger även fortsatt bör finnas när det gäller situationer där det typiskt sett kan antas föreligga ett familjeliv som skyddas av Europakonventionen. Däremot bedömer utredningen att det, inom ramen för en i flera andra avseenden skärpt reglering om anhöriginvandring, framstår som rimligt att ett högre krav ska gälla för att undantag ska kunna göras i ärenden där grunden för uppehållstillstånd typiskt sett är svagare.

Av angivna skäl föreslår utredningen att i ärenden som avser anknytningspersonens make, sambo eller barn bör det även fortsatt vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet om det finns särskilda skäl. Detsamma ska gälla i ärenden som avser en blivande make eller sambo till anknytningspersonen, om anledningen till att paret inte levt tillsammans i hemlandet varit att detta varit omöjligt på grund av att relationen inte accepterats där. En annan ordning skulle nämligen innebära att möjligheterna för exempelvis samkönade par att återförenas i Sverige skulle försämrats. Vidare ska undantag kunna göras vid särskilda skäl i ärenden som avser nära anhöriga som levt eller lever i hushållsgemenskap med anknytningspersonen och där ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna föreligger (också det ett familjeliv som många gånger skyddas av artikel 8). I andra ärenden som avser en blivande make eller sambo föreslår utredningen däremot att det för att göra undantag från försörjningskravet ska krävas synnerliga skäl, något som innebär att omständigheterna måste vara mycket speciella för att avsteg från huvudregeln ska göras.⁴⁴

Familjesammanhållning

Mot bakgrund av den pågående utredningen om behovet av anpassningar av svensk rätt till bl.a. skyddsgrundsförordningen, som från och med den 1 juli 2026 kommer att tillämpas av EU:s medlemsstater, föreslår utredningen inga ändringar (utöver vissa språkliga sådana) i fråga om den reglering som innebär att undantag från försörjningskravet även gäller för alternativt skyddsbehövande i vissa

⁴⁴ Sett till utredningens förslag i kapitel 7 kommer skärpningen att träffa situationer där anknytningspersonen är svensk eller nordisk medborgare, eller har permanent uppehållsrätt i Sverige.

situationer, en reglering som tillkommit i syfte att hålla samman familjer.

8.7.3 Försörjningskravet ska gälla även vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd

Förslag: Försörjningskravet ska tillämpas även vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vid prövningen av om kravet är uppfyllt ska, i en sådan situation, även utlänningsens egen, liksom andra familjemedlemmars, inkomster kunna beaktas vid bedömningen.

När försörjningskravet infördes i utlänningslagen gjordes bedömningen att kravet endast skulle prövas vid ansökningstillfället och att det inte var rimligt att den som en gång hade beviljats ett uppehållstillstånd i Sverige skulle behöva riskera att senare fråntas det om det skulle visa sig att kravet inte längre var uppfyllt.⁴⁵ Motsvarande bedömning har gjorts även i efterföljande lagstiftningsärenden.⁴⁶

I utredningens uppdrag ingår emellertid att analysera om den nuvarande ordningen bör ändras, och i så fall hur en ordning där försörjningskravet tillämpas även vid prövning av en ansökan om förlängning kan utformas.

Utredningen bedömer inte att familjeåterföreningsdirektivet utgör hinder mot en ordning där försörjningskravet tillämpas också i förlängningssituationer, förutsatt att regleringen tillämpas på ett välavvägt sätt. I sin dom den 21 april 2016 i mål C-558/14 har EU-domstolen tvärtom påpekat att det är möjligt för medlemsstaterna att, när villkoren i direktivet inte längre är uppfyllda, återkalla uppehållstillståndet för en familjemedlem eller avslå ansökan om att förnya detsamma, något som bl.a. innebär att medlemsstaten får återkalla tillståndet för familjeåterförening om anknytningspersonen inte längre har stabila, regelbundna och tillräckliga försörjningsmedel i den mening som avses i artikel 7.1 c i direktivet.⁴⁷

⁴⁵ Prop. 2009/10:77 s. 27.

⁴⁶ Prop. 2015/16:174 s. 76 och prop. 2020/21:191 s. 163.

⁴⁷ Se punkt 37 och 38 samt 45. Detta gäller enligt EU-domstolen till dess att familjemedlemmen, senast efter fem års vistelse i medlemsstaten, får ett eget uppehållstillstånd enligt artikel 15.1 i direktivet.

Utredningen menar vidare att den bedömning som gjordes när försörjningskravet infördes måste ses mot bakgrund av att huvudregeln då var att anhöriga beviljades permanent uppehållstillstånd direkt, något som i dag inte längre är fallet.

Utredningen menar att en ordning som innebär att försörjningskravet tillämpas även vid förlängning skulle ha vissa likheter med den tidigare ordningen med s.k. uppskjuten invandringsprövning, som innebär att permanent uppehållstillstånd beviljades först efter ett eller flera tidsbegränsade tillstånd och som tillkom för att stävja missbruk.⁴⁸ I sammanhanget kan utredningen konstatera att i fråga om *arbetskraftsinvandringen* har flera statliga utredningar visat att det förekommer fusk och missbruk av systemet (i form av exempelvis handel med anställningsavtal, skenanställningar, skuggkontrakt och återbetalning av avtalad lön)⁴⁹ samt att arbetet mot arbetslivskriminalitet har intensifierats under de senaste åren. Eftersom någon uppföljning av försörjningskravet vid *anhöriginvandring* inte sker inom ramen för det nuvarande systemet har utredningen inte underlag att göra antaganden om i vilken utsträckning fusk och missbruk förekommer även i detta ärendeslag, eller i vilken utsträckning personer som en gång faktiskt uppfyllt försörjningskravet fortsätter att vara självförsörjande. Avsaknaden av uppföljning innebär emellertid en risk för att missbruk av regelverket inte upptäcks, något som i sig kan ge incitament till bristande regelefterlevnad. Detta kan i sin tur få till följd att uppehållstillstånd ges på felaktiga grunder, med negativ påverkan på välfärdssystemet som följd. I sammanhanget beaktar utredningen att arbetslivskriminalitet är ett stort samhällsproblem som tar sig olika uttryck, men som många gånger innebär ett utnyttjande av lågkvalificerad arbetskraft. För arbetstagare leder arbetslivskriminaliteten till osäkra arbetsvillkor, lägre löner och dåliga arbetsförhållanden. På samhällsekonomisk nivå leder denna typ av kriminalitet till bl.a. minskade intäkter via skatter och sociala avgifter.

Vidare finns en risk för att avsaknaden av uppföljning av försörjningskravet skulle kunna minska incitamenten till självförsörjning för vissa personer, vilket kan motverka berörda personers (och även

⁴⁸ I normalfallet tillämpades ordningen under två år, varefter den anhörige beviljades permanent uppehållstillstånd.

⁴⁹ Se bl.a. Arbetslivskriminalitet – upplägg – verktyg och åtgärder – fortsatt arbete (SOU 2025:25).

personernas familjemedlemmars) integration i samhället och därmed bidra till ett växande utanförskap.

Utredningen menar att det är rimligt att anta att en ordning där försörjningskravet även tillämpas vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd skulle kunna minska incitamenten till missbruk av regelverket, öka möjligheterna att kontrollera regelefterlevnaden och öka drivkrafterna för arbete och egenförsörjning, vilket talar för att en sådan ordning bör införas.

Även om det huvudsakliga syftet med en fortsatt tillämpning av försörjningskravet är ökad integration och minskade samhällsklyftor och således inte i första hand att öka samhällets intäkter bedömer utredningen vidare att förslaget också kan innebära sådana samhällsekonomiska vinster, om det bidrar till att personer i Sverige i högre grad håller sig självförsörjande. Kravet skulle exempelvis kunna skapa incitament för berörda personer att bosätta sig i kommuner där möjligheterna att erhålla arbete och egen bostad är goda.

Samtidigt bedömer utredningen att en fortsatt tillämpning av försörjningskravet också skulle kunna vissa få negativa effekter, både för enskilda och för samhället. Det gäller förstås i första hand personer som vid förlängningstillfället inte längre lever upp till kravet, något som givetvis inte behöver bero på att det vid tidigare prövningstillfällen förekommit oegentligheter utan även kan ha att göra med senare inträffade händelser (som kan ha legat inom eller utanför dessa personers kontroll). Även för personer som vid förlängningstillfället lever upp till kravet kan det emellertid antas att redan förekomsten av kravet kan få negativa effekter i form av påfrestning och oro. Det får antas gälla såväl för anknytningspersonen, till följd av den press som kravet innebär, och för berörda familjemedlemmar, till följd av den oro och osäkerhet som kravet kan ge upphov till. Utredningen ser särskilt en risk för att personer som arbetar i låglöneyrken kan komma att drabbas negativt, liksom barnfamiljer.

I förlängningen bedömer utredningen vidare att en fortsatt tillämpning av försörjningskravet skulle kunna innebära en viss ökad risk för att oseriösa aktörer utnyttjar arbetstagare från tredje land som har sämre förutsättningar att ta vara på sina rättigheter och som därmed riskerar att hamna i beroendeställning till sin arbetsgivare. Kravet skulle också kunna leda till att berörda personer blir mindre benägna att vidareutbilda sig eller delta i SFI, eftersom fokus i stället läggs på att bibehålla en viss inkomstnivå. En ordning som

innebär att anknytningspersonens inkomstnivå blir ett villkor för familjens rätt att stanna i Sverige skulle även kunna motverka anhörginvandrarnas (dvs. i första hand kvinnors) etablering på arbetsmarknaden.

Ytterligare ett skäl mot att tillämpa försörjningskravet vid förlängning är att kravet, som emellanåt aktualiserar komplicerade bedömningar, redan i dag påverkar Migrationsverkets möjligheter att nå målsättningarna vad gäller handläggningstiderna i anknytningsärenden. Om försörjningskravet även skulle prövas i förlängningsärenden skulle det kunna innebära ytterligare negativ påverkan på handläggningstiderna, och kostnader.

Enligt utredningens mening väger emellertid intresset av regel efterlevnad, samt möjligheten att upptäcka missbruk, tyngre än de negativa effekterna som förslaget kan antas innebära, inte minst med beaktande av möjligheterna till undantag från kravet (som enligt utredningens mening bör vara något större i förlängningssituationer än vid en förstagångsansökan). Utredningen föreslår därför att försörjningskravet som utgångspunkt ska gälla även vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

I en förlängningssituation följer emellertid av artikel 16.1 a i familjeåterföreningsdirektivet att hänsyn även måste tas till andra familjemedlemmars förmåga att bidra till hushållets försörjning. Utredningen föreslår därför att det vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, vilket enligt utredningens mening i detta sammanhang ska förstås som en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning till samma anknytningsperson (jfr MIG 2024:14), ska även utlänningens, och andra familjemedlemmars, inkomster beaktas vid bedömningen av om kravet är uppfyllt. Den föreslagna konstruktionen ska enligt utredningens förslag gälla oavsett ärendetyp, vilket bedöms kunna öka incitamenten för anhöriga att få egen försörjning, eftersom det då innebär att försörjningsbördan för anknytningspersonen lättas. För att den anhöriges inkomster ska räknas med vid bedömningen av om försörjningskravet är uppfyllt bör dock, i likhet med vad som är fallet när det gäller anknytningspersonens inkomster, krävas att det är fråga om varaktiga inkomster. Med familjemedlemmar bör i sammanhanget förstås familjemedlemmar som ingår i hushållet och således inte andra släktingar (som exempelvis befinner sig i utlandet.)

Försörjningskravet ska även i en förlängningssituation bedömas framåtblickande. Det hindrar inte att tillämpningen av kravet vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd delvis kommer att ha karaktär av uppföljning. Om det vid förlängningstillfället visar sig att anknytningspersonens försörjningsförmåga under tillståndstiden varit lägre än kravet, bör det kunna få betydelse för möjligheterna att få förlängt uppehållstillstånd. Särskilt gäller detta förstås om det visar sig att det tidigare beslutet meddelats på grundval av felaktiga uppgifter.

I sammanhanget noterar utredningen att det av ordalydelsen i 5 kap. 17 a § första stycket 1 utlänningslagen inte framgår om sådana oriktiga uppgifter som avses i bestämmelsen måste ha lämnats i samband med den aktuella ansökan eller om även den omständigheten att oriktiga uppgifter lämnats i ett tidigare skede, kan utgöra skäl för att vägra uppehållstillstånd. Inte heller framgår det av familjeåterföreningsdirektivet när falska eller vilseledande uppgifter ska ha lämnats för att en ansökan om familjeåterförening ska resultera i ett avslag. I MIG 2014:5 fann emellertid Migrationsöverdomstolen skäl att vägra uppehållstillstånd för en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin maka med hänvisning bl.a. till att maken lämnat oriktiga uppgifter eller i vart fall förtigt omständigheter som varit av betydelse för att hon själv skulle beviljas uppehållstillstånd, och därigenom indirekt också för den senare frågan om makens uppehållstillstånd (se även MIG 2009 not. 7). Vidare så fann Migrationsöverdomstolen i MIG 2015:11 att förlängning av ett arbetstillstånd inte kunde beviljas när förutsättningarna för arbetstillståndet (försörjningskravet) inte hade varit uppfyllda under den tidigare tillståndsperioden.

Utredningen menar att om det vid förlängningstillfället visar sig att försörjningskravet, dvs. en förutsättning för uppehållstillståndet, inte varit uppfyllt under den tidigare tillståndsperioden och att det tidigare beslutet fattats på grundval av felaktiga eller vilseledande uppgifter så bör dessa omständigheter givetvis kunna påverka möjligheterna till förlängning. Om det tidigare uppehållstillståndet beviljats på grundval av korrekta uppgifter och orsaken till att försörjningskravet inte uppfyllts under tillståndsperioden varit senare inträffade händelser kan bedömningen bli en annan. Som alltid måste en helhetsbedömning göras, med beaktande av bl.a. artikel 8 i Europakonventionen.

I sammanhanget noterar utredningen att Vandelsutredningen i SOU 2025:33 har föreslagit att möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd ska utökas, bl.a. genom att det ska införas en reglering som ger möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger.⁵⁰ Hur en sådan reglering skulle förhålla sig till, och tillämpas, i fråga om det föreslagna försörjningskravet kan enligt utredningens mening behöva analyseras närmare. Med utgångspunkt i gällande rätt är det dock utredningens mening att försörjningskravet endast bör prövas i samband med prövningen av ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, och inte löpande under tillståndstiden.

Om tillämpningen av undantagen i en förlängningssituation

Även i en förlängningssituation föreslår utredningen att motsvarande möjligheter till undantag ska gälla som vid en förstagångsansökan. Flera av undantagen är av sådan karaktär att förutsättningarna inte då kommer att behöva prövas på nytt. Vid en tillämpning av undantaget vid särskilda eller synnerliga skäl kan dock vissa särskilda överväganden behöva göras i en förlängningssituation, inte minst när anknytningspersonen är skyddsbehövande (och inte omfattas av de särskilda undantag som under vissa förutsättningar gäller för den gruppen). Även i situationer som inte direkt omfattas av skyddsgrundsförordningens regler om familjesammanhållning kommer nämligen särskilda överväganden och hänsyn att behöva tas i en sådan situation, med beaktande av såväl skyddet för familjeliv enligt Europakonventionen och bestämmelserna i barnkonventionen samt, för flyktingar, artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet. I fråga om utlänningar som har vistats lagligen i ett land men vars tillstånd att vistas i landet senare återkallats, till exempel på grund av att personen dömts för brott, har Europadomstolen i praxis fäst avseende vid bl.a. längden på sökandens vistelse i det land från vilket han eller hon ska utvisas, sökandens familjesituation, om det finns barn som är berörda och, i så fall, barnens ålder och sökandens band till värdlandet respektive destinationslandet. Även i fall där det inte är statens intresse av att förebygga brott utan snarare statens ekonomiska

⁵⁰ SOU 2025:33 s. 374.

intressen som talar mot att fortsatt uppehållstillstånd beviljas måste en liknande proportionalitetsbedömning göras.⁵¹

Eftersom konventionen omfattar alla personer inom en stats jurisdiktion kan det förväntas att bedömningen av om det finns skäl att göra undantag från försörjningskravet med hänsyn till bl.a. artikel 8 kommer att bli mer komplicerad i ett förlängningsärende än vid en förstagångsansökan, och det oavsett på vilken grund anknytningspersonen vistas i Sverige. I en förlängningssituation måste nämligen rätten till familjeliv beaktas ur såväl anknytningspersonens som familjemedlemmens perspektiv liksom, i förekommande fall, andra berörda familjemedlemmars (däribland berörda barn). Sett till att den yttersta konsekvensen av att försörjningskravet inte är uppfyllt vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kan bli att familjemedlemmen behöver lämna Sverige kommer givetvis att krävas att bedömningarna av försörjningskravet och de skäl för undantag som åberopats eller på annat sätt framkommer i ett ärende utförs med omsorg och noggrannhet, och med hänsyn tagen till det skydd för familjeliv som följer av artikel 8 i Europakonventionen samt, i fall som rör barn, barnkonventionen. Det innebär bl.a. att varaktigheten av familjemedlemmens vistelse i och anknytning till Sverige och familjesituationen i övrigt (däribland möjligheten att utöva familjelivet i hemlandet) kommer att behöva tillmätas vikt.

Enligt utredningens mening är det också rimligt att orsaken att försörjningskravet inte (längre) är uppfyllt ska beaktas, liksom hur stor bristen är. Om det framkommer att kravet aldrig har varit uppfyllt och att det tidigare beslutet meddelats på grundval av felaktiga uppgifter är det givetvis en omständighet som bör ha betydelse vid proportionalitetsbedömningen. Om anknytningspersonen har kvar sin tidigare anställning, det är fråga om en mindre brist och orsaken till att anknytningspersonens inkomster inte når upp till försörjningskravet exempelvis är dålig löneutveckling eller att förbehållsbeloppet för hushållet höjts till följd av att familjens barn blivit äldre kan omständigheterna enligt utredningens mening däremot vara sådana att det kan finnas skäl för undantag. Även det förhållandet att anknytningspersonens inkomster har varit lägre under en period till följd av sjukdom eller föräldraledighet bör kunna tillmätas vikt.

⁵¹ Se Europadomstolens avgörande i *Hasanbasic mot Schweiz*, nr 52166/09, den 11 juni 2013, som gällde en situation där ett utvisningsbeslut främst hade hänfört sig till landets ekonomiska välbefinnande, snarare än intresset av att förebygga oroligheter och brott.

Om anknytningspersonen har asylskäl bedömer utredningen att förutsättningarna för att göra undantag från kravet vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd som utgångspunkt bör vara större än i andra ärenden, liksom i fall som berör barn. Att med hänvisning till försörjningskravet neka fortsatt uppehållstillstånd för ett barn utan annan vårdnadshavare i hemlandet bör under alla omständigheter inte komma i fråga, annat än om anknytningspersonen har möjlighet att återvända med barnet. Som framhållits i tidigare sammanhang kan däremot barnets bästa vid tillämpningen av utlänningslagstiftningen inte ges en så långtgående innebörd att det i princip blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn.⁵²

*Någon bortre gräns för hur länge
försörjningskravet ska gälla föreslås inte*

Utredningen har övervägt om det, inte minst av kostnads- och effektivitetsskäl, finns anledning att låta försörjningskravet bortfalla när familjemedlemmen har vistats i Sverige under ett visst antal år, eller har beviljats förlängt uppehållstillstånd vid ett visst antal tillfällen. Någon lagstadgad bortre gräns för hur länge försörjningskravet ska gälla föreslås emellertid inte.

Familjeåterföreningsdirektivet ställer visserligen krav på att en familjemedlem efter fem års vistelse ska kunna beviljas ett eget, självständigt uppehållstillstånd men vilka krav som ska ställas för att ett sådant tillstånd ska beviljas är upp till medlemsstaterna att själva bestämma. Enligt svensk rätt finns i dag möjlighet för en person som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning att efter tre år ansöka om permanent uppehållstillstånd och efter fem år ställning som varaktigt bosatt, med vilket enligt dagens regler följer ett permanent uppehållstillstånd.

Något tydligt hinder mot att, om familjemedlemmen efter tre eller fem år inte uppfyller kraven för att beviljas ett självständigt uppehållstillstånd, upprätthålla försörjningskravet för anhöriginvandring kan utredningen inte se. Med det sagt är det sannolikt så att det efter viss tids vistelse i Sverige typiskt sett kommer att finnas mer begränsade möjligheter att neka fortsatt uppehållstillstånd med hänvisning till enbart försörjningskravet. Några mer generella uttalan-

⁵² Se prop. 1996/97:25 s. 225 och även MIG 2020:24.

den om hur lång vistelsetid som, ensamt eller i kombination med andra omständigheter, bör kunna motivera avsteg från försörjningskravet går dock enligt utredningens mening inte att göra. I stället får den tid som sökanden har vistats i Sverige beaktas inom ramen för den proportionalitetsbedömning som alltid kommer att behöva göras, vilket innebär att vistelsetidens betydelse kan komma att variera mellan olika ärenden.

I sammanhanget kan noteras att även om möjligheten till permanent uppehållstillstånd skulle tas bort för vissa grupper i enlighet med förslagen i SOU 2025:31 kommer möjligheten att efter fem års laglig vistelse i Sverige att beviljas ställning som varaktigt bosatt, och därmed ett självständigt uppehållstillstånd, att finnas kvar. Det kan noteras att för att beviljas sådan ställning krävs enligt 5 a kap. 2 § utlänningslagen att sökanden fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda, en bestämmelse som har sin bakgrund i artikel 5 i VABO-direktivet. Enligt EU-domstolens praxis omfattas med begreppet egna medel i den aktuella artikeln även medel sökanden får av en utomstående, förutsatt att de är regelbundna och tillräckliga.⁵³ Utifrån detta drar utredningen slutsatsen att det mer sannolikt kommer att bli aktuellt att tillämpa försörjningskravet vid anhöriginvandring i mer än fem år, sett till att en familjemedlem som efter fem år försörjs av anknytningspersonen kommer att kunna ansöka om status som varaktigt bosatt.⁵⁴

8.7.4 Överväganden gällande krav på heltäckande sjukförsäkring som villkor för anhöriginvandring

Bedömning: Något krav på heltäckande sjukförsäkring för att uppehållstillstånd ska beviljas på grund av anknytning med stöd av reglerna i 5 kap. utlänningslagen bör inte införas.

För alla som är bosatta inom en region har regionen en skyldighet att tillhandahålla hälso- och sjukvård respektive tandvård. Tolkningen av bosättningsbegreppet utgår från bestämmelserna i folkbokförings-

⁵³ Se EU-domstolens dom den 3 oktober 2019 i mål C-302/18.

⁵⁴ Se även Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande. *Möjligheten att beviljas ställning som varaktigt bosatt när personen saknar egen försörjning* - RS/019/2021.

lagen. En person anses i folkbokföringslagens mening vara bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller dygnsvila i landet under minst ett år. Det utgör dock ingen nödvändig förutsättning för folkbokföring att en persons uppehållstillstånd är giltigt i ett år (HFD 2017 ref. 32). Om det finns förutsättningar att folkbokföra en person med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige måste således bedömas från fall till fall.

Gemensamt för de anknytningsituationer som regleras i 5 kap. utlänningslagen, liksom de som utredningen föreslår fortsatt ska regleras i kapitlet, är att anknytningspersonen har en mer stadigvarande bosättning i Sverige, något som får antas innebära att dessa personers familjemedlemmar normalt sett även de har goda förutsättningar att folkbokföras i landet om uppehållstillstånd beviljas. De kommer i så fall att omfattas av möjligheten till sjukvård och tandvård. Någon anledning att införa ett sådant krav som villkor för anhöriginvandring kan utredningen därför inte se.

Gällande möjligheten för medlemsländerna att som villkor för familjeåterförening ställa krav på sjukförsäkring noterar utredningen att kommissionen i sina riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet⁵⁵ har uttalat att om den berörda medlemsstaten har en allmän obligatorisk hälsoförsäkring som även är tillgänglig och obligatorisk för i landet bosatta tredjelandsmedborgare, måste kravet på sjukförsäkring antas vara uppfyllt. Enligt kommissionens mening skulle nämligen krav på kompletterande privata hälsoförsäkringar medföra en onödig börda som strider mot direktivets syfte och verkan. Även detta talar enligt utredningens mening mot att införa ett krav på försäkring vid tillämpningen av anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen.

Att utredningen däremot ser skäl att i vissa andra situationer tillämpa ett krav på sjukförsäkring som villkor för familjeåterförening framgår av avsnitt 12.2.7.

⁵⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM(2014) 210 final).

9 Skäl att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning

I utredningens direktiv framhålls att våld i nära relationer är ett stort samhällsproblem och att ett led i arbetet för att stoppa våldet och stärka skyddet för våldsutsatta är att så långt som möjligt hindra att den som utvisats på grund av brott mot en familjemedlem därefter beviljas uppehållstillstånd i Sverige igen på grund av anknytning till samma familjemedlem. Att det behövs ett förtydligande i lagstiftningen av att en utlänning som utvisats på grund av grova brott mot medlemmar av den egna familjen, inte på nytt ska kunna återvända till Sverige enbart på grund av familjeanknytning till brottsoffren när återreseförbudet löpt ut är också något som riksdagen har tillkännagett för regeringen.¹ I utredningens uppdrag ingår därför att, utöver de frågor som har utretts av Vandelsutredningen, undersöka om det är möjligt att skärpa eller förtydliga reglerna om när uppehållstillstånd får nekas den som utvisats på grund av brott mot en familjemedlem och som därefter ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till samma familjemedlem.

¹ Bet. 2021/22:SfU28 punkt 16, rskr. 2021/22:387.

9.1 Nuvarande regler om skäl att neka uppehållstillstånd pga. brott m.m.

9.1.1 Allmänt om regleringen i 5 kap. 17–17 b §§ utlänningslagen

I 5 kap. 17–17 b §§ utlänningslagen finns regler om vad som kan utgöra särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd. Bestämmelserna i 5 kap. 17 a och 17 b §§, liksom regleringen i 5 kap. 17 § andra stycket², har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet medan 5 kap. 17 § tredje stycket är en bestämmelse med grund i VABO-direktivet. 5 kap. 17 § första stycket utgör nationell reglering.

Av de aktuella bestämmelserna följer bl.a. att en bedömning av en utlännings livsföring alltid ingår som en del i bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas. Detta regleras emellertid i olika bestämmelser beroende på vilken situation det är fråga om. Om ärendet gäller en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen, som har sin grund i EU-rätten, regleras vandelsprövningen i 5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen, som föreskriver att uppehållstillstånd får vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Om det i stället är fråga om en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat regleras bedömningen i stället i 5 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen. I andra situationer gäller regleringen i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen.

9.1.2 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen

Tidigare brottslighet

Enligt 5 kap. 17 § första stycket första meningen utlänningslagen, som alltså utgör nationell reglering, ska vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd som omfattas av bestämmelsen särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Bestämmelsen tillämpas i anknyt-

² Av andra stycket framgår att uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket endast får beviljas efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om föräldern har del i vårdnaden av barnet. Regleringen har sin grund i familjeåterföreningsdirektivets artikel 4.1 c och d.

ningsärenden som regleras i 5 kap. 3 a kap. utlänningslagen men däremot inte i ärenden som omfattas av 5 kap. 3 § utlänningslagen (som har sin grund i EU-rätten).

Av praxis framgår att ju svagare den aktuella tillståndsgrunden är, desto lägre grad av brottslighet och misskötsamhet krävs för att uppehållstillstånd ska kunna nekas med stöd av den aktuella regleringen. I MIG 2019:23 var det fråga om en ansökan om uppehållstillstånd för arbete med stöd av den dåvarande bestämmelsen om spårbyte i 5 kap. 15 a § utlänningslagen, dvs. en förhållandevis svag tillståndsgrund. I likhet med underinstanserna ansåg Migrationsöverdomstolen att det förhållandet att sökanden hade gjort sig skyldig till misshandel av normalgraden utgjorde skäl för att avslå ansökan om uppehållstillstånd. Även en brottmålsdom som inte har fått laga kraft kan enligt praxis beaktas vid tillämpning av bestämmelsen. Det framgår av MIG 2024:1. I detta fall hade Migrationsverket avslagit sökandens ansökan om spårbyte med hänvisning till att sökanden hade dömts för misshandel till villkorlig dom och samhällstjänst, en dom som vid prövningen ännu inte hade vunnit laga kraft. Enligt Migrationsöverdomstolen var det möjligt att ta hänsyn till domen trots detta.

Vandelsutredningen har i betänkandet *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd* (SOU 2025:33) föreslagit att ett skärpande förtydligande ska införas i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen på så sätt att det i bestämmelsen ska anges att det vid ansökan om uppehållstillstånd särskilt ska beaktas dels om utlänningsen har dömts för brott, dels hans eller hennes bristande vandel i övrigt. Utöver brottslighet ska, enligt förslaget, exempelvis klara fall av ovilja att betala sina skulder, missbruk av välfärdssystemet eller annan bristande regelefterlevnad kunna beaktas, liksom meddelade kontaktförbud.

Risk för våld mot utlänningsen eller utlänningsens barn

Av 5 kap. 17 § första stycket andra meningen utlänningslagen framgår att om det är fråga om en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 och andra stycket utlänningslagen (dvs. för en blivande make eller sambo eller hans eller hennes barn) ska det särskilt beaktas om utlänningsen eller barnet kan

antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas. I dessa fall är det alltså anknytningspersonens bakgrund som läggs till grund för bedömningen. Bestämmelsen är framför allt avsedd att tillämpas i fall där män upprepade gånger inlett förhållanden med utländska kvinnor som de sedan kränkt eller misshandlat. I förarbetena anges att om det kommer fram att anknytningspersonen har gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående eller sexualbrott så kan det i allmänhet antas att sökanden eller sökandens barn kan komma att fara illa. Vid prövningen bör emellertid hänsyn tas till när i tiden omständigheterna inträffat, vilken omfattning de haft och på vilket sätt de kan innebära risk för att sökanden ska fara illa. Det kan enligt förarbetena inte komma i fråga att avslå en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning enbart på grund av att anknytningspersonen är kriminell eller har missbruksproblem.³

I MIG 2012:3 fann Migrationsöverdomstolen att en kvinna och hennes barn som hade ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till kvinnans make skulle beviljas uppehållstillstånd, oaktat att maken tidigare var dömd för grov brottslighet mot närstående. Vid bedömningen konstaterade domstolen att eftersom kvinnan var gift med anknytningspersonen hade hon en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd, om inte annat följde av 5 kap. 17–17 b §§ utlänningslagen. Detsamma gällde hennes barn. Vidare konstaterades att regleringen i 5 kap. 17 § första stycket andra meningen utlänningslagen, som ger möjlighet att beakta risken för att en utlänning ska utsättas för våld eller andra kränkningar, är begränsad till att gälla i ärenden som avser uppehållstillstånd för en blivande make eller sambo, och att risken för att kvinnan eller barnet kunde komma att utsättas för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet och frid därmed inte kunde läggas till grund för att vägra dem uppehållstillstånd.

9.1.3 5 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen

Av 5 kap. 17 § tredje stycket utlänningslagen framgår att uppehållstillstånd inte ska beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om per-

³ Prop. 2004/05:170 s. 284 f.

sonen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Regleringen bygger på artikel 17 i VABO-direktivet.⁴

9.1.4 5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen

I 5 kap. 17 a och b §§ utlänningslagen finns de vägransgrunder som har sin grund i familjeåterförordningsdirektivet. Regleringen tillämpas i sådana anknytningsärenden som regleras i 5 kap. 3 § utlänningslagen.

Av regleringen framgår bl.a. att sådant som kan utgöra grund för att vägra uppehållstillstånd är att oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits, att en utlänning adopterats eller ett äktenskap eller samboförhållande ingåtts eller inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd eller, i fall där uppehållstillstånd söks på grund av anknytning till en make eller sambo, att någon av makarna eller samborna är under 21 år.⁵

I 5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen regleras den prövning som har sin grund i familjeåterförordningsdirektivets artikel 6. Av bestämmelsen framgår att uppehållstillstånd får vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Av EU-domstolens praxis framgår att detta begrepp utgör ett begrepp med en gemenskapsrättslig innebörd som inte får definieras nationellt.⁶

I MIG 2008:46 bedömde Migrationsöverdomstolen att en sökande, med hänsyn till dennes starka anknytning till Sverige och att den senast kända brottsligheten låg cirka tio år tillbaka i tiden, hade rätt till uppehållstillstånd trots att han hade gjort sig skyldig till upprepade och allvarliga brottsligheter som delvis hade riktat sig mot anknytningspersonen (hustrun). I det aktuella fallet hade sökanden utvisats ur Sverige 1998 med ett återreseförbud till 2003. Under 2004 ansökte sökanden om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sina barn och barnens mor. Sedan Migrationsverket avslagit ansökan gifte sig

⁴ Prop. 2005/06:77 s. 155.

⁵ Åldersgränsen i 5 kap. 17 a § andra stycke höjdes i december 2023 från 18 år till 21 år, vilket motsvarar den högsta åldersgräns som anges i artikel 4.5 familjeåterförordningsdirektivet. Enligt förarbetena var syftet med ändringen att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap. Gällande åldersgränsen så har den omständigheten att någon av makarna är under 21 år ansetts tillräcklig för att bryta presumptionen i 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen att uppehållstillstånd ska beviljas för make eller sambo. Det måste inte i det enskilda fallet vara utrett att äktenskapet har ingåtts under tvång eller att ett avslag på ansökan är nödvändigt för att förhindra bristande integration (MIG 2024:3).

⁶ EU-domstolens dom i mål 71/74 Van Duyn mot Home Office, den 4 december 1974.

sökanden med barnens mor. Frågan för migrationsdomstolen och därefter Migrationsöverdomstolen blev därmed om sökanden utgjorde ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet att han, trots äktenskapet, skulle vägras uppehållstillstånd. Varken migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen fann tillräckliga skäl för detta. Migrationsöverdomstolen bedömde visserligen att arten och omfattningen av den brottslighet som sökanden hade dömts för (misshandel, narkotikabrott, olaga vapeninnehav, överträdelse av besöksförbud och hot mot tjänsteman) i sig var sådan att den kunde utgöra grund för att vägra uppehållstillstånd. Mot bakgrund av att det inte framkommit att sökanden hade gjort sig skyldig till brott på över tio år och hans starka anknytning till Sverige genom hustrun fann domstolen emellertid att sökanden inte kunde anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet i den mening som avses i 5 kap. 17 a § utlänningslagen.

I MIG 2008:46 II fann Migrationsöverdomstolen däremot att en sökande som hade begått upprepade brott, varav en betydande del hade riktat sig mot den egna familjen, vid en prövning cirka fyra år efter det senast kända brottet alltjämt utgjorde ett hot mot allmän ordning och säkerhet, och han nekades därför uppehållstillstånd.

Av senare praxis från EU-domstolen följer att artiklarna 6.1 och 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet ska tolkas så att de inte utgör hinder för en nationell praxis enligt vilken de behöriga myndigheterna av hänsyn till allmän ordning dels kan avslå en ansökan om inresa och vistelse som grundar sig på direktivet på grundval av en fällande brottmålsdom som meddelats under en tidigare vistelse i medlemsstaten, dels kan återkalla ett uppehållstillstånd som grundar sig på direktivet, eller avslå en ansökan om förnyelse av ett sådant uppehållstillstånd, om den sökande har dömts till ett straff som är av en viss stränghetsgrad i förhållande till vistelsens längd. Detta gäller under förutsättning att en sådan praxis endast tillämpas om det brott som personen i fråga har dömts för är så allvarligt att det är nödvändigt att hindra honom eller henne från att vistas inom den berörda medlemsstaten, och att myndigheterna gör en sådan individuell bedömning som föreskrivs i artikel 17.⁷

⁷ EU-domstolens dom i målen C-381/18 och C-382/18 den 12 december 2019.

9.2 Utvisning på grund av brott

I 8 a kap. utlänningslagen finns regler om utvisning pga. brott. Efter en större översyn av regelverket under åren 2020–2022 skärptes reglerna under 2022.⁸ Ändringarna innebär bl.a. att utvisning på grund av brottets allvar numera kan ske vid lägre straffvärden än tidigare, samt att det ställs högre krav på en utlännings etablering i det svenska samhället för att han eller hon inte ska bli utvisad. Återreseförbuden har också blivit längre.

Enligt 8 a kap. 1 § utlänningslagen får en utlänning utvisas ur Sverige om han eller hon döms för brott till en strängare påföljd än böter, eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till en annan påföljd, och gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige. Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas ur Sverige ska domstolen ta hänsyn till utlänningsens anknytning hit (8 a kap. 2 § utlänningslagen). Det ska då särskilt beaktas i vilken utsträckning som hon eller han har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningen utvisades också särskilt beaktas. Även utlänningsens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

I 8 a kap. 4–7 §§ utlänningslagen finns särskilda bestämmelser om utvisning av personer som tillhör vissa personkategorier.

Ett beslut om utvisning på grund av brott ska innehålla ett förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning (8 a kap. 10 § utlänningslagen). Återreseförbudets längd bestäms med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Om straffvärdet motsvarar fängelse i mindre än ett år ska återreseförbudet normalt bestämmas till fem år. Motsvarar straffvärdet fängelse i ett år eller mer men inte två år ska återreseförbudet normalt bestämmas till tio år.

Vid högre straffvärden ska återreseförbudet normalt inte tidsbegränsas. Som skäl för att bestämma återreseförbudets längd på

⁸ Prop. 2021/22:224, bet. 2021/22:SfU28, rskr. 2021/22:387.

ett annat sätt får domstolen beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Domstolen får också ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne (8 a kap. 11 § utlänningslagen).

Ett meddelat återreseförbud börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige (8 a kap. 12 § utlänningslagen).

I maj 2025 överlämnade Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott betänkandet *Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott* (SOU 2025:54) till regeringen. I betänkandet föreslås bl.a. att utvisning ska kunna ske vid strängare påföljd än böter, utan krav på återfallsrisk eller att brottet är av visst allvar, samt att åklagare ska vara skyldiga att yrka på utvisning vid utvisningsgrundande brottslighet. Vidare föreslås att återreseförbuden ska förlängas och i fler fall gälla utan tidsbegränsning. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

9.3 Överväganden och förslag

9.3.1 Relationsvåld ska särskilt beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning

Förslag: I de regler om skäl mot att bevilja uppehållstillstånd som vilar på nationell grund (5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen) ska det införas ett förtydligande av innebörden att tidigare våld eller allvarliga kränkningar mot anknytningspersonen eller någon annan familjemedlem ska beaktas särskilt i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Enligt 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen ska vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. utlänningslagen, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Vandelsutredningen har i SOU 2025:33 gjort bedömningen att redan den nuvarande regleringen i utlänningslagen ger rela-

tivt stora möjligheter att neka uppehållstillstånd på den grunden att en utlänning har gjort sig skyldig till brott. I betänkandet lämnas vidare vissa lagförslag som, om de genomförs, ytterligare bedöms kunna utöka möjligheterna att beakta även mindre allvarliga brott (i ärenden som inte omfattas av EU-rätten).

Utredningen delar Vandelsutredningens bedömning att redan den befintliga regleringen i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen ger relativt stora möjligheter att neka uppehållstillstånd på grund av tidigare brottslighet. Att det förhållandet att en utlänning tidigare begått så pass allvarliga brott mot en närstående att han eller hon utvisats ur Sverige inte skulle beaktas vid en senare ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till brottsoffret framstår för utredningen därmed som osannolikt (jfr MIG 2008:46 som gällde tillämpningen av 5 kap. 17 a § utlänningslagen). Mot angiven bakgrund har utredningen övervägt vilket reellt behov som finns av att i lagtext förtydliga att det förhållandet att en utlänning har utsatt en familjemedlem för brott utgör skäl mot att senare bevilja honom eller henne ett nytt uppehållstillstånd på grund av anknytning till brottsoffret. Utredningen bedömer dock att det inte kan utslutas att ett förtydligande av hur allvarligt lagstiftaren ser på brott i nära relationer, och vilken vikt sådan brottslighet som utgångspunkt ska tillmätas i ett ärende om uppehållstillstånd, i vissa fall skulle kunna fylla en viktig funktion. Inte minst skulle ett förtydligande av det slaget kunna vara till ledning vid sådana proportionalitetsbedömningar som aktualiseras när olika intressen ställs mot varandra.

Sett till detta föreslår utredningen att det ska införas ett förtydligande i lagstiftningen av att tidigare våld eller annan allvarlig kränkning mot anknytningspersonen ska beaktas särskilt i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Även våld och allvarliga kränkningar som riktats mot någon annan familjemedlem bör enligt utredningens mening beaktas på samma sätt. Även ett sådant förtydligande föreslås därför. Det kan exempelvis vara fråga om våld mot ett barn i familjen eller, om anknytningspersonen är ett barn, barnets andra förälder.

Något motsvarande förtydligande föreslås inte i den reglering som har sin grund i EU-rätten och innebär att uppehållstillstånd kan vägras en utlänning som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Detta eftersom det är fråga om ett EU-rättsligt begrepp som ytterst tolkas av EU-domstolen.

9.3.2 Tillämpningsområdet för 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen utvidgas till att omfatta fler anknytningsärenden

Förslag: Tillämpningsområdet för de regler om vad som kan utgöra särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd som vilar på nationell grund (5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen) ska utvidgas till att gälla i fler anknytningsärenden som inte omfattas av EU-rätten, vilket bl.a. innebär att regleringen ska vara generell tillämplig när anknytning åberopas till en svensk medborgare eller en person som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller på grund av vissa verkställighetshinder. Det innebär bl.a. att risken för att utlännen eller utlännings barn kommer att utsättas för våld eller annan allvarlig kränkning om uppehållstillstånd skulle beviljas ska kunna beaktas i fler ärenden. Som en följd av förslaget ska Migrationsverkets möjlighet att inhämta uppgifter om anknytningspersonen från belastningsregistret och misstankeregistret utvidgas i motsvarande mån.

Vidare ska det förtydligas att sådana omständigheter som anges i 5 kap. 17 a och 17 b §§ utlänningslagen (som har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet) även ska beaktas i ärenden som inte omfattas av EU-rätten.

När familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk rätt bedömde lagstiftaren att samma regler för familjeåterförening borde gälla oavsett anknytningspersonens medborgarskap. Trots att direktivet endast omfattar tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar utformades därför bestämmelsen i 5 kap. 3 § utlänningslagen, och den rätt till familjeåterförening med vissa anhöriga som bestämmelsen ger, till att omfatta såväl svenska som utländska anknytningspersoner, oavsett medborgarskap.

I avsnitt 6 och 7 lämnar utredningen förslag som bl.a. innebär att regleringen om anhöriginvandring kommer att bli mer situationsanpassad samt att regleringen för anknytningssituationer som inte omfattas av EU-rätten kommer att ges en i sin helhet fakultativ utformning. I linje med detta menar utredningen att tillämpningsområdet för regleringen i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen bör utvidgas på motsvarande sätt. Vidare bör tillämpningsområdet för de regler om vad som kan utgöra skäl för att vägra uppehållstillstånd

som har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet begränsas till att omfatta anknytningssituationer som omfattas av EU-rätten. Det är därmed vad som föreslås.

Förslaget innebär inte att sådana omständigheter som utgör skäl för att vägra uppehållstillstånd enligt 5 kap. 17 a och 17 b §§ utlänningslagen (exempelvis att oriktiga uppgifter medvetet har lämnats eller att det är fråga om ett skenförhållande) inte ska kunna beaktas i ärenden som inte omfattas av EU-rätten. Utredningen menar att redan den fakultativa utformningen av regleringen för sådana situationer ger utrymme för detta. Ur ett tillämpningsperspektiv bedömer utredningen trots detta att det framstår som lämpligt att i lagtexten tydliggöra att sådana omständigheter som anges i 5 kap. 17 a och 17 b §§ utlänningslagen även ska beaktas i andra anknytningsärenden. Utredningen föreslår därför att ett sådant förtydligande tas in i lagtexten.

Förslagen innebär att utrymmet för att neka uppehållstillstånd kommer att bli större i ärenden som inte omfattas av EU-rätten. Exempelvis kommer det att bli möjligt för Migrationsverket att beakta risken för våld eller kränkningar mot utlänningen eller utlänningens barn i fler ärenden (jfr MIG 2012:3). Utredningen noterar att innan familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i Sverige fanns möjlighet att beakta risker av den typen även i ärenden som avsåg anknytningspersonens make eller sambo, om paret inte stadigvarande hade sammanbott utomlands.⁹ Migrationsverket hade i dessa ärenden möjlighet att inhämta uppgifter om anknytningspersonen från bl.a. belastningsregistret.

Uppgifter som kan vara av betydelse vid prövningen av om det finns en risk för att utlänningen eller utlänningens barn kan utsättas för våld eller kränkningar finns i belastningsregistret och misstankeregistret.¹⁰ Migrationsverket har redan i dag rätt att utan hinder av sekretess få ut uppgifter ur båda dessa register i ärenden enligt utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utred-

⁹ Prop. 2004/05:170 s. 182.

¹⁰ Misstankeregistret innehåller bl.a. uppgifter om den som är minst skäligen misstänkt för brott enligt brottsbalken eller andra brott med svårare påföljd än böter. En uppgift i misstankeregistret ska gallras bl.a. om en förundersökning har avslutats utan att åtal väckts med anledning av misstanken, om åtal som har väckts med anledning av misstanken har lagts ned, eller om domstol har meddelat dom eller beslut som vunnit laga kraft med anledning av misstanken, se 13 § lagen (1998:621) om misstankeregister. I belastningsregistret finns uppgifter om domar som har vunnit laga kraft där personen har dömts till fängelse och vissa uppgifter om verkställigheten av fängelsestraffet, se 3 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

ning enligt nuvarande 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som ärendet gäller (dvs. anknytningspersonen).¹¹ Migrationsverket får dessutom ha direktåtkomst till uppgifterna.¹²

Utredningen bedömer att om möjligheten att neka uppehållstillstånd på grund av risken för att utlänningen eller utlänningens barn kommer att utsättas för våld eller kränkningar ska utökas till att gälla i fler ärenden bör Migrationsverkets möjlighet att få tillgång till uppgifter om anknytningspersonen ur misstanke- och belastningsregistren utökas i motsvarande mån. Möjligheten bör införas i ärenden som inte omfattas av EU-rätten och som avser anknytningspersonens make eller sambo. Om någon sådan möjlighet inte införs bedömer utredningen att Migrationsverket kommer att ha mer begränsade möjligheter att få vetskap om anknytningspersonens tidigare brottslighet eller misstankar mot honom eller henne.

För att avgöra om Migrationsverket bör få tillgång till uppgifter från belastningsregistret och misstankeregistret i fler ärenden måste en intresseavvägning göras mellan det intresse som motiverar en sådan utvidgning och skyddet för enskildas personliga integritet (se bl.a. 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen), varvid det måste beaktas att en uppgift om att en person är misstänkt för eller dömd för brott är en integritetskänslig uppgift. Vid den avvägningen bedömer utredningen emellertid att intresset av att Migrationsverket får tillgång till ett fullgott beslutsunderlag väger tyngre än de nackdelar som förslaget kan innebära för enskilda. I sammanhanget noteras särskilt att myndigheten i varje särskilt fall förstås måste pröva behovet av informationen och endast begära in uppgifter från de aktuella registren om skälet för begäran uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs.¹³

Av angivna skäl föreslår utredningen att Migrationsverkets möjlighet att få tillgång till uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren avseende anknytningspersonen ska utvidgas till att även omfatta ärenden som avser anknytningspersonens make eller sambo, i fall som inte omfattas av EU-rätten.

Förslaget innebär en utökad personuppgiftsbehandling jämfört med i dag. Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och

¹¹ Här gäller dock vissa begränsningar i fråga om vilka uppgifter som får lämnas ut.

¹² Se 35 kap. 3 och 10 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, 10 och 19 §§ förordningen om belastningsregister samt 3 och 6 §§ förordningen om misstankeregister.

¹³ 7 § lagen (1998:620) om belastningsregister och 6 § lagen (1998:621) om misstankeregister.

överträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder ges ett särskilt skydd i EU:s dataskyddsförordning (artikel 10). Att en myndighet får behandla uppgifter om lagöverträdelser framgår dock direkt av artikel 10 i förordningen och utredningen bedömer också att den utökade personuppgiftsbehandling som förslaget kommer att ge upphov till får anses utgöra en proportionerlig inskränkning av skyddet för berörda personers personliga integritet.¹⁴

Det kan förstås diskuteras om det ingår i utredningens uppdrag att föreslå regler som i praktiken kommer att ge större möjligheter att neka uppehållstillstånd för anhöriga till en svensk medborgare än för anhöriga till vissa personer med uppehållstillstånd i Sverige. Samtidigt kan konstateras att det tydligt ingår i uppdraget att föreslå regler som så långt möjligt anpassar regelverket till miniminivån enligt EU-rätten och även att lämna förslag som så långt möjligt hindrar att en utlänning som utvisats på grund av brott mot en familjemedlem senare kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till brottsoffret. Utredningen bedömer att förslagen i kapitlet ligger i linje med detta.

Utredningen vill understryka att enligt utredningens mening bör utgångspunkten även fortsatt vara att make, sambo och barn har en principiell rätt till uppehållstillstånd och att det därmed bör krävas skäl av viss tyngd för att avslå en sådan ansökan, även inom ramen för en fakultativ reglering. Som alltid kommer en proportionalitetsbedömning att behöva göras i varje enskilt fall, vilket innebär att skäl som talar mot att ansökan ska beviljas måste vägas mot styrkan i den aktuella tillståndsgrundern. Ju starkare skälen för uppehållstillstånd är, desto mer bör krävas för att uppehållstillstånd ska kunna vägras och tvärtom. Vid bedömningen måste givetvis artikel 8 i Europakonventionen beaktas, liksom hur ett nekande skulle förhålla sig till reglerna i barnkonventionen.

¹⁴ Se även 2 kap. 1 § brottsdatalagen varav framgår att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Familjesammanhållning

I kapitel 7 har utredningen bedömt att det inom ramen för den fakultativa reglering om familjeåterförening som i betänkandet föreslås för bl.a. alternativt skyddsbehövande kommer att finnas utrymme för en tillämpning i enlighet med skyddsgrundsförordningens tvingande bestämmelser, för det fall det även efter sommaren 2026 kommer att finnas ett behov av att kunna tillämpa dessa regler i situationer som regleras i förordningen. Vad som i en sådan situation kan utgöra skäl att neka uppehållstillstånd avgörs givetvis av bestämmelserna i förordningen.

9.3.3 Vissa överväganden med anledning av förslagen i SOU 2025:33

Bedömning: Utredningen bedömer inte att det finns någon uppenbar motsättning mellan förslagen i kapitlet och de förslag gällande ett skärpt vandelskrav som lämnats av Vandelsutredningen i SOU 2025:33.

Som framgått föreslår utredningen en mer situationsanpassad reglering för anhöriginvandring, samt att möjligheterna att neka uppehållstillstånd med stöd av regleringen i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen ska utvidgas till att omfatta fler ärendetyper. Vid utformningen av förslagen har utredningen tagit sin utgångspunkt i gällande rätt, dvs. bestämmelsen i sin nuvarande lydelse. Utredningen har dock gjort vissa överväganden gällande hur förslagen i betänkandet förhåller sig till vissa av Vandelsutredningens förslag i SOU 2025:33.

I SOU 2025:33 föreslår Vandelsutredningen att det i 5 kap. 17 § utlänningslagen ska införas ett vandelskrav som även tar sikte på andra aspekter i en utlännings levnadssätt än brottslighet, att gälla som en förutsättning för att ge ett uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund. Vidare föreslås att ett sådant tillstånd som utgångspunkt bör kunna återkallas om utlänningen inte längre uppfyller vandelskravet.

Därutöver föreslår Vandelsutredningen att begreppet allmän ordning eller säkerhet i förekommande fall ska ersätta begreppet allmän

ordning och säkerhet i utlänningslagen, samt att uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen ska kunna återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Motsvarande förslag lämnas även i fråga om att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga.

Vandelsutredningens förslag, som bl.a. innebär att den nuvarande skrivningen ”om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet” i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen ska ersättas med skrivningen ”om utlänningen har dömts för brott och hans eller hennes bristandeandel i övrigt”, omfattar endast anknytningsärenden enligt nuvarande 5 kap. 3 a § utlänningslagen, däremot inte anknytningsärenden enligt nuvarande 5 kap. 3 § utlänningslagen. Således omfattar inte förslaget sådana anknytningsärenden som i dag omfattas av tvingande regler i 5 kap. 3 § utlänningslagen men som, om förslagen i detta betänkande genomförs, i stället kommer att bli föremål för en fakultativ reglering.

Hur det skärpta vandelskrav som föreslås av Vandelsutredningen skulle kunna tillämpas i ärenden som i dag regleras i 5 kap. 3 § utlänningslagen men som inte omfattas av EU-rätten (exempelvis ärenden som rör uppehållstillstånd för en make eller sambo till en svensk medborgare eller en person med status som alternativt skyddsbehövande) framgår inte av SOU 2025:33. Utredningen har visserligen svårt att se att det skulle finnas någon direkt motsättning mellan förslaget och de förslag som lämnas i detta betänkande men bedömer att den frågan kan behöva analyseras närmare.

10 Fortsatt uppehållstillstånd vid ändrade förhållanden

Tidigare var huvudregeln vid anhöriginvandring att den anhörige beviljades permanent uppehållstillstånd direkt. Sedan 2021 gäller emellertid enligt utlänningslagen att uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning är tidsbegränsade vid första beslutstillfället. Den nya ordningen innebär att prövningen av samma anknytningsgrundande förhållande kan behöva göras vid upprepade tillfällen; dels vid prövningen av den första ansökan, dels vid prövningen av efterföljande ansökningar om förlängning. Många gånger har de omständigheter som förelåg vid det första beslutstillfället inte ändrats vid efterföljande prövningar, som då kan ske enligt samma bestämmelse i utlänningslagen som tillämpades när det första uppehållstillståndet beviljades. Så är dock inte alltid fallet.

I kapitel 7 föreslår utredningen att den reglering i utlänningslagen som ger möjlighet att under vissa omständigheter bevilja uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ska bli bättre anpassad för att kunna tillämpas i förlängningsärenden, i första hand ärenden som avser personer som tidigare beviljats uppehållstillstånd i Sverige som barn men som när uppehållstillståndet löper ut hunnit fylla 18 år. Detta kapitel avser i stället förutsättningarna för att bevilja fortsatt uppehållstillstånd när det anknytningsgrundande förhållandet upphör, något som enligt nuvarande regler exempelvis är möjligt om sökanden har fått särskild anknytning till Sverige (genom arbete eller på annat sätt).

I utredningens direktiv noteras att den nuvarande ordningen utgör ett avsteg från den utgångspunkt som annars gäller, nämligen att den som inte längre har grund för uppehållstillstånd ska återvända till sitt hemland och att ordningen även innebär att den som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning har en mer gynnsam posi-

tion än andra personkategorier om grunden för uppehållstillståndet upphör. I uppdraget ingår därför att se över i vilka situationer som det är rimligt att bevilja uppehållstillstånd vid brusten anknytning och hur den nuvarande ordningen kan skärpas.

10.1 Den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd för anhöriga

Enligt 5 kap. 3 g § utlänningslagen ska ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning vara tidsbegränsat vid första beslutstillfället. Om anknytningspersonen har tidsbegränsat uppehållstillstånd ska den anhöriges uppehållstillstånd gälla för samma tid som anknytningspersonens uppehållstillstånd. I andra fall, exempelvis om anknytningspersonen är svensk medborgare eller har permanent uppehållstillstånd, ska den anhöriges uppehållstillstånd gälla i två år. När det första uppehållstillståndet för den anhörige löper ut och ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas ska det nya tillståndet gälla i två år.

Upphållstillståndet för den anhörige får inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen. Inte heller kan det gälla för längre tid än giltighetstiden för den anhöriges pass.

Om den anhörige har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket utlänningslagen (dvs. i egenskap av make eller sambo, blivande make eller sambo eller barn till en sådan person) får ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd endast beviljas på den grunden om förhållandet består.

När giltighetstiden för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning löper ut får permanent uppehållstillstånd beviljas om den anhörige har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och övriga förutsättningar för uppehållstillstånd är uppfyllda. Enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen får ett permanent uppehållstillstånd som utgångspunkt beviljas endast om utlänningen kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett sådant uppehållstillstånd bör beviljas.

10.2 Regleringen om fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning

Familjeåterföreningsdirektivet

Av artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet följer att senast efter fem års vistelse, och under förutsättning att familjemedlemmen inte har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än familjeåterförening, har make/maka eller ogift partner samt barn som har uppnått myndig ålder rätt till att efter ansökan, om så krävs, få ett eget uppehållstillstånd som är oberoende av anknytningspersonens uppehållstillstånd. Medlemsstaterna får dock inskränka beviljandet av ett sådant oberoende uppehållstillstånd till make eller ogift partner vid upplösning av familjebanden (artikel 15.1). Om personer som rest in i medlemsstaten för familjeåterförening blir änklings/änkor, skiljer sig, separerar eller om deras släktingar i direkt upp- eller nedstigande led av första graden avlider, får de, efter ansökan, om så krävs, beviljas eget uppehållstillstånd. Medlemsstaterna ska anta bestämmelser som garanterar att oberoende uppehållstillstånd utfärdas i särskilt ömmande fall (artikel 15.3). Villkoren för beviljande av ett eget uppehållstillstånd och för giltighetstiden för det egna uppehållstillståndet ska fastställas enligt nationell lagstiftning (artikel 15.4).

EU-domstolen har i mål C-63/23¹ uttalat sig om tolkningen av artikel 15 och artikel 17 i direktivet. Det aktuella fallet gällde en kvinna och hennes två underåriga barn som hade beviljats uppehållstillstånd i Spanien på grund av anknytning till kvinnans make, tillika barnens far. När hela familjen ansökte om uppehållstillstånd för längre tid avslogs emellertid makens ansökan med hänvisning till att han förekom i belastningsregistret och som följd avslogs även hustruns och barnens ansökningar. Sedan hustrun och barnen överklagat beslutade den spanska domstolen att vilandeförklara målet och hänskjuta ett antal frågor till EU-domstolen gällande tolkningen av artikel 15 och 17.

I sitt avgörande klargjorde EU-domstolen bl.a. att artikel 15.3 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning i vilken det inte föreskrivs en skyldighet för den behöriga nationella myndigheten att, på grundval av ”särskilt ömmande fall” utfärda ett eget uppehållstillstånd till en referenspersons familjemedlemmar

¹ EU-domstolens dom den 12 september 2024 i mål C-63/23.

när dessa har förlorat sitt uppehållstillstånd av skäl som de inte råder över eller när familjemedlemmarna omfattar underåriga barn. Där-
emot utgör artikel 17 hinder för en lagstiftning enligt vilken den
behöriga nationella myndigheten får anta ett beslut om avslag på en
ansökan om att förnya ett uppehållstillstånd som utfärdats till en
anknytningspersons familjemedlemmar utan att först ha gjort en
individuell prövning av deras situation och utan att ha hört dem.
Om beslutet avser ett underårigt barn ankommer det enligt EU-
domstolen på medlemsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder för
att ge barnet en verklig och faktisk möjlighet att yttra sig i förhål-
lande till barnets ålder eller mognad.

Gällande artikel 15.3 andra meningen gjorde EU-domstolen i
den aktuella domen bl.a. följande uttalanden:

Såsom har påpekats [...] är medlemsstaterna enligt andra meningen i
punkt 3 i nämnda artikel 15 skyldiga att anta bestämmelser som garan-
terar att ett eget uppehållstillstånd beviljas i ”särskilt ömmande fall”, i
den mening som avses i denna bestämmelse.

Av en sådan gradering i systematiken i samma artikel 15.3 framgår
att dess andra mening avser familjesituationer som är allvarligare än de
situationer som redan omfattas av den första meningen med avseende
på den berörda familjemedlemmens utsatthet eller sårbarhet, vilket inne-
bär att dessa situationer måste överskrida de risker som ett normalt
familjeliv vanligtvis förknippas med.

Av detta följer emellertid inte, i motsats till vad den spanska reger-
ingen har hävdad, att det finns ett samband mellan de två meningarna i
nämnda punkt 3, i den mening att de ”särskilt ömmande fall” som
avses i den andra meningen i denna bestämmelse nödvändigtvis måste
ha orsakats av att äktenskapet har upplösts till följd av dödsfall, äkten-
skapsskillnad eller separation, vilka avses i den första meningen i nämnda
bestämmelse.

För att artikel 15.3 andra meningen i direktiv 2003/86 inte ska förlora
sin ändamålsenliga verkan och det mål som eftersträvas med denna be-
stämmelse, nämligen att ge de berörda familjemedlemmarna en ställ-
ning som är oberoende av referenspersonens ställning, inte ska under-
grävas, kan de fall som omfattas av denna bestämmelse inte begränsas
till enbart de svårigheter som följer av att äktenskapet upplöses, efter-
som de allvarliga svårigheter som familjemedlemmen till en referens-
person kan ställas inför kan vara utan samband med en sådan upplösning
och, tvärtom, följa av att äktenskapet upprätthålls, särskilt i fall av våld
i hemmet, tvångsäktenskap eller risk för kvinnlig könsstympning, bland
annat när referenspersonen kan bli tvungen att återvända till sitt ursprungs-
land om uppehållsrätten går förlorad.

Av detta följer, såsom kommissionen korrekt har gjort gällande, att
de ”särskilt ömmande fall” som avses i artikel 15.3 andra meningen i direk-
tiv 2003/86 ska följa av de berörda tredjelandsmedborgarnas familje-

situation i vid bemärkelse, utan att det har någon betydelse huruvida dessa fall har samband med äktenskapets upplösning eller inte.

Den svenska regleringen

I 5 kap. 16 § utlänningslagen finns regler om när fortsatt uppehållstillstånd kan beviljas trots att ett anknytningsgrundande förhållande har upphört. Bestämmelsen infördes 2000 i 1989 års utlänningslag och innebar då en kodifiering av praxis om fortsatt uppehållstillstånd inom ramen för den s.k. uppskjutna invandringsprövningen som innebar att det i vissa anknytningsärenden gavs ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid första beslutstillfället, vilket som huvudregel kunde förnyas endast om förhållandet bestod.²

Enligt den tillfälliga lagen (2016–2021) fanns ingen möjlighet att bevilja fortsatt uppehållstillstånd vid brustna anknytningar. När den tillfälliga lagen upphörde att gälla och den permanenta ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd infördes i utlänningslagen 2021 öppnades emellertid den möjligheten igen, och 5 kap. 16 § utlänningslagen fick sin nuvarande lydelse och tillämpningsområde.³

Under remissförfarandet hade några remissinstanser ifrågasatt om den föreslagna regleringen var förenlig med artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet. Regeringen bedömde att så var fallet, och konstaterade att artikel 15.4 föreskriver att giltighetstiden för det egna uppehållstillståndet ska fastställas i enlighet med nationell rätt, samt att direktivet varken uppställer krav på en minsta giltighetstid eller att uppehållstillståndet ska vara förnybart. Avsaknaden av en generell möjlighet att förlänga ett uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning när förhållandet upphört bedömdes därför inte riskera att stå i strid med EU-rätten.⁴

Den nuvarande regleringen i utlänningslagen innebär att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i egenskap av make eller sambo eller blivande make eller sambo som huvudregel kan beviljas ett nytt uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består. Samma sak gäller för utlänningens barn (5 kap. 3 g § tredje stycket utlänningslagen). Regleringen i 5 kap. 16 § utlänningslagen

² Prop. 1999/2000:43 s. 50.

³ Prop. 2020/21:191 s. 99.

⁴ A. prop. s. 101.

ger emellertid vissa möjligheter till fortsatt uppehållstillstånd trots att ett anknytningsgrundande förhållande har upphört, nämligen om:

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd.

Ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen kan inte förlängas och kan inte heller ligga till grund för ett permanent uppehållstillstånd. Det innebär att vid prövningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd från en person som tidigare har haft ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § utlänningslagen kan Migrationsverket ha skäl att pröva om det finns möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på en annan grund (s.k. statusbyte). För att detta ska vara möjligt krävs dock att det finns förutsättningar att göra undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd ska sökas innan inresan i Sverige (5 kap. 18 § utlänningslagen).

Punkten 1 (särskild anknytning)

Bestämmelsen i 5 kap. 16 § första stycket 1 utlänningslagen (särskild anknytning) rymmer såväl familjeanknytningsfall som fall där utlänningen på annat sätt har fått särskild anknytning till det svenska samhället, t.ex. genom etablering på arbetsmarknaden. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av särskild anknytning enbart genom etablering på arbetsmarknaden krävs enligt praxis två års heltidsanställning (se Migrationsöverdomstolens dom den 30 maj 2007 i mål nr UM 745-06). Vidare krävs att anknytningen till arbetsmarknaden har etablerats under en tid då sökanden haft tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning (se MIG 2008:10).

Enligt inhämtad statistik från Migrationsverket beviljades 202 uppehållstillstånd med stöd av den aktuella bestämmelsen under 2021, åtföljt av 56 under 2022 och 74 under 2023.

Punkten 2 (våld eller kränkning)

Enligt 5 kap. 16 § första stycket 2 utlänningslagen får uppehållstillstånd beviljas om ett anknytningsgrundande förhållande har upphört främst på grund av att utlänningen eller dennes barn har utsatts för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Hänsyn ska tas till under vilka omständigheter övergreppet ägt rum, hur allvarligt det varit och om det rört sig om en enskild episod eller upprepade övergrepp samt hur länge förhållandet varat.⁵

En bestämmelse delvis motsvarande den aktuella regleringen infördes 2000, i 1989 års utlänningslag, och innebar då en kodifiering av praxis om fortsatt uppehållstillstånd inom ramen för s.k. uppskjuten invandringsprövning, en ordning som tillämpades i syfte att förhindra missbruk av regelverket. Möjligheten att bevilja fortsatt uppehållstillstånd i situationer som omfattades av den aktuella regleringen syftade till att förhindra negativa konsekvenser av den tillämpade ordningen, främst att kvinnor av rädsla för utvisning skulle stanna kvar i destruktiva förhållanden.

För att fortsatt uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av våld eller kränkningar bör omständigheterna vara sådana att det kan antas att förhållandet upphört huvudsakligen på grund av detta.⁶

Enligt inhämtad statistik från Migrationsverket beviljades 22 uppehållstillstånd med stöd av den aktuella bestämmelsen under 2021, åtföljt av 12 uppehållstillstånd under 2022 och 21 uppehållstillstånd under 2023.

Punkten 3 (andra starka skäl)

Enligt 5 kap. 16 § första stycket 3 utlänningslagen får uppehållstillstånd också ges om andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt tillstånd. Det som avses är främst olika former av humanitära skäl, till exempel att utlänningen riskerar att bli socialt utstött vid återvändande eller att denne är allvarligt sjuk eller svårt handikappad. Av förarbetena framgår att en samlad bedömning måste göras i varje enskilt fall. Även om sökanden inte har utsatts för så allvarliga kränkningar att uppehållstillstånd bör beviljas enbart på den grunden, kan omständigheterna vid en samlad bedömning ändå

⁵ Prop. 1999/2000:43 s. 64.

⁶ Prop. 1999/2000:43 s. 53 f.

framstå som så ömmande att fortsatt uppehållstillstånd bör beviljas. Vid bedömningen bör också sökandens anknytning till hemlandet och till vilka förhållanden där som sökanden har att återvända till vägas in.⁷

Enligt inhämtad statistik från Migrationsverket beviljades 3 uppehållstillstånd med stöd av den aktuella bestämmelsen under 2021, åtföljt av 1 uppehållstillstånd under 2022 och 8 uppehållstillstånd under 2023.

10.3 Överväganden och förslag

10.3.1 Det ska inte längre vara möjligt att bevilja fortsatt uppehållstillstånd när en anknytningsgrundande relation har upphört på den grunden att utlänningen har särskild anknytning till Sverige

Förslag: Regleringen i 5 kap. 16 § utlänningslagen som ger möjlighet att när en anknytningsgrundande relation har upphört bevilja fortsatt uppehållstillstånd för en utlänning på grund av att han eller hon har särskild anknytning till Sverige ska utgå.

Den nuvarande regleringen i 5 kap. 16 § utlänningslagen är förhållandevis generöst utformad, och innebär i praktiken att vissa personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning är i en mer gynnsam position än andra personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd (exempelvis skyddsbehövande eller arbetstagare) om grunden för uppehållstillståndet upphör. Av utredningens direktiv framgår samtidigt att möjligheterna till fortsatt uppehållstillstånd vid våld eller andra kränkningar i en relation inte ska försämrats.

I sammanhanget noterar utredningen att bestämmelserna i 5 kap. 16 § första stycket 2 och 3 utlänningslagen tidigare har ansetts ge ett skydd mot utvisning för den som drabbats av hedersrelaterad brottslighet.⁸ Mot den bakgrunden, och med beaktande av de skyldigheter för Sveriges del som följer av artikel 15 i familjeåterförordningsdirektivet bedömer utredningen att en reglering i huvudsak motsvarande den i 5 kap. 16 § första stycket 2 och 3 utlänningslagen även fortsatt bör

⁷ Prop. 1999/2000:43 s. 54.

⁸ Prop. 2021/22:224 s. 102 f.

finnas. Av angivna skäl föreslås ingen ändring av punkten 2. I fråga om punkten 3 bedömer utredningen dock att det finns skäl att vidta vissa närmast språkliga ändringar i syfte att anpassa regleringen till direktivet. Utredningen återkommer till det i avsnitt 10.3.2.

Någon skyldighet för Sverige att tillämpa en så pass förmånlig ordning som enligt 5 kap. 16 § första stycket 1 utlänningslagen (som enligt praxis alltså innebär att uppehållstillstånd kan beviljas efter två års heltidsanställning) följer emellertid varken av EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden. I sammanhanget kan noteras att den aktuella regleringen tillkom under en tid då de flesta anhöriga beviljades permanent uppehållstillstånd direkt, och fortfarande är utformad på ett i huvudsak motsvarande sätt. I dag är utlänningslagstiftningen emellertid i många delar utformad med andra utgångspunkter, däribland att den som inte längre har en grund för uppehållstillstånd som utgångspunkt ska återvända till sitt hemland.⁹

Mot den här bakgrunden föreslår utredningen att möjligheten för en utlänning att beviljas fortsatt uppehållstillstånd när det anknytningsgrundande förhållandet har upphört på den grunden att utlänningen har särskild anknytning till Sverige ska utgå. Det kommer att innebära att vissa personer, både barn och vuxna, som kommit till Sverige på grund av anknytning inte längre kommer att kunna beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige om relationen upphör. I förlängningen kommer detta även att påverka berörda personers arbetsgivare, som går miste om personal. Eftersom ett uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen inte kan förlängas bedömer emellertid utredningen att de negativa effekterna av förslaget för enskilda inte ska överdrivas. Utredningen bedömer inte heller att förslaget kan antas få någon mer betydande påverkan på nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

⁹ Jfr prop. 2020/21:191 s. 100.

10.3.2 Regleringen i 5 kap. 16 § utlänningslagen ska anpassas till regleringen i familjeåterföreningsdirektivet

Förslag: Bestämmelsen i 5 kap. 16 § utlänningslagen ska utvidgas på så sätt att den även ska omfatta situationer när ett tidigare anknytningsgrundande förhållande inte kan läggas till grund för att bevilja fortsatt uppehållstillstånd utan att detta beror på att förhållandet har upphört. Vidare ska den nuvarande regleringen som anger att uppehållstillstånd kan beviljas om ”andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd” ändras på så sätt att uppehållstillstånd i stället ska kunna beviljas om ”omständigheterna på annat sätt är särskilt ömmande”. Förslagen innebär att regleringen anpassas till EU-rätten.

EU-domstolens uttalanden i mål C-63/23 kan tolkas som att sådana särskilt ömmande fall som avses i artikel 15.3 inte nödvändigtvis måste ha orsakats av att det anknytningsgrundande förhållandet har upphört utan att medlemsstaterna tvärtom har en skyldighet att möjliggöra för vissa familjemedlemmar att få ett oberoende uppehållstillstånd även i sådana fall där de svårigheter som familjemedlemmen står inför saknar samband med ett sådant uppbrott. Det aktuella avgörandet utgör ny praxis sedan bestämmelsen senast sågs över och även ny praxis sedan kommittédirektiven beslutades. Utredningen bedömer därför att det får anses ligga inom utredningens uppdrag att inom ramen för den översyn som nu görs av regelverket analysera behovet av författningsändringar med anledning av EU-domstolens uttalanden.

Visserligen finns enligt svensk rätt en möjlighet enligt 5 kap. 3 a tredje stycket 3 utlänningslagen att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige vid synnerliga skäl. Därutöver ger regleringen i 5 kap. 6 § utlänningslagen möjlighet att, om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, bevilja uppehållstillstånd om omständigheterna är synnerligen ömmande. Eftersom en tillämpning av de aktuella bestämmelserna kräver synnerliga skäl respektive synnerligen ömmande omständigheter står det enligt utredningens mening emellertid inte helt klart att bestämmelserna fullt ut omfattar alla sådana särskilt ömmande fall som avses i artikel 15.3 i familjeåterföreningsdirektivet. För att säkerställa att svensk rätt även fortsatt

lever upp till direktivets krav föreslår utredningen därför att bestämmelsen i 5 kap. 16 § utlänningslagen inte endast ska kunna tillämpas när ett anknytningsgrundande förhållande har upphört utan även i situationer när förhållandet av annan anledning inte kan läggas till grund för att bevilja fortsatt uppehållstillstånd, något som exempelvis kan vara fallet om anknytningspersonen vid förlängningstillfället inte längre har uppehållstillstånd i Sverige eller inte längre är bosatt här. Den föreslagna regleringen innebär inte att det införs en generell möjlighet för anhöriga att i sådana situationer beviljas fortsatt uppehållstillstånd, utan är i stället avsedd att tillämpas i undantagssituationer (med ledning av EU-domstolens praxis).

För att fullt ut säkerställa överensstämmelse mellan den svenska regleringen och direktivet föreslår utredningen vidare att den nuvarande formuleringen ”andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd” ändras till ”omständigheterna på annat sätt är särskilt ömmande”, dvs. en formulering mer i enlighet med den som används i direktivet. Vid tillämpningen av den föreslagna regleringen bör dock, enligt utredningens mening, även tidigare praxis gällande tillämpningen av det nuvarande kravet ”andra starka skäl” kunna vara till viss ledning.

Utredningen ser inte anledning att i nu aktuellt avseende tillämpa olika regler för situationer som omfattar respektive inte omfattas av EU-rätten. Något sådant förslag lämnas därför inte.

11 DNA-analys i anknytningsärenden

I utredningens uppdrag ingår att överväga vilket behov som finns av att använda DNA-analys i större utsträckning vid anhöriginvandring och ta ställning till om, och i så fall hur, nuvarande regler bör ändras för att möjliggöra detta. Principen om fri bevisföring ska beaktas. Det ska också göras en analys av hur en utökad användning av DNA-analys förhåller sig till enskildas rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet rätten till skydd för den personliga integriteten och till familjeliv. Därutöver ska en analys göras ur ett dataskyddsrättsligt perspektiv.

I uppdraget ingår även att ta ställning till om det finns behov av ändringar i nuvarande regler för att klargöra det rättsliga stödet för behandling av personuppgifter i samband med DNA-analys.

11.1 Skyddet mot kroppsliga ingrepp

11.1.1 Regeringsformen

Av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i andra fall än som avses i 2 kap. 4 § (dödsstraff) och 5 § (kroppsstraff). Uttrycket "kroppsligt ingrepp" avser bl.a. läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinerings och blodprovstagning och andra liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning.¹

Möjligheterna att göra undantag i lag från vissa av de fri- och rättigheter som garanteras i 2 kap. regeringsformen, däribland skyddet mot andra kroppsliga ingrepp än dödsstraff och kroppsstraff, regle-

¹ Holmberg m.fl., Grundlagarna (3 juli 2019, Version 3A, JUNO) kommentaren till 2 kap. 6 §.

ras i 20 och 25 §§ i samma kapitel. I sådana situationer tillämpas ett kvalificerat lagstiftningsförfarande, något som tillkommit för att i kontroversiella frågor ge tid för eftertanke och fördjupad debatt.²

11.1.2 Europakonventionen

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Av artikel 8.2 följer att en offentlig myndighet inte får ingripa i rätten till privatliv annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt Europadomstolen kan påtvingade medicinska undersökningar, även om de är av mindre ingripande karaktär, utgöra en kränkning av rätten till respekt för privatlivet. Hit räknas bl.a. blodprovstagning för att fastställa faderskap.³

11.2 Om DNA och DNA-analys

DNA (deoxyribonukleinsyra) är den kemiska benämningen på vår arvs massa, bäraren av våra gener. Hälften av en persons kärnbärande DNA ärvt från respektive förälder. Arvs massan består av ungefär 3 miljarder s.k. baspar. Mycket förenklat är det kombinationen av basernas ordningsföljd längs DNA-molekylen som bestämmer egenskaperna hos en individ.

En DNA-analys är inriktad på sådana områden som varierar mycket mellan olika individer. En genomförd DNA-analys kan med hög säkerhet utvisa genetiska samband mellan olika personer. I släktutredningar som gäller barn/förälderförhållanden uppgår sannolikhetsberäkningen till minst 99,99 procent. Det innebär att av t.ex. 10 000 felaktigt utpekade fäder, kan alla utom en uteslutas. Även om det inte går att positivt visa att någon är far genom DNA-prov eftersom sannolikhetsberäkningen grundar sig på uteslutning

² Se Jermsten, Regeringsformen (1974:152), 2 kap. 22 §, Karnov (JUNO).

³ Se bl.a. NJA 2016 s. 1157, NJA 2007 s. 584 och intagna hänvisningar till Europadomstolens avgöranden i det sistnämnda avgörandet.

(och inte utpekande av en viss person) är det i praktiken den slutsatsen som kan dras med hänsyn till att uteslutningskapaciteten är så stor och sannolikhetsberäkningen så omfattande.

Enligt praxis vid Rättsmedicinalverkets rättsgenetiska avdelning förutsätter ett utlåtande om att en viss man är ett barns far i de allra flesta fall en sannolikhet på minst 99,99 procent. Detta gäller dock under förutsättning att inte någon annan nära släkting kan vara barnets förälder. Eftersom nära släktingar har högre sannolikhet för likheter i DNA-profilen än obesläktade individer måste möjligheten att en nära släkting avsatt DNA-profilen alltid beaktas.⁴

11.3 Den nuvarande regleringen om DNA-analys i anknytningsärenden

I vissa ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning föreligger en skyldighet för Migrationsverket att ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en DNA-analys utförd när det gäller det biologiska släktskap som åberopas i ansökan. Skyldigheten föreligger i ärenden enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 och 3 a § första stycket 2–4 samt tredje stycket 2 och 3 utlänningslagen om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd ska beviljas och det inte är uppenbart att det åberopade släktskapsförhållandet inte föreligger.

Om det finns skäl att avslå en ansökan av andra anledningar än på grund av att utredningen om släktskapet är otillräcklig behöver tillfälle till DNA-analys inte ges.

En DNA-analys får utföras endast om den som ska undersökas har informerats om syftet med DNA-analysen och har gett sitt skriftliga samtycke. Kostnaden för provtagning, transport av prover och analys ska betalas av staten (13 kap. 15 § utlänningslagen).

Av 13 kap. 16 § utlänningslagen följer att den som själv bekostat en DNA-analys i ett anknytningsärende i vissa fall har möjlighet att få ersättning för kostnaden från staten.

När regleringen om DNA-analys i anknytningsärenden infördes 2006 framhöll regeringen att familjeåterförening är en viktig och principiell rätt samt att en grundprincip inom den svenska utlänningsrätten är att hålla samman familjen:

⁴ Se prop. 2005/06:72 s. 62 med hänvisningar.

Familjeåterförening är en viktig och principiell rätt i såväl svensk som i viss utsträckning internationell rätt. En grundprincip inom den svenska utlänningsrätten är att hålla samman familjen, vilket främst kommer till uttryck i bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 2 kap. 4 § UtlL (5 kap. 3 § NUtlL). En förutsättning för att denna princip skall kunna upprätthållas och för att en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening skall kunna beviljas är bl.a. att sökandens identitet är fastställd. Ytterligare ett villkor är att det finns underlag som ger stöd åt ett påstående om släktskap mellan sökanden och anknytningspersonen i Sverige. Detta kan ske genom företeende av olika handlingar som födelseattester, personbevis och ID-handlingar. Det kan emellertid på grund av förhållandena i sökandens hemland ibland vara omöjligt att skaffa fram sådana dokument, t.ex. på grund av bristfällig folkbokföring. Det kan också finnas anledning att ifrågasätta tillförlitligheten i de dokument som företes. Migrationsverket har vid ett flertal tillfällen framhållit detta som ett problem (prop. 1996/97:25 s. 235 f. och 265). Sådana förhållanden gäller sedan flera år beträffande sökande från t.ex. Somalia, Irak och Afghanistan. När det gäller barn som vill återförenas med sin/sina förälder/föräldrar, får det ofta räcka med att sannolika skäl talar för att det uppgivna släktskapet är korrekt. Detta har fått till följd att ett inte oväsentligt antal barn förenats med personer som inte är deras biologiska föräldrar. Det har förekommit att en del av dessa barn utnyttjats för att skapa en fiktiv anknytning till Sverige för en oäkta förälder eller som handelsvara och att de i vissa fall sedan övergetts. Dessa farhågor delas av RPS som i sitt remissyttrande betonar vikten av att barn skyddas från utnyttjande. Det har också inträffat att barn, som kommit till Sverige tillsammans med en person som uppgetts vara dess förälder, senare har visat sig inte vara barn till den personen. Socialtjänsten har i sådana situationer som nu nämnts fått ta hand om och placera barnen i familjehem.

Hänsynen till barns bästa betonas såväl i utlänningslagstiftningen som i annan lagstiftning som berör barn. Det är också regeringens uppfattning att det i de allra flesta fall är barnets föräldrar som har de främsta förutsättningarna att se till barnets bästa och tillgodose dess behov. Det bör därför vidtas åtgärder för att så långt som möjligt motverka att barn beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till någon som oriktigt påstår sig vara barnets förälder. Ett sätt att förhindra detta skulle vara att ansvariga handläggande myndigheter ställer högre krav än tidigare på att släktskapet skall vara styrkt för att ett barn skall medges uppehållstillstånd på grund av anknytning. Som framhållits ovan kan det dock vara mycket svårt, ibland till och med helt omöjligt, att skaffa handlingar som styrker ett påstått släktskap. En ren skärpning av beviskravet skulle därför medföra att familjeåterförening i vissa fall omöjliggörs, vilket inte heller kan anses acceptabelt. Barn bör normalt få möjlighet att återförenas med sina föräldrar i Sverige. En annan ordning skulle strida mot uppfattningen att rätten till familjeåterförening är en självklar och grundläggande del av den svenska invandringsspolitiken (prop. 1996/97:25). Å andra sidan är det mycket

viktigt, med tanke på barnets bästa, att förebygga situationer där barn återförenas med personer som i verkligheten inte är deras föräldrar. Barn måste skyddas från risken att överges eller utsätts för någon form av utnyttjande. En förutsättning för att principen ska kunna upprätthållas och för att en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening ska kunna beviljas är bl.a. att sökandens identitet är fastställd samt att det finns underlag för ett påstående om släktskap mellan sökanden och anknytningspersonen i Sverige. Detta kan ske genom företeende av olika handlingar som födelseattester, personbevis och ID-handlingar. Ibland kan det emellertid på grund av förhållandena i sökandens hemland vara omöjligt att skaffa fram sådana dokument, t.ex. på grund av bristfällig folkbokföring. Det kan också finnas anledning att ifrågasätta tillförlitligheten i de dokument som företes, något som Migrationsverket vid ett flertal tillfällen hade framhållit som ett problem, t.ex. beträffande sökande från Somalia, Irak och Afghanistan.⁵

Avsikten med införandet av möjligheten till DNA-analys var således att ge sökanden förutsättningar att visa att biologiskt släktskap föreligger i ärenden där den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att ansökan om uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Även rättvisaspekter ansågs utgöra ett skäl för att införa en sådan möjlighet. Det ansågs nämligen att möjligheten till bevisning genom DNA-analys inte borde vara förbehållen endast utlänningar som hade råd att själva bekosta en sådan.

I första hand var avsikten att DNA-analys skulle erbjudas i ärenden om familjeåterförening mellan minderåriga barn och föräldrar, där biologiskt släktskap görs gällande. Syftet var vidare att en sådan analys skulle erbjudas endast om den primära utredningen av släktskapet inte var tillräcklig för att ansökningen, om övriga förutsättningar var uppfyllda, skulle kunna bifallas.

År 2014 utvidgades tillämpningsområdet för bestämmelsen om DNA-analys till att omfatta fler anknytningssituationer.⁶

Av 4 kap. 21 c § utlänningsförordningen framgår att sådan DNA-analys som avses i 13 kap. 15 § utlänningslagen ska utföras av Rättsmedicinalverket. I bestämmelsen anges att Migrationsverket ska underrätta Rättsmedicinalverket om att en provtagning för DNA-analys ska genomföras samt att utlåtandet över analysen ska sändas till Migrationsverket.

⁵ Se prop. 2005/06:72 s. 68 f.

⁶ Prop. 2013/14:217, bet. 2013/14:SfU22, rskr. 2013/14:339.

Regleringen bygger på frivillighet

När möjligheten till DNA-analys infördes framhölls i förarbetena att möjligheten att genomföra en sådan skulle grunda sig på frivillighet, och förslaget bedömdes därmed inte stå i strid med det grundlagsstadgade skydd som enskilda har gentemot staten i fråga om påtvingade kroppsliga ingrepp:

Genom att tillämpa ordningen att DNA-analys i anknytningsärenden skall bygga på frivillighet, kommer Sverige att följa samma princip som gäller i de nordiska länder som redan infört denna möjlighet. Kravet på samtycke innebär också att förslaget inte kan anses stå i strid med det grundlagsstadgade skydd som enskilda åtnjuter gentemot det allmänna vad avser påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 § regeringsformen). Som framgått i [...] är avsikten att ett erbjudande om DNA-analys skall lämnas endast om det åberopade biologiska släktskapsförhållandet inte kan visas på annat sätt. Möjligheten till DNA-analys innebär alltså ett slags rättshjälp som erbjuds sökanden och anknytningspersonen i sådana fall där det annars vore omöjligt att bevisa de påstådda släktbanden och det därför kan förväntas att ansökan kommer att avslås. Det är inte fråga om att införa ett krav på att släktskapsförhållanden generellt skall styrkas genom DNA-analys.

BO har anfört synpunkter som ger uttryck för en farhåga att en bestämmelse om DNA-analys i familjeanknytningsärenden skulle medföra en skärpning av beviskravet. BO synes mena att det tidigare har uppställts ett lägre krav på bevisningen i dessa ärenden. Emellertid har kravet även hittills varit att utredningen om de åberopade familjebanden skall ha fullgjorts, normalt genom skriftlig dokumentation, för att uppehållstillstånd skall beviljas. Möjligheten till DNA-analys påverkar enligt regeringens mening inte beviskravet, utan innebär endast att sökanden erbjuds ett bevismedel som komplement till en annars otillräcklig utredning. De sökande som med hjälp av annan utredning om släktskapet uppfyller gällande beviskrav skall även fortsättningsvis erhålla uppehållstillstånd. Det är först när utredningen inte når upp till detta krav som tillfälle till DNA-analys skall ges. Någon skärpning av beviskravet är alltså inte avsedd.

Det är emellertid riktigt att uppehållstillstånd i ärenden om familjeåterförening mellan barn och föräldrar ibland meddelats trots att utredningen varit otillräcklig. Ett sådant avsteg från ordinarie beviskrav kan undvikas genom möjligheten till DNA-analys. Upprätthållandet av utredningskravet i dessa fall motiveras av hänsynen till barnets bästa och betydelsen av att barn inte återförenas med andra än sina föräldrar.⁷

⁷ Prop. 2005/06:72 s. 74 f.

Den frivilliga medverkan ska dokumenteras genom ett skriftligt samtycke av sökanden och anknytningspersonen, efter att de båda informerats om syftet med analysen (13 kap. 15 § tredje stycket utlänningslagen).

Om beviskravet i anknytningsärenden

I ärenden om uppehållstillstånd gäller, liksom inom förvaltningsrätten i stort, principen om fri bevisföring. Den innebär att en part är fri att åberopa olika slag av bevisning till stöd för sin sak.

Det normala beviskravet i anknytningsärenden är att de åberopade omständigheterna ska göras sannolika. Detta gäller även vid bedömningar enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen, förutsatt att det inte finns stöd för ett annat beviskrav (se MIG 2007:45).⁸ Vid uppehållstillstånd p.g.a. anknytning genom äktenskap (5 kap. 3 § första stycket 1) följer exempelvis av Migrationsöverdomstolens praxis att ett högre beviskrav gäller; i sådana fall ska sökanden styrka att det föreligger ett giltigt äktenskap, vilket kan ske genom skriftliga bevis såsom vigselbevis (se MIG 2008:18).

Enligt Migrationsverkets tolkning av rättsläget är beviskravet i fall som avser barn som vill återförenas med en förälder i Sverige sannolikt:

När det gäller barn som vill återförenas med en förälder i Sverige har regeringen i förarbetena inför införandet av dna-analys i familjeåterföreningsärenden fört ett resonemang om beviskravet. När barn vill återförenas med en förälder hade det ofta fått räcka med att sannolika skäl talar för släktskapet. Följden blev att barn förenats med personer som inte är deras biologiska föräldrar.

För att uppfylla beviskravet krävdes enligt regeringen en utredning om familjebanden, normalt genom skriftlig bevisning.

Det framgår inte klart om regeringen ansåg att ett annat och högre beviskrav var gällande, eller inte. Därmed kan detta förarbetsuttalande inte läggas till grund för att frångå normalkravet på bevisningen vid anknytningsinvandring; inte heller när barn ansöker för att följa med eller förenas med en förälder i Sverige. Slutsatsen blir att beviskravet även i dessa fall är sannolikt.⁹

⁸ Se MIG 2007:45.

⁹ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande. *Beviskravet i anknytningsärenden* – RS/030/2021.

Gällande tillämpningen av DNA-analys anges i Migrationsverkets ärendehandläggningshandbok bl.a. följande:

Svårigheter att styrka släktskapet kan bero på att landets folkbokföring är bristfällig eller att de id-handlingar som utfärdas inte är tillförlitliga. För att inte omöjliggöra familjeåterförening i dessa fall kan Migrationsverket därför erbjuda dna-analys för att styrka släktskap mellan sökanden och en eller två personer i ett barn-förälder-förhållande. [...]

En dna-analys kan också bli aktuell om föräldrarnas namn inte framgår av dokumentationen och släktskapet inte heller styrkts genom övriga uppgifter i ärendet. Ett annat exempel är när barnets födelse registrerats i efterhand, eftersom dokumentationen i en sådan situation kan anses ha ett lågt bevisvärde. Det gäller särskilt om födelseregistreringen skett först i nära anslutning till att ansökan lämnades in.

Det kan även finnas andra skäl till att ifrågasätta handlingar som syftar till att visa släktskapet eller att det i viss omfattning lämnats osamstämmiga uppgifter om hem- och familjeförhållanden. Så kan vara fallet om anknytningspersonen inte har nämnt barnet vid sin egen invandring eller om familjen kommer från ett land med bristfällig folkbokföringen eller där korruption förekommer. Det är exempel på situationer som behöva vägas in i en sammantagen bedömning, eftersom sådana faktorer typiskt sett minskar dokumentens bevisvärde. Vidare får vid bedömningen hänsyn tas till vilken dokumentation en sökande från ett visst land kan förväntas presentera.¹⁰

Att en helhetsbedömning alltid föregår beslutet att erbjuda en möjlighet till DNA-analys är något som har bekräftats vid de kontakter som utredningen haft med Migrationsverket.

Kravet på styrkt identitet och bevislätnadsregeln

För att uppehållstillstånd ska beviljas på grund av anknytning krävs som regel att den anhöriges identitet är styrkt. För att så ska anses vara fallet gäller som huvudregel att sökanden behöver kunna uppvisa giltigt pass. På grund av förhållandena i den sökandes hemland kan det ibland vara svårt eller omöjligt att skaffa fram dokument som klarlägger identiteten. I Migrationsöverdomstolens praxis har det utvecklats en bevislätnadsregel som innebär att identiteten hos en sökande förälder från ett land med ingen eller dåligt fungerande myndighetsstruktur i vissa fall endast behöver göras sannolik.¹¹

¹⁰ Migrationsverket, Handbok, Upphållstillstånd på grund av anknytning – Rätt till familjeåterförening (reviderad 2024-05-17).

¹¹ Se MIG 2012:1, MIG 2014:16 och MIG 2016:6.

Bevislätnadsregelns tillämpning förutsätter att det finns en DNA-analys som styrker personens föräldraskap till ett barn som sökanden uppges ha gemensamt med anknytningspersonen, att anknytningspersonen är barnets andra förälder och att föräldrarna levt i hushållsgemenskap innan anknytningspersonen kom till Sverige. Bevislätnadsregeln kan även tillämpas när sökanden är ett barn. I ett sådant fall räcker det att barnet gör sin identitet sannolik om en DNA-analys styrker att anknytningspersonen är barnets förälder och anknytningspersonen har levt i hushållsgemenskap med barnets andra förälder innan hon eller han kom till Sverige.

Antal DNA-analyser över tid m.m.

Antalet anknytningsärenden per år som DNA-analys använts i har varierat över tid sedan möjligheten infördes, se tabell 11.1.

Tabell 11.1 Ärenden med DNA-analys 2007–2024

År	Antal
2007	164
2008	259
2009	341
2010	238
2011	157
2012	4 435
2013	6 364
2014	3 831
2015	3 266
2016	1 773
2017	1 362
2018	4 155
2019	4 634
2020	1 875
2021	1 190
2022	972
2023	523
2024	544

Källa: Migrationsverket.

Enligt Rättsmedicinalverkets nuvarande taxa för rättsgenetiska analyser, som tillämpats från och med den 1 januari 2023, uppgår kostnaden för en s.k. förälderundersökning i ett anknytningsärende till 4 400 kronor. Till detta tillkommer i varje ärende en registreringsavgift om 4 200 kronor. Hur många undersökningar som aktualiseras i ett och samma ärende kan variera men enligt uppgift från Migrationsverket uppgick myndighetens snittkostnad per ärende under 2024 till 17 122 kronor. Totalt uppgick kostnaden för DNA-analyser i anknytningsärenden under det aktuella året till knappt 4,2 miljoner kr, se tabell 11.2.

Tabell 11.2 Kostnader för DNA-analys (inomstatlig)

Beloppen, som inte inkluderar utomstatliga kostnader, har avrundats till närmsta tusental

År	Kostnad
2007	3 178 000
2008	4 021 000
2009	3 695 000
2010	2 440 000
2011	1 146 000
2012	18 756 000
2013	27 533 000
2014	11 608 000
2015	11 373 000
2016	9 696 000
2017	11 012 000
2018	15 507 000
2019	11 574 000
2020	5 056 000
2021	2 963 000
2022	3 473 000
2023	4 195 000
2024	4 194 000

Källa: Migrationsverket.

Utredningen har även inhämtat uppgifter från Rättsmedicinalverket, vilka avviker något från de som inhämtats från Migrationsverket. Orsaken till detta har inte framgått men ett antagande från utredningens sida är att skillnaderna bottnar i olika sätt att definiera ett

ärende. Enligt de uppgifter som utredningen har inhämtat från Rättsmedicinalverket inkom under 2013 beställningar om DNA-analys från Migrationsverket i 2 408 ärenden, varvid cirka 45 000 analyser utfördes (4,5 personer per ärende). Under 2024 inkom beställning av DNA-analys i 208 ärenden. Totalt utfördes cirka 1 500 analyser (3,4 personer per ärende).

Enligt Rättsmedicinalverket har kostnaden för DNA-analyser minskat i takt med metodutvecklingen under de senaste decennierna. Under 2013 utfördes i snitt drygt 4 analyser per person. Eftersom analysmetoderna i dag ger mer DNA-information behövs i dag endast drygt 2 analyser per person. Samtidigt har, eftersom antalet ärenden har minskat kraftigt, overheadkostnaden blivit betydligt högre per ärende. Ett ärende från Migrationsverket (med 3 personer) som under 2014 kostade 6 200 kronor kostar därmed i dag 17 400 kronor i dag. Analyserna är avgiftsfinansierade.

11.4 Personuppgiftsbehandling vid DNA-analys

11.4.1 Allmänt om personuppgiftsbehandling

I regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna finns bl.a. regler om rätten till skydd för den personliga integriteten. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en, gentemot det allmänna, skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Rätten till skydd av personuppgifter regleras också i EU:s dataskyddsförordning, som har ett dubbelt syfte. Avsikten är dels att skapa förutsättningar för ett fritt flöde av personuppgifter inom EU, dels att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Förordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna men i vissa delar utformad på ett sätt som ger utrymme för kompletterande nationell reglering.

Begreppet personuppgifter innefattar varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Namn och personnummer är typiska exempel på personuppgifter men även andra uppgifter som kan användas för att identifiera en viss person omfattas.

För att personuppgiftsbehandling ska vara laglig krävs enligt dataskyddsförordningen att den sker med stöd av någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6 i förordningen. Dessa är i viss mån överlappande och viss behandling kan därmed omfattas av mer än en rättslig grund. Många gånger sker myndigheters personuppgiftsbehandling med stöd av artikel 6.1 första stycket c (behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige) eller artikel 6.1 första stycket e (behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning).

Vid behandling av känsliga personuppgifter måste särskilda krav vara uppfyllda (artikel 9 i dataskyddsförordningen). Med känsliga uppgifter avses personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

I skäl 41 i dataskyddsförordningen anges att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den. Regeringen har tidigare uttalat att vad som krävs i fråga om den rättsliga grundens tydlighet och precision får bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En allmänt hållen rättslig grund är tillräckligt vid behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten. Vid behandling av känsliga uppgifter krävs emellertid en mer precis grund som gör det möjligt att förutse intrånget.¹²

11.4.2 Utlänningsdatalagen m.m.

I lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning finns generella kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. Därutöver innehåller svensk rätt även kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter i författningar för särskilda sek-

¹² Prop. 2017/18:105 s. 51.

torer. För Migrationsverkets del är utlänningsdatalagen (2016:27), som kompletteras av utlänningsdataförordningen (2016:30), av särskilt intresse.

Utlänningsdatalagen syftar till att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling (1 §). Av 2 och 3 §§ utlänningsdatalagen framgår att lagen bl.a. omfattar Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet enligt utlänningslagen och utlänningsförordningen rörande exempelvis uppehållstillstånd. I 11–13 §§ regleras för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Av 11 § framgår bl.a. att Migrationsverket och utlandsmyndigheterna får behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden i verksamhet som avses i 2 och 3 §§. I 14 § regleras behandling av känsliga personuppgifter. Av bestämmelsens första stycke framgår att sådana uppgifter endast får behandlas för de ändamål som anges i 11 och 13 §§ om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen.

11.4.3 Migrationsverkets hemställan

Den 13 mars 2017 föreslog Migrationsverket i en hemställan till regeringen att bestämmelsen i 4 kap. 21 c § utlänningsförordningen skulle ändras för att tydliggöra de rättsliga förutsättningarna för överföring av personuppgifter från Migrationsverket till Rättsmedicinalverket som krävs för att Rättsmedicinalverket ska kunna utföra DNA-analyser i enlighet med regleringen i 13 kap. utlänningslagen.¹³ Bakgrunden till hemställan var att Datainspektionen, numera Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), i ett samrådsyttrande hade gjort bedömningen att bestämmelsen begränsade Migrationsverkets möjligheter att behandla personuppgifter genom att överföra dessa till Rättsmedicinalverket.¹⁴

¹³ Hemställan om ändring i utlänningsförordningen (2006:97), Ju2017/02513.

¹⁴ Se Datainspektionens samrådsyttrande den 22 december 2016, dnr 2343-2016.

11.4.4 Uttalanden i samband med utlänningsdatalagens anpassning till dataskyddsförordningen

I april 2017 gavs en utredare i uppdrag att lämna förslag på författningsändringar för att komplettera dataskyddsförordningen i utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen. I september 2017 överlämnade utredaren promemorian *En omarbetad utlänningsdatalag* (Ds 2017:45) till regeringen. I fråga om den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling inom utlänningsdatalagens tillämpningsområde gjordes i promemorian bedömningen att det rättsliga stödet för den personuppgiftsbehandling som Migrationsverket och utlandsmyndigheterna utför för att fullgöra sina skyldigheter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen när det gäller åldersbedömningar och DNA-analyser finns i artikel 6.1 e) i dataskyddsförordningen, eftersom behandlingen är nödvändig för att utföra den uppgift av allmänt intresse som anförtrots Migrationsverket inom ramen för utlänningslagstiftningen. Vidare gjordes bedömningen att den personuppgiftsbehandling som utförs av Migrationsverket vid en underrättelse till Rättsmedicinalverket om att en *åldersbedömning* ska ske utförs i enlighet med den primära ändamålsbestämmelsen i 11 § 1 utlänningsdatalagen och att utlänningsförordningens bestämmelser om vilka personuppgifter som ska finnas med i en sådan underrättelse utgör den sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnandet.¹⁵

Lagändringar för att anpassa utlänningsdatalagen till dataskyddsförordningen vidtogs under 2018. I samband med detta uttalade den dåvarande regeringen att den delade bedömningen i promemorian att den personuppgiftsbehandling som avses i utlänningsdatalagen täcks av de rättsliga grunderna i dataskyddsförordningen.¹⁶

11.4.5 Sekretessbrytande bestämmelser

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns regler om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och som reglerar tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligen eller

¹⁵ Ds 2017:45 s. 61 f.

¹⁶ Prop. 2017/18:254 s. 15 f.

på något annat sätt (3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen).

Av 37 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen framgår att sekretess gäller i verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Enligt bestämmelsen, som bl.a. tillämpas av Migrationsverket, gäller således ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för sekretess. Med uppgift om en enskilds personliga förhållanden avses t.ex. uppgifter om hälsotillstånd, religiös och politisk uppfattning.

I offentlighets- och sekretesslagen finns även sekretessbrytande bestämmelser som innebär att det i vissa fall är möjligt att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till enskilda och andra myndigheter (10 kap. offentlighets- och sekretesslagen). Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Vidare framgår av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen att en sekretesskyddad uppgift får lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

11.5 Överväganden och förslag

11.5.1 Regleringen om DNA-analys ska förtydligas på så sätt att det tydliggörs vilka krav som ska ställas på annan bevisning för att sådan analys ska anses obehövlig

Förslag: Regleringen om DNA-analys i 13 kap. 15 § utlänningslagen ska ändras på så sätt att det ska anges i bestämmelsen att Migrationsverket ska ge sökanden och den person till vilken anknytning åberopas tillfälle att få en DNA-analys utförd när det gäller det biologiska släktskap som åberopas i ansökan om sökanden inte genom annan utredning kunnat visa att det åberopade släktskapsförhållandet föreligger, och det inte utifrån redan befint-

lig utredning är uppenbart att det återopade släktskapsförhållandet inte föreligger. Genom ändringen tydliggörs vilka krav som ska ställas på annan återopad bevisning för att en DNA-analys ska anses obehövlig.

Vidare ska tillämpningsområdet för den aktuella regleringen utvidgas till att omfatta alla anknytningsärenden enligt 5 kap. utlänningslagen.

Möjligheten till DNA-analys infördes för att ge sökanden förutsättningar att bevisa biologiskt släktskap i ärenden där den övriga utredningen inte var tillräcklig för att ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning skulle kunna beviljas. Eftersom ordningen utformades på så sätt att den utgick från frivillighet bedömdes regleringen vid införandet inte stå i strid med skyddet för enskildas personliga integritet.

Enligt uppgift från Migrationsverket beviljades under 2024 uppehållstillstånd på grund av anknytning med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 3 och 3 a utlänningslagen i totalt 24 504 fall. Under samma år användes DNA-analys i 544 ärenden till en total kostnad om knappt 4,2 miljoner kronor.¹⁷ En slutsats som kan dras utifrån detta är att DNA-analys inte används i någon särskilt stor utsträckning. En annan slutsats som kan dras är att om DNA-analys skulle användas i betydligt större utsträckning, eller rent av göras till ett obligatoriskt inslag, i anknytningsärenden där biologiskt släktskap återopas skulle statens kostnader för dessa analyser sannolikt bli betydande.

Under januari 2025 beviljade Migrationsverket 1 331 uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Av dessa gavs 168 till personer med medborgarskap i Afghanistan, 106 till personer med medborgarskap i Syrien och 97 till personer med medborgarskap i Eritrea. De fjärde och femte vanligast förekommande medborgarskapslanden var Thailand (53) och USA (45). Under juni 2025 beviljades 1 284 uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Av dessa gavs 139 till personer med medborgarskap i Syrien, 114 till personer med medborgarskap i Afghanistan och 96 till personer med medborgarskap i Eritrea. De fjärde och femte vanligast förekommande medborgarskapslanden var Etiopien (46) och Thailand (44).

¹⁷ Kostnader till privata aktörer utelämnade.

Att ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan avse sökande från många olika länder innebär att omständigheterna i enskilda ärenden kan se mycket olika ut. Eftersom folkbokförings-systemen i olika länder skiljer sig åt kan inte minst möjligheterna att bevisa de omständigheter som åberopas till stöd för ansökan genom skriftliga handlingar variera kraftigt. För personer från länder med ordnad folkbokföring innebär det som utgångspunkt inte några större problem att med hjälp av skriftlig dokumentation styrka åberopade släktskapsförhållanden, eller ett åberopat äktenskap, och i dessa ärenden finns dessutom många gånger goda möjligheter för Migrationsverket att kontrollera åberopade handlingars äkthet. För personer med härkomst från länder med bristande folkbokföring, eller utbredd korruption, kan förhållandena i hemlandet däremot innebära betydande svårigheter när det gäller att skaffa fram nödvändig dokumentation, eller så kan det finnas skäl att ifrågasätta de dokument som finns.

I utredningens uppdrag ingår att överväga vilket behov som finns av att använda DNA-analys i större utsträckning och ta ställning till om, och i så fall hur, nuvarande regler bör ändras för att möjliggöra detta. Utredningen menar att införandet av ett strikt krav på DNA-analys för att styrka släktskap, utan att beakta redan befintlig utredning, inte bara skulle strida mot principen om fri bevisföring utan även kullkasta de resonemang som gjordes i samband med att möjligheten till DNA-analys infördes om att regleringen bygger på frivillighet (och därmed är godtagbar ur ett integritetsperspektiv). Vidare bedömer utredningen att ett sådant krav sannolikt inte sällan också skulle komma i konflikt med såväl regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp som skyddet för privatliv enligt Europakonventionen. I sammanhanget ska noteras att det av artikel 8.2 i Europakonventionen framgår att ett ingrepp i rätten till privatliv från en offentlig myndighet endast får göras om ett sådant ingrepp är nödvändigt med hänsyn till vissa tungt vägande motstående intressen från samhällets sida.

Av angivna skäl menar utredningen att DNA-analyser i anknytningsärenden även fortsatt ska bygga på frivillighet och att sådan analys endast bör användas som en sista utväg, när den övriga bevisningen inte räcker.

Även om utredningen således bedömer att något strikt krav på DNA-analys inte bör införas finns det enligt utredningens mening

anledning att i vissa avseenden tydliggöra regelverket i syfte att säkerställa att sådan analys kommer till användning i ärenden där det finns utrymme för tvivel gällande ett åberopat släktskap.

Att biologiskt släktskap är en omständighet som till skillnad från många andra omständigheter är möjlig att leda i nära nog full bevisning talar enligt utredningens mening för att ett högt beviskrav bör tillämpas i ärenden där ett sådant släktskap åberopas. Enligt utredningens mening talar detta för att det beviskrav som bör tillämpas i sådana ärenden är styrkt, något som i sin tur innebär att förhållandevis höga krav måste ställas på annan åberopad bevisning för att DNA-analys ska anses obehövlig. Detta bör enligt utredningens mening komma till uttryck i lagstiftningen.

Av angivna skäl föreslår utredningen att bestämmelsen i 13 kap. 15 § utlänningslagen ändras på så sätt att det i bestämmelsen anges att Migrationsverket ska ge sökanden och den person till vilken anknytning åberopas tillfälle att få en DNA-analys utförd när det gäller det biologiska släktskap som åberopas i ansökan, om *sökanden inte genom annan utredning kunnat visa att det åberopade släktskapsförhållandet föreligger* (och det inte är uppenbart att så inte är fallet). Som framgår av förslaget ska en förutsättning för att DNA-analys ska erbjudas vara att sökanden bedöms ha gjort tillräckliga ansträngningar för att uppfylla beviskravet. Vad som i detta hänseende kan krävas av sökanden kan förstås variera mellan olika ärenden.

Utredningens förslag innebär alltså inte att ett åberopat släktskap endast ska kunna bevisas genom DNA-analys. Normalt sett bör utgångspunkten i stället vara att det räcker med skriftlig dokumentation. Det förutsätter emellertid att det finns ett fullgott skriftligt underlag, att det finns anledning att sätta tilltro till dokumentationen och att det inte finns omständigheter i ärendet som ger anledning att tvivla på släktskapsförhållandena eller åberopade dokumenters äkthet.

Eftersom förslaget innebär att DNA-analys även fortsatt ska bygga på frivillighet och att ett erbjudande om sådan även fortsatt ska innebära en hjälp till sökanden i fall där det annars kan förväntas att ansökan kommer att avslås bedömer utredningen att förslaget varken strider mot regeringsformen eller Europakonventionens artikel 8.

I syfte att få till stånd en utökad användning av DNA-analys föreslår utredningen vidare att skyldigheten för Migrationsverket att

erbjuda DNA-analys ska utvidgas till att omfatta alla ärenden enligt 5 kap. utlänningslagen (i vilka biologiskt släktskap åberopas). Det innebär bl.a. att regleringen kommer att kunna tillämpas i ärenden som avser familjeåterförening mellan ensamkommande barn och föräldrar, en situation som inte omfattas av den nuvarande regleringen.

Utredningen har övervägt om möjligheten till DNA-analys bör utvidgas till att gälla även i andra anknytningsärenden än sådana som prövas enligt 5 kap. utlänningslagen. Eftersom effekten av en sådan ändring, inte minst kostnadsmässigt, framstår som mycket svår att beräkna lämnas emellertid inget sådant förslag. Något hinder mot att åberopa DNA-analys även i andra anknytningsärenden finns förstås inte, men det förutsätter då att sökanden själv tar ett sådant initiativ (och bekostar åtgärden).

Om utredningens förslag genomförs bedömer utredningen att användningen av DNA-analyser i anknytningsärenden procentuellt sett kommer att öka. Om de samlade insatser som gjorts och görs för att minska asylinvandringen till Sverige, och antalet beviljade uppehållstillstånd, får avsedd effekt är det emellertid något som kommer att minska de kostnadsmässiga effekterna av förslaget. Även sett till antalet ansökningar under senare år där sökanden har haft sitt ursprung i något av de länder där problem med bristande folkbokföring många gånger gör sig gällande bedömer utredningen att förslaget inte bör ge upphov till någon mer dramatisk ökning av antalet DNA-analyser. I sammanhanget måste enligt utredningens mening beaktas att redan dagens reglering innebär att Migrationsverket har en skyldighet att erbjuda DNA-analys när övrig utredning inte räcker och att förslaget endast innebär ett tydliggörande av beviskravet.

Förslaget innebär en viss risk för att oriktiga släktskapsförhållanden kan komma att upptäckas i högre grad än i dag, även i fall där berörda personer inte själva har varit medvetna om de verkliga släktskapsförhållandena (något som i sin tur kan leda till svåra situationer, inte minst för berörda barn). Att det finns barn som ovetandes inte är biologiska barn till sina föräldrar, och föräldrar som ovetandes inte är biologiska föräldrar till sitt barn, är emellertid något som Migrationsverket redan i dag möter i viss utsträckning och utredningen bedömer inte att den risken utgör ett tillräckligt skäl mot förslaget. Med detta sagt är det förstås viktigt att känslig information av aktu-

ellt slag förmedlas till berörda personer på ett professionellt och hänsynsfullt sätt.

11.5.2 Staten ska även fortsatt stå för kostnaden för DNA-analys

Förslag: Kostnaden för sådan DNA-analys i anknytningsärenden som regleras i 13 kap. 15 § utlänningslagen ska även fortsatt bäras av staten. Vidare ska tillämpningsområdet för bestämmelsen i 13 kap. 16 § utlänningslagen, som reglerar möjligheten att få ersättning för egna kostnader för sådan analys, utvidgas på ett sätt motsvarande vad som förslagits i fråga om 13 kap. 15 § utlänningslagen.

Kostnaden för provtagning, transport av prover och DNA-analys i sådana fall som regleras i 13 kap. 15 § utlänningslagen bärs i dag av staten. Enligt 13 kap. 16 § utlänningslagen finns också möjlighet för sökanden att i vissa situationer få ersättning för egna kostnader för sådan analys. Utredningen har övervägt om det i något avseende finns anledning att ändra på detta.

Vid bedömningen har utredningen beaktat att möjligheten till DNA-analys infördes av hänsyn till barnets bästa och i syfte att skydda barn mot att sammanföras med personer som inte är deras föräldrar.¹⁸ Utredningen har också beaktat att det när DNA-analys aktualiseras inte sällan är fråga om ärenden som rör personer i en på många sätt utsatt position.

I kommissionens riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet har kommissionen gett uttryck för uppfattningen att direktivet inte hindrar att medlemsstaterna ställer krav på bl.a. DNA-provtagning men att avgifterna för detta inte får vara så höga eller oproportionerliga att de skapar ett hinder för att utöva de rättigheter som tillerkänns enligt direktivet och därmed undergräver direktivets verkan. När eventuella avgifter fastställs har kommissionen ansett att medlemsstaterna bör ta hänsyn till den särskilda situation som flyktingar befinner sig i, och uppmanat medlemsstaterna

¹⁸ Prop. 2005/06:72 s. 69 f.

att själva bära kostnaderna för DNA-provtagning (i synnerhet om en sådan åläggs flyktingen eller dennes familjemedlemmar).¹⁹

I likhet med kommissionen bedömer utredningen att om en DNA-analys skulle innebära en kostnad för sökanden skulle det kunna innebära ett hinder för vissa personer att kunna fullfölja sin ansökan, och därmed ett hinder mot familjeåterförening. Vidare går det enligt utredningens mening inte att bortse från risken att syftet med de föreslagna lagändringarna, att säkerställa att DNA-analys erbjuds av Migrationsverket i fall när det råder tvekan om släktskapsförhållandena, i någon utsträckning skulle kunna motverkas om beslutet att erbjuda DNA-analys var förenad med en kostnad för sökanden. Utredningen ser också en risk för att en kostnad för DNA-analys skulle kunna leda till att sökande i större utsträckning väljer att bekosta en egen sådan analys utan Migrationsverkets inblandning, vilket skulle kunna komplicera bevisprövningen i vissa ärenden.

En ordning som innebär att en DNA-analys som utgångspunkt bekostas av sökanden skulle visserligen kunna utformas på så sätt att avsteg från huvudregeln skulle kunna göras när sökandens ekonomiska förmåga ger skäl för detta. Med beaktande av när DNA-analys normalt aktualiseras kan det emellertid antas att ett sådant undantag skulle behöva tillämpas relativt frekvent, vilket enligt utredningens mening gör att det kan ifrågasättas om de nya handläggningsmoment, utredningsåtgärder och bedömningar som en sådan ordning skulle aktualisera skulle vara motiverade sett till den förväntade kostnadsbesparingen.

Enligt uppgift från Rättsmedicinalverket är de DNA-analyser som utförs i anknytningsärenden avgiftsfinansierade vilket innebär att kostnaden per ärende delvis är beroende av ärendeinflödet. Enligt den prislista som gällde under 2014 togs för en föräldraundersökning ut en registreringsavgift om 1 400 kronor per ärende samt en analysavgift om 1 600 kronor per person. Enligt den prislista som gäller sedan den 1 januari 2023 tas för ett motsvarande ärende i dag ut en registreringsavgift om 4 200 kronor per ärende samt en analysavgift om 4 400 kronor per person. Det innebär att ett ärende med tre personer som under 2014 kostade 6 200 kronor i dag kostar 17 400 kronor.

¹⁹ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, COM/2014/0210 final.

Enligt uppgift från Rättsmedicinalverket, som vid sina beräkningar bl.a. utgått från rekryteringsbehovet vid ett ökat antal ärenden, skulle självkostnaden vid en årlig fördubbling av antalet DNA-analyser uppgå till 11 670 kronor. Vid en femdubbling skulle självkostnaden uppgå till 8 690 kronor och vid en tiodubbling skulle kostnaden uppgå till 7 660 kronor. Det innebär att även om antalet DNA-analyser ökar i antal till följd av utredningens förslag kommer kostnadsökningen för staten inte öka på motsvarande sätt. Även sett till detta bedömer utredningen att det finns skäl att även fortsatt låta staten stå för den aktuella kostnaden. Det är således vad som föreslås.

Vidare föreslår utredningen att tillämpningsområdet för den bestämmelse i 13 kap. 16 § utlänningslagen som ger möjlighet att få ersättning för egna kostnader för DNA-analys utvidgas på motsvarande sätt som föreslagits beträffande bestämmelsen i 13 kap. 15 § utlänningslagen.

11.5.3 Regleringen om personuppgiftsöverföring förtydligas

Förslag: Regleringen i 4 kap. 21 c § utlänningsförordningen ska ändras på så sätt att det tydligare ska framgå vilka uppgifter som ska överföras till Rättsmedicinalverket i samband med DNA-analys.

Enligt utredningens bedömning är den personuppgiftsbehandling som aktualiseras hos Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i samband med DNA-analys tillåten med stöd av artikel 6.1 första stycket e) i dataskyddsförordningen (uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning). Samtidigt kan det konstateras att bestämmelsen i 4 kap. 21 c § utlänningsförordningen är allmänt hållen (på så sätt att den personuppgiftsöverföring som regleras i bestämmelsen närmast är underförstådd) och att det inte framgår tydligt av bestämmelsen vilka personuppgifter som kan komma att behandlas av Migrationsverket i samband med en underrättelse till Rättsmedicinalverket om att en provtagning för DNA-analys ska genomföras. Även av integritetsskäl bedömer utredningen att det framstår som lämpligt att den personuppgiftsbehandling som kan aktualiseras i samband med en underrättelse om DNA-analys regleras på ett tydligare och mer precist sätt, inte minst för att öka förutsebarheten

för enskilda vars personuppgifter kan komma att behandlas med stöd av regleringen.

Av angivna skäl föreslår utredningen att bestämmelsen i 4 kap. 21 c § utlänningsförordningen utformas i enlighet med bestämmelsen i 4 kap. 21 d § utlänningsförordningen, som reglerar vilka uppgifter en underrättelse till Rättsmedicinalverket om en medicinsk åldersbedömning ska innehålla. Genom en sådan reglering bedömer utredningen även att regleringens sekretessbrytande verkan blir tydligare, på så sätt att det med större tydlighet kommer att framgå vilket uppgiftslämnande mellan berörda myndigheter som bestämmelsen möjliggör.

12 Anhöriginvandring för särskilda personkategorier

Utöver de allmänna reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. utlänningslagen innehåller den svenska utlänningslagstiftningen ytterligare regler om anhöriginvandring för särskilda personkategorier. Vissa av dessa har sin bakgrund i EU-direktiv, andra utgör rent nationella bestämmelser. Gemensamt för reglerna är att de innebär ytterligare undantag från den annars gällande huvudregeln att en utländsk medborgare behöver ha permanent uppehållstillstånd för att kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring.

I utredningens uppdrag ingår att, med vissa särskilt angivna undantag,¹ göra en översyn av samtliga regler för anhöriginvandring där anknytning åberopas till en person med uppehållstillstånd i Sverige. Något som utredningen särskilt ska ta ställning till är hur möjligheterna att vara anknytningsperson kan begränsas för personer med uppehållstillstånd i egenskap av varaktigt bosatt i en annan EU-stat. Utgångspunkten för utredningens arbete ska genomgående vara en stram reglering som inte går utöver vad som krävs enligt EU-rätten och som fortsatt respekterar Sveriges internationella åtaganden. Något som särskilt framhålls i direktiven är dock att det i undantagsfall kan finnas starka skäl att gå utöver miniminivåerna, t.ex. med hänsyn till behovet av en enhetlig och framför allt ändamålsenlig reglering, för att värna Sveriges attraktivitet som forsknings- och innovationsnation eller för att förhindra att regelverket påverkar Sveriges möjligheter att attrahera annan internationell kompetens negativt.

¹ Anhöriginvandring som har sin grund i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (SÖ 2001:68) omfattas emellertid inte. Inte heller ingår i uppdraget att se över reglerna om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till diplomatiska eller konsulära tjänstemän.

12.1 Personkategorier som omfattas av särskilda regler om anhöriginvandring

12.1.1 Arbetstagare

I 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen regleras uppehållstillstånd för familjemedlemmar till utlänningar som har beviljats nationellt uppehållstillstånd för arbete. Bestämmelsen infördes 2008 men redan innan dess var det praxis att familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare beviljades uppehållstillstånd, då med tillämpning av de allmänna reglerna om anhöriginvandring.

I betänkandet *Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser* (SOU 2006:87) bedömde Kommittén för arbetskraftsinvandring att familjemedlemmar till den som hade beviljats uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl borde beviljas uppehålls- och arbetstillstånd i samma utsträckning som tidigare. Kommittén framhöll att det var en grundläggande princip i svensk migrationspolitik att kärnfamiljen i så stor utsträckning som möjligt skulle hållas samman och bedömde också att en generös politik för medföljande familjemedlemmar innebar en konkurrensfördel för Sverige i förhållande till länder med en mer restriktiv sådan.² Regeringen delade kommitténs bedömning att familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för arbete borde kunna beviljas uppehållstillstånd i samma utsträckning som tidigare, men ansåg att det av tydlighets-skäl borde författningsregleras i vilka fall detta skulle kunna ske.³

Enligt regleringen i 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen får uppehållstillstånd ges till anknytningspersonens make eller sambo eller släkting i rakt nedstigande led till antingen anknytningspersonen eller maken/sambon, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år.

Sedan 2022 gäller enligt den aktuella bestämmelsen ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring.⁴ Kravet innebär att uppehållstillstånd för en familjemedlem endast får beviljas om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid en prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Vidare får undantag från försörjningskravet medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl.

² SOU 2006:87 s. 145 f.

³ Prop. 2007/08:147 s. 31.

⁴ Prop. 2021/22:134, bet. 2021/22:SfU22, rskr.2021/22:238.

Hur försörjningskravet ska tillämpas framgår av 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen, som anger att försörjningskravet är uppfyllt om anknytningspersonen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av familjemedlemmen. Arbetsrelaterad ersättning som lämnas tillfälligt under pågående anställning jämföras med lön. Inkomst från subventionerad anställning, ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller aktivitetsstöd får emellertid inte beaktas, och inte heller andra ersättningar med anledning av arbetslöshet.

Försörjningskravet är också uppfyllt om anknytningspersonen har inkomster från näringsverksamhet eller en förmögenhet som han eller hon kan försörja sig och familjemedlemmen på.

Något krav på att anknytningspersonen ska ha en lämplig bostad uppställs inte. Gällande detta anfördes i propositionen att syftet med att anknytningspersonen integrerats i samhället genom att bl.a. ha en bostad inte gjorde sig gällande på samma sätt vid anhöriginvandring till arbetskraftsinvandrare, som söker uppehållstillstånd från sitt hemland och kanske bara har för avsikt att arbeta en begränsad tid i Sverige, samt att svårigheten att i förväg skaffa en bostad redan utgjorde en anledning till att det kunde vara svårt att rekrytera arbetskraft till Sverige.⁵

Under 2024 beviljades 8 623 uppehållstillstånd för anhöriga till arbetstagare (förstagångsansökningar) med stöd av regleringen i 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen. Av inhämtad statistik framgår vidare att det under 2023 beviljades 10 912 sådana tillstånd och att antalet under 2022 uppgick till 12 640. Motsvarande siffror för åren dessförinnan var 12 742 (2021), 11 504 (2020) och 13 849 (2019).

Som framgår ger den aktuella bestämmelsen möjlighet att bevilja uppehållstillstånd även för äldre (dvs. vuxna) barn, vilket är en skillnad i förhållande till vad som gäller enligt anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen men i överensstämmelse med vad som gäller för EES-medborgare i fråga om uppehållsrätt för familjemedlemmar (se 3 a kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen). Av de totalt 8 623 uppehållstillstånd som beviljades under 2024 avsåg 147 tillstånd barn i åldersspannet 18–21 år. Under 2023 avsåg 171 tillstånd barn i det åldersspannet, och under 2022 uppgick antalet till 244. Under

⁵ Prop. 2021/22:134 s. 114.

samma år beviljades uppehållstillstånd för barn i åldersspannet 16–18 år i 177 (2024), 193 (2023) respektive 288 (2022) fall.

12.1.2 Forskare

I 5 b kap. 19 § utlänningslagen regleras anhöriginvandring kopplad till personer som beviljats uppehållstillstånd med stöd av reglerna i 5 b kap. utlänningslagen om uppehållstillstånd för forskning. Enligt bestämmelsen har sådana familjemedlemmar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 utlänningslagen (dvs. make/sambo och barn) som utgångspunkt rätt att beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Regleringen har sin bakgrund i student- och forskardirektivet.

Något hinder mot att uppställa ett försörjningskrav som villkor för att bevilja uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en forskare följer inte av direktivet. Något sådant krav har emellertid inte införts i den svenska regleringen.

I december 2024 lämnades i promemorian *Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter* (Ds 2024:31) vissa förslag i syfte att bl.a. förbättra de migrationsrättsliga förutsättningarna för utländska forskare, doktorander och seriösa studenter. Förslagen innebär bland annat att utländska forskare och doktorander snabbare ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd samt att sådana personer också ska ges större möjligheter att byta grund för uppehållstillstånd inifrån landet samt resa in i och ut ur landet under Migrationsverkets handläggning.

Av inhämtad statistik från Migrationsverket framgår att det under 2023 beviljades 786 uppehållstillstånd för anhöriga till forskare eller arbetssökande forskare (förstagångsansökningar) med stöd av den aktuella regleringen. Under 2022 beviljades 729 sådana tillstånd och under 2021 uppgick antalet till 791. Motsvarande siffror för åren dessförinnan var 560 (2020) respektive 849 (2019).

12.1.3 Personer med EU-blåkort

I 6 a kap. 10 § utlänningslagen finns regler om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer med s.k. EU-blåkort, ett tillstånd som på vissa villkor kan beviljas en utlänning som har ett anställningsavtal för högkvalificerad anställning i Sverige. Enligt bestäm-

melsen har sådana familjemedlemmar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 utlänningslagen (dvs. make/sambo och barn) som utgångspunkt rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Regleringen i 6 a kap. utlänningslagen har sin bakgrund i 2009 års blåkortsdirektiv⁶, som numera har ersatts av det nya blåkortsdirektivet. Sverige genomförde det nya blåkortsdirektivet genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2025.⁷

Sedan den 1 januari 2025 gäller ett försörjningskrav även vid anhöriginvandring kopplat till en person med EU-blåkort. Kravet innebär att det för att en familjemedlem till en EU-blåkortsinnehavare ska beviljas uppehållstillstånd krävs att EU-blåkortsinnehavaren kan försörja sig och familjemedlemmen. Försörjningskravet gäller inte vid prövningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl får undantag från kravet medges helt eller delvis.

I förarbetena till lagändringen konstaterades att det fanns skäl som både talade emot införande av ett försörjningskrav för den aktuella personkategorin och skäl som talade för att införa ett sådant krav. Ett skäl som enligt regeringen talade för att införa ett sådant krav var att det nationella systemet skulle bli mer enhetligt om samma regler gällde oavsett om det var fråga om en familjemedlem till en utlänning med EU-blåkort, ett ICT-tillstånd eller ett nationellt uppehållstillstånd för arbete. Detta bedömdes också kunna underlätta vid tillämpningen. Regeringen ansåg inte heller att det, även om EU-blåkortsinnehavare hör till den kategori av högkvalificerade arbetstagare som både EU och Sverige vill locka och behålla, fanns tillräckligt starka skäl för att i aktuellt hänseende även fortsatt särbehandla gruppen i förhållande till andra kategorier av arbetskraftsinvandrare.⁸

Hur försörjningskravet ska tillämpas framgår av 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen, som även tillämpas för anknytningspersoner med nationellt uppehållstillstånd för arbete och för personer med ICT-tillstånd.

Av inhämtad statistik från Migrationsverket framgår att det under 2023 beviljades 147 uppehållstillstånd för anhöriga till EU-blåkortsinnehavare (förstagångsansökningar) med stöd av den aktu-

⁶ Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

⁷ Prop. 2024/25:18, bet. 2024/25:SfU6, rskr. 2024/25:65.

⁸ Prop. 2024/25:18 s. 121 f.

ella regleringen. Under 2022 beviljades 118 sådana tillstånd och under 2021 uppgick antalet till 63. Motsvarande siffror för åren dessförinnan var 29 (2020) respektive 38 (2019).

12.1.4 Personer med ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse.

I 6 b kap. utlänningslagen finns regler om tillstånd för företagsintern förflyttning, s.k. ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse. Enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen ska, som utgångspunkt, sådana familjemedlemmar som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 utlänningslagen (dvs. make/sambo och barn) till en person som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Bestämmelsen har sin grund i ICT-direktivet.

Sedan 2022 gäller enligt den aktuella bestämmelsen ett försörjningskrav, varav följer att det för att uppehållstillstånd ska beviljas en familjemedlem krävs att anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Undantag från försörjningskravet får också medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

Hur försörjningskravet ska tillämpas framgår av 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen.

Av inhämtad statistik från Migrationsverket framgår att det under 2023 beviljades 361 uppehållstillstånd för anhöriga till personer med ICT-tillstånd (förstagångsansökningar) med stöd av den aktuella regleringen. Under 2022 beviljades 360 sådana tillstånd och under 2021 uppgick antalet till 298. Motsvarande siffror för åren dessförinnan var 206 (2020) respektive 170 (2019).

12.1.5 Personer med försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning samt näringsidkare

I 4 kap. 4 b § utlänningsförordningen, som inte har sin grund i EU-rätten utan utgör en nationell bestämmelse, regleras uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet (5 kap. 10 a utlänningslagen) eller på den grunden att utlänningen har sin försörj-

ning ordnad på annat sätt än genom anställning (5 kap. 5 § tredje stycket utlänningslagen).

Bestämmelsen ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för anknytningspersonens make eller sambo samt för barn under 18 år till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo. För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs att familjemedlemmen har sin försörjning ordnad under vistelsen. Detta tillämpas på så sätt att anknytningspersonen måste ha 100 000 kronor för make eller maka och 50 000 kronor för varje medföljande barn (för anknytningspersonen tillämpas ett krav motsvarande cirka 200 000 kronor).

Av inhämtad statistik från Migrationsverket framgår att det under 2023 beviljades 214 uppehållstillstånd för anhöriga (förstagångsansökningar) till egna företagare m.fl. Under 2022 beviljades 275 sådana tillstånd och under 2021 uppgick antalet till 270. Motsvarande siffror för åren dessförinnan var 211 (2020) respektive 225 (2019).

12.1.6 Studenter

Utlänningslagstiftningen innehåller flera bestämmelser som kan tillämpas för att bevilja uppehållstillstånd för familjemedlemmar till studenter. Rätten till uppehållstillstånd för sådana familjemedlemmar regleras inte i student- och forskardirektivet och de aktuella reglerna utgör således nationell reglering.

I 4 a kap. 6 § utlänningsförordningen finns regler om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till studerande inom högre utbildning. De familjemedlemmar som kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen är make eller sambo till anknytningspersonen och barn under 18 år till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo. För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs att familjemedlemmen har sin försörjning ordnad under vistelsen och inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

I 4 kap. 5 c § utlänningsförordningen regleras uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för studier på en uppdragsutbildning eller en specialiseringsutbildning för läkare eller tandläkare. Den anhörigkrets som omfattas av bestämmelsen motsvarar den i 4 a kap. 6 § utlänningsförordningen och även för denna grupp ställs krav på att familjemedlemmen ska ha

sin försörjning ordnad under vistelsen och inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Vidare förekommer att familjemedlemmar till studenter beviljas uppehållstillstånd för besök med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen.

I en granskningsrapport från november 2024 presenterade Riksrevisionen resultaten från en granskning av antagningssystemet för tredjelandsstudenter och organiseringen och finansieringen av deras utbildning. Enligt rapporten visade granskningen att studenterna presterar väl och utgör en viktig rekryteringsbas för forskning och arbete i Sverige. Dock bedömdes Migrationsverkets kontroll av anhöriga till studenter ha vissa brister. Enligt rapporten finns incitament för personer att utnyttja systemet för andra ändamål än de avsedda. Det förekommer exempelvis att Sverige i andra länder marknadsförs som ”kom två betala för en” eftersom anhöriga är avgiftsbefriade om de väljer att studera. I rapporten görs bedömningen att det är viktigt att Migrationsverket genomför effektiva kontroller. Samtidigt konstateras att Migrationsverkets information kring hur anhöriga till studenter ska handläggas är knapphändig och att de rutiner som handläggare hänvisas till är utformade för andra typer av anknytningsärenden. Rapporten utmynnar bl.a. i rekommendationen att Migrationsverket bör säkerställa att myndigheten har ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma den återopade anknytningen i ärenden som gäller uppehållstillstånd för anhöriga till studenter.⁹

I promemorian *Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter* (Ds 2024:31) som överlämnades till regeringen i december 2024 lämnas förslag som bl.a. syftar till att motverka att uppehållstillstånd för studier missbrukas.

Av inhämtad statistik från Migrationsverket framgår att det under 2023 beviljades 4 020 uppehållstillstånd för medsökande till studerande (förstagångsansökningar). Under 2022 beviljades 3 745 sådana tillstånd och under 2021 uppgick antalet till 3 425. Motsvarande siffror för åren dessförinnan var 2 823 (2020) respektive 3 094 (2019).

⁹ Riksrevisionen, Granskningsrapport, *Tredjelandsstudenter i högskolan – antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildning*, RiR 2024:21.

12.1.7 Personer med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat

Bestämmelser om varaktigt bosatta i Sverige finns i 5 a kap. utlänningslagen. Regleringen har sin bakgrund i VABO-direktivet, som ger tredjelandsmedborgare som har vistats under en längre tid i en medlemsstat en särskild rättslig ställning och därmed rättigheter som liknar de som tillkommer unionsmedborgare. Av direktivet följer bl.a. att den som har ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat på vissa villkor har rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat.

Av artikel 16.1 i direktivet följer att om en varaktigt bosatt utövar sin rätt till bosättning i en andra medlemsstat ska sådana familjemedlemmar som uppfyller villkoren i artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet (dvs. make och maka samt underåriga barn) tillåtas medfölja eller förena sig med den varaktigt bosatta, *om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten*. Den andra medlemsstaten har i en sådan situation rätt att anmoda familjemedlemmarna att bl.a. visa upp bevis på att de har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att de ska kunna försörja sig själva och sina familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten, eller att den varaktigt bosatta har sådana tillgångar och försäkringar för dem, samt en sjukförsäkring som omfattar alla risker i den andra medlemsstaten. Medlemsstaterna ska bedöma dessa tillgångar med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och pensioner (artikel 16.4). Om familjen inte redan var bildad i den första medlemsstaten ska bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet gälla (artikel 16.5).

Regler om när uppehållstillstånd får ges till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och anhöriga till en sådan utlänning finns i 4 kap. 9 och 16 a §§ utlänningsförordningen. I 4 kap. 16 a § utlänningsförordningen föreskrivs att om en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat uppfyller något av villkoren i 4 kap. 9 § första stycket utlänningsförordningen för att själv beviljas uppehållstillstånd i Sverige har även dennes familjemedlemmar rätt till uppehållstillstånd här. Upppehållstillstånd ska beviljas i samma omfattning som för den varaktigt bosatta som utlänningsförfarandet har anknytning till.

Den anhörigkrets som omfattas av bestämmelsen i 4 kap. 16 a § utlänningsförordningen anges genom hänvisning till bestämmelsen i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (som reglerar vad som avses med familjemedlem till en EES-medborgare vid tillämpningen av reglerna om uppehållsrätt i 3 a kap. utlänningslagen). Det innebär att anhörigkretsen bl.a. omfattar make eller sambo, släktingar i rakt nedstigande led till anknytningspersonen eller dennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år, samt släktingar i rakt uppstigande led till anknytningspersonen eller till dennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning. Något krav på att familjen bildats redan i den första EU-staten uppställs inte (se MIG 2018:5). Inte heller uppställs i bestämmelsen något försörjningskrav.

För personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och deras anhöriga beviljas normalt uppehållstillstånd för fem år (4 kap. 10 och 16 a §§ utlänningsförordningen).

Av inhämtad statistik från Migrationsverket framgår att det under 2023 beviljades 2 456 uppehållstillstånd för makar/sambor/barn till personer med status som varaktigt bosatt i annan EU-stat (förstagångsansökningar) respektive 94 tillstånd för föräldrar/barn över 21 år till sådana personer (även detta förstagångsansökningar). Under 2022 beviljades 3 195 respektive 66 sådana tillstånd och under 2021 uppgick antalet till 2 218 respektive 41. Motsvarande siffror för åren dessförinnan var 1 924 och 32 (2020) respektive 3 897 och 48 (2019).

Risker i ärendeslaget

Enligt en analysrapport från Migrationsverket från 2023 ökade ärendeslaget uppehållstillstånd för personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat mellan 2011 och 2021 från 779 ansökningar till 7 245 ansökningar. I rapporten noteras särskilt att regleringen bygger på EU-direktiv men att Sverige har valt att inte tillämpa något försörjningskrav eller begränsning i fråga om var en familj ska ha etablerats för att familjemedlemmar ska kunna ansluta till en arbetstagare i Sverige. Enligt rapporten har det kommit signaler om missbruk inom processen och exploatering av arbetstagare från såväl handläggande personal inom Migrationsverket som från externa aktörer och myndighetssamverkan. Enligt rapporten ser Migrationsverket

sammantaget stora familjer med låga inkomster samt osäkra anställningar vilket indikerar en ekonomisk utsatthet, en utsatthet som bedöms öka risken för att utnyttjas på arbetsmarknaden.

I rapporten rekommenderas bl.a. att förutsättningarna för att införa samma typ av kontroller som inom de särskilda kontrollbranscherna i den vanliga arbetstillståndsprocessen för även personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ses över samt att processerna bör samverka i större utsträckning för att säkerställa kompetensöverföring.

Något som särskilt lyfts i rapporten är att uppehållstillstånd för en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat normalt utfärdas för fem år och att några efterkontroller normalt inte sker under tillståndsperioden. När familjemedlemmar ansöker om anknytning utreds om arbetstagaren har en aktuell anställning men något försörjningskrav uppställs inte. Inte heller finns möjlighet att göra DNA-test för att säkerställa släktskapsrelationer.

Något som enligt rapporten delvis skulle kunna förklara den stora ökningen i antalet ansökningar inom ärendekategorin är den förändring som under 2018 skedde i bedömningen av uppehållstillstånd enligt aktuell reglering till följd av att Migrationsöverdomstolen konstaterat att det inte föreligger något krav på att familjen ska ha bildats redan i den första EU-staten för att familjemedlemmar ska kunna beviljas uppehållstillstånd i Sverige (MIG 2018:5). Enligt rapporten kan den kraftiga ökningen inom ärendeslaget tyda på att förändringar i förutsättningarna för prövningen har bidragit till att fler vill ansöka om tillstånd i Sverige.

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2024 angavs att myndigheten skulle vidta åtgärder i handläggningen för att öka kvaliteten och motverka missbruk i ärenden som rör uppehållstillstånd i Sverige för personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat. För att motverka missbruk av regelverket skulle Migrationsverket också prioritera kontroller i handläggningen av sådana ärenden. Resultatet redovisades i september 2024 i rapporten *Åtgärder för att öka kvaliteten och motverka missbruk i ärenden gällande varaktigt bosatta* (dnr 1.1.1.2-2024-11286). I rapporten anges bl.a. att kvaliteten i prövningen ska stärkas på olika sätt, bl.a. genom en uppdaterad ansökningsblankett, samarbete med utlandsmyndigheter, nya utredningsmallar, arbete med indikationsbaserade kontroller och samarbete med andra delprocesser. Enligt rapporten har, eftersom

uppehållstillstånd i aktuella ärenden ofta är långa, möjligheten att göra efterkontroller undersökts varvid bedömningen dock gjort att det saknas lagstöd för systematiska efterkontroller i alla ärenden om varaktigt bosatta.

12.1.8 Personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

Massflyktsdirektivet genomfördes i svensk rätt 2003.¹⁰ Bestämmelserna överfördes senare, i huvudsak oförändrade, till 21 kap. utlänningslagen.

I 21 kap. 4 § utlänningslagen finns regler om uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för familjemedlemmar till en person som beviljats sådant tillstånd i Sverige. Av bestämmelsens första stycke framgår att ett sådant tillstånd får ges till den som är gift eller sambo med en person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, samt till ogifta barn till antingen den som beviljats tillståndet eller till den person som den som beviljats tillstånd är gift eller sambo med. I andra stycket anges att uppehållstillstånd också får ges till vissa andra nära anhöriga, nämligen sådana som avses i 5 kap. 3 § första stycket 4 och andra stycket utlänningslagen.

Sedan den aktuella regleringen infördes har de bestämmelser som hänvisningen i andra stycket vid införandet avsåg flyttats (den aktuella regleringen hittas numera i 5 kap. 3 a § första stycket 2 och tredje stycket utlänningslagen). Hänvisningen har emellertid inte ändrats, vilket Migrationsverket i en hemställan till regeringen har påtalat som ett problem.¹¹

Något uttryckligt krav på att familjen ska ha funnits redan i ursprungslandet eller splittrats på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen (jfr artikel 15) uppställs inte i den svenska regleringen. När regleringen i 21 kap. utlänningslagen infördes angavs emellertid i förarbetena att uttrycket ”får” i bestämmelsen användes för att uttrycka den principiella rätten till återförening, men bedömdes också nödvändigt eftersom rätten till återförening skulle vara avhängig av att familjemedlemmarna själva var i behov av till-

¹⁰ Prop. 2001/02:185, bet. 2002/03:SfU4, rskr. 2002/03:47.

¹¹ Hemställan om lagändring med anledning av genomförande av massflyktsdirektivet, Ju2022/01262.

fälligt skydd och att familjen hade splittrats som en följd av situationen i ursprungslandet eller i ursprungsregionen.¹²

I 21 kap. 3 § utlänningslagen har regeringen bemyndigats att meddela föreskrifter om att ytterligare kategorier av fördrivna personer utöver dem som omfattas av Europeiska unionens rådsbeslut får ges uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, om dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion. Föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet ska anmälas till riksdagen genom en särskild skrivelse inom tre månader. Genom införandet av en bestämmelse i 4 kap. 19 h § utlänningsförordningen har den krets som direktivet kan tillämpas på vidgats.

Av inhämtad statistik från Migrationsverket framgår att det under 2023 beviljades 121 uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för anhöriga med stöd av den aktuella regleringen (förstagångsansökningar). Under 2022 beviljades 83 sådana tillstånd.

12.2 Överväganden och förslag

12.2.1 Inledande anmärkningar och överväganden

I utredningens uppdrag ingår att se över all anhöriginvandring där anknytning återopas till en person som har uppehållstillstånd i Sverige, med vissa undantag, och föreslå ändringar som innebär att regelverket anpassas till de miniminivåer som följer av EU-rätten. I direktiven framhålls dock särskilt att det i vissa fall kan finnas starka skäl att gå utöver miniminivåerna, bl.a. för att förhindra att regelverket påverkar Sveriges möjligheter att attrahera internationell kompetens negativt.

Utredningen kan konstatera att den invandring som ger upphov till den antalsmässigt största följdinvandringen till Sverige i form av anhöriginvandring inte är asylinvandringen utan arbetskraftsinvandringen (se avsnitt 12.1.1 ovan). Mot den bakgrunden har utredningen övervägt om det finns anledning att skärpa framför allt regleringen i 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen, exempelvis genom att införa en väntetid eller andra skärpande krav av det slag som föreslagits i kapitel 6. Utredningen bedömer emellertid att sådana skärpningar

¹² Prop. 2001/02:185 s. 119.

skulle kunna drabba Sveriges kompetensförsörjning negativt på ett svåröverblickbart sätt.

I februari 2024 gav regeringen i uppdrag åt Migrationsverket och flera andra myndigheter att i samverkan identifiera och adressera problem kopplade till att attrahera, etablera och behålla högkvalificerad internationell kompetens och annan utländsk arbetskraft som är viktig för Sveriges konkurrenskraft i Sverige samt att stärka samordningen av statliga myndigheters processer och arbete på detta område. Uppdraget, som ska samordnas och rapporteras av Tillväxtverket, ska långsiktigt bidra till att stärka svensk konkurrenskraft och tillväxt genom att underlätta för bl.a. företag att anställa utländsk arbetskraft med efterfrågad kompetens. Genom uppdraget ska myndigheterna också bidra till att den arbetskraft som kommer till Sverige, inklusive medföljande familjer, snabbare kommer in i samhället och väljer att etablera sig i landet. Målgruppen är främst utländska individer med högkvalificerad kompetens, inklusive forskare och studenter, och annan utländsk arbetskraft som är viktig för Sveriges konkurrenskraft men även hemvändande svenska medborgare omfattas. Målet med uppdraget är att statliga myndigheters insatser ska bli bättre samordnade och förutsägbara samt utgöra en effektiv helhet i frågor som rör individers etablering och Sveriges attraktionskraft för, samt regioners arbete med att behålla, internationell kompetens.¹³

Under 2024 införde Migrationsverket en ny modell för arbetsmarknadsärenden som innebär en segmentering efter yrken och branscher för att kunna möta uppdraget att främja högkvalificerad arbetskraft. Modellen gör det möjligt att prioritera vissa segment, identifiera nödvändiga utvecklingsinsatser, allokera rätt resurser och att ge riktat stöd till arbetsgivare. En annan viktig komponent är att genom initial screening bedöma huruvida ansökan är komplett. För högkvalificerad arbetskraft (anställning inom yrkesområde 1–3) har Migrationsverket infört ett servicelöfte om beslut inom 30 dagar förutsatt att ansökan är komplett. För högkvalificerad arbetskraft uppgick den genomsnittliga handläggningstiden under 2024, för kompletta ansökningar, till 18 dagar (utan skillnad mellan könen). I kompletta ärenden fick 87 procent beslut inom 30 dagar.¹⁴

¹³ Uppdrag om att stärka samordning kopplat till Sveriges möjligheter att attrahera och behålla högkvalificerad internationell kompetens och annan utländsk arbetskraft som är viktig för Sveriges konkurrenskraft, dnr KN2024/00521.

¹⁴ Migrationsverkets årsredovisning 2024.

I Migrationsverkets regleringsbrev anges att Migrationsverket ska främja högkvalificerad arbetskraftsinvandring samt annan utländsk arbetskraft som är viktig för Sveriges konkurrenskraft och vidta åtgärder för att förbättra Sveriges möjligheter att attrahera och behålla internationell kompetens. Åtgärderna ska bidra till snabba och smidiga tillståndprocesser samt en god service till arbetsgivare.¹⁵

Även om utredningen inte kan se något hinder mot att införa exempelvis en väntetid vid anhöriginvandring kopplad till arbetskraftsinvandrare med nationellt arbetstillstånd bedömer utredningen att det är svårt att överblicka hur den typen av krav skulle påverka Sveriges kompetensförsörjning. Sett till att arbetskraftsinvandrare och deras familjemedlemmar inte sällan ansöker om uppehållstillstånd gemensamt ser utredningen en tydlig risk för att ett sådant krav skulle kunna påverka Sveriges konkurrenskraft negativt. Sett till detta och de samlade insatser som för närvarande görs för att Sverige ska kunna attrahera, etablera och behålla internationell kompetens, liksom kommittédirektiven, har utredningen valt att inte lämna något dylikt förslag. Utredningen stannar vid att konstatera att den anhöriginvandring som kan kopplas till arbetskraftsinvandringen står för en betydande del av den totala invandringen till Sverige, vilket innebär att skärpande krav för den gruppen sannolikt skulle ge en mer märkbar effekt än motsvarande krav för andra grupper.

I avsnitt 12.2.2 föreslår utredningen dock en åtstramning av den anhörigkrets som ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med nationellt uppehållstillstånd för arbete. Av skäl som redovisas där bedömer utredningen att den skärpningen bör få mer begränsad betydelse för Sveriges kompetensförsörjning.

12.2.2 Anhörigkretsen som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med nationellt uppehållstillstånd för arbete ska begränsas

Förslag: Anhörigkretsen som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med tidsbegränsat nationellt uppehållstillstånd för arbete med stöd av 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen ska begränsas till make, sambo och barn under 18 år.

¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket.

Vidare ska, för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas för ett barn som inte är anknytningspersonens och dennes makes eller sambos gemensamma barn, ställas krav på att anknytningspersonen eller maken eller sambon är vårdnadshavare för barnet.

Enligt utredningens direktiv ska rätten till familjeåterförening för en vuxen person som utgångspunkt begränsas till make, sambo och barn under 18 år. Det är också vad som i huvudsak följer av familjeåterföreningsdirektivet (låt vara att direktivet inte omfattar sambor) och en avgränsning som redan i dag gäller vid anhöriginvandring kopplad till blåkortsinnehavare, personer med ICT-tillstånd och personer med uppehållstillstånd för forskning. Däremot ger dagens regler större möjligheter till anhöriginvandring för anknytningspersoner med nationellt uppehållstillstånd för arbete.

Utredningen kan inte se några tungt vägande skäl för att även fortsatt särbehandla den aktuella gruppen i förhållande till andra grupper i det aktuella avseendet, inte minst i förhållande till sådana kategorier av arbetstagare som omfattas av särskilda regler i EU-direktiv. Utredningen föreslår därför att den anhörigkrets som ska ha möjlighet att beviljas uppehållstillstånd enligt 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen begränsas till make, sambo och barn under 18 år.

Fördelar som utredningen kan se med förslaget är att det kommer att öka enhetligheten i regleringen, och även minska de tröskeleffekter för medföljande familjemedlemmar som i dag kan uppstå när anknytningspersonen beviljas permanent uppehållstillstånd (och därmed i stället omfattas av regleringen i 5 kap. utlänningslagen). Även om förslaget innebär en viss försämring för den aktuella gruppen jämfört med den nuvarande regleringen bedömer utredningen inte att det är fråga om en försämring som på något mer påtagligt sätt bör påverka Sveriges förmåga att attrahera internationell kompetens. Vid bedömningen har utredningen beaktat att uppehållstillstånd för äldre barn till arbetskraftsinvandrare beviljas i relativt begränsad omfattning.

Vidare föreslår utredningen, i enlighet med vad som i avsnitt 7.2.2 föreslagits för andra situationer som berör barn, att det för att uppehållstillstånd ska beviljas för ett barn som inte är anknytningspersonens och dennes makes eller sambos gemensamma barn ska krävas att anknytningspersonen eller maken eller sambon är vårdnadshavare för barnet. Förslaget syftar till att regleringen ska vara enhetlig och

bedöms ha begränsad negativ effekt för berörda personer och för Sveriges kompetensförsörjning.

12.2.3 Försörjningskravet vid anhöriginvandring kopplad till arbetskraftsinvandring

Förslag: I likhet med vad som föreslagits för sådana anknytnings-situationer som regleras i 5 kap. utlänningslagen ska försörjningskravet vid anhöriginvandring för anknytningspersoner med EU-blåkort, ICT-tillstånd eller nationellt uppehållstillstånd för arbete gälla även vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Vid prövningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd ska det vara möjligt att beakta även familjemedlemmens och andra hushållsmedlemmars försörjningsförmåga. Undantag från kravet ska även fortsatt kunna göras vid särskilda skäl, både vid en förstagångsansökan och vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Utredningen har i avsnitt 6 föreslagit att försörjningskravet vid sådan anhöriginvandring som regleras i 5 kap. utlänningslagen som utgångspunkt ska tillämpas även vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Även när anknytningspersonen är arbetskraftsinvandrare menar utredningen att det är rimligt att kräva att familjen klarar sin försörjning under hela tillståndstiden, dvs. att försörjningskravet även ska gälla som villkor för förlängning av en familjemedlems tillstånd. Det gäller även om risken för att så inte skulle vara fallet typiskt sett får anses vara mindre i fall som rör arbetskraftsinvandrare, sett till gällande lönekrav för bl.a. arbetstillstånd. Utredningen föreslår därför att försörjningskravet även i fall när personen har EU-blåkort, ICT-tillstånd eller nationellt uppehållstillstånd för arbete som utgångspunkt ska gälla också vid prövningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning men att det vid en sådan prövning, i enlighet med vad som föreslagits i fråga om försörjningskravet enligt 5 kap. utlänningslagen, ska vara möjligt att beakta även andra familjemedlemmars försörjningsförmåga. Förslaget ska ses mot bakgrund av att även reglerna om anhöriginvandring för personer med EU-blåkort och ICT-tillstånd ytterst styrs av EU-rätten, och att det av bakomliggande direktiv framgår att familjeåter-

föreningsdirektivets regler i stor utsträckning ska gälla även i dessa situationer. Utredningen ser inte skäl att införa en särskild reglering för personer med nationellt uppehållstillstånd för arbete i det här avseendet utan föreslår att samma försörjningskrav även fortsatt ska gälla för dessa personer som för personer med EU-blåkort eller ICT-tillstånd.

Vidare bedömer utredningen att det även fortsatt bör finnas möjlighet att göra undantag från försörjningskravet vid särskilda skäl, en bedömning som i fråga om personer med EU-blåkort eller ICT-tillstånd ytterst bottnar i att familjeåterföreningsdirektivet, med vissa undantag, ska tillämpas även i sådana situationer. I fråga om personer med nationellt uppehållstillstånd för arbete bedömer utredningen att det i och för sig finns större utrymme för en mer strikt tillämpning av försörjningskravet. Samtidigt bedömer utredningen att det med hänsyn tagen till hur sällan undantaget kan förväntas aktualiseras (sett till gällande lönekrav) och att det inte kan uteslutas att det skulle kunna uppstå situationer där en avsaknad av möjligheten att göra undantag från kravet skulle kunna få oönskade effekter även fortsatt bör finnas en sådan möjlighet. I sammanhanget noteras särskilt att det när försörjningskravet för den aktuella gruppen infördes framhölls att avsikten var att undantag endast skulle göras i fall där det framstod som orimligt att ett försörjningskrav uppställdes, exempelvis om försörjningskravet i ett enskilt fall skulle bedömas stå i strid med Sveriges internationella åtaganden (t.ex. det turkiska associeringsavtalet), om en arbetskraftsinvandrare efter en viss tids arbete i Sverige (t.ex. på grund av en arbetsplatsolycka) skulle bli delvis arbetsoförmögen eller om två makar med medföljande barn tillsammans ansökte om arbetstillstånd och hade löner som var för sig men inte sammantaget understeg försörjningskravet.¹⁶

Av angivna skäl föreslår utredningen att det även fortsatt ska finnas möjlighet att göra undantag från försörjningskravet för personer med nationellt uppehållstillstånd för arbete, EU-blåkortsinnehavare och personer med ICT-tillstånd, vid särskilda skäl.

¹⁶ Prop. 2021/22:134 s. 114.

12.2.4 Regleringen om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat anpassas till minimikraven i VABO-direktivet

Förslag: För att uppehållstillstånd ska beviljas en familjemedlem till en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat med stöd av regleringen i 4 kap. 16 a § utlänningsförordningen ska det krävas att familjen bildats redan i den första EU-staten. Vidare ska möjligheten att bevilja uppehållstillstånd begränsas till att avse make, sambo och barn under 18 år. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas för ett barn som inte är anknytningspersonens och dennes makes eller sambos gemensamma barn, ska krävas att anknytningspersonen eller maken eller sambon är vårdnadshavare för barnet. Det ska också uppställas ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening, som ska tillämpas även vid prövningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Undantag ska kunna göras från försörjningskravet vid särskilda skäl.

Enligt artikel 16.1 i VABO-direktivet ska, om en varaktigt bosatt utövar sin rätt till bosättning i en andra medlemsstat och om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten, sådana familjemedlemmar som uppfyller villkoren i artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet tillåtas medfölja eller förena sig med den varaktigt bosatta. Om familjen inte redan var bildad i den första medlemsstaten ska bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet gälla (artikel 16.5). Enligt artikel 16.4 finns möjlighet att uppställa ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening.

Bestämmelsen i 4 kap. 16 a § utlänningsförordningen om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ger möjlighet för en vid krets av anhöriga att beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Något krav på att familjen ska ha bildats redan i den första EU-staten uppställs inte och inte heller något försörjningskrav. Den svenska regleringen är således i flera avseenden mer generös än vad som krävs enligt direktivet.

I utredningens uppdrag ingår särskilt att se över regleringen om anhöriginvandring för personer med uppehållstillstånd i egenskap

av varaktigt bosatt i en annan EU-stat. Mot den här bakgrunden, och sett till de risker som den nuvarande ordningen har förknippats med, bedömer utredningen att det finns skäl att ändra regleringen i 4 kap. 16 a § utlänningsförordningen på så sätt att den blir mer anpassad efter minimikraven i VABO-direktivet. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen begränsas till att omfatta make, sambo och barn under 18 år samt att det föreskrivs att en tillämpning av bestämmelsen ska förutsätta att det är fråga om en familj som bildats redan i den första EU-staten. Vidare föreslår utredningen, i enlighet med vad som i avsnitt 7.2.2 föreslagits för andra situationer som berör barn, att det för att uppehållstillstånd ska beviljas för ett barn som inte är anknytningspersonens och dennes makes eller sambos gemensamma barn ska krävas att anknytningspersonen eller maken eller sambon är vårdnadshavare för barnet. Även detta bedöms förenligt med artikel 16.1 i VABO-direktivet.

Av samma skäl, dvs. i syfte att anpassa den aktuella regleringen efter VABO-direktivet och komma till rätta med de problem som den nuvarande regleringen har förknippats med, föreslås att ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring ska gälla även enligt regleringen i 4 kap. 16 a § utlänningsförordningen. I detta sammanhang noterar utredningen att den bestämmelse i VABO-direktivet som ger möjlighet att uppställa ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening i en andra medlemsstat (artikel 16.4) har en delvis annorlunda konstruktion än artikel 7 i familjeåterföreningsdirektivet. Utredningen föreslår därför att kravet utformas med utgångspunkt i det krav som enligt 5 a kap. 2 § utlänningslagen gäller för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, dvs. som ett krav på att anknytningspersonen, eller utlänningen, *fullt ut ska kunna försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda*, och att kravet ska tillämpas på samma sätt.

För att undvika oönskade resultat i enskilda fall och för att åstadkomma en enhetlig reglering föreslår utredningen att det, i enlighet med vad som föreslagits i fråga om flera andra försörjningskrav vid anhöriginvandring, ska vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet om det finns särskilda skäl.

Av artikel 22.1 i VABO-direktivet framgår att till dess att en tredjelandsmedborgare har uppnått ställning som varaktigt bosatt får den andra medlemsstaten vägra att förnya eller återkalla uppe-

hållstillståndet bl.a. om villkoren i artikel 16 inte längre uppfylls. I likhet med vad som föreslagits för andra anknytningssituationer föreslår utredningen därför att försörjningskravet även ska tillämpas vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

För relationer som inte etablerats i den första EU-staten innebär förslaget att familjemedlemmens ansökan om uppehållstillstånd kommer att få prövas enligt de allmänna reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. utlänningslagen, en ordning som utredningen bedömer stämmer överens med artikel 16.5 i VABO-direktivet och som även möjliggörs genom de förslag som utredningen lämnar i kapitel 6.

Utredningen ser inte tillräckliga skäl att komplicera regelverket ytterligare genom att införa även ett krav på sjukförsäkring som villkor för anhöriginvandring i aktuella fall. Detta dels eftersom de anhöriga som kommer att kunna beviljas uppehållstillstånd med stöd av den föreslagna regleringen är anhöriga som innan flytten till Sverige har haft ett familjeliv med anknytningspersonen i ett annat EU-land (med ett eget socialförsäkringssystem), dels eftersom det är fråga om en grupp som typiskt sett beviljas uppehållstillstånd i Sverige med långa giltighetstider.¹⁷

12.2.5 Ett försörjningskrav vid anhöriginvandring införs för forskare

Förslag: Ett försörjningskrav ska gälla för att uppehållstillstånd ska beviljas en familjemedlem till en forskare med stöd av regleringen i 5 b kap. utlänningslagen. Kravet ska vara utformat som ett krav på att familjemedlemmen har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden. Undantag ska kunna göras vid särskilda skäl.

I dag gäller ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring inte bara enligt de allmänna reglerna i 5 kap. utlänningslagen utan även enligt flera specialbestämmelser. Inget försörjningskrav ställs emellertid upp som villkor för sådan anhöriginvandring som regleras i 5 b kap. 19 § utlänningslagen (dvs. när anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd för bl.a. forskning). Detta trots att något

¹⁷ Se 4 kap. 10 och 16 a §§ utlänningsförordningen.

hinder mot att ställa upp ett sådant krav inte föreligger enligt student- och forskardirektivet.

Enligt lönestatistik från Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) uppgick under 2023 medellönen för postdoktorander, samtliga redovisade inriktningar, till 39 071 kronor (39 250 kronor för kvinnor och 38 865 kronor för män). Medianlönen uppgick under samma år till 38 900 kronor (39 000 kronor för kvinnor och 38 500 kronor för män). För den tionde percentilen uppgick lönen till 35 700 kronor (35 600 kronor för kvinnor och 35 900 kronor för män). Lönenivån för universitetsadjunkter, forskare, forskar-assistenter/ biträdande universitetslektorer, universitetslektorer och professorer var genomgående högre.

Mot angiven bakgrund kan utredningen inte se att det finns någontungt vägande skäl för att även fortsatt särbehandla forskare i nu aktuellt hänseende. Utredningen har nämligen svårt att se att ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring för den aktuella gruppen skulle innebära någon överhängande risk för att Sverige skulle bli mindre attraktivt som forsknings- och innovationsnation eller på annat sätt påverka Sveriges möjligheter att attrahera internationell kompetens av aktuellt slag. För att minska risken för att kravet i enskilda fall komplicerar ansökningsförfarandet på ett sätt som riskerar att ha den typen av negativa effekter föreslås emellertid att försörjningskravet inte ska utformas som ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja sig och familjemedlemmen utan i stället som ett krav som delvis motsvarar det som i dag gäller för anknytningspersonen själv, dvs. som ett krav på att familjemedlemmen har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden. Ett sådant krav framstår inte minst som motiverat sett till att familjemedlemmar till personer inom den aktuella gruppen inte sällan själva är högkvalificerade personer.

Slutligen föreslår utredningen att det ska vara möjligt att göra undantag från kravet vid särskilda skäl, ett förslag som ska ses mot bakgrund av att villkoren för anhöriginvandring även för den aktuella gruppen ytterst styrs av reglerna i familjeåterföreningsdirektivet.

12.2.6 I vissa fall bör försörjningskravet vid anhöriginvandring även fortsatt vara utformat som ett krav på att den anhörige har sin försörjning ordnad under vistelsen i Sverige

Bedömning: Försörjningskravet vid anhöriginvandring för studenter, näringsidkare och personer som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning bör även fortsatt vara utformat som ett krav på att familjemedlemmen har sin försörjning ordnad under vistelsen.

I merparten av gällande bestämmelser om anhöriginvandring är försörjningskravet utformat som ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja sig och utlänningen. I vissa bestämmelser används dock en annan konstruktion, på så sätt att kravet i stället är formulerat som att familjemedlemmen *ska ha sin försörjning ordnad under vistelsen* (se 4 kap. 4 b och 5 c § samt 4 a kap. 6 § utlänningsförordningen). Inom ramen för utredningens översyn av regelverket har utredningen övervägt om försörjningskravet bör utformas på ett enhetligt sätt för alla de situationer där ett sådant ska ställas upp. En fördel med detta skulle förstås vara att en enhetlig reglering skulle kunna innebära en förenkling för både de myndigheter som tillämpar regelverket och för enskilda som berörs. Samtidigt måste emellertid beaktas att de situationer som i dag omfattas av ett annorlunda utformat försörjningskrav (nämligen som ett krav på att familjemedlemmen ska ha sin försörjning ordnad under vistelsen) har vissa särdrag som kan motivera en avvikande reglering.

När det exempelvis gäller studenter kan antas att ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig själv och utlänningen många gånger skulle omöjliggöra anhöriginvandring, sett till att många studenter sannolikt skulle ha svårt att uppfylla ett sådant krav. Samma resonemang gör sig enligt utredningens mening även gällande i förhållande till familjemedlemmar som omfattas av regleringen i 4 kap. 4 b § utlänningsförordningen, en bestämmelse som omfattar familjemedlemmar till en vid krets av anknytningspersoner (däribland fria yrkesutövare och pensionärer). Mot angiven bakgrund bedömer utredningen att det inte finns tillräckliga skäl att ändra de nu aktuella försörjningskraven, som får anses lämpligt utformade för de situationer som de är avsedda för.

I sammanhanget noteras att aktuella bestämmelser inte ger möjlighet till undantag från försörjningskravet, varken vid särskilda skäl eller vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. I stället innebär aktuella bestämmelser att den anhöriges försörjning ska vara ordnad under hela vistelsen.

12.2.7 Krav på heltäckande sjukförsäkring införs som villkor för anhöriginvandring för vissa kategorier anknytningspersoner vid vistelser kortare än ett år

Förslag: Ett krav på heltäckande sjukförsäkring som villkor för anhöriginvandring ska gälla när anknytning återopas till en person med ICT-tillstånd, uppehållstillstånd för forskning eller uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning, vid vistelser som kommer att uppgå till högst ett år

Om förslaget i SOU 2024:15 att det som villkor för att bevilja nationellt arbetstillstånd i vissa fall ska ställas krav på heltäckande sjukförsäkring genomförs ska ett motsvarande krav införas som villkor för anhöriginvandring när anknytning återopas till en person med nationellt uppehållstillstånd för arbete eller EU-blåkort.

Vid en ansökan om EU-blåkort, ICT-tillstånd och uppehållstillstånd för forskning eller studier inom högre utbildning krävs i vissa fall att utlänningen kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Samma krav gäller vid ansökan om uppehållstillstånd för vissa specialistutbildningar enligt 4 kap. 5 § utlänningsförordningen. Kravet har ansetts innebära att försäkringen ska täcka kostnaderna för såväl akut som annan sjukvård samt sjukhusvistelse, tandvård och eventuell hemtransport av medicinska skäl. Vad som i det enskilda fallet utgör en heltäckande sjukförsäkring har dock ansetts vara en fråga för rättstillämpningen att avgöra.¹⁸

Något motsvarande krav gäller inte vid en ansökan om nationellt uppehållstillstånd för arbete eller nationellt arbetstillstånd. I SOU 2024:15 föreslås emellertid att det som villkor även för nationellt arbetstillstånd ska ställas krav på att utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, har eller har ansökt

¹⁸ Se prop. 2019/20:9 s. 49 och 175 samt prop. 2024/25:18 s. 62.

om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Betänkandet har remitterats.

I avsnitt 8.6.4 har utredningen bedömt att något krav på sjukförsäkring för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av anknytning med stöd av reglerna i 5 kap. utlänningslagen inte bör införas. Detta eftersom anhöriga som beviljas uppehållstillstånd med stöd av dessa regler normalt sett bör ha goda förutsättningar att folkbokföras i Sverige om uppehållstillstånd beviljas, med följd att de då kommer att omfattas av regionernas skyldighet att tillhandahålla sjukvård och tandvård.

I fråga om anhöriga till personer inom de ovan nämnda kategorierna med tillståndstid för kortare tid än ett år görs emellertid en annan bedömning. Eftersom anhöriga till sådana anknytningspersoner beviljas uppehållstillstånd för samma tid som anknytningspersonen finns vid kortare vistelsetider, i likhet med vad som gäller för anknytningspersonen själv, en risk för att inte heller de anhöriga kommer att anses bosatta i Sverige och därmed inte heller de omfattas av regionernas skyldighet att tillhandahålla hälso- eller sjukvård (utöver akut sådan). Det framstår därför som motiverat att även anhöriginvandring kopplad till en sådan anknytningsperson villkoras av ett fullgott försäkringsskydd.

Av angivna skäl föreslår utredningen att det som villkor för att uppehållstillstånd ska beviljas på grund av anknytning till en person med ICT-tillstånd enligt 6 b kap. utlänningslagen, uppehållstillstånd för forskning enligt 5 b kap. utlänningslagen eller uppehållstillstånd för studier enligt 5 b kap. 3 eller 8 § utlänningslagen eller 4 kap. 5 § utlänningsförordningen ska krävas att familjemedlemmen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kommer att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Utredningen bedömer att varken ICT-direktivet eller student- och forskardirektivet hindrar införande av ett sådant krav.

Något motsvarande krav föreslås inte införas vid anhöriginvandring kopplad till en EU-blåkortsinnehavare, oaktat att ett sådant krav i vissa fall tillämpas som villkor för att bevilja EU-blåkort. Av det nya blåkortsdirektivet följer nämligen en likabehandlingsprincip, som innebär att EU-blåkortsinnehavare och deras familjemedlemmar ska beviljas samma rättigheter som innehavare av nationella uppehållstillstånd för högkvalificerad anställning och deras familjemedlemmar (artikel 17.10). Om något krav gällande försäkringsskydd inte ställs

upp som villkor för familjeåterförening för personer med nationellt arbetstillstånd bedömer utredningen därför att något sådant krav inte heller bör gälla för EU-blåkortsinnehavare. Däremot bedömer utredningen att om förslaget i SOU 2024:15 gällande att det som villkor för nationellt arbetstillstånd ska uppställas ett krav på sjukförsäkring vid kortare vistelsetider bör ett motsvarande krav för anhöriginvandring införas för anknytningspersoner som träffas av kravet. I en sådan situation bör då även ett motsvarande krav införas som villkor för anhöriginvandring kopplad till en EU-blåkortsinnehavare, vid kortare vistelsetider. En sådan reglering skulle enligt utredningens mening kunna utformas enligt följande.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse (med förslag som är villkorade av att förslaget i SOU 2024:15 genomförs understrukna)

6 a kap.

9 §

En familjemedlem som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 till den som har ett EU-blåkort, eller till den som har haft ett EU-blåkort och beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska beviljas uppehållstillstånd om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Försörjningskravet gäller inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som EU-blåkortet eller, om anknytningspersonen har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, högst två år i taget.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har ett EU-blåkort, eller till en person som har haft ett EU-blåkort och beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ges till en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 a § första stycket om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen och familjemedlemmen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kommer att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som EU-blåkortet eller, om anknytningspersonen har be-

viljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, högst två år i taget.

Undantag från försörjningskravet får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

För barn som åberopar anknytning till den som har EU-blåkort, eller till den som har haft ett EU-blåkort och beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller till hans eller hennes make eller sambo gäller 5 kap. 17 § andra stycket.

Uppehållstillstånd får vägras i fall som avses i 5 kap. 17 a och 17 b §§.

Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse (med förslag som är villkorade av att förslaget i SOU 2024:15 genomförs understrukna)

4 kap.

4 a §

Uppehållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en utlänning om familjemedlemmen är make eller sambo till utlänningen eller släkting i rakt nedstigande led till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år och utlänningen med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) i fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen får beviljas en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen, om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen och familjemedlemmen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kommer att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Uppehållstillstånd enligt första stycket får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig

och familjemedlemmen. Detta gäller dock inte vid en prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Undantag från kravet i andra stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

Upphållstillstånd enligt första stycket ska beviljas i samma omfattning som för den utlänning som familjemedlemmen har anknytning till.

Undantag från försörjningskravet i första stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska beviljas ska sådana omständigheter som anges i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen särskilt beaktas.¹⁹

12.2.8 Regleringen i 21 kap. 4 § utlänningslagen anpassas till regleringen i massflyktsdirektivet

Förslag: Regleringen i 21 kap. 4 § utlänningslagen ändras för att motsvara regleringen i massflyktsdirektivet. Något krav på att ett barn ska vara ogift för att omfattas av en rätt till uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska emellertid inte gälla. Förslaget innebär att det i den aktuella bestämmelsen ska anges att make, sambo och barn till anknytningspersonen, eller till anknytningspersonens make eller sambo, ska beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, om det är fråga om en familj som fanns redan i ursprungslandet och som splittrades på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen. Vidare ska det finnas möjlighet att ge sådant tillstånd till andra nära anhöriga som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för omständigheterna kring den massiva tillströmningen och som vid den tidpunkten var helt eller delvis beroende av anknytningspersonen.

¹⁹ Se utredningens förslag i avsnitt 12.2.8.

Den nuvarande bestämmelsen i 21 kap. 4 § första stycket utlänningslagen reglerar möjligheten till uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för anknytningspersonens make, sambo och barn. Genom bestämmelsens andra stycke avsågs när bestämmelsen infördes att även ge möjlighet att bevilja uppehållstillstånd med tillfälligt skydd för vissa anhöriga utöver den närmaste familjen. De situationer hänvisningen ursprungligen avsåg regleras emellertid numera i andra bestämmelser. Migrationsverket har i en hemställan till regeringen den 4 april 2022 föreslagit att bestämmelsen ändras, för att komma till rätta med de inaktuella hänvisningarna.

Utredningen föreslår att regleringen i 21 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen anpassas för att svara mot regleringen i massflyktsdirektivet. Detta genom att det i bestämmelsen anges att make, sambo och barn till anknytningspersonen, eller till anknytningspersonens make eller sambo, *ska* beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, om det är fråga om en familj som fanns redan i ursprungslandet och som splittrades på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen. Av samma skäl som redovisats i avsnitt 7.2.3 föreslås att något krav på att ett barn ska vara ogift för att omfattas av regleringen inte ska ställas upp.

Därutöver föreslås att det av bestämmelsen uttryckligen ska framgå, utan användning av hänvisning, att uppehållstillstånd med tillfälligt skydd även *får* ges till andra nära anhöriga som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för omständigheterna kring den massiva tillströmningen och som vid den tidpunkten var helt eller delvis beroende av anknytningspersonen, dvs. en formulering i enlighet med den i artikel 15.1 b) i massflyktsdirektivet. På detta sätt åtgärdas de inaktuella hänvisningarna samtidigt som den svenska regleringen anpassas till direktivet.

12.2.9 En uttrycklig reglering införs om skäl att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning i situationer som omfattas av specialreglering

Förslag: En uttrycklig hänvisning till 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen införs i de fakultativa reglerna om anhöriginvandring i utlänningsförordningen, för att tydliggöra att sådana omständigheter som anges i den bestämmelsen även ska beaktas sär-

skilt vid en prövning av en ansökan om uppehållstillstånd enligt anknytningsreglerna i utlänningsförordningen.

En hänvisning till 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen i de fakultativa reglerna om uppehållstillstånd för familjemedlemmar i utlänningsförordningen saknas i dag. Eftersom bestämmelserna är fakultativa till sin utformning bedömer utredningen att Migrationsverket trots detta har möjlighet att beakta sådana omständigheter som anges i bestämmelsen vid sin prövning. Utredningen bedömer ändå att det ur ett tydlighetsperspektiv finns fördelar med att låta det tydligt framgå av även denna reglering vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen av ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Utredningen föreslår att det åstadkoms genom att en hänvisning till 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen tas in i aktuella bestämmelser. Såvitt avser bestämmelserna i 4 kap. 5 c § och 4 a kap. 6 § utlänningsförordningen föreslås att den hänvisningen ska ersätta nuvarande reglering i angivna bestämmelser som anger att uppehållstillstånd inte får beviljas för en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa. Utredningen bedömer nämligen att det framstår som olämpligt att använda ett sådant villkor i de aktuella bestämmelserna, eftersom det är fråga om fakultativa regler och nationell rätt.

Avslutningsvis vill utredningen understryka att avsikten med det föreslagna förtydligandet inte är att begränsa Migrationsverket utrymme för att neka uppehållstillstånd i aktuella ärendetyper av andra skäl än de som särskilt räknas upp i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen, och utredningen bedömer inte heller att förslaget innebär att bedömningsutrymmet kommer att minska.

12.2.10 Effekter av föreslagna ändringar i 5 kap. utlänningslagen vid tillämpningen av särskilda regler för anhöriginvandring

Förslag: De förslag som lämnats i kapitel 7 gällande att det inte ska krävas att ett barn ska vara ogift för att en rätt eller möjlighet till uppehållstillstånd ska föreligga för barnet samt att rätten eller möjligheten till uppehållstillstånd för barn i vissa fall ska knytas till vem som har vårdnaden om barnet ska få genomslag även i

ärenden som omfattas av regler om anhöriginvandring i 5 b kap., 6 a kap. och 6 b kap. utlänningslagen samt 4 kap. och 4 a kap. utlänningsförordningen.
--

I kapitel 7 föreslår utredningen bl.a. att kravet på att ett barn ska vara ogift för att en rätt eller möjlighet till uppehållstillstånd för barnet ska föreligga ska tas bort. Vidare föreslås att rätten, eller möjligheten, att bevilja uppehållstillstånd för ett barn som inte är gemensamt ska knytas till vem som har vårdnaden om barnet. Enligt utredningens mening bör dessa förslag få genomslag även i anknytningsärenden som omfattas av särskilda regler om anhöriginvandring i utlänningslagen och utlänningsförordningen.

I den nuvarande regleringen i utlänningslagen hänvisas till den anhörigkrets som anges i 5 kap. 3 § första stycket 1–3 utlänningslagen i 5 b kap. 19 §, 6 a kap. 9 § och 6 b kap. 14 § utlänningslagen. Utredningen bedömer att en sådan hänvisningsteknik även fortsatt bör användas i de angivna bestämmelserna och bedömer inte heller att de förslag som lämnats i kapitel 7 utgör hinder mot detta (en bedömning som bottnar i att de EU-direktiv som de bestämmelserna har sin grund i hänvisar just till den reglering i familjeåterföreningsdirektivet som förslagen har utformats med utgångspunkt i). Det är därmed vad som föreslås.

Vidare föreslår utredningen att en motsvarande hänvisningsteknik ska användas i 4 kap. 4 a, 4 b, 5 c och 16 §§ samt i 4 a kap. 6 § utlänningsförordningen. Till den del dessa bestämmelser utgör nationell reglering bedömer utredningen dock att hänvisning lämpligen görs till den av utredningen föreslagna regleringen i 5 kap. utlänningslagen som inte har sin bakgrund i EU-rätten.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13.1 Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan förväntas krävas för att remittera och bereda förslagen, och för att i nödvändiga avseenden samordna dessa med förslag som lämnats av andra utredningar, bedömer utredningen att det är rimligt att författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2027. Det är därmed vad som föreslås.

13.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Den föreslagna väntetiden i 5 kap. 3 e § utlänningslagen ska inte tillämpas i ärenden i vilka ansökan om uppehållstillstånd inletts hos Migrationsverket före ikraftträdandet. Vidare föreslås vissa övergångsbestämmelser i fråga om möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd som beviljats enligt äldre regler samt i fråga om samhällsorientering för personer som beviljats uppehållstillstånd enligt äldre regler. I övrigt ska författningsändringarna gälla utan övergångsbestämmelser.

Inom förvaltningsrätten gäller, som huvudregel, att de regler som gäller vid prövningstidpunkten ska tillämpas, om inte något annat är föreskrivet. Det innebär att i avsaknad av övergångsbestämmelser

ser tillämpas nya bestämmelser från ikraftträdandet, även i mål och ärenden som redan handläggs.

Något generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning gäller inte inom förvaltningsrätten. Trots detta kan en viss försiktighet vara påkallad när det gäller att införa materiella bestämmelser som påverkar rättigheter eller skyldigheter för enskilda som uppkommit före ikraftträdandet, inte minst med hänsyn till legalitetsprincipens krav på förutsebarhet och enskildas berättigade förväntningar.

Utredningens förslag innebär att regelverket för anhöriginvandring i flera avseenden skärps. En nackdel med att ge ändringarna effekt även i pågående ärenden är att det skulle kunna få till följd att olika regler blir tillämpliga i mål och ärenden som inletts samtidigt, men som av olika skäl avgörs vid olika tidpunkt. Utöver de negativa effekter som det kan komma att innebära för enskilda kommer en följd av en sådan ordning att bli att beslutsunderlaget i ärenden som inför ikraftträdandet varit färdigberedda men inte hunnit avslutas kommer att behöva kompletteras, med merarbete för Migrationsverket som följd och därmed risk för merkostnader och negativ påverkan på handläggningstiderna. Vidare finns en risk för att enskilda som överklagar beslut som fattats i enlighet med äldre regler hamnar i ett sämre läge genom överklagandet.

Trots att utredningen således kan se skäl som med viss styrka talar mot att låta de föreslagna reglerna tillämpas direkt bedöms emellertid de skäl som talar för att ge reglerna ett snabbt genomslag väga tyngre. Framför allt undviks på så sätt att Migrationsverket och migrationsdomstolarna under lång tid framåt kommer att behöva tillämpa parallella regelsystem. Även syftet med de föreslagna reglerna, dvs. att anpassa den svenska regleringen till miniminivån enligt EU-rätten, talar enligt utredningen för att låta de nya reglerna få ett snabbt genomslag.

Det sagda gäller i fråga om huvuddelen av förslagen. En annan bedömning görs i fråga om den föreslagna väntetiden, som enligt utredningens mening endast bör tillämpas i ärenden som inletts efter ikraftträdandet. Detta eftersom en annan ordning (inte minst sett till Migrationsverkets nuvarande handläggningstider) bedöms innebära både en risk för orimliga resultat i enskilda fall och en risk för att den föreslagna möjligheten att göra undantag från väntetiden under en inledande period kommer att tillämpas på ett sätt som urholkar regleringens karaktär av undantagsreglering (och därmed

motverkar en tydlig praxisbildning). Utredningen föreslår därför att någon väntetid inte ska tillämpas i ärenden i vilka ansökan om uppehållstillstånd inletts hos Migrationsverket före ikraftträdandet.

Vidare bedömer utredningen att vissa övergångsbestämmelser krävs i syfte att säkerställa att möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats enligt äldre regler inte begränsas, liksom för att säkerställa att personer som beviljats uppehållstillstånd med stöd av äldre regler även fortsatt kommer att kunna erbjudas samhällsorientering i samma utsträckning som tidigare. Även detta föreslås därför.

I övrigt föreslår utredningen att författningsändringarna ska gälla utan övergångsbestämmelser.

14 Konsekvenser

14.1 Inledning

Utredningen ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och 6–11 §§ förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas i betänkandet. Analysen ska innehålla en beskrivning av kostnadsrämsiga och andra relevanta konsekvenser för bl.a. staten och enskilda. Därutöver ska den innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslagen inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än nödvändigt för att uppnå dess syften, en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser samt en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslagen kan utvärderas.

Konsekvensutredningen ska innehålla en bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Om förslag som lämnas för att genomföra EU-direktiv går utöver direktivets miniminivå ska skälen för det anges.

Av utredningens direktiv framgår särskilt att utredningen ska redogöra för lämnade förslags förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen, liksom med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Något som också framhålls i direktiven är att utredningen i sin analys genomgående ska ha ett jämställdhets- och integrationsperspektiv och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet. Utredningen ska också genomgående ha ett barnrättsperspektiv och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn, i enlighet med bl.a. barnkonventionen.

I de inledande kapitlen har utredningen redovisat de bakomliggande syftena med lämnade förslag och vilka behov som bedöms finnas av de författningsändringar som föreslås. Även alternativa lösningar har redovisats i relevanta delar. Bedömningar i fråga om ikraftträdande finns i kapitel 13. Det som har redovisats i de angivna kapitlen upprepas inte här.

14.2 Vilka berörs av förslagen?

Bedömning: De enskilda personer i Sverige som i störst utsträckning berörs av förslagen i betänkandet är personer som vistas i Sverige med uppehållstillstånd (särskilt asylrelaterade sådana), liksom anhöriga till dessa. De myndigheter som i första hand berörs av förslagen är Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Rättsmedicinalverket. Regioner, kommuner och företag påverkas också.

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av det svenska regelverket för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning, i syfte att åstadkomma en restriktiv och ändamålsenlig reglering. Inriktningen har genomgående varit att regleringen ska vara så snäv som EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden tillåter. Eftersom migrationen till Sverige påverkar många samhällsaktörer, t.ex. statliga myndigheter, kommuner och regioner, civilsamhällets organisationer, enskilda och företag, kommer de föreslagna skärpningarna att få effekter i flera olika avseenden.

Om förslagen i betänkandet genomförs kommer det till att börja med på olika sätt att påverka enskilda. Framför allt innebär förslagen att möjligheterna till anhöriginvandring för personer med uppehållstillstånd i Sverige – både permanenta och tidsbegränsade sådana – i olika avseenden kommer att begränsas i förhållande till vad som gäller i dag. För många personer som efter ikraftträdandet beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige kommer exempelvis en väntetid att gälla innan en ansökan om familjeåterförening kan ges in. Främst kommer detta att gälla personer med status som alternativt skyddsbehövande och personer som beviljas uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder av motsvarande skäl. Vidare så kommer möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en blivande

make eller sambo att kraftigt begränsas för personer som vistas i Sverige med uppehållstillstånd (både tidsbegränsade och permanenta sådana).

Samtidigt innebär förslagen i betänkandet att vissa personer som i dag saknar en författningsreglerad möjlighet till familjeåterförening (i första hand föräldrar till ensamkommande barn som kommit till Sverige i den egenskapen) kommer att omfattas av tydliga regler för detta. Vidare innebär förslagen att det blir tydligare under vilka förutsättningar ett uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning för ett barn ska kunna förlängas efter barnets 18-årsdag.

Ett i olika avseenden skärpt regelverk för anhöriginvandring kommer på kort sikt i första hand att påverka Migrationsverkets verksamhet, men även migrationsdomstolarna kommer att påverkas. Utöver att vissa av förslagen kommer att innebära nya handläggningsmoment och bedömningar för myndigheternas del kommer förslagen sannolikt att medföra att beviljandegraden i anknytningsärenden, särskilt förlängningsärenden, går ner något. Det kan i sin tur leda till fler utvisningsbeslut och fler återvändandeärenden, liksom fler överklaganden. Även Rättsmedicinalverkets verksamhet kommer att påverkas, eftersom förslagen sannolikt kommer att innebära att antalet DNA-analyser i ärenden från Migrationsverket ökar.

Särskilt på lång sikt kan förslagen även påverka regioner, kommuner och företag. Inte minst har det att göra med att migrationen till Sverige på lång sikt påverkar hur snabbt Sveriges befolkning ökar eller minskar, något som i sin tur berör stora delar av samhället eftersom det kan innebära konsekvenser för bl.a. utbudet av arbetskraft.

14.3 EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: Förslagen i betänkandet är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden och innebär också i huvudsak en anpassning till rådande miniminivåer.

Utredningen har vid utformningen av förslagen i betänkandet genomgående beaktat såväl EU-rätten som Sveriges internationella åtaganden, liksom internationell och nationell domstolspraxis. Sammantaget bedömer utredningen att de förslag som lämnas är förenliga med både EU-rätten och de krav som följer av i första hand Europa-

konventionen och barnkonventionen. I kapitel 6 föreslår utredningen att regleringen om anhöriginvandring ska bli mer situationsanpassad. En bärande tanke bakom det förslaget har varit att en sådan reglering kommer att ge bättre förutsättningar för att i olika avseenden anpassa regelverket efter de minimikrav som följer av EU-rätten och Sveriges konventionsåtaganden, och också göra det tydligare för tillämparen i vilka situationer som EU-domstolens praxis måste beaktas vid tillämpningen.

Utredningens förslag innebär bl.a. att det införs en särskild reglering om uppehållstillstånd för familjeåterförening, utformad med utgångspunkt i familjeåterföreningsdirektivets tvingande bestämmelser, som också i huvudsak kommer att vara tillämplig i situationer som omfattas av direktivet.¹ För anknytningsituationer som inte omfattas av EU-rätten föreslås i stället en i sin helhet fakultativ reglering, vilket kommer att ge ett större bedömningsutrymme i dessa ärenden.

Genom förslagen i betänkandet, som även innebär att regleringen om anhöriginvandring för särskilda grupper bättre anpassas efter bakomliggande EU-direktiv, bedömer utredningen att svensk rätt i huvudsak kommer att anpassas till de minimikrav som följer av EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

14.4 Övergripande om förslagens konsekvenser och nollalternativet

Under 2023 gjordes över 1,1 miljon ansökningar om asyl inom EU, vilket var 18 procent fler än året innan och den högsta nivån sedan 2016. Det land som registrerade flest förstagångssökande under året var Tyskland (31,4 procent). Därefter kom Spanien (15,3 procent), Frankrike (13,8 procent) och Italien (12,4 procent).²

Under samma år inkom 12 644 förstagångsansökningar om asyl i Sverige (varav 7 979 avsåg män och 4 665 avsåg kvinnor). Under året därpå, 2024, uppgick antalet inkomna förstagångsansökningar

¹ Även EU/EES-medborgare med uppehållstillstånd i Sverige kommer dock att omfattas av regleringen.

² <https://www.europarl.europa.eu/topics/sv/article/20170629STO78630/asyl-och-migration-i-eu-fakta-och-siffror> (hämtad 2025-08-01).

om asyl i Sverige till 9 645 (varav 5 888 avsåg män och 3 757 avsåg kvinnor).³

Enligt Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos från juli 2025 uppgår planeringsantagandet för antalet asylsökande – exklusive tillfälligt skyddssökande från Ukraina – under 2025 och 2026 till 6 500 respektive 5 500 sökande. Prognosen för 2026 innebär en sänkning med 24 000 från föregående prognos (från april 2025) vilket nästan uteslutande beror på att det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet förlängts till och med den 4 mars 2027. Med anledning av det förlängda tillfälliga skyddet för ukrainare har antalet inkomna ansökningar från före detta tillfälligt skyddssökande i stället förskjutits till år 2027. Planeringsantagandet för 2027 uppgår därmed till 29 000 sökande. För 2028 uppgår prognosen till 5 500 sökande.⁴

Enligt Migrationsverkets prognos kommer antalet förstagångsansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning att uppgå till 23 000 under 2025, 23 000 under 2026, 25 000 under 2027 och 23 000 under 2028. Prognosen för avgjorda sådana ärenden under samma år uppgår till 30 000 per år för 2025 och 2026, 12 000 för 2027 och 12 000 för 2028. År 2027 beräknas därmed balanserna inom ärendeslaget öka till mer än det dubbla (23 800 jämfört med 10 800 för 2026) som en konsekvens av begränsade medel i kombination med att det tillfälliga skyddet upphör. År 2028 beräknas balanserna öka med drygt 50 procent (till 34 800) jämfört med 2027.

För förlängningsärenden (anknytningsärenden) är prognosen att 31 000 ansökningar kommer att inkomma under 2025, åtföljt av 38 000 ansökningar under 2026, 33 000 under 2027 och 38 000 under 2028. För samma period beräknas 33 000 ärenden avgöras under 2025 och 38 000 under 2026, åtföljt av 19 000 ärenden per år under 2027 och 2028. Även i dessa ärenden beräknas ärendebalanserna öka, från 10 400 under vardera 2025 och 2026 till 24 400 under 2027. År 2028 beräknas ärendebalanserna uppgå till 43 400.

I betänkandet lämnas förslag som innebär att möjligheterna till anhöriginvandring i olika avseenden begränsas. I vilken utsträckning de enskilda förslagen kommer att påverka hur många människor som söker och beviljas uppehållstillstånd i Sverige är mycket svårt

³ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/asylsokande-i-sverige/> (hämtad 2025-08-01).

⁴ Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos juli 2025.

att uppskatta. Sammantaget kan dock förväntas att förslagen i någon utsträckning kommer att göra Sverige mindre attraktivt som mottagandeland, vilket skulle kunna bidra till ett minskat antal asylsökande och därmed en minskad följdivandring i form av anhöriginvandring. Om och i så fall vilka konsekvenser förslagen kommer att få för asylinvandringen till Sverige är dock svårt att göra några säkra antaganden om.

Att förslagen kommer att leda till att färre personer både söker och beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning framstår däremot som mer sannolikt, även om också den effekten bedöms svår att uppskatta med någon högre grad av säkerhet. I sammanhanget kan noteras att den statistik över anhöriginvandringen till Sverige som utredningen har haft tillgång till i vissa avseenden har haft en begränsad detaljeringsnivå, vilket i någon mån bidragit till svårigheterna att bedöma förväntade effekter av vissa lämnade förslag.⁵

I sin verksamhets- och utgiftsprognos från juli 2025 noterar Migrationsverket att reformer på migrationsområdet väntas i flera stora mottagarländer, bl.a. har Tysklands nya regering aviserat en omläggning av asylpolitiken i restriktiv riktning. En minskad attraktionskraft för Tyskland som mottagarland kan enligt Migrationsverket innebära en förändrad fördelning av asylsökande i Europa. Parallellt pågår även reformarbeten i andra viktiga mottagarländer som Österrike, Schweiz och Belgien, alla med det uttalade syftet att göra länderna mindre attraktiva för asylsökande. Även om Migrationsverket bedömer att antalet asylsökande i Sverige i princip inte kommer att påverkas av politikomläggningen i de nämnda mottagarländerna under innevarande år bedöms utvecklingen över tid mer svårbedömd.

Som framgått syftar huvuddelen av förslagen i betänkandet till att anpassa regelverket för anhöriginvandring till miniminivån enligt EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Nollalternativet skulle innebära att utredningen avstod från att lämna några förslag. Det skulle innebära att Sverige även fortsatt skulle ha ett, i vart fall i vissa avseenden, mer generöst regelverk för anhöriginvandring än vad som krävs enligt bl.a. EU-rätten och som dessutom i olika av-

⁵ Migrationsverket fick i regleringsbrevet för 2025 i uppdrag att undersöka hur en förbättrad redovisning av statistik kan utformas för anknytningsärenden. Resultatet har redovisats i rapporten Förbättrad statistik kring anknytningsärenden, dnr 1.1.1.2-2025-5078.

seenden skulle vara, eller i vart fall uppfattas som, mer generöst än regleringen i flera andra EU-länder. Utifrån antagandet att möjligheterna till anhöriginvandring är en faktor som kan påverka individers val av land att söka asyl i skulle det kunna utgöra en tilldragningsfaktor, med följden att asylinvandringen och även anhöriginvandringen till Sverige under kommande år skulle bli större än vad som hade blivit fallet med en mer restriktiv lagstiftning.

14.5 Konsekvenser för Migrationsverket

Bedömning: Förslagen kan förväntas ge upphov till ökade kostnader för Migrationsverket. Framför allt kommer handläggningen av förlängningsärenden som prövas enligt 5 kap. utlänningslagen att bli mer resurskrävande och därmed kostsammare. Även kostnaderna för DNA-analyser kommer att öka. De ökade kostnaderna för förlängningsärenden och DNA-analyser uppskattas till knappt 14 miljoner kronor per år vilket föreslås täckas genom anslag.

Övriga förslag bedöms innebära endast marginellt ökade kostnader för Migrationsverket, som därmed bör rymmas inom befintliga anslag. I delar bedöms förslagen kunna medföra effektivitetsvinster och därmed kostnadsbesparingar.

Flera av de förslag som lämnas i betänkandet kommer, om de genomförs, att innebära nya handläggningsmoment och bedömningar för Migrationsverkets del. Det gäller bl.a. förslagen som innebär att regleringen om när en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna vara anknytningsperson vid tillämpning av anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen ska ges en mer generell utformning, att rätten/möjligheten till uppehållstillstånd för barn ska knytas till vem som har vårdnaden om barnet, att försörjningskravet vid anhöriginvandring även ska tillämpas i förlängningsärenden, att en väntetid ska gälla i vissa anknytningssituationer, att möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en blivande make eller sambo i vissa fall ska begränsas till att avse fall där det är fråga om ett förhållande som inte accepterats i hemlandet, att ett krav på försäkringsskydd ska uppställas i vissa anknytningssituationer samt att utrymmet för att neka uppehållstillstånd i anknytningsärenden som inte omfattas

av EU-rätten ska utökas. Gemensamt för förslagen i betänkandet är att de kommer att kräva att Migrationsverket avsätter resurser för utbildning och informationsinsatser, liksom för att uppdatera rättsliga ställningstaganden och andra relevanta styrdokument. Sett till det flertal olika utredningar som pågår och de lagförslag i olika migrationsrättsliga frågor som redan lämnats och som kommer att lämnas i närtid, samt till att rättsakterna i migrations- och asylpakten inom mindre än ett år kommer att börja tillämpas, bedömer emellertid utredningen att den här typen av insatser kommer att behöva vidtas av Migrationsverket ändå och att konsekvenserna av just denna utrednings förslag därför bör ha mindre påverkan totalt sett. Kostnaderna för utbildning och informationsinsatser m.m. bedöms därmed inte bli större än att de ryms inom befintliga anslag. I sammanhanget noterar utredningen att Migrationsverket för de närmaste åren har fått utökade anslag, bl.a. med hänvisning till regeringens omfattande reformagenda på området.⁶

I fråga om huvuddelen av förslagen i betänkandet bedömer utredningen inte heller att de nya bedömnings- och handläggningsmoment som förslagen innebär kommer att påverka Migrationsverkets handläggning på något mer påtagligt sätt, eller innebära omfattande merarbete. Vissa av förslagen bedöms tvärtom kunna ha en arbetsbesparande effekt på så sätt att de kommer att skapa förutsättningar för en mer enhetlig hantering av vissa vanligt förekommande ärendetyper.

Några av förslagen är dock av sådant slag att de kommer att ha mer kännbar påverkan på Migrationsverkets handläggning, och kräva vissa särskilda insatser från myndighetens sida. Det gäller till att börja med den föreslagna väntetiden. I kapitel 6 föreslår utredningen att en väntetid om två år som huvudregel ska gälla innan en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna vara anknytningsperson vid tillämpningen av de allmänna reglerna om anhöriginvandring i 5 kap. utlänningslagen. Utredningen bedömer att förslaget kommer att kräva att Migrationsverket inför rutiner för att snabbt kunna identifiera de ärenden där väntetiden inte har löpt ut (och skäl för undantag inte föreligger) och att myndigheten även avsätter resurser för att skyndsamt kunna hantera dessa ärenden. För att undvika att väntetiden leder till orimliga resultat i enskilda fall bedömer utredningen att det också måste avsättas resurser för att säkerställa

⁶ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8, s. 30 f.

att handläggningstiden i ärenden som gäller ansökningar från personer som i och för sig omfattas av den föreslagna regleringen men som ansökt efter att väntetiden löpt ut inte blir orimligt lång.

I regleringsbrevet för 2024 fick Migrationsverket bl.a. i uppdrag att analysera och ta fram ett förslag på handläggning i spår i anknytningsärenden, med utgångspunkt i ärendenas beskaffenhet, ett uppdrag som redovisades i en rapport i september 2024. I rapporten lämnas förslag på hur förstagångsansökningar i anknytningsärenden kan sorteras och handläggas i tre spår, däribland ett spår avsett för ärenden som är klara att avgöra när de kommer in eller endast kräver mindre komplettering och kan avgöras direkt när ärendet är komplett. Enligt rapporten skulle cirka 20 procent av de ärenden som väntades inkomma under 2025, totalt cirka 5 600 ärenden, kunna handläggas i det spåret (som skulle omfatta både uppenbara bifallsbeslut och uppenbara avslagsbeslut, exempelvis ärenden där försörjningskravet uppenbart inte är uppfyllt).⁷

Den nämnda rapporten utmynnar i slutsatsen att förslaget kring spårindelning i anknytningsärenden kräver fortsatt analys. Redan det förhållandet att frågan om en spårindelning analyseras hos Migrationsverket talar emellertid enligt utredningens mening för att en väntetid av det slag som föreslås i betänkandet skulle vara möjlig för myndigheten att hantera utan större kostnadsmässiga konsekvenser eller effekter för verksamheten. I sammanhanget ska noteras att väntetiden inte kommer att ge upphov till några nya ärenden hos Migrationsverket (låt vara att det framstår som sannolikt att inflödet av ärenden kan komma att öka något innan ikraftträdandet av de föreslagna reglerna). Däremot kommer det nya kravet att innebära vissa nya bedömningar och handläggningsmoment. Utredningen bedömer emellertid att de nya bedömningar som Migrationsverket kommer att behöva göra vid tillämpningen av väntetiden som regel kommer att vara juridiskt okomplicerade och också innebära att många ärenden kommer att kunna avgöras snabbare och på ett mindre resurskrävande sätt än vad som är fallet i dag (när många ansökningar i stället avslås med hänvisning till försörjningskravet). Vidare framstår det som sannolikt att väntetiden under en period kommer att innebära en viss minskning av ärendeinflödet till Migrationsverket (baserat på antagandet att den med tiden kommer att få en styrande effekt i fråga om hur snabbt en ansökan om familjeåter-

⁷ Migrationsverket, Rapport, *Spårindelning anknytningsärenden*, dnr 1.1.1.2-2024-11190.

förening ges in efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd i Sverige).

Enligt Migrationsverkets prognos förväntas 23 000 förstagångs-ärenden gällande anknytning inkomma under 2026 och 25 000 under 2027. Enligt uppgift som utredningen fått från Migrationsverket skulle, eftersom inkomna ansökningar redan i dag screenas, kostnaden för att genom screening identifiera de ärenden som skulle omfattas av eventuell väntetid bli marginell. Därefter kommer emellertid de identifierade ärendena att behöva hanteras med viss skyndsamhet, vilket kommer att kräva vissa resurser. Eftersom avslagsbeslut som fattas med hänvisning till väntetiden kommer att innebära att många ärenden kan avslutas snabbare och även enklare än vad som annars hade varit fallet bedömer utredningen dock att väntetiden inte kommer att medföra några påtagliga kostnadsökningar för Migrationsverket. I någon mån är det visserligen sannolikt att väntetiden kommer att leda till fler avslagsbeslut än vad en tillämpning av försörjningskravet i samma ärenden skulle ha givit upphov till, vilket i så fall kommer att innebära visst merarbete och sannolikt även fler överklaganden. Utredningen bedömer emellertid inte att det bör bli fråga om några större extrakostnader.

Sammantaget bedömer utredningen därför att den föreslagna väntetiden inte bör ge upphov till mer än marginella kostnadsökningar för Migrationsverket, och i förlängningen snarare kan leda till vissa kostnadsbesparingar.

Även de föreslagna skärpningarna av försörjningskravet i kapitel 8 (och delvis i kapitel 12) kommer att påverka Migrationsverkets verksamhet. Det gäller framför allt förslaget att försörjningskravet som utgångspunkt ska tillämpas även i förlängningsärenden, en förändring som utredningen bedömer kommer att få en märkbar påverkan på handläggningen av dessa ärenden. Det gäller även om utredningen bedömer att tillämpningen av kravet i de flesta ärenden (särskilt sådana där förhållandena inte ändrats sedan den föregående prövningen) inte kommer att innebära några mer komplicerade bedömningar för Migrationsverkets del utan mer ha karaktär av efterhandskontroll. Förslaget innebär trots detta att handläggningen av förlängningsärenden kommer att ta mer tid i anspråk till följd av de tillkommande handläggningsmoment som det innebär (inhämtning av inkomstunderlag, kontroller med arbetsgivare osv.) och det ökade antal kompletteringar som kravet kan antas ge upp-

hov till, något som i sin tur kan påverka handläggningstiderna. I sammanhanget ska särskilt noteras det utredningsmoment som i vissa ärenden kan tillkomma till följd av att även utlänningens försörjningsförmåga ska kunna beaktas, något som i sig kan påverka effektiviteten i handläggningen av dessa ärenden.

Under 2024 uppgick antalet inkomna förlängningsärenden hos Migrationsverket till 21 653.⁸ Under samma år avgjordes 20 102 sådana ärenden. Den genomsnittliga handläggningstiden i ett förlängningsärende uppgick under året till 198 dagar (att jämföra med 410 dagar i förstagångsärendena). Bifallsandelen uppgick till 93 procent (att jämföra med 56 procent i förstagångsärendena).⁹

Migrationsverkets genomsnittliga styckkostnad för ett anknytningsärende (både förstagångsansökningar och förlängningsansökningar) uppgick under 2024 till 9 356 kronor. För ett förstagångsärende uppgick den genomsnittliga styckkostnaden till 11 393 kronor och för ett förlängningsärende till 6 311 kronor.¹⁰ Hur den föreslagna förändringen kommer att påverka handläggningen av förlängningsärenden är svårt att bedöma med någon högre grad av säkerhet, eftersom det bl.a. kommer att avgöras av i vilken utsträckning förhållandena i enskilda ärenden kommer att ha förändrats vid förlängningstillfället och i vilken utsträckning kravet mer kommer att få karaktären av en efterhandskontroll av redan prövade förhållanden (något som inte minst kan påverkas av konjunkturläget). Utredningen bedömer därmed att det inte är möjligt att göra några mer säkra antaganden om hur mycket kostnaden för förlängningsärenden kommer att påverkas av förslaget. Att kostnaden per ärende kommer att öka i någon mån får dock anses stå klart.

Utredningen kan konstatera att genom förslaget kommer handläggningen av ett förlängningsärende att i vissa avseenden bli mer lik handläggningen av ett förstagångsärende. Det gäller dock i begränsade avseenden, och några tillkommande moment som kräver muntlig utredning innebär inte förslaget. Att kostnaden för ett förlängningsärende skulle öka markant till följd av de tillkommande skriftliga handläggningsmoment och bedömningsmoment som den fortsatta tillämpningen av försörjningskravet kommer att innebära bedöms därmed inte som sannolikt.

⁸ Förlängningsärenden enligt 5 kap. utlänningslagen.

⁹ Migrationsverkets årsredovisning 2024.

¹⁰ Uppgifter inhämtade vid kontakt med Migrationsverket.

Enligt Migrationsverkets planeringsantagande kommer antalet inkomna (respektive avgjorda) förlängningsansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning att uppgå till 38 000 (38 000) under 2026, 36 000 (19 000) under 2027 och 34 000 (19 000) under 2028.¹¹ Om man väljer att utgå från antagandet att den genomsnittliga styckkostnaden för ett förlängningsärende kommer att öka med cirka tio procent till följd av utredningens förslag, dvs. en kostnadsökning om cirka 630 kronor per ärende, skulle förslaget (baserat på prognosen för antalet avgjorda ärenden under 2027 och 2028) innebära en årlig merkostnad för Migrationsverket om knappt 12 miljoner kronor (19 000 ärenden¹² \times 630 kronor). Utredningen, som bedömer att det är rimligt att utgå från en sådan kostnadsökning, föreslår att kostnaden täcks genom anslag.

Den uppskattade kostnaden, som är baserad på antaganden och redan av den anledningen osäker, utgår från att en anhörig enligt nuvarande regler i 5 kap. utlänningslagen har möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd efter tre år. Om Miniminivåutredningens förslag i SOU 2025:31 om utmönstring av möjligheten till permanent uppehållstillstånd för vissa grupper genomförs är det emellertid något som sannolikt kommer att innebära att antalet förlängningsansökningar över tid kommer att öka vilket i så fall kommer att innebära att de kostnadsmässiga effekterna av förslaget kan bli större. Även inom ramen för den av Miniminivåutredningen föreslagna ordningen kommer det emellertid att vara möjligt för berörda individer att efter fem års laglig vistelse ansöka om status som varaktigt bosatt, med vilket följer ett självständigt uppehållstillstånd. Genomförs Miniminivåutredningens förslag kommer det således i praktiken att innebära att vissa personer kommer att behöva vänta ytterligare ett par år innan de kan ansöka om ett självständigt uppehållstillstånd. I sammanhanget noterar utredningen att det under 2023 och 2024 beviljades vardera drygt 1 100 permanenta uppehållstillstånd till anhöriga till personer med asylrelaterade uppehållstillstånd, men hur lång tid dessa dessförinnan hade haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige framgår inte av de uppgifter som utredningen har tillgång till (något som givetvis har betydelse för vilken effekt Miniminivåutredningens förslag kan förväntas få

¹¹ Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos för juli 2025.

¹² Uppskattningen görs med utgångspunkt i att antalet avgjorda ärenden under 2027 prognostiserats till 19 000 för det år då förslagen föreslås träda i kraft, 2027, enligt Migrationsverket verksamhets- och utgiftsprognos från juli 2025.

för antalet förlängningsärenden). Trots detta bedömer utredningen att det finns fog för slutsatsen att den merkostnad som i aktuellt avseende kan uppstå om Miniminivåutredningens förslag genomförs kommer att bli mer begränsad.

I fråga om ärenden som omfattas av särskilda regler om uppehållstillstånd för familjemedlemmar (se kapitel 12) är det utredningens bedömning att en tillämpning av försörjningskravet även i förlängningsärenden inte kommer att ha lika stor effekt på handläggningen som i ärenden som handläggs enligt 5 kap. utlänningslagen. Det beror på att anknytningspersonens försörjningsförmåga är något som i dessa ärenden prövas redan inom ramen för prövningen av anknytningspersonens ansökan om uppehållstillstånd och att de tillkommande bedömningsmoment som försörjningskravet vid anhöriginvandring innebär därför normalt sett får antas vara relativt okomplicerade.

Att en tillämpning av försörjningskravet även i förlängningsärenden kommer att påverka avslagsfrekvensen i dessa ärenden (främst sådana som handläggs enligt 5 kap. utlänningslagen) framstår som ett relativt säkert antagande, men i vilken grad är däremot svårt att förutse. Eftersom avslagsbeslut i förlängningsärenden ofta kombineras med ett utvisningsbeslut kan dock konstateras att ett ökat antal avslag kommer att innebära ökade kostnader. I förlängningen kommer också fler avslagsbeslut att leda till fler överklaganden och tänkbart fler återförvisningar (inte minst sett till att ekonomiska förhållanden kan ändras under handläggningstiden) vilket också det kommer att vara resurskrävande för Migrationsverket. Även kostnaderna för förvar kan komma att påverkas. Samtidigt bedömer utredningen att det eftersom försörjningskravet redan i dag bedöms framåtblickande är rimligt att anta att de flesta anknytningspersoner som en gång uppfyllt försörjningskravet också kommer att uppfylla kravet när det blir aktuellt att förlänga familjemedlemmens uppehållstillstånd (något som förstås kan påverkas av konjunkturen). Samtidigt så innebär den föreslagna ordningen att det, om försörjningskravet inte skulle vara uppfyllt av anknytningspersonen vid prövningen av ansökan om fortsatt uppehållstillstånd, kommer att finnas utrymme för att beakta även andra hushållsmedlemmars inkomster vid bedömningen och även ett något större utrymme för att göra undantag från kravet. Sammantaget bedömer därför utredningen att det inte är sannolikt att utredningens förslag kom-

mer att påverka avslagsfrekvensen i förlängningsärenden på något mer dramatiskt sätt, och att de ökade kostnaderna förknippade med bl.a. avslagsbeslut och överklaganden för Migrationsverkets del därmed bör rymmas inom nuvarande anslag.

I kapitel 11 har utredningen föreslagit vissa ändringar av reglerna om DNA-analys i anknytningsärenden, för att säkerställa att sådan analys används när övrig bevisning ger utrymme för tvekan gällande återopade släktskapsförhållanden. Förslagen kan förväntas leda till att DNA-analys kommer att komma till användning i någon ökad utsträckning, vilket också är syftet. Detta kommer då att innebära vissa kostnader för Migrationsverket. Utöver att förslaget kan få viss påverkan på myndighetens produktivitet (och därmed handläggningstider) kommer fler DNA-analyser att innebära kostnader i form av avgifter till Rättsmedicinalverket.

Enligt uppgift från Migrationsverket utfördes under 2024 DNA-analys i 544 anknytningsärenden, till en total kostnad om cirka 4,2 miljoner kronor.¹³

Enligt uppgifter inhämtade från Rättsmedicinalverket är, eftersom DNA-analyser i anknytningsärenden är avgiftsfinansierade, kostnaden per ärende delvis beroende av ärendinflödet. Enligt den prislista som gällde under 2014 (när antalet DNA-analyser var som flest) togs för en föräldraundersökning ut en registreringsavgift om 1 400 kronor per ärende samt en analysavgift om 1 600 kronor per person. I dag tas för ett motsvarande ärende ut en registreringsavgift om 4 200 kronor per ärende samt en analysavgift om 4 400 kronor per person.¹⁴ Sammantaget innebär detta att ett ärende med tre personer som under 2014 kostade 6 200 kronor i dag kostar 17 400 kronor. Enligt Rättsmedicinalverkets beräkningar, som gjorts med utgångspunkt i bl.a. rekryteringsbehovet vid ett ökat antal ärenden, skulle självkostnaden per ärende vid en årlig fördubbling av antalet DNA-analyser från Migrationsverket uppgå till 11 670 kronor. Vid en femdubbling skulle självkostnaden per ärende uppgå till 8 690 kronor och vid en tiodubbling till 7 660 kronor (de angivna beräkningarna är dock osäkra såtillvida att de bygger på flera antaganden).¹⁵

¹³ Enligt uppgift från Rättsmedicinalverket uppgick dock intäkten från Migrationsverket under 2024 till drygt 3,8 miljoner kronor.

¹⁴ Rättsmedicinalverket, Informationsblad, Taxa för rättsgenetiska analyser, gällande från och med den 1 januari 2023.

¹⁵ Uppgifter inhämtade vid kontakt med Rättsmedicinalverket.

Enligt utredningens mening är det svårt att uppskatta hur många fler DNA-analyser per år som utredningens förslag kan komma att leda till. Sett till att redan dagens reglering innebär en skyldighet för Migrationsverket att erbjuda DNA-analys när bevisningen i övrigt inte räcker framstår det emellertid som rimligt att anta att det inte kommer att bli fråga om någon mer dramatisk ökning. Om man väljer att utgå från det hypotetiska antagandet att utredningens förslag kommer att leda till en fördubbling av antalet DNA-analyser i anknytningsärenden skulle en sådan ökning (med beaktande av den beräknade kostnadsminskningen per ärende om cirka 30 procent) innebära en årlig merkostnad för Migrationsverket om knappt 1,7 miljoner kronor ($(4,2 \text{ miljoner kronor} \times 2 \times 0,7) - 4,2 \text{ miljoner kronor} = 1,68 \text{ miljoner kronor}$). Utredningen, som trots de många osäkerhetsfaktorerna bedömer att det är rimligt att utgå från en sådan kostnadsökning, föreslår att kostnaden täcks genom anslag.

Avslutningsvis kan utredningen konstatera att om utredningens förslag genomförs kommer en samlad konsekvens sannolikt att bli att avslagsfrekvensen i anknytningsärenden, både förstagångsärenden och förlängningsärenden, ökar i någon mån. Det kommer i så fall, om ärendeflödet inte samtidigt minskar, att leda till fler beslut om utvisningar och fler överklaganden. Ett ökat antal utvisningar kan i sin tur leda till ökade kostnader för återvändande och att fler utlännningar tas i förvar, vilket i sig innebär kostnader.¹⁶ Samtidigt bedömer utredningen att förslagen i betänkandet – i vart fall på längre sikt – kommer att kunna bidra till ett minskat ärendeflöde, såväl i fråga om sådana ärenden som handläggs enligt 5 kap. utlänningslagen som i fråga om anknytningsärenden som omfattas av specialreglering. Inte minst kan förslagen i kapitel 12 om anpassning av den svenska regleringen till kraven i VABO-direktivet förväntas få en sådan effekt, liksom den generella begränsningen av möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en blivande make eller sambo till en anknytningsperson med uppehållstillstånd i Sverige som föreslås i kapitel 7. Sett till detta bedömer utredningen att de skärpningar av regelverket som utredningens förslag innebär inte bör leda till att

¹⁶ I detta sammanhang noterar dock utredningen att återvändande under 2024 utgjorde ett av Migrationsverkets kraftsamlingsområden, och att myndigheten inom ramen för detta har tagit fram en nationell handlingsplan för ökat återvändande tagits fram samtidigt som andra åtgärder, långsiktiga och kortsiktiga, har vidtagits för att effektivisera återvändandet. Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2024.

Migrationsverkets kostnader för anknytningsärenden ökar utöver vad som rymms inom myndighetens befintliga anslag.

14.6 Konsekvenser för utlandsmyndigheterna

Bedömning: Utredningens förslag bedöms ha begränsade effekter för utlandsmyndigheterna. Kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Utredningens förslag påverkar även utlandsmyndigheterna. Inte minst gäller det förslaget i kapitel 11 som innebär att fler DNA-analyser kan behöva ombesörjas av dessa. Utredningen bedömer emellertid att förslagen i betänkandet inte bör föranleda mer än marginella kostnader för utlandsmyndigheterna, som därmed bör rymmas inom befintliga anslag.

14.7 Konsekvenser för domstolarna

Bedömning: På kort sikt innebär utredningens förslag att antalet överklaganden till migrationsdomstolarna sannolikt kommer att öka något, vilket i så fall kommer att innebära kostnader för domstolarna. Dessa kostnader bör dock inte bli större än att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Eftersom utredningens förslag syftar till att i flera avseenden begränsa möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning är det rimligt att anta att förslagen, i vart fall på kort sikt, kommer att leda till fler avslagsbeslut hos Migrationsverket och därmed, i förlängningen, fler överklaganden till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. På längre sikt är det enligt utredningens mening emellertid rimligt att anta att en ökad avslagsfrekvens kommer att vägas upp av ett minskat ärendeflöde.

Av Sveriges Domstolars årsredovisning för 2024 framgår att antalet inkomna migrationsmål till migrationsdomstolarna under 2024 ökade för andra året i rad efter en kraftig minskning under 2022.

Ökningen skedde främst inom mål om uppehållstillstånd och övriga migrationsmål där en stor del av ökningen, i likhet med 2023, var hänförlig till mål rörande dröjsmålstalan (som är juridiskt enkla att hantera men kräver resurser av registratur och arkiv). Under 2024 uppgick den genomsnittliga styckkostnaden för mål i migrationsdomstolarna till 10 605 kronor (styckkostnaden i avlägsnandemål uppgick till 45 789 kronor och styckkostnaden i övriga migrationsmål till 6 731 kronor). Hos Migrationsöverdomstolen uppgick den genomsnittliga styckkostnaden under samma år till 8 181 kronor (styckkostnaden i avlägsnandemål uppgick till 10 005 kronor och styckkostnaden i övriga migrationsmål till 7 545 kronor).¹⁷

Enligt uppgift från Migrationsverket avslogs 11 147 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning under 2024 (anhöriga till arbetstagare eller studenter inte inkluderade). Av dessa avslagsbeslut överklagades 5 369 till domstol.¹⁸ Under samma år uppgick bifallsfrekvensen i överklagade anknytningsärenden som avsåg första-gångsansökningar till 2 procent, och andelen återförvisade ärenden till 21 procent. Motsvarande andelar för förlängningsärenden uppgick till 3 respektive 18 procent.¹⁹

Med utgångspunkt i att utredningens förslag sannolikt kommer att innebära att procentuellt sett fler ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning avslås är det rimligt att anta att förslagen, i vart inledningsvis, kommer att innebära vissa ökade kostnader för domstolarna till följd av ett ökat antal överklaganden. Det kommer dock delvis att vara fråga om mål som kommer att vara förhållandevis enkla att hantera. Det gäller exempelvis avslag med hänvisning till väntetiden. I sammanhanget ska också särskilt noteras att utredningens förslag gällande en väntetid vid viss anhöriginvandring inte kommer att påverka ärenden som redan handläggs.

Även förslaget att försörjningskravet vid anhöriginvandring ska tillämpas också i förlängningsärenden kan få effekten att antalet avslagsbeslut, och därmed överklaganden, ökar. Eftersom Migrationsverkets avslagsbeslut i förlängningsärenden i stor utsträckning kombineras med ett utvisningsbeslut är detta i så fall något som kommer att påverka domstolarnas kostnader (som framgått är kostnaden för avlägsnandemål betydligt högre än för övriga migrationsmål). Även

¹⁷ Sveriges domstolar, Årsredovisning 2024.

¹⁸ Uppgifter inhämtade från Migrationsverket.

¹⁹ Migrationsverket, Årsredovisning 2024.

kostnaderna för offentliga biträden kan påverkas. Av skäl som redovisats i avsnitt 14.5 är det dock utredningens bedömning att en fortsatt tillämpning av försörjningskravet inte kommer att ge upphov till någon dramatisk ökning av antalet avslag i förlängningsärenden, och utredningen bedömer därför att även den kostnadsmässiga effekten av förslaget för domstolarnas del bör bli begränsad. Vissa av effekterna som förslaget kan ge påverkas dock av yttre faktorer, som konjunkturläget, vilket innebär att antagandet är förenat med viss osäkerhet.

Sammantaget är det enligt utredningens mening svårt att säkert uppskatta vilka effekter för antalet avslagsbeslut och, i förlängningen, överklaganden till domstol som utredningens förslag kan leda till. På lång sikt bedömer emellertid utredningen att det är rimligt att anta att förslagen i betänkandet kommer att bidra till att ärendeflödet till Migrationsverket minskar vilket i så fall kommer att motverka effekten av en högre avslagsfrekvens. Utredningen bedömer därför att förslagen inte kommer att innebära några större merkostnader för domstolarna.

I sammanhanget noterar utredningen att regeringen i budgetpropositionen för 2025 särskilt framhållit att även migrationsdomstolarna i hög utsträckning kommer att påverkas av regeringens intensiva reformagenda på migrationsområdet under de närmaste åren och att de därför ska tillföras medel under 2025–2027 för att få stabila ekonomiska förutsättningar att utföra sitt uppdrag, minska sina ärendebalanser och hantera ett fortsatt högt inflöde av mål. Det beräknade anslaget för 2027 för domstolsprövning i utlänningsmål ökades också i budgetpropositionen med 60 miljoner kronor till totalt 876,2 miljoner kronor.²⁰ Även sett till detta bedömer utredningen att de kostnader som förslagen i betänkandet initialt kan komma att medföra för domstolarna bör rymmas inom befintliga anslag.

²⁰ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 8.

14.8 Konsekvenser för Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Kriminalvården

Bedömning: Förslagen om utökade möjligheter att neka uppehållstillstånd, liksom tillämpningen av försörjningskravet även i förlängningsärenden, kommer sannolikt att påverka antalet utlännningar som utvisas ur Sverige. Det kommer i så fall leda till ökade kostnader för Polismyndigheten och Kriminalvården. Kostnaderna bedöms dock rymmas inom befintliga anslag. Förslagen bedöms inte ge upphov till några kostnader för Säkerhetspolisen.

Om fler avslagsbeslut fattas av Migrationsverket kommer det att få till följd att fler utlännningar utvisas från Sverige. Det kommer i så fall att leda till kostnader som kommer att belasta dels Polismyndigheten, som vanligen verkställer beslut om utvisning i de fall inte den utvisade personen frivilligt lämnar landet, dels Kriminalvården, som normalt ombesörjer transporterna i sådana fall. Som redovisats tidigare bedömer emellertid utredningen att förslagen i betänkandet inte bör föranleda någon dramatisk ökning av antalet utvisningar samt att förslagen – i vart fall på sikt – inte endast kommer att påverka avslagsfrekvensen i anknytningsärenden (i höjande riktning) utan även ärendinflödet (i sänkande riktning), något som i så fall kommer att motverka de kostnadsmässiga effekterna för berörda myndigheter. Av angivna skäl bedömer utredningen att det inte finns anledning att anta att förslagen kommer att innebära kostnadsökningar för Polismyndigheten eller Kriminalvården som är större än vad som rymms inom nuvarande anslag.

Förslagen i betänkandet bedöms inte ge upphov till några extra-kostnader för Säkerhetspolisen.

14.9 Konsekvenser för Rättsmedicinalverket

Bedömning: Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet kommer att ha begränsade kostnadsmässiga effekter för Rättsmedicinalverket och att eventuella merkostnader kommer att rymmas inom befintliga anslag.

Som redovisats tidigare är Rättsmedicinalverkets DNA-analyser avgiftsfinansierade. Trots att kostnaden för DNA-analyser har minskat i takt med metodutvecklingen under de senaste decennierna har därmed den omständigheten att antalet ärenden hos myndigheten minskat kraftigt under senare år medfört att de indirekta kostnaderna blivit betydligt högre per ärende.²¹ År 2014 uppgick avgiften för ett ärende från Migrationsverket med tre personer till 6 200 kronor. I dag uppgår avgiften för ett motsvarande ärende till 17 400 kronor.

I fråga om handläggningstider så har dessa minskat i takt med utvecklingen och effektiviseringen på området. År 2013 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden för DNA-analys till 11 dagar, att jämföra med 7 dagar under 2024.²²

Utredningen har genom kontakter med Rättsmedicinalverket inhämtat följande. Sannolikt skulle varken en fördubbling, tredubbling eller fyrdubbling av antalet DNA-analyser i ärenden från Migrationsverket påverka myndighetens handläggningstider nämnvärt. Den avgift som i dag tas ut vid DNA-analys är beräknad på ett ackumulerat underskott som uppstått i och med att antalet ärenden från Migrationsverket gått ner. Underskottet beräknas vara i balans om tre år, vilket kommer att innebära att avgifterna sänks. Fler ärenden kommer att få samma effekt. Myndigheten har i dag samma antal laboranter/handläggare, kapacitet i instrument och lokaler som under 2013 (som var ett av de år när antalet ärenden hos myndigheten var som flest). Om antalet DNA-analyser skulle öka till det femdubbla skulle ytterligare en person behöva rekryteras, och vid en tioudubbling ytterligare en.

Som redovisats tidigare bedömer utredningen att det är svårt att uppskatta vilken ökning av antalet DNA-analyser som förslagen i betänkandet kommer att ge upphov till men att det inte bör bli fråga om någon dramatisk ökning. Att antalet analyser skulle öka till det

²¹ Uppgifter inhämtade från Rättsmedicinalverket.

²² Uppgifter inhämtade från Rättsmedicinalverket.

femdubbla framstår för utredningen som mycket osannolikt, inte minst sett till den minskade asylinvandringen under senare år och de förslag som både denna utredning och andra utredningar har lämnat i syfte att bl.a. begränsa den aktuella typen av invandring till Sverige. Sammantaget bedömer därför utredningen att förslagen i betänkandet kommer ha begränsad effekt för Rättsmedicinalverkets verksamhet och att eventuella merkostnader bör rymmas inom befintliga anslag.

14.10 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Förslagen kommer att innebära att färre personer kommer att uppfylla kraven för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. Det kommer att få till följd att möjligheterna till familjeåterförening, och för vissa personer familjebildning, kommer att begränsas eller i vart fall skjutas upp, vilket kan få negativa effekter för berörda personers psykiska mående och integration i samhället. Vissa av förslagen kommer att innebära en utökad personuppgiftsbehandling jämfört med i dag, vilket innebär risker för enskildas personliga integritet.

Enligt uppgift från Migrationsverket i juni 2025 fanns det då knappt 237 000 personer med permanent uppehållstillstånd i Sverige. Antalet personer med ett tidsbegränsat asylrelaterat uppehållstillstånd uppgick vid samma tid till drygt 33 300. Antalet personer med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning uppgick till drygt 62 500 (varav 7 200 beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med ett tidsbegränsat asylrelaterat uppehållstillstånd).²³

Förslagen i betänkandet innebär att vissa grupper kommer att omfattas av mer begränsade möjligheter till anhöriginvandring än vad som är fallet i dag. För personer som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivets obligatoriska regler innebär förslagen att någon principiell rätt till familjeåterförening inte längre kommer att kunna härledas ur regleringen i utlänningslagen. Som redovisats i kapitel 7 är det emellertid utredningens uppfattning att utgångs-

²³ Uppgifter inhämtade från Migrationsverket.

punkten i fall som avser den närmaste familjen även fortsatt ska vara att uppehållstillstånd ska beviljas, dock med ett större utrymme att beakta skäl som talar i en motsatt riktning.

En effekt av att förutsättningarna för anhöriginvandring för olika personkategorier regleras åtskilt kommer att bli att det blir tydligare för tillämparen i vilka situationer som EU-domstolens praxis måste få genomslag vid tillämpningen. Detta är något som skulle kunna få betydelse vid exempelvis bedömningen av ett barns ålder, som enligt nuvarande praxis bedöms med utgångspunkt i olika tidpunkter (ansökningstidpunkten eller prövningstidpunkten) beroende på om det är fråga om en bestämmelse som har sin grund i EU-rätten eller inte. En konsekvens av utredningens förslag skulle därmed kunna bli att Migrationsverkets handläggningstider kommer att få större negativ effekt för vissa barn.

Den mer generellt utformade regleringen om när en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna vara anknytningsperson vid tillämpningen av 5 kap. utlänningslagen bedöms samtidigt innebära en fördel för vissa enskilda, främst personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning och i dag saknar en sådan författningsreglerad möjlighet. Förslaget bedöms i huvudsak innebära positiva effekter för föräldrar och syskon till ensamkommande barn.

Förslaget att en väntetid ska tillämpas i vissa anknytningsärenden innebär att vissa personer (främst alternativt skyddsbehövande och personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av verkställighets hinder av motsvarande skäl) kommer att behöva vänta längre än vad som är fallet i dag innan en ansökan om familjeåterförening kan ges in, något som kan innebära påfrestningar för dessa personers mående och därmed även skulle kunna få negativa konsekvenser för deras drivkraft och förmåga att integreras i samhället. Förslaget innebär även negativa effekter för de anhöriga som till följd av väntetiden kommer att behöva vänta på familjeåterförening i hemlandet. Samtidigt ska dock beaktas att väntetiden i praktiken, sett till det redan gällande försörjningskravet och den tid det många gånger tar för personer med asylrelaterade uppehållstillstånd att bli självförsörjande, för många inte kommer att innebära att möjligheten till familjeåterförening skjuts upp i förhållande till vad som gäller enligt dagens reglering. För dessa personer kan förslaget innebära en ökad tydlighet i fråga om förutsättningarna för familjeåterförening, vilket på vissa sätt kan vara en fördel. Medan försörjningskravet

(trots en neutral utformning) kan slå hårdare mot anknytningspersoner som är kvinnor eftersom det många gånger tar längre tid för nyanlända kvinnor än för nyanlända män att komma i egen försörjning bedömer utredningen att den föreslagna väntetiden kommer att få liknande effekter för båda könen.

Utredningens förslag i kapitel 7 innebär att möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning kommer att begränsas för vissa personer, vilket kommer att drabba vissa enskilda negativt. Framför allt kommer möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en blivande make eller sambo till en person med uppehållstillstånd i Sverige (dvs. uppehållstillstånd för familjebildning och inte familjeåterförening) för många personer i princip att upphöra. Därutöver kan förslaget att rätten eller möjligheten till uppehållstillstånd för vissa barn ska knytas till vårdnaden ha negativa effekter för vissa personer (främst kvinnor, sett till att kvinnors möjligheter att vara vårdnadshavare i vissa länder är begränsad). Eftersom vårdnadsförhållandena redan i dag har betydelse för frågan om en ansökan som avser ett barn alls ska tas upp till prövning bedömer emellertid utredningen att förslaget sannolikt kommer att påverka ett mer begränsat antal personer.

Dagens reglering innebär för många barn som närmar sig myndighetsåldern en ovisshet. Förslaget att regleringen om uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ska bli bättre anpassad till förlängningssituationer bedöms kunna innebära fördelar för dessa barn, eftersom det kommer att innebära att förutsättningarna för att få stanna i Sverige efter 18-årsdagen blir tydligare, något som bör ge upphov till en ökad förutsebarhet.

Förslagen i kapitel 8 gällande vissa begränsningar av möjligheten att göra undantag från försörjningskravet vid anhörginvandring innebär att något fler personer kommer att omfattas av kravet. Det bedöms dock vara fråga om ett begränsat antal. Förslaget att försörjningskravet ska gälla även vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommer att påverka desto fler. Som redan redovisats fanns i juni 2025 cirka 62 500 personer i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen (varav cirka 7 200 personer beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med ett asylrelaterat uppehållstillstånd). Utredningens förslag att försörjningskravet även ska tillämpas vid

förlängning kommer att påverka en del av dessa personer, nämligen de som inte omfattas av något av de uttryckligt angivna undantagen.

Av de personer som kommer att omfattas av försörjningskravet vid förlängning bedömer utredningen att förslaget troligtvis kommer ha störst påverkan på de personer vars uppehållstillstånd beviljats på grund av anknytning till en person med ett asylrelaterat uppehållstillstånd,²⁴ vilket beror på att det typiskt sett tar lång tid för personer med sådana uppehållstillstånd, samt för deras anhöriga, att nå en mer stabil ställning på arbetsmarknaden.²⁵ Utredningen bedömer emellertid att eftersom förslaget syftar till att öka incitamenten till arbete så kommer förslaget i förlängningen även att ha positiva effekter, inte bara för samhället utan även för enskilda.

Trots att utredningen bedömer att det genom möjligheterna till undantag från försörjningskravet kommer att vara möjligt att undvika orimliga resultat i enskilda fall, inte minst i fall som berör barn, bedömer utredningen att förslaget sannolikt kommer att innebära psykiska påfrestningar och ökad stress för många personer, inte minst personer med tidsbegränsade eller på annat sätt osäkra anställningar. Ytterst innebär nämligen förslaget en risk för att förlängning inte kommer att kunna beviljas den anhörige och att dennes rätt att vistas i Sverige därmed upphör, med familjesplittring som följd. För anknytningspersonen kan förslaget innebära en ökad stress hänförlig inte bara till den osäkerhet som kravet kan ge upphov till gällande familjens möjligheter att få stanna tillsammans i Sverige utan även den press som det kan antas innebära att kravet i första hand riktas mot honom eller henne. I sammanhanget ska dock noteras att det i förlängningsärenden kommer att finnas utrymme att beakta även andra hushållsmedlemmars inkomster, vilket inte bara kommer att ge ökade förutsättningar att uppfylla kravet utan även bör kunna utgöra ett incitament för personer som kommit till Sverige på grund av anknytning att etablera sig i arbetslivet (med positiva effekter för såväl familjen som för samhället i stort).

Vidare bedömer utredningen att det finns en viss risk för att en tillämpning av försörjningskravet även vid förlängning kan ge upphov till vissa osunda beroendeförhållanden på såväl arbetsmarknaden som bostadsmarknaden, och att det inte heller kan uteslutas att

²⁴ I första hand alternativt skyddsbehövande eftersom flyktingar som regel kommer att undantas från försörjningskravet, även vid förlängning.

²⁵ IFAU, Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö, 2022:15.

kravet kan komma att avhålla personer med hjälpbehov från att söka samhällets stöd, av oro för att det kan påverka möjligheterna för familjen att få stanna i Sverige.

Förslagen i kapitel 9 gällande att möjligheterna att neka uppehållstillstånd i vissa fall ska utökas kan påverka möjligheten till anhöriginvandring för vissa personer. Även om dessa effekter kan uppfattas som negativa ska dock beaktas att ett av syftena med förslagen är att motverka våld i nära relationer och att förslagen således också innebär ett skydd för enskilda, inte minst för kvinnor och barn. Förslagen innebär även en utökad personuppgiftsbehandling jämfört med i dag, vilket innebär risker för enskildas personliga integritet. Utredningen bedömer emellertid att syftena med det aktuella förslaget, närmare bestämt att ge Migrationsverket större möjligheter att beakta risken för att personer som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige utsätts för våld eller andra allvarliga kränkningar om uppehållstillstånd beviljas samt att ge Migrationsverket ett fullgott underlag för att göra den typen av riskbedömningar, väger tyngre än det integritetsintrång den föreslagna regleringen kan innebära för enskilda.

Utredningens förslag i kapitel 10 innebär att möjligheterna att beviljas förlängt uppehållstillstånd när en anknytningsgrundande relation upphör begränsas i förhållande till vad som gäller i dag. Om förslagen genomförs kommer det att innebära att vissa personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning inte kommer att ha möjlighet att stanna i Sverige när uppehållstillståndet löper ut. Förslaget bedöms påverka kvinnor i större utsträckning än män, sett till att fler anhöriginvandrare är kvinnor. Förslaget kan dessutom innebära en risk för att fler personer kommer att stanna kvar i destruktiva relationer av oro för att ett uppbrott kommer att påverka möjligheten att få stanna i Sverige. Sett till att det även fortsatt kommer att finnas möjlighet att bevilja fortsatt uppehållstillstånd i situationer när ett förhållande upphör på grund av våld i relationen bedömer utredningen emellertid att regelverket kommer att ge förutsättningar för enskilda att lämna den typen av relationer.

Förslagen i kapitel 11 innebär att DNA-analys kan komma att användas mer frekvent än vad som är fallet i dag. Även om detta inte kommer att innebära någon kostnad för enskilda och även om möjligheten till DNA-analys är avsedd som en hjälp kan effekterna av förslaget för vissa personer ändå bli negativa, eftersom förslaget

kan få till följd att fler ansökningar om uppehållstillstånd avslås. Förslaget kan särskilt påverka barn som i hemlandet ingått i familjegemenskapen utan att vara biologiska barn till de personer som de betraktar som sina föräldrar, och som inte heller är formellt adopterade.

Slutligen innebär förslagen i kapitel 12 vissa begränsningar av möjligheten till anhöriginvandring för bl.a. arbetstagare och personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan medlemsstat. För dessa innebär förslagen att en mer begränsad krets anhöriga kommer att kunna beviljas uppehållstillstånd i Sverige och, för den sistnämnda gruppen, att kraven även i övrigt kommer att skärpas. Eftersom förslagen för den sistnämnda gruppen innebär en anpassning till kraven i VABO-direktivet, och också har till syfte att komma till rätta med missbruk i ärendeslaget, bedömer utredningen emellertid att de negativa effekterna som förslaget kan få för enskilda får betraktas som proportionerliga.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att utredningens förslag innebär vissa tydliga skärpningar av det nuvarande regelverket, och därmed sannolikt kommer att få negativa konsekvenser för enskilda. De konsekvenser som kan följa av förslagen måste dock ställas i relation till syftet med förslagen och utredningens uppdrag, nämligen att så långt som möjligt anpassa den svenska regleringen till miniminivån enligt EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utredningens uppfattning är att det uppdraget har fullföljts, och att det också har fullföljts på ett sätt som, om förslagen genomförs, kommer att ge utrymme för tillämparen att i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till enskildas intressen på ett sätt som är förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

14.11 Särskilt om konsekvenser för barn

Bedömning: Förslagen kan i vissa avseenden medföra negativa konsekvenser för barn. Samtidigt medför vissa av förslagen positiva konsekvenser för barn, särskilt äldre sådana.

Av artikel 3 i barnkonventionen framgår att det vid bl.a. lagstiftningsåtgärder i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa samt att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftnings-

åtgärder och administrativa åtgärder för att tillförsäkra barn ett sådant skydd och en sådan omvårdnad som behövs för deras välfärd. Enligt artikel 2 ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna ska också vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Enligt artikel 9 ska konventionsstaterna säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig prövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. I enlighet med den skyldigheten ska ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat i familjeåterföreningssyfte behandlas på ett positivt, humant och skyndsamt sätt av konventionsstaterna (artikel 10).

Sedan den 1 januari 2020 utgör artiklarna 1–42 i barnkonventionen svensk lag. En portalbestämmelse om barnets bästa finns även i 1 kap. 10 § utlänningslagen.

I den mån utredningens förslag berör barn, vilket så gott som genomgående är fallet, innebär förslagen utan tvekan vissa försämringar ur ett barnperspektiv. Framför allt bedöms förslagen ha sådana effekter för barn med status som alternativt skyddsbehövande, liksom för barn som har en förälder som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på den grunden. Detta har dels att göra med att regleringen för dessa barn föreslås bli fakultativ till sin utformning, vilket är en skillnad i förhållande till i dag, dels att det i huvudsak är de sistnämnda barnen som kommer att påverkas av den föreslagna väntetiden. Även om barn med status som alternativt skyddsbehövande, eller barn som har en förälder med sådan status, inte längre kommer att omfattas av tvingande regler om familjeåterförening kommer emellertid en motsvarande möjlighet till familjeåterförening även fortsatt att finnas för den aktuella gruppen. Vidare kommer det i fråga om väntetiden att finnas möjlighet att göra undantag vid särskilda skäl, vilket utredningen bedömer innebär att det kommer att finnas

utrymme för tillämparen att tillräckligt beakta barns bästa på ett sådant sätt att orimliga, eller för den delen diskriminerande, resultat kommer att kunna undvikas.

Det förslag som bedöms innebära särskild risk för negativa effekter för barn är förslaget gällande en fortsatt tillämpning av försörjningskravet även i förlängningsärenden. Genom de möjligheter som kommer att finnas att göra undantag från kravet bedömer utredningen visserligen att orimliga konsekvenser i enskilda fall kommer att kunna undvikas men trots det kan det antas att redan förekomsten av kravet kommer att leda till stress och oro för berörda familjer, vilket kan drabba barn på olika sätt (oberoende av barnets ålder och medvetenhet om den migrationsrättsliga regleringen). Om förslaget får avsedd effekt på så sätt att det bidrar till att öka incitamenten för självförsörjning bedömer emellertid utredningen att det på sikt även kan få positiva effekter för barn, sett till de risker för fysisk och psykisk ohälsa, dåliga skolresultat, sämre möjligheter till en meningsfull fritid och social exkludering som kan förknippas med att leva i ekonomisk utsatthet.²⁶

Även förslaget att regleringen om möjligheten för nära anhöriga utanför kärnfamiljen att få uppehållstillstånd ska anpassas till förlängningssituationer bedöms kunna ha positiva effekter för barn, inte minst eftersom det kommer att innebära en ökad tydlighet och förutsebarhet för barn som närmar sig myndighetsåldern. Också förslaget att kravet på att ett barn ska vara ogift för att ha möjlighet till familjeåterförening ska utgå ur lagstiftningen får anses positivt ur ett barnperspektiv.

Även om förslagen kan få vissa positiva konsekvenser så innebär de på ett övergripande plan tydliga skärpningar och därmed försämringar av det nuvarande regelverket ur ett barnperspektiv. Att beakta och säkerställa barns rättigheter handlar emellertid många gånger om att göra intresseavvägningar mellan barnets bästa och motstående intressen, t.ex. statens intresse av en reglerad invandring. De negativa konsekvenser som förslagen kan få måste enligt utredningens mening ställas i relation till förslagets syfte och utredningens uppdrag, att skärpa regleringen till miniminivån enligt EU-rätten och Sverige internationella åtaganden. Som redogjorts för i avsnitt 14.10 bedömer utredningen att det uppdraget har fullföljts på ett sätt

²⁶ Rädda Barnen Sverige, "Missing Out" Barn och ungas erfarenheter av ekonomiska svårigheter, 2024 med hänvisningar.

som kommer att ge utrymme för tillämparen att i tillräcklig utsträckning beakta berörda barns bästa och Sveriges internationella åtaganden, däribland barnkonventionen.

14.12 Konsekvenser för företag

Bedömning: Förslagen kan påverka företags, och då särskilt mindre företags, kompetensförsörjning och därmed leda till kostnader.

Några mer betydande direkta kostnader såsom administrativa kostnader eller liknande för företag bedöms förslagen i betänkandet inte innebära. Eftersom förslagen, i vart fall på längre sikt, kan komma att bidra till en minskad asylinvandring och även innebära att färre personer beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning bedömer utredningen däremot att de på sikt innebär en risk för påverkan på kompetensförsörjningen inom vissa branscher, något som i så fall kan påverka berörda företags lönsamhet och konkurrenskraft.

Oberoende av bosättningsort är det vanligt förekommande att personer som kommit till Sverige med asylskäl jobbar inom parti- och detaljhandeln, hotell- och restaurang, finansiella tjänster och företagstjänster samt hälso- och sjukvården. De arbetar också i större utsträckning än inrikes födda i mindre företag.²⁷ En nedgång av asylinvandringen, och även anhöriginvandringen med koppling till asylinvandringen, skulle därmed kunna påverka kompetensförsörjningen inom nämnda branscher, särskilt i små företag, vilket ytterst kan påverka företagets möjligheter att bedriva sin verksamhet.

I vissa avseenden skulle utredningens förslag även kunna påverka svenska företags kompetensförsörjning på så sätt att möjligheterna att attrahera arbetskraft direkt från utlandet riskerar att begränsas genom förslagen, om förslagen får till följd att Sverige framstår som ett mindre attraktivt land att migrera till. Utredningen bedömer emellertid inte att de skärpningar av möjligheten till anhöriginvandring som föreslås innebär att möjligheten för arbetstagare att ta med sig sin familj till Sverige försvåras på något mer kännbart sätt.²⁸ Den kategori av arbetstagare som i första hand kommer att påver-

²⁷ IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö (2022:15).

²⁸ Med undantag för förslagen i avsnitt 12.2.4.

kas är personer med nationellt arbetstillstånd med barn i övre tonåren, en grupp som till följd av förslagen kan bli mindre benägna att söka anställning i Sverige. Av inhämtade uppgifter från Migrationsverket framgår dock att det är ett mer begränsat antal äldre barn som under senare år har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder med nationellt arbetstillstånd. Under 2024 stod barn i åldersspannet 18–21 år för cirka 1,7 procent av alla uppehållstillstånd som beviljades med stöd av regleringen i 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen (147 av totalt 8 623). Under 2023 uppgick andelen till mindre än 1,6 procent (171 av totalt 10 912). Mot den bakgrunden bedömer utredningen att förslaget bör få begränsad negativ påverkan på Sveriges konkurrenskraft. I sammanhanget noteras att flera länder tillämpar just en reglering för anhöriginvandring kopplad till arbetskraftsinvandring som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för barn under 18 år samt att en 18-årsgräns också gäller för blåkortsinnehavare, forskare och personer med ICT-tillstånd. Att regelverket blir mer enhetligt innebär också att det blir tydligare, vilket ur ett företagarperspektiv kan ses som en fördel.

14.13 Konsekvenser för kommuner och regioner

Bedömning: För landets kommuner kan förslagen innebära ett minskat antal nyanlända. Vidare kan förslagen medföra lägre kostnader för ekonomiskt bistånd. På sikt kan förslagen få viss negativ påverkan på kompetensförsörjningen i offentlig sektor.

Enligt SKR:s personalprognos för 2023–2033 har 27 procent av alla utrikes födda anställda (månads- och timavlönade) i kommuner och regioner bott i Sverige i mindre än tio år. Gruppen består av såväl asylinvandrare och arbetskraftsinvandrare som anhöriga till dessa. Enligt prognosen kommer därmed en mer restriktiv migrationspolitik – oavsett om den innefattar asylinvandring, arbetskraftsinvandring eller båda – att påverka möjligheterna att klara välfärdens kompetensförsörjning, såväl på kort som på lång sikt. I prognosen anges bl.a. följande:

Möjligheterna att tillgodose bristen på arbetskraft är mycket begränsade, såväl inom välfärden som på arbetsmarknaden i stort. Det finns dock en viss potential att öka utbudet av sysselsatta, bland annat genom att få personer som står utanför arbetsmarknaden i arbete. I detta sammanhang har staten en central roll att bedriva en aktiv arbetsmarknadspolitik som är inriktad på att göra fler personer anställningsbara. En viktig aspekt är att få fler att avsluta en gymnasieutbildning. Ytterligare en möjlighet är att underlätta för arbetskraftsinvandring och migration generellt. Nästintill hela ökningen av sysselsatta kommande och föregående tioårsperiod består av utrikes födda personer. Ökningstakten väntas dock minska framöver på grund av den omlagda migrationspolitiken. Samtidigt har det skett en stor ökning av antalet utrikes födda personer som arbetar inom välfärden de senaste åren – särskilt inom äldreomsorgen. Mer än var tredje undersköterska i kommunerna är utrikes född. Det är i synnerhet unga utrikes födda män som arbetar som undersköterskor eller vårdbiträden i kommunerna som har ökat kraftigt sedan 2018.²⁹

Sett till att utredningens förslag på sikt kan komma att innebära att invandringen till Sverige minskar bedömer utredningen att förslagen innebär en risk för negativa effekter för kompetensförsörjningen i offentlig sektor.

Om förslagen i betänkandet bidrar till ett minskat antal beviljade uppehållstillstånd så kommer det också att medföra att antalet nyanlända som tas emot i landets kommuner minskar i motsvarande mån, vilket i så fall kommer att påverka vilken ersättning som staten betalar ut till berörda kommunen för mottagandet. Om de förslag som syftar till att öka incitamenten för självförsörjning får avsedd effekt kan det samtidigt innebära minskade kostnader för kommunerna för ekonomiskt bistånd.

14.14 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Vissa av förslagen kan förväntas få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen i kapitel 9 om utökade möjligheter att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning kan antas leda till att fler utlänningar nekas uppehållstillstånd på grund av tidigare brottslighet, vil-

²⁹ Sveriges Kommuner och Regioner, Välfärdens kompetensförsörjning, Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen.

ket då sannolikt kommer att ha en brottsförebyggande effekt. Även de utökade möjligheterna att neka uppehållstillstånd på grund av risken för att anknytningspersonen utsätter sökanden, eller hans eller hennes barn, för brott kommer sannolikt att ha samma positiva brottsförebyggande effekt.

14.15 Konsekvenser för jämställdheten och det integrationspolitiska målet

Bedömning: I delar bedöms förslagen ge ökade förutsättningar att nå de integrationspolitiska målen och även bidra till bättre förutsättningar att uppnå en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Vissa av förslagen kan dock få negativa effekter för såväl integrationen som jämställdheten.

Det integrationspolitiska målet

Målet för den svenska integrationspolitiken är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.³⁰ I syfte att öka genomslaget för det integrationspolitiska målet har regeringen även formulerat fem delmål:

- Ekonomisk integration: Andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva ska öka.
- Språklig integration: Kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

³⁰ Prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:250.

- Utbildning: Andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund som uppnår gymnasiebehörighet, fullföljer en utbildning på gymnasial nivå och tar gymnasieexamen ska öka.
- Demokratisk integration: Kunskaperna om hur den svenska demokratin fungerar ska öka hos utrikes födda kvinnor och män, med ökat deltagande i demokratin som följd. Förtroendet för de demokratiska processerna och samhällets institutioner ska öka.
- Social och kulturell integration: Andelen utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund som upplever tillhörighet och delaktighet i samhället ska öka. Samhällets grundläggande normer och värderingar ska förankras hos och efterlevas av var och en som lever och bor i Sverige, med minskade risker för utanförskap och kriminalitet som följd. Förekomsten av företeelser som begränsar utrikes födda kvinnor och mäns samt flickor och pojkars möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen ska minska.³¹

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas i betänkandet kommer att ge ökade förutsättningar att nå vissa av de integrationspolitiska delmålen. Framför allt gäller det förslaget att försörjningskravet ska tillämpas även i förlängningsärenden, vilket kommer att innebära både större möjligheter att upptäcka missbruk av regelverket och ökade incitament för enskilda till egenförsörjning. Inte minst kan kravet ge incitament för nyanlända att bosätta sig i kommuner där möjligheterna att erhålla arbete och egen bostad är goda. Samtidigt finns en risk för att kravet kan få vissa negativa effekter för integrationen, inte minst sett till att det skulle kunna minska incitamenten för nyanlända att delta i etableringsuppdraget och SFI, för att i stället fokusera på att få eller behålla en viss inkomst. Utredningen kan också se en viss risk för att förslaget kan minska incitamenten för en jämn fördelning av arbetet i hemmet, om det sker på bekostnad av att anknytningspersonens försörjningsförmåga minskar. Det skulle i så fall kunna leda till försämrade möjligheter för framför allt kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden, och motverka en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

Den föreslagna väntetiden bedöms kunna få både positiva och negativa effekter för integrationen. För anhöriga som beviljas uppe-

³¹ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 13.

hållstillstånd kommer det vid ankomsten till Sverige att vara positivt att anknytningspersonen redan har vistats här en tid och på så sätt hunnit tillgodogöra sig vissa kunskaper om det svenska samhället, och språkkunskaper. Samtidigt finns en risk för att en uppskjuten möjlighet att ansöka om familjeåterförening kan innebära emotionella och psykiska belastningar för anknytningspersonen, och även de anhöriga, vilket i sin tur kan leda till integrationssvårigheter. För barn som till följd av förslaget får vänta längre på att få komma till Sverige kan anpassningen när familjeåterförening väl äger rum bli svårare.

Förslaget att regleringen som ger möjlighet för nära anhöriga utanför kärnfamiljen att få uppehållstillstånd ska bli bättre anpassad för att även kunna tillämpas i förlängningssituationer bedöms kunna öka incitamenten för vissa unga personer att fullfölja sin gymnasieutbildning, vilket ur ett integrationsperspektiv i så fall kommer att vara positivt.

Effekter för jämställdheten

Målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.³² Det finns också sex jämställdhetspolitiska delmål:

- En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.
- Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
- Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.

³² Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

- Jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
- Mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.³³

Även om förslagen i betänkandet är generellt utformade kommer de i vissa avseenden att påverka kvinnor i högre utsträckning än män, vilket har att göra med att fler kvinnor än män beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. En fortsatt tillämpning av försörjningskravet kommer därmed sannolikt att innebära att fler kvinnor än män kommer att få avslag på sin förlängningsansökan. Om förslaget även får till följd att incitamenten för en jämn fördelning av arbetet i hemmet minskar (till följd av att fokus läggs på att anknytningspersonen ska kunna behålla en viss inkomst) skulle det kunna leda till försämrade möjligheter för framför allt kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden, och även motverka en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Samtidigt bedöms förslaget ha potential att kunna öka incitamenten till egenförsörjning, även för anhöriginvandrare. Särskilt gäller detta eftersom det vid prövningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommer att vara möjligt att beakta även andra hushållsmedlemmars än anknytningspersonens inkomster vid bedömningen. Det innebär att förslagen även kan bidra till en ökad ekonomisk jämställdhet.

Även förslagen i kapitel 10 gällande att möjligheterna att bevilja fortsatt uppehållstillstånd när en anknytningsgrundande relation på grund av att sökanden har fått en särskild anknytning till Sverige tas bort kommer i högre grad att påverka kvinnor, eftersom fler kvinnor än män beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Förslaget skulle kunna innebära en risk för att fler personer kommer att stanna i destruktiva relationer, av oro för att ett uppbrott skulle kunna påverka möjligheten att få stanna i Sverige. Även fortsatt kommer det emellertid att vara möjligt att bevilja fortsatt uppehållstillstånd när ett förhållande upphör på grund av våld i relationen, vilket bör motverka dessa negativa effekter.

³³ Skrivelse 2016/17:10 Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.

Förslagen i kapitel 9 om utökade möjligheter att beakta relationsvåld, och risken för sådant våld, i anknytningsärenden bedöms kunna få positiva effekter ur ett jämställdhetsperspektiv eftersom det kan bidra till att förebygga våld mot kvinnor.

14.16 Bedömning av ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Bedömning: Merparten av förslagen bedöms inte medföra något behov av särskilda informationsinsatser utöver sedvanlig information om författningsändringar och nya regelverk som Migrationsverket tillhandahåller. Information gällande väntetiden vid anhöriginvandring bör dock kommuniceras med särskild tydlighet.

I fråga om merparten av förslagen i betänkandet bedömer utredningen att det inte finns behov av informationsinsatser utöver sådana som normalt vidtas av Migrationsverket med anledning av ny lagstiftning. Den föreslagna väntetiden vid anhöriginvandring för vissa personkategorier är dock en nyhet som utredningen bedömer med fördel bör kommuniceras extra tydligt, både till personer som kan komma att ansöka om uppehållstillstånd i Sverige och personer som beviljas uppehållstillstånd här. Detta för att minska antalet ansökningar som görs ”i förtid” i situationer när förutsättningar för att göra undantag från väntetiden uppenbart saknas, något som annars kommer att leda till merarbete för berörda myndigheter.

Informationsinsatserna bör vidtas av Migrationsverket.

14.17 Utvärdering av förslagen

Bedömning: Om förslagen genomförs bör effekterna utvärderas gemensamt med andra lagstiftningsåtgärder och förändringar på det migrationsrättsliga området.

Som redovisats i kapitel 5 har på kort tid tillsatts ett flertal utredningar på det migrationspolitiska området. Ett flertal författningsändringar har genomförts och fler ändringar är att vänta. Utred-

ningen bedömer att konsekvenserna av förslagen i betänkandet endast kan utvärderas i sin helhet genom att utvärderas tillsammans med andra förslag på det migrationsrättsliga området som har tagits fram eller kommer att lämnas i närtid, samt författningsändringar på detta område och andra närliggande områden som har trätt i kraft under senare tid. I annat fall kan effekten uppstå att förslag som i sig framstår som ändamålsenliga och proportionerliga bidrar till oförutsedda konsekvenser i kombination med lagförslag som lämnats av andra utredningar. Utredningen bedömer att en sådan utvärdering bör kunna göras fem år efter ikraftträdandet av de i betänkandet föreslagna författningsändringarna.

15 Författningskommentar

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

5 kap.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till bl.a. svenska medborgare

3 §

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person (anknytningspersonen) som är bosatt i Sverige och är svensk eller nordisk medborgare eller har permanent uppehållsrätt får, om inte annat följer av 17 § andra stycket, ges till en utlänningsperson som är

1. anknytningspersonens make eller sambo,
2. barn till anknytningspersonen och anknytningspersonens make eller sambo,
3. barn till anknytningspersonen, om barnet står under hans eller hennes vårdnad, eller
4. barn till anknytningspersonens make eller sambo, om barnet står under makens eller sambons vårdnad.

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. Med barn i första stycket 2 och 3 likställs även ett barn som avses bli adopterat av anknytningspersonen om adoptionsbeslutet kommer att meddelas av svensk domstol eller annars erkänns i Sverige. Något krav på att barnet ska stå under anknytningspersonens vårdnad gäller inte i dessa fall.

I paragrafen finns regler om när uppehållstillstånd för den närmaste familjen (make, sambo och barn) till personer som är svenska eller nordiska medborgare eller har permanent uppehållsrätt i Sverige kan beviljas. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande regleringen i 3 § första stycket 1–3 men har till att börja med ett mer begränsat tillämpningsområde på så sätt att den inte omfattar anknytningsper-

soner som vistas i Sverige med uppehållstillstånd. Genom uppräkningsen av anknytningspersoner i *första stycket* tydliggörs vilka personkategorier, som kan vistas i Sverige utan krav på uppehållstillstånd, som kan vara anknytningspersoner vid anhöriginvandring, förutsatt att även kravet på bosättning är uppfyllt. Någon ändring i sak i förhållande till tillämpningen av nuvarande regler i 3 och 3 a §§ är inte avsedd. Med uppehållsrätt avses såväl uppehållsrätt enligt 3 a kap. som uppehållsrätt enligt utträdesavtalet mellan EU och Storbritannien. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

Till skillnad från den nuvarande regleringen i 3 § första stycket 1–3 är regleringen i den aktuella bestämmelsen fakultativ. Någon rätt till uppehållstillstånd för de anhöriga som omfattas av bestämmelsen föreligger således inte, endast en sådan möjlighet. Utgångspunkten är dock att uppehållstillstånd ska ges för dessa anhöriga, såvida det inte finns skäl som med viss styrka talar i en annan riktning. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1. Omständigheter som särskilt ska beaktas i anknytningsärenden som omfattas av bestämmelsen anges i 17 § första stycket.

Regleringen av anhörigkretsen i första stycket 1–4 motsvarar i huvudsak regleringen i nuvarande 3 § första stycket 1–2, med dels den skillnaden att kravet på att ett barn ska vara ogift för att kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning har tagits bort, dels den skillnaden att det för situationer som avser icke gemensamma barn har tillkommit ett krav på att anknytningspersonen eller hans eller hennes make eller sambo ska vara vårdnadshavare för barnet för att uppehållstillstånd för barnet ska kunna beviljas. Regleringen omfattar även adopterade barn. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2 och avsnitt 7.2.3. Vid gemensam vårdnad krävs i likhet med vad som gäller enligt den nuvarande regleringen samtycke från den andra föräldern (se 17 § andra stycket).

Andra stycket motsvarar delvis den nuvarande regleringen i 3 § första stycket 3 och andra stycket, men har en annan konstruktion. Av bestämmelsen framgår dels att i fall som gäller adopterade barn, som alltså omfattas redan av första stycket, ska den anknytning som prövats i adoptionsärendet inte omprövas i ärendet om uppehållstillstånd. Vidare framgår att även barn som avses bli adopterade av anknytningspersonen ska likställas med biologiska barn vid tillämpningen av första stycket, men att något krav gällande vårdnadsförhållandena då inte ska ställas upp. I övrigt är vidtagna ändringar endast

redaktionella och någon ändring i sak i förhållande till vad som gäller enligt den nuvarande regleringen är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

Av 3 f § framgår att det för att uppehållstillstånd ska beviljas med stöd av den aktuella bestämmelsen som utgångspunkt krävs att anknytningspersonen kan försörja sig och den anhörige samt har en lämplig bostad.

Upphållstillstånd på grund av anknytning till personer med uppehållstillstånd i Sverige

3 a §

Upphållstillstånd på grund av anknytning till en person som är bosatt i Sverige och har permanent uppehållstillstånd eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år och välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av andra stycket eller 17 a–b §§, ges till en utlänning som är

- 1. anknytningspersonens make eller sambo,*
- 2. barn till anknytningspersonen och anknytningspersonens make eller sambo,*
- 3. barn till anknytningspersonen, om barnet står under hans eller hennes vårdnad, eller*
- 4. barn till anknytningspersonens make eller sambo, om barnet står under makens eller sambons vårdnad.*

Första stycket gäller inte om anknytningspersonen

- 1. har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap.*
- 2. är alternativt skyddsbebövande eller har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § av motsvarande skäl.*

Upphållstillstånd på grund av anknytning till en sådan person som avses i andra stycket 2 som är bosatt i Sverige och har ett sådant uppehållstillstånd som anges i första stycket får, om inte annat följer av 17 § andra stycket, ges till en utlänning som är

- 1. anknytningspersonens make eller sambo,*
- 2. barn till anknytningspersonen och anknytningspersonens make eller sambo,*
- 3. barn till anknytningspersonen, om barnet står under hans eller hennes vårdnad, eller*
- 4. barn till anknytningspersonens make eller sambo, om barnet står under makens eller sambons vårdnad.*

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. Med barn i första stycket 2 och 3 samt tredje stycket 2 och 3 likställs även ett barn som avses bli adopterat av anknytningspersonen om adoptionsbeslutet kommer att meddelas

av svensk domstol eller annars erkänns i Sverige. Något krav på att barnet ska stå under anknytningspersonens vårdnad gäller inte i dessa fall.

I paragrafen finns regler om när uppehållstillstånd för den närmaste familjen (make, sambo och barn) till personer som har uppehållstillstånd i Sverige kan beviljas. Paragrafen får ett nytt innehåll och den hittillsvarande regleringen i bestämmelsen flyttas till 3 b–3 d §§, med undantag för den nuvarande regleringen i 3 a § första stycket 5, som upphör att gälla. Övervägandena kring detta framgår i avsnitt 7.2.7.

Av *första stycket* framgår att för att en person med uppehållstillstånd i Sverige ska kunna vara anknytningsperson vid anhöriginvandring krävs att personen antingen har permanent uppehållstillstånd eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år och välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, samt att han eller hon också är bosatt i Sverige. Det uttryckliga kravet på bosättning är nytt, liksom kravet på att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ha en viss minsta giltighetstid för att tillståndsinnehavaren ska kunna vara anknytningsperson. Däremot så uppställs i bestämmelsen, till skillnad från vad som gäller enligt den nuvarande regleringen i 3 § tredje stycket och 3 a § första stycket 1 b och 2, inget krav på att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ha beviljats på någon särskild grund för att tillståndsinnehavaren ska kunna vara anknytningsperson (för vissa kategorier av personer med uppehållstillstånd gäller dock i vissa avseenden särskilda regler, se andra stycket).

Bedömningen av om en person har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd får göras från fall till fall på samma sätt som enligt den nuvarande regleringen, dvs. utifrån hur troligt det är att den aktuella grunden för uppehållstillstånd kvarstår när personen kan ansöka om permanent uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

Regleringen i första stycket 1–4 motsvarar regleringen i nuvarande 3 § första stycket 1–2, med dels den skillnaden att kravet på att ett barn ska vara ogift för att kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning har tagits bort, dels den skillnaden att det för situationer som avser icke gemensamma barn har tillkommit ett krav på att anknytningspersonen eller dennes make eller sambo är vårdnadshavare för barnet för att uppehållstillstånd för barnet ska kunna beviljas. Regleringen omfattar även adopterade barn. Över-

vägandena finns i avsnitt 7.2.2 och avsnitt 7.2.3. Vid gemensam vårdnad krävs i likhet med vad som gäller enligt den nuvarande regleringen samtycke från den andra föräldern (se 17 § andra stycket).

I likhet med den nuvarande regleringen i 3 § första stycket 1–2 är bestämmelserna i första stycket 1–4, som motsvarar artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet, tvingande till sin utformning, vilket innebär att de anhöriga som omfattas av bestämmelsen har en principiell rätt till uppehållstillstånd om inte grund för vägran föreligger enligt 17 a–b §§. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1.

Andra stycket undantar vissa personkategorier från tillämpningsområdet för den tvingande regleringen i första stycket. Det gäller dels personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap., dels personer med status som alternativt skyddsbehövande och personer som beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § av motsvarande skäl (dvs. i praktiken personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder av sådant slag som avses i 12 kap. 1 eller 3 §). Undantagen ska ses mot bakgrund av att dessa personkategorier inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet (se artikel 3.2). Något motsvarande undantag för unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar gäller emellertid inte (jfr artikel 3.3). Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

I *tredje stycket* finns regler om när uppehållstillstånd för den närmaste familjen (make, sambo och barn) till personer med status som alternativt skyddsbehövande och personer med uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § av motsvarande skäl (dvs. två av de personkategorier som är undantagna från tillämpningsområdet för den tvingande regleringen i första stycket) får beviljas. För personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. tillämpas i stället reglerna i 21 kap. 4 §.

Av regleringen i tredje stycket framgår att en person med status som alternativt skyddsbehövande eller som har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § av motsvarande skäl kan vara anknytningsperson under samma förutsättningar som andra personer med uppehållstillstånd i Sverige, dvs. om han eller hon har permanent uppehållstillstånd eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år och välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, samt är bosatt i Sverige. Även regleringen om vilka anhöriga som kan beviljas uppehållstillstånd motsvarar den i första stycket. Skillnaden mellan regleringen i första

och tredje stycket är att regleringen i tredje stycket är fakultativ. Någon rätt till uppehållstillstånd för de anhöriga som omfattas av bestämmelsen föreligger således inte, endast en sådan möjlighet. Utgångspunkten är dock att uppehållstillstånd ska ges för dessa anhöriga, såvida det inte finns skäl som med viss styrka talar i en annan riktning. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1. Omständigheter som särskilt ska beaktas i sådana anknytningsärenden som omfattas av bestämmelsen anges i 17 § första stycket.

I ärenden som rör icke gemensamma barn krävs vid gemensam vårdnad även enligt tredje stycket samtycke från den andra föräldern (se 17 § andra stycket).

Av fjärde stycket framgår att barn som avses bli adopterade av anknytningspersonen likställs med biologiska barn vid tillämpningen av första eller tredje stycket (se kommentaren till 3 §).

Av 3 f § framgår att det för att uppehållstillstånd ska beviljas med stöd av den aktuella regleringen som utgångspunkt krävs att anknytningspersonen kan försörja sig och den anhörige samt har en lämplig bostad. Av 3 e § framgår att om anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs dessutom som huvudregel att han eller hon har vistats i Sverige sedan minst två år när ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ges in för att ansökan ska kunna beviljas.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till barn

3 b §

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett barn som är flykting och 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 har lämnats ensamt efter ankomsten, ska ges till en utlänning som är barnets förälder, om inte annat följer av 17 a § första stycket.

Utöver vad som anges i första stycket får uppehållstillstånd ges till en utlänning som är förälder till ett barn som är alternativt skyddsbehövande om barnet har kommit till Sverige under sådana omständigheter som anges i första stycket.

Utöver vad som anges i första och andra styckena ska uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett barn som är flykting eller alternativt skyddsbehövande ges till en utlänning som är förälder till barnet, eller en annan vuxen 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.

*Uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett barn som är bosatt i Sverige och är svensk eller nordisk medborgare eller har permanent uppehålls-
rätt eller permanent uppehållstillstånd får ges till en utlänning som*

*1. är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med barnet,
eller*

2. utövar umgänge med barnet, som inte är av begränsad omfattning.

I paragrafen regleras när uppehållstillstånd ska eller får beviljas på grund av anknytning när anknytningspersonen är ett barn. Regleringen, som både omfattar barn som är bosatta i Sverige utan krav på uppehållstillstånd och barn som har uppehållstillstånd i Sverige, motsvarar i delar den nuvarande regleringen i 3 § första stycket 4 och 5 samt 3 a § första stycket 3 och 4.

Första stycket reglerar rätten för ensamkommande barn med flykt-
ingstatus att återförenas med sina föräldrar. Regleringen motsvarar den nuvarande regleringen i 3 § första stycket 4 med den skillnaden att tillämpningsområdet har begränsats till att avse barn med flykt-
ingstatus, samt att det nuvarande kravet på att barnet ska vara ogift för att kunna vara anknytningsperson har tagits bort. Regleringen har sin grund i artikel 10 a i familjeåterföreningsdirektivet och är tvingande, vilket innebär att en förälder till ett sådant barn som avses i bestämmelsen har en principiell rätt till uppehållstillstånd om inte grund för vägran föreligger enligt 17 a §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.4 och avsnitt 7.2.1.

Andra stycket reglerar möjligheten för ensamkommande barn som är alternativt skyddsbehövande att återförenas med sina föräldrar. Regleringen motsvarar den i första stycket med den skillnaden att bestämmelsen är fakultativ till sin utformning. Någon rätt för en förälder att beviljas uppehållstillstånd föreligger således inte enligt bestämmelsen, endast en sådan möjlighet. Utgångspunkten är dock att uppehållstillstånd ska ges även för sådana föräldrar som omfattas av den aktuella regleringen, såvida det inte finns skäl som med viss styrka talar i en annan riktning. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1. Omständigheter som särskilt ska beaktas i anknytningsärenden som omfattas av bestämmelsen anges i 17 § första stycket.

Tredje stycket motsvarar den nuvarande regleringen i 3 § första stycket 5, med den skillnaden att kravet på att barnet ska vara ogift för att kunna vara anknytningsperson enligt bestämmelsen har tagits bort. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.4. Den aktuella regleringen

syftar till familjesammanhållning och tillkom för att genomföra det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Överväganden med anledning av detta och att direktivet snart kommer att ersättas av skyddsgrundsförordningen finns i avsnitt 2.3.

Fjärde stycket reglerar möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för att skydda ett pågående familjeliv mellan ett barn i Sverige och barnets förälder. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak den nuvarande regleringen i 3 a § första stycket 3 och 4, med den skillnaden att regleringen om uppehållstillstånd för umgänge har begränsats till att omfatta fall när en utlänning *utövar* umgänge med ett barn i Sverige (att jämföra med den nuvarande lydelsen *ska utöva* umgänge). Ändringen tydliggör att syftet med bestämmelsen är att skydda barns pågående familjeliv, inte att möjliggöra för föräldrar att komma till Sverige för att inleda ett familjeliv med ett barn här. Vidare förtydligas bestämmelsen på så sätt att det uttryckligen anges vilka barn som är bosatta i Sverige som kan vara anknytningspersoner enligt bestämmelsen, nämligen barn som är svenska eller nordiska medborgare eller har permanent uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd här. Någon ändring i sak i förhållande till vad som gäller enligt den nuvarande regleringen är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.6.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning i särskilda situationer

3 c §

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan anknytningsperson som avses i 3 § första stycket får ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med anknytningspersonen, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan anknytningsperson som avses i 3 a § första eller tredje stycket får ges till en sådan utlänning som avses i första stycket i denna bestämmelse, under de förutsättningar som anges där, om det är fråga om ett förhållande som etablerats redan i hemlandet och orsaken till att anknytningspersonen och utlänningen inte levt tillsammans där varit att detta varit omöjligt på grund av att förhållandet inte accepterats.

Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd enligt första eller andra styckena får, om inte annat följer av 17 § andra stycket, uppehållstillstånd på grund av anknytning till samma anknytningsperson även ges till utlänningens barn, om barnet står under utlänningens vårdnad.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan anknytningsperson som avses i 3 § första stycket eller 3 a § första eller tredje stycket får ges till en utlänning som på annat sätt än vad som i övrigt anges i detta kapitel är nära anhörig till anknytningspersonen, om utlänningen har ingått i samma hushåll som anknytningspersonen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. En utlänning som är nära anhörig till anknytningspersonen och som tidigare har haft uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till honom eller henne får beviljas uppehållstillstånd om utlänningen ingår i samma hushåll som anknytningspersonen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna.

I paragrafen regleras när uppehållstillstånd på grund av anknytning kan beviljas för anhöriga utanför den närmaste familjen. Bestämmelsen omfattar såväl fall när anknytningspersonen är bosatt i Sverige utan krav på uppehållstillstånd som fall när anknytningspersonen har uppehållstillstånd i Sverige. Kraven för att vara anknytningsperson vid tillämpningen av bestämmelsen motsvarar de krav som gäller enligt 3 och 3 a §§.

I *första stycket* regleras möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som har för avsikt att gifta sig eller bli sambo med en person som är svensk eller nordisk medborgare eller har permanent uppehållsrätt och är bosatt i Sverige. Bestämmelsen motsvarar den nuvarande regleringen i 3 a § första stycket 1 a, med den skillnaden att den inte omfattar anknytningspersoner med permanent uppehållstillstånd. Dessa omfattas i stället av andra stycket. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.4.

I *andra stycket* regleras möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som har för avsikt att gifta sig eller bli sambo med en person som är bosatt i Sverige med uppehållstillstånd. Regleringen motsvarar i delar den nuvarande regleringen i 3 a § första stycket 1 b, med två skillnader. Till att börja med har tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgats till att omfatta både anknytningspersoner med permanent uppehållstillstånd och anknytningspersoner med tidsbegränsat uppehållstillstånd (varvid samma krav på uppehållstillståndet ställs som enligt 3 a §). I likhet med den nuvarande regleringen i 3 a § första stycket 1 b krävs för en tillämpning av bestämmelsen en avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med anknytningspersonen, att relationen framstår som seriös, att inte särskilda skäl talar mot att uppehållstillstånd ges samt att det är fråga om ett förhållande som etablerats redan i hemlandet. Därutöver införs ett nytt krav på att orsaken till att anknytningspersonen

och utlännningen inte levt tillsammans i hemlandet varit att detta varit omöjligt på grund av att förhållandet inte accepterats. Regleringen innebär att det fortfarande finns möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för t.ex. personer i samkönade relationer som inte har haft möjlighet att sammanbo i sina hemländer (jfr prop. 2020/21:192 s. 161) samtidigt som tillämpningsområdet för den aktuella regleringen begränsas till att avse just sådana fall. Bedömningen av förutsättningarna för en tillämpning får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, med hänsyn tagen till vad som framkommer om relationen och tillgänglig landinformation. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.4.

Tredje stycket motsvarar i huvudsak den nuvarande regleringen i 3 a § andra stycket, med den skillnaden att bestämmelsen är fakultativ samt att det införs ett krav på att utlännningen ska ha vårdnaden om barnet för att uppehållstillstånd för utlännings barn ska kunna beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.4. Den del av den nuvarande bestämmelsen som anger att uppehållstillstånd för barnet ska ges för samma tid som uppehållstillståndet för föräldern flyttas till 3 i §.

I fjärde stycket regleras förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd för nära anhöriga som inte omfattas av andra bestämmelser i 5 kap. Första meningen motsvarar den tidigare regleringen i 3 a § första stycket 2. Genom tillägget i andra meningen anpassas regleringen för att även kunna tillämpas i ärenden om fortsatt uppehållstillstånd. Av tillägget följer att om det är fråga om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd från en person som tidigare har haft uppehållstillstånd på grund av anknytning till anknytningspersonen och som lever i hushållsgemenskap med honom eller henne kan uppehållstillstånd beviljas om det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna, utan krav på var beroendeförhållandet ska ha uppkommit. Syftet med bestämmelsen är att den ska kunna tillämpas i ärenden som gäller personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som barn men vid förlängningstillfället fyllt 18 år. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.5.

Uppehållstillstånd på grund av annan särskild anknytning till Sverige

3 d §

Utöver vad som framgår av 3–3 c §§ får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har särskild anknytning till Sverige, om det finns synnerliga skäl.

I paragrafen regleras när uppehållstillstånd på grund av anknytning kan beviljas i andra situationer än de som regleras i 3–3 c §§. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak den nuvarande regleringen i 3 a § tredje stycket, med den skillnaden att de exempel som anges i den nuvarande bestämmelsen tas bort, liksom det undantag som innebär att bestämmelsen inte kan tillämpas i vissa situationer när anknytningspersonen har tidsbegränsat uppehållstillstånd. I likhet med vad som gäller enligt den nuvarande regleringen är bestämmelsen avsedd att tillämpas i udda och ömmande situationer. Den kan också tillämpas i situationer där uppehållstillstånd inte kan ges med stöd av någon annan bestämmelse i kapitlet men där ett nekande av ansökan skulle strida mot EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.8.

Krav på vistelsetid i Sverige för vissa anknytningspersoner

3 e §

Om anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får uppehållstillstånd på grund av anknytning till honom eller henne enligt 3 a eller 3 c § beviljas endast om anknytningspersonen har vistats i Sverige med uppehållstillstånd sedan minst två år när ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ges in.

Kravet på vistelsetid i första stycket gäller inte om

1. anknytningspersonen är flykting och familjebanden mellan utlänningen och anknytningspersonen etablerats innan anknytningspersonens inresa i Sverige, eller

2. utlänningen är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är barnets förälder och sammanbor med barnet i Sverige.

Utöver vad som framgår av andra stycket får undantag från kravet på vistelsetid i första stycket medges om det finns särskilda skäl.

I paragrafen, som är ny, regleras den väntetid som, som huvudregel, ska gälla innan uppehållstillstånd kan beviljas på grund av anknytning till en person med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Hänvisningarna till 3 a eller 3 c §§ innebär att någon väntetid inte ska gälla när anknytningspersonen är ett skyddsbehövande barn och sökanden är barnets förälder (dvs. situationer som regleras i 3 b §).

Av *första stycket* framgår att det för att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna beviljas i situationer som regleras i 3 a § eller 3 c § krävs att anknytningspersonen har vistats i Sverige med uppehållstillstånd sedan minst två år när ansökan ges in. Väntetiden ska således ha passerat vid ansökningstillfället. Om så inte är fallet ska ansökan avslås, om inte skäl för undantag föreligger. I likhet med andra avslagsbeslut kan ett sådant beslut överklagas (se 14 kap. 3 §).

Av *andra stycket* framgår att väntetiden inte gäller om anknytningspersonen är flykting och familjebanden mellan sökanden och anknytningspersonen etablerats innan inresan i Sverige, ett undantag som har sin bakgrund i artiklarna 9.2 och 12.2 i familjeåterföreningsdirektivet. Vidare framgår av *andra stycket* att väntetiden inte heller ska tillämpas när sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är barnets förälder och sammanbor med barnet i Sverige, ett undantag som motsvarar undantaget från försörjningskravet i 3 f § *andra stycket* 2. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.5.

Av *tredje stycket* framgår att undantag från väntetiden även kan göras om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen, som ska vara en helhetsbedömning, ska såväl anknytningspersonens situation i Sverige som utlänningens situation i hemlandet beaktas. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.5.

Krav på försörjning och bostad för uppehållstillstånd på grund av anknytning

3 f §

Upphållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 3–3 c §§ får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Detta gäller *även vid* prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

Kraven på försörjning och bostad i första stycket gäller inte om

- 1. anknytningspersonen är ett barn,*
- 2. utlänningen är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige, eller*
- 3. anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz, utlänningen är anknytningspersonens make eller sambo och utlänningen och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om försörjningskrav och krav på lämplig bostad vid anhöriginvandring, samt om undantag från huvudregeln när anknytningspersonen är ett barn eller medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz samt i vissa fall när sökanden är ett barn. Regleringen motsvarar i delar den nuvarande regleringen i 3 b, 3 c och 3 e §§, med den skillnaden att det nuvarande undantaget från försörjningskravet i 3 b § för situationer där det är fråga om en prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har tagits bort och ersatts med en uttrycklig förklaring av att försörjningskravet även gäller vid en sådan prövning. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.3.

Giltighetstiden för uppehållstillstånd på grund av anknytning

3 g §

Om anknytningspersonen är flykting gäller kraven på försörjning och bostad i 3 f § första stycket 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 anknytningspersonen eller utlänningen har en särskild anknytning till, eller
3. utlänningen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser som begränsar tillämpningsområdet för huvudregeln om försörjningskrav (och krav på lämplig bostad) vid anhöriginvandring när anknytningspersonen är flykting eller alternativt skyddsbehövande.

Första stycket motsvarar i huvudsak den nuvarande regleringen i 3 d § första stycket med den skillnaden att den nuvarande formuleringen ”familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har en särskild anknytning till” i punkten 2 har ersatts med formuleringen ”familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som anknytningspersonen eller utlänningen har en särskild anknytning till”, dvs. en formulering motsvarande den i artikel 12.1 andra stycket familjeåterföreningsdirektivet. Tolkningen av bestämmelsen ska följa EU-rätten. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

Paragrafen ändras i övrigt endast språkligt. Överväganden gällande *tredje stycket*, som har sin bakgrund i reglerna om familjesammanhållning i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, och det förhållandet att det omarbetade skyddsgrundsdirektivet snart kommer att ersättas av skyddsgrundsförordningen finns i avsnitt 2.3 och avsnitt 8.7.2.

3 b §

Utöver vad som följer av 3 f § *andra stycket* och 3 g § får undantag från kraven på försörjning och bostad i 3 f § *första stycket* medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl och ansökan gäller en sådan utlänning som avses i 3 § *första stycket*, 3 a § *första* eller *tredje stycket* eller 3 c § *andra, tredje eller fjärde stycket*. Om ansökan gäller en sådan utlänning som avses i 3 c § *första stycket* får undantag från kraven medges, helt eller delvis, om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen ger möjlighet att helt eller delvis medge undantag från huvudregeln om försörjningskrav (och krav på lämplig bostad) vid anhöriginvandring även på annan grund än de som anges i 3 f § *andra stycket* och 3 g §. *Första meningen* motsvarar delvis den nuvarande regleringen i 3 f § med den skillnaden att möjligheten att göra undantag vid särskilda skäl har begränsats till att gälla i anknytningsärenden som avser typiskt sett starkare tillståndsgrunder. Liksom övriga undantag gäller undantaget vid särskilda skäl även vid prövningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. I en sådan situation kan dock vissa särskilda överväganden krävas. Inte minst måste hänsyn tas till den tid som sökanden har vistats i Sverige, hans eller

hennes etablering här och möjligheterna att utöva familjelivet i hemlandet. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.3.

Av den nya *andra meningen* i bestämmelsen framgår att det i situationer som avses i 3 c § första stycket, dvs. när utlänningen är anknytningspersonens blivande make eller sambo utan att anknytningspersonen och utlänningen har varit förhindrade att leva tillsammans i hemlandet, krävs synnerliga skäl för att avsteg från kraven på försörjning och bostad ska kunna göras. Det innebär att omständigheterna måste vara mycket speciella för att undantag ska kunna medges i en sådan situation. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.2.

3 i §

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3 a–c §§ på grund av anknytning till en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen. *I fall som avses i 3 c § tredje stycket ska dock barnets uppehållstillstånd gälla för samma tid som förälderns uppehållstillstånd.*

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 3–3 c §§ på grund av anknytning till någon som är *svensk eller nordisk medborgare eller har permanent uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd*, eller som beviljas enligt 3 d §, ska vara tidsbegränsat och gälla i två år. *I fall som avses i 3 c § tredje stycket ska dock barnets uppehållstillstånd gälla för samma tid som förälderns uppehållstillstånd.*

Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas enligt 3–3 d §§ ska det gälla i två år. Upphållstillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen. En utlänning som med stöd av 3 § första stycket 1 eller 4, 3 a § första stycket 1 eller 4 eller tredje stycket 1 eller 4 eller 3 c § första–tredje stycket har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas ett nytt uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om en utlänning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 3–3 d §§ och de särskilda kraven i 7 § är uppfyllda.

Paragrafen innehåller bestämmelser om giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning enligt 3–3 d §§. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak den nuvarande regleringen i 3 g §, med ändrade hänvisningar till följd av ändringarna i nuvarande 3 och 3 a §§ samt vissa språkliga ändringar.

I första och andra styckena har tillägg gjorts som i sak motsvarar den del av den nuvarande regleringen i 3 a § andra stycket som inne-

bär att om en utlänning som har för avsikt att gifta sig eller inleda ett samboförhållande med en person i Sverige beviljas uppehållstillstånd ska uppehållstillstånd för samma tid ges till utlänningens barn.

16 §

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning som med stöd av 3 § första stycket 1 eller 4, 3 a § första stycket 1 eller 4 eller tredje stycket 1 eller 4 eller 3 c § första–tredje stycket har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som inte kan få *fortsatt* sådant uppehållstillstånd för att förhållandet har upphört eller för att *förhållandet av annan anledning inte kan läggas till grund för att bevilja fortsatt uppehållstillstånd*, om

1. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller

2. *omständigheterna på annat sätt är särskilt ömmande.*

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.

Paragrafen innehåller bestämmelser om fortsatt uppehållstillstånd i vissa fall när ett anknytningsgrundande förhållande har upphört eller av annan anledning inte kan läggas till grund för att bevilja fortsatt uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.1 och avsnitt 10.3.2.

Första stycket motsvarar delvis regleringen i den nuvarande bestämmelsen, med den skillnaden att tillämpningsområdet för bestämmelsen har utvidgats till att även omfatta situationer när ett tidigare anknytningsgrundande förhållande inte kan ligga till grund för att bevilja fortsatt uppehållstillstånd utan att detta beror på att förhållandet har upphört. Så kan vara fallet om anknytningspersonen har förlorat sitt eget uppehållstillstånd eller inte längre är bosatt i Sverige.

Den nuvarande regleringen i första stycket 1 (som ger möjlighet att bevilja fortsatt uppehållstillstånd för en utlänning som har särskild anknytning till Sverige) har tagits bort, med följd att nuvarande första stycket 2 fått en ny numrering.

Första stycket 2, som i sak delvis motsvarar nuvarande första stycket 3, ändras för att bättre motsvara regleringen i artikel 15.3 andra meningen i familjeåterföreningsdirektivet. Detta tydliggör att tolkningen av bestämmelsen ska följa EU-rätten. Viss ledning vid tillämpningen kan dock även fortsatt tas av tidigare praxis gällande den nuvarande bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2.

I *andra stycket* görs ingen ändring.

17 §

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 a *första stycket*, 3 b *första eller tredje stycket* eller 4 §, särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 §, 3 a § *tredje stycket*, 3 b § *andra eller fjärde stycket* eller 3 c § ska det särskilt beaktas om

1. utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas,

2. utlänningen tidigare har utsatt anknätningspersonen eller annan familjemedlem för våld eller annan allvarlig kränkning av hans eller hennes frihet eller frid, eller

3. det föreligger sådana omständigheter som anges i 17 a eller 17 b §.

Upphållstillstånd för ett barn på grund av anknätningsenligt detta kapitel får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknätningsen inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Upphållstillstånd ska inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om omständigheter som särskilt ska beaktas i ärenden om uppehållstillstånd som inte omfattas av EU-rätten. Genom att hänvisningarna i bestämmelsen ändras utvidgas regleringens tillämpningsområde till att omfatta fler anknätnings-situationer. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.1, avsnitt 9.3.2 och avsnitt 9.3.3.

Första stycket 1 motsvarar tidigare 17 § första stycket andra meningen.

I första stycket 2, som är en ny bestämmelse, tydliggörs att det förhållandet att en utlänning tidigare har utsatt anknätningspersonen eller annan familjemedlem för våld eller annan allvarlig kränkning särskilt ska beaktas i sådana anknätningsärenden som omfattas av bestämmelsen.

Första stycket 3, som också är en ny bestämmelse, förtydligar att omständigheter som kan utgöra skäl att vägra uppehållstillstånd enligt regleringen i 17 a och b §§ (som har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet) även ska beaktas i anknätningsärenden som inte omfattas av EU-rätten.

Paragrafen ändras i övrigt endast språkligt.

17 a §

Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 a § första stycket eller 3 b § första eller tredje stycket om

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

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

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

Uppehållstillstånd får vägras även i sådana fall som avses i 3 a § första stycket 1 eller 4, om

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om när uppehållstillstånd får vägras i anknytningsärenden som omfattas av EU-rätten. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande regleringen, med dels den skillnaden att tillämpningsområdet för *första stycket* har begränsats till att avse anknytningssituationer som regleras i nya 3 a § första stycket eller 3 b § första eller tredje stycket, dels den skillnaden att tillämpningsområdet för andra stycket har begränsats till att avse anknytningssituationer som regleras i nya 3 a § första stycket 1 eller 4. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.2.

17 b §

Uppehållstillstånd *ska* vägras i sådana fall som avses i 3 a § första stycket 1 eller 4 om anknytningspersonen är gift med en annan person och sammanlever med den personen i Sverige.

Paragrafen anger när uppehållstillstånd på grund av anknytning ska vägras i vissa anknytningsärenden som omfattas av EU-rätten. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande bestämmelsen, med den skillnaden att tillämpningsområdet för bestämmelsen begränsas till

att avse anknytningssituationer som regleras i nya 3 a § första stycket 1 eller 4. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.2.

18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Första stycket gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning med stöd av 3–3 d §§,

4. utlänningen kan beviljas eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §,

5. utlänningen enligt 3 § första stycket, 3 a § första *eller tredje stycket*, 3 b § första, *andra eller fjärde stycket* eller 3 c § har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där,

6. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd med stöd av 3 b § *tredje stycket*,

7. utlänningen kan beviljas uppehållstillstånd enligt 15 d §,

8. följande villkor är uppfyllda:

a) utlänningen ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket, eller för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a §,

b) utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete som har beviljats enligt 10 § i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket och ansöker om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 10 a § eller tvärtom inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och förutsättningarna för det tillståndet varit uppfyllda, eller

c) en ansökan avser ett uppehållstillstånd som familjemedlem till en utlänning som avses i a eller b, om ansökan ges in inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet som familjemedlem och utlänningen beviljas uppehållstillstånd enligt de bestämmelser som anges där,

9. utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 10 § eller 5 b kap. 3 § och antingen slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning eller har ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1, 2, 4, 7 eller 8 §,

10. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd enligt 2 a eller 2 d §, eller

11. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord. Bestämmelsen motsvarar i sak den nuvarande regleringen, men hänvisningarna i punkterna 3, 5 och 6 ändras som en följd av att de anknytningssituationer som de nuvarande hänvisningarna avser regleras i andra paragrafer.

5 b kap.

19 §

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 §, ska ges till en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 a § första stycket om familjemedlemmen har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden samt, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kommer att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Undantag från kravet på att familjemedlemmen ska ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

För barn som åberopar anknytning till den som har ett uppehållstillstånd enligt 1, 2 eller 7 § eller till hans eller hennes make eller sambo gäller 5 kap. 17 § andra stycket.

Uppehållstillstånd får vägras i fall som avses i 5 kap. 17 a och 17 b §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till forskare. Tillägget i *första stycket* innebär att det för att familjemedlemmar till en person med uppehållstillstånd för bl.a. forskning ska få beviljas uppehållstillstånd införs dels ett krav på försäkringsskydd vid kortare vistelser, dels ett försörjningskrav. Kravet gällande försäkringsskydd motsvarar det krav som enligt 5 b kap. 9 § gäller som villkor för anknytningspersonens eget uppehållstillstånd och en motsvarande tillämpning är avsedd. Kravet på försörjning motsvarar i huvudsak det krav som enligt 5 b kap. 9 § gäller som villkor för anknytningspersonens eget uppehållstillstånd, med den skillnaden att något krav på att familjemedlemmen ska ha tillräckliga medel för att bekosta sin återresa inte ställs upp. I övrigt är en motsvarande tillämpning avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.5 och avsnitt 12.2.7.

Genom hänvisningen i första stycket anges den krets av familjemedlemmar som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Till följd av ändringarna i 5 kap. ändras hänvisningen till att avse nya

3 a § första stycket, dvs. den reglering som motsvarar regleringen i artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet. Som en följd av ändringarna i den regleringen gäller inte något krav på att ett barn ska vara ogift för att kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Däremot gäller i situationer som avser icke gemensamma barn ett nytt krav på att anknytningspersonen eller anknytningspersonens make eller sambo ska vara vårdnadshavare för barnet för att uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen ska kunna beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.10.

I *andra* och *tredje* stycket har inga ändringar gjorts.

6 a kap.

9 §

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har ett EU-blåkort, eller till *en person* som har haft ett EU-blåkort och beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska *ges till en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 a § första stycket* om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som EU-blåkortet eller, om anknytningspersonen har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, högst två år i taget.

Undantag från försörjningskravet i första stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

För barn som återopar anknytning till den som har EU-blåkort, eller till den som har haft ett EU-blåkort och beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller till hans eller hennes make eller sambo gäller 5 kap. 17 § andra stycket.

Uppehållstillstånd får vägras i fall som avses i 5 kap. 17 a och 17 b §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till den som har ett EU-blåkort eller till den som har haft ett EU-blåkort och beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Det nuvarande undantaget i *första stycket* från försörjningskravet vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd tas bort. Det innebär att försörjningskravet gäller även vid prövningen av en sådan ansökan. Även vid en sådan ansökan kan undantag göras vid särskilda skäl. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.3.

Genom hänvisningen i första stycket anges den krets av familjemedlemmar som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Till följd av ändringarna i 5 kap. ändras hänvisningen till att avse

nya 3 a § första stycket, dvs. den reglering som motsvarar regleringen i artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet. Som en följd av ändringarna i den regleringen gäller inte något krav på att ett barn ska vara ogift för att kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Däremot gäller i situationer som avser icke gemensamma barn ett nytt krav på att anknytningspersonen eller anknytningspersonens make eller sambo ska vara vårdnadshavare för barnet för att uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen ska kunna beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.10.

I *andra* och *tredje* stycket har inga ändringar gjorts.

10 §

Bestämmelserna om uppehållstillstånd för familjemedlemmar i detta kapitel gäller inte för familjemedlemmar till

1. EES-medborgare som har rätt till fri rörlighet i Sverige,
2. medborgare i Schweiz som har rätt till fri rörlighet i Sverige, eller
3. innehavare av ett EU-blåkort som har en flyktingstatusförklaring eller en alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige.

I paragrafen regleras undantag från anknytningsreglerna i 9 § för vissa personkategorier. Bestämmelsen ändras på så sätt att det nuvarande *andra* stycket, som innebär att en EU-blåkortsinnehavare med flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring ska likställas med en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § vid tillämpningen av anknytningsreglernas i 5 kap., tas bort. Ändringen ska ses mot bakgrund av ändringarna i 5 kap. som innebär att något krav på att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ha beviljats på någon särskild grund för att tillståndsinnehavaren ska kunna vara anknytningsperson inte längre gäller. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

10 a §

En familjemedlem som avses i 5 kap. 3 a § första stycket som *åberopar anknytning* till en utlänning som har haft ett EU-blåkort och beviljats permanent uppehållstillstånd får lägga samman vistelser med uppehållstillstånd *på grund av anknytning* i en eller flera EU-stater för att uppfylla kraven i 5 kap. 3 i § fjärde stycket. Av den tid som anges där ska sökanden

de senaste två åren räknat från tiden för ansökan ha haft ett uppehållstillstånd *på grund av anknytning till anknytningspersonen* utfärdat av Sverige.

I paragrafen regleras möjligheten för en familjemedlem till en EU-blåkortsinnehavare att lägga samman vistelsetid i andra EU-stater vid prövningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd. Utöver ändrade hänvisningar, till följd av ändringarna i 5 kap., ändras paragrafen endast språkligt.

6 b kap.

14 §

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, ska ges till *en sådan familjemedlem som avses i 5 kap. 3 a § första stycket* om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen *och familjemedlemmen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kommer att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige*. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Undantag från försörjningskravet i första stycket får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

För barn som åberopar anknytning till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, eller till hans eller hennes make eller sambo, gäller 5 kap. 17 § andra stycket.

Uppehållstillstånd får vägras i fall som avses i 5 kap. 17 a och 17 b §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse.

Tillägget i *första stycket* innebär att det införs ett krav på försäkringsskydd vid kortare vistelser för att familjemedlemmar till en utlänning med ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse ska få beviljas uppehållstillstånd. Vidare tas det nuvarande undantaget från försörjningskravet vid prövningen av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd bort, vilket innebär att försörjningskravet även ska tillämpas i ett sådant ärende. Även i en förlängningssituation kan undantag från försörjningskravet medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl. Det framgår av andra stycket, som inte ändras. Överväganden finns i avsnitt 12.2.3 och avsnitt 12.2.7.

Genom hänvisningen i första stycket anges den krets av familjemedlemmar som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Till följd av ändringarna i 5 kap. ändras hänvisningen till att avse nya 3 a § första stycket, dvs. den reglering som motsvarar regleringen i artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet. Som en följd av ändringarna i den regleringen gäller inte något krav på att ett barn ska vara ogift för att kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Däremot gäller i situationer som avser icke gemensamma barn ett nytt krav på att barnets förälder ska vara vårdnadshavare för barnet för att uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen ska kunna beviljas. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.10.

Paragrafen ändras i övrigt endast språkligt.

7 kap.

3 §

Upphållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,

2. utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas, eller

3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen

- a) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet,

- b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspioneri som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller

- c) kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § 1 eller 4, 3 a § första stycket 1 eller 4 eller tredje stycket 1 eller 4 eller 3 c § första–tredje stycket får återkallas om förhållandet upphör.

Upphållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd. Till följd av ändringarna i nuvarande 3 och 3 a §§ ändras hänvisningarna i *andra stycket*.

12 kap.

18 §

Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att

1. det finns ett hinder mot verkställighet enligt 1, 2 eller 3 §,
2. det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utläningen, eller
3. det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt första stycket 3 även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om det finns någon annan särskild anledning att ett beslut inte bör verkställas ska konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket, 3 a § första eller tredje stycket, 3 b § första, andra eller fjärde stycket eller 3 c § första – fjärde stycket skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige.

Migrationsverket får också besluta om inhibition.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Till följd av ändringarna i nuvarande 3 och 3 a §§ ändras hänvisningarna i tredje stycket.

13 kap.

15 §

I ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. ska Migrationsverket ge sökanden och *anknytningspersonen* tillfälle att få en DNA-analys utförd när det gäller ett *åberopat biologiskt släktskap*, om

1. *sökanden inte genom annan utredning kunnat visa att det åberopade släktskapsförhållandet föreligger, och*

2. det inte *utifrån redan befintlig utredning* är uppenbart att det återopade släktskapsförhållandet inte föreligger.

Om ansökningsen ska avslås av andra skäl än på grund av otillräcklig utredning om släktskapet, behöver tillfälle till DNA-analys enligt första stycket inte lämnas.

En DNA-analys får utföras endast om den som ska undersökas har informerats om syftet med DNA-analysen och har gett sitt skriftliga samtycke.

Kostnaden för provtagning, transport av prover och analys ska betalas av staten.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att i ett anknytningsärende få en DNA-analys utförd när det gäller ett återopat biologiskt släktskap. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.1 och avsnitt 11.5.2.

Ändringarna i *första stycket* innebär till att börja med att tillämpningsområdet för bestämmelsen utvidgas till att omfatta fler anknytnings-situationer. Vidare ändras bestämmelsen på så sätt att det tydliggörs dels vilka krav som Migrationsverket ska ställa på annan återopat bevisning för att en DNA-analys ska anses obehövlig, dels att en förutsättning för att DNA-analys ska erbjudas är att sökanden har gjort tillräckliga egna ansträngningar för att styrka det återopade släktskapsförhållandet. Paragrafen ändras i övrigt endast språkligt.

16 §

Har DNA-analys i något annat fall än de som avses i 15 § återopats i ett ärende om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. har den som bekostat en DNA-analys rätt till ersättning från staten för skäligen kostnad för provtagning, transport av prover och analys, om

1. sökanden inte har getts tillfälle att få en DNA-analys utförd enligt 15 §,

2. analysen visar det återopade släktskapet, och

3. uppehållstillstånd beviljas på grund av den återopade familjeanknyttningen.

Beslut om ersättning meddelas av Migrationsverket efter särskild ansökan. Ansökan om ersättning ska göras senast sex månader efter det att ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts slutligt.

Paragrafen innehåller regler om rätt till ersättning från staten för skälig kostnad för provtagning, transport av prover och analys i vissa fall för den som bekostat en DNA-analys. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.2.

Som en konsekvens av att tillämpningsområdet för bestämmelsen i 15 § utvidgas på så sätt att det i fler ärenden ges möjlighet till DNA-analys ändras *första stycket* på så sätt att även dessa ärenden omfattas av möjligheten till ersättning.

21 kap.

4 §

Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person (*anknytningspersonen*) ska ett sådant tillstånd också ges till *en utlänning som är make eller sambo till anknytningspersonen eller barn till anknytningspersonen eller hans eller hennes make eller sambo, om familjen fanns redan i ursprungslandet och splittrades på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen.*

Utöver vad som anges i första stycket får uppehållstillstånd med tillfälligt skydd också ges till en utlänning som på annat sätt är nära anhörig till anknytningspersonen och som levde tillsammans och ingick i familjegemenskapen vid tidpunkten för omständigheterna kring den massiva tillströmningen och som vid den tidpunkten var helt eller delvis beroende av anknytningspersonen.

Upphållstillstånd enligt denna paragraf får vägras en utlänning endast om det finns synnerliga skäl med hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av utlänningens brottslighet.

I paragrafen regleras när uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska eller kan ges familjemedlemmar till en person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.8.

I *första stycket* regleras rätten till uppehållstillstånd för anknytningspersonens make eller sambo samt för barn till anknytningspersonen eller hans eller hennes make eller sambo. Tillägget i första stycket innebär att det införs ett uttryckligt krav på att det ska vara fråga om en familj som fanns redan i ursprungslandet samt att familjen ska ha splittrats på grund av omständigheter kring den massiva tillströmningen. Vidare ges bestämmelsen en tvingande utformning. Slutligen tas det nuvarande kravet på att ett barn ska vara ogift för att omfattas av bestämmelsen bort.

I *andra stycket* regleras möjligheten till uppehållstillstånd för anhöriga utanför den närmaste familjen. Bestämmelsen ändras på så sätt att de anhöriga som omfattas av bestämmelsen anges uttryckligen i stället för genom hänvisning till andra bestämmelser i utlän-

ningslagen. Ändringen vidtas för att åtgärda inaktuella hänvisningar i bestämmelsen samt för att anpassa regleringen till massflyktsdirektivet och den anhörigkrets som anges i artikel 1 b). Andra stycket är i likhet med den nuvarande regleringen fakultativ.

I *tredje stycket* görs ingen ändring.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Kravet på vistelsetid i 5 kap. 3 e § gäller inte i ärenden om uppehållstillstånd som inletts hos Migrationsverket senast dagen före ikraftträdandet.
3. I fråga om återkallelse av uppehållstillstånd som har beviljats på grund av anknytning före den 1 januari 2027 gäller 7 kap. 3 § i den äldre lydelsen.

Övervägandena finns i kapitel 13.

Av *första punkten* framgår att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2027.

Andra punkten innebär att någon väntetid inte ska tillämpas i ärenden som inletts hos Migrationsverket senast dagen före ikraftträdandet.

Tredje stycket innebär att ett uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning med stöd av äldre regler även fortsatt får återkallas i enlighet med den nuvarande regleringen om förhållandet upphör.

15.2 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

2 kap.

4 §

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3–3 d eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Hänvisningarna i *fjärde stycket* ändras som en följd av ändringarna i nuvarande bestämmelser i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. Övergångena finns i avsnitt 6.2.1.

3 kap.

4 §

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3–3 d eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Hänvisningarna i *fjärde stycket* ändras som en följd av ändringarna i nuvarande bestämmelser i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Av regleringen framgår att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2027. Övervägandena finns i kapitel 13.

15.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

6 §

Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap efter anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i första stycket gäller inte ett barn som har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år och som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3–3 d eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

Hänvisningarna i *andra stycket* ändras som en följd av ändringarna i nuvarande bestämmelser i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

8 §

En utlänning förvärvar svenskt medborgarskap efter anmälan, om han eller hon

1. har fyllt arton men inte tjugoett år vid anmälningsstillfället,
2. har permanent uppehållstillstånd i Sverige, och
3. har haft hemvist här i landet sedan fem år eller, i fråga om den som är statslös,

- a) sedan fem år,
- b) under sammanlagt tio år, eller
- c) sedan han eller hon fyllde femton år.

Kravet i första stycket 2 gäller inte en utlänning som

1. är född i Sverige,
2. sedan födelsen är statslös,
3. har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år, och

4. har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3–3 d eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

Utöver de krav som anges i första stycket krävs för förvärv av svenskt medborgarskap att utlänningen gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Det krävs även att han eller hon varken

1. är skäligen misstänkt eller dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer eller för upprepad brottslighet som inte är mindre allvarlig eller ligger långt tillbaka i tiden,

2. är skäligen misstänkt eller dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer eller för upprepad brottslighet utanför Sverige som enligt svensk lag inte är mindre allvarlig eller ligger långt tillbaka i tiden,

3. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller

4. har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattar systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Tredje stycket gäller inte en utlänning som är född i Sverige och som sedan födelsen är statslös.

Hänvisningarna i *andra stycket 4* ändras som en följd av ändringarna i nuvarande bestämmelser i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Övervägandena finns i kapitel 13.

15.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket, 3 a § första eller tredje stycket eller 3 b § första, andra eller tredje stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 b § fjärde stycket, 3 c § eller 3 d § utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, femte stycket utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 9 § utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller

7. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

I paragrafen, som får den ovan angivna lydelsen den 1 januari 2026,¹ avgränsas målgruppen för kommunernas skyldighet att erbjuda samhällsorientering. Hänvisningarna i *punkterna 1 och 2* ändras som en följd av ändringarna i nuvarande bestämmelser i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1.

Ikraftträdande

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. För uppehållstillstånd som har beviljats enligt 5 kap. 3 § eller 3 a § utlänningslagen (2005:716) före den 1 januari 2027 gäller 2 § i den äldre lydelsen.

Av första punkten framgår att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Prop. 2024/25:92, bet. 2024/25:SfU17, rskr. 2024/25:158.

Andra punkten innebär att utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning med stöd av äldre regler i 5 kap. 3 eller 3 a §§ utlänningslagen fortfarande ingår i målgruppen för kommunernas ansvar att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering.

Övervägandena finns i kapitel 13.

Kommittédirektiv 2024:68

Skärpta villkor för anhöriginvandring

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juli 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av det svenska regelverket för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning. Syftet är att åstadkomma en restriktiv och ändamålsenlig reglering för anhöriginvandring.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till hur möjligheterna att vara anknytningsperson kan begränsas för vissa utlänningar,
- ta ställning till hur anhörigkretsen för uppehållstillstånd på grund av anknytning kan begränsas,
- föreslå hur försörjningskraven vid anhöriginvandring kan skärpas,
- analysera i vilken utsträckning det är möjligt att införa krav på heltäckande sjukförsäkring som villkor för anhöriginvandring och där det bedöms möjligt föreslå en sådan ordning,
- ta ställning till hur nuvarande bestämmelser om dna-analys för att styrka biologiskt släktskap vid anhöriginvandring bör ändras för att möjliggöra en utökad användning,
- se över regelverkets struktur, överskådlighet och terminologi, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 augusti 2025.

Regelverket för anhöriginvandring behöver ses över

De senaste årens omfattande invandring i kombination med bristande integration har bidragit till att Sverige i dag står inför stora utmaningar med ett växande utanförskap. För att bryta och vända den negativa utvecklingen genomför regeringen omfattande reformer för att åstadkomma en ansvarsfull, stram och långsiktigt hållbar migrationspolitik. Regeringen har bl.a. tillsatt flera utredningar, däribland Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asyلفörfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (Ju 2023:18). Ett viktigt led i det paradigmskifte som nu sker är att se över och skärpa villkoren för anhöriginvandring.

Rätten till familjeliv är en grundläggande rättighet som återges i bl.a. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Rätten till familjeliv framgår även av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Inom EU finns den närmare regleringen om anhöriginvandring huvudsakligen i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening, här kallat familjeåterföreningsdirektivet. Direktivet, som är ett s.k. minimidirektiv, fastställer vissa gemensamma kriterier för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorium och som vill återförenas med familjemedlemmar som också är tredjelandsmedborgare. Det finns också särreglering som gäller familjemedlemmar till vissa kategorier av tredjelandsmedborgare i andra EU-rättsakter.

I svensk rätt finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning på olika ställen i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Villkoren för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning varierar och beror bl.a. på grunden för anknytningspersonens rätt att vistas i Sverige. Vid anhöriginvandring till anknytningspersoner med uppehållstillstånd i Sverige är villkoren för att bevilja uppehållstillstånd beroende av grunden för anknytningspersonens uppehållstillstånd (t.ex. skyddsbehov eller arbete) och om anknytningspersonen har tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd. För anhöriginvandring till personer som inte behöver ha uppehållstillstånd i landet (t.ex. svenska och nordiska medborgare) gäller i stor utsträckning samma villkor som vid anhöriginvandring till personer med permanent uppehållstillstånd.

Det svenska regelverket för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning har nyligen skärpts i vissa avseenden. Som exempel har möjligheterna till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring begränsats och åldersgränsen för att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning har höjts i syfte att bl.a. förhindra tvångsäktenskap (prop. 2023/24:18, bet. 2023/24:SfU5, rskr. 2023/24:18). För att åstadkomma en ansvarsfull, stram och hållbar migrationspolitik är det dock angeläget att regelverket stramas åt ytterligare. I de delar som styrs av EU-rätten är de nuvarande bestämmelserna i flera fall även mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Reglerna kan i vissa delar också uppfattas som inkonsekventa. Regelverket behöver därför ses över.

Uppdraget att göra en översyn av reglerna för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning

En särskild utredare ska göra en översyn av det svenska regelverket för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning i syfte att åstadkomma en restriktiv och ändamålsenlig reglering.

Utgångspunkten för utredarens arbete ska, i fråga om anhöriginvandring till personer med uppehållstillstånd i Sverige, vara en stram reglering som inte går utöver vad som krävs enligt EU-rätten och som fortsatt respekterar Sveriges internationella åtaganden i övrigt, däribland Europakonventionen och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredaren ska dock beakta att det i undantagsfall kan finnas starka skäl att gå utöver miniminivåerna enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden, t.ex. med hänsyn till behovet av en enhetlig men framför allt ändamålsenlig reglering, för att värna Sveriges attraktivitet som forsknings- och innovationsnation eller för att förhindra att regelverket påverkar Sveriges möjligheter att attrahera annan internationell kompetens negativt. Översynen i denna del ska omfatta all anhöriginvandring där anknytning åberopas till en person som har uppehållstillstånd i Sverige, med undantag för anhöriginvandring som har sin grund i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (SÖ 2001:68). Inte heller ska det ingå i utredarens uppdrag att se över reglerna om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till diplomatiska eller konsulära tjänstemän.

Även när det gäller anhöriginvandring på grund av anknytning till personer som inte behöver ha uppehållstillstånd i Sverige, t.ex. svenska och nordiska medborgare, ska utgångspunkten vara en stram reglering. Villkoren för anhöriginvandring i dessa fall får inte bli sämre jämfört med när anknytning åberopas till personer med uppehållstillstånd i Sverige. Utredaren ska också beakta om det i vissa avseenden kan vara motiverat att ha mer förmånliga regler för denna kategori, mot bakgrund av svenska medborgares ovillkorliga rätt att vistas i Sverige. Hänsyn ska vidare, även i dessa fall, tas till Sveriges möjligheter att attrahera internationell kompetens som är viktigt för Sverige.

Regelverket för anhöriginvandring är komplext. Regelverket har dessutom i delar genomgått flera förändringar under senare år som ytterligare påverkat dess överskådlighet och tillämpbarhet. Någon övergripande översyn av regelverkets struktur, överskådlighet och terminologi har inte gjorts. För att regelverket för anhöriginvandring ska bli mer överskådligt och lättillgängligt från redaktionell och språklig synpunkt bör en sådan översyn ingå i utredarens uppdrag.

Utredaren ska därför

- göra en genomgång av reglerna för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning och lämna förslag som syftar till att åstadkomma en restriktiv och ändamålsenlig reglering,
- analysera behovet av och lämna förslag som syftar till att förbättra regelverkets struktur och överskådlighet samt till en enhetlig och ändamålsenlig terminologi, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Inom ramen för översynen ska utredaren särskilt uppmärksamma de frågor som redogörs för nedan.

Vad ska krävas för att en person som sökt asyl och därefter beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska kunna vara anknytningsperson?

Regeringen vill kraftigt minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige och antalet beviljade uppehållstillstånd. En faktor som kan påverka individers val av land att söka asyl i är vilka möjligheter som finns till anhöriginvandring. Det är därför viktigt att möjligheterna att vara anknytningsperson för den som sökt asyl och därefter beviljats

uppehållstillstånd i Sverige inte är mer generösa än vad som följer av EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Frågan om vilka krav som ska ställas för att en person som har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska kunna vara anknytningsperson övervägdes relativt nyligen i samband med övergången till en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. (Ändrade regler i utlänningslagen, prop. 2020/21:191 s. 79–87). Det utmynnade bl.a. i att bestämmelser infördes i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen som innebär att den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, t.ex. som flykting eller alternativt skyddsbehövande, på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av vissa verkställighetshinder, kan vara anknytningsperson i vissa fall. För att säkerställa att möjligheterna att vara anknytningsperson inte är mer generösa än vad som följer av förpliktelser enligt EU-rätten eller andra internationella åtaganden bör frågan analyseras på nytt. I synnerhet bör det undersökas om det är möjligt att begränsa möjligheten att vara anknytningsperson för personer med uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

En central fråga i detta sammanhang är vilka andra krav, utöver grunden för tillståndet, som ska ställas på en person för att han eller hon ska kunna vara anknytningsperson med ett asylrelaterat tillstånd. I dag krävs att den som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt ovan har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Detta motsvarar dock endast delvis artikel 3.1 i familjeåterföreningsdirektivet, enligt vilken medlemsstaterna får kräva att anknytningspersonen också ska ha ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år. Enligt artikel 8 i familjeåterföreningsdirektivet får en medlemsstat vidare, i vissa situationer, ställa krav på att anknytningspersonen ska ha vistats lagligen i landet under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med en anhörig. Utgångspunkten för utredarens arbete ska vara att familjeåterföreningsdirektivets möjligheter till begränsningar av rätten till familjeåterförening för anknytningspersoner med asylrelaterade uppehållstillstånd ska nyttjas fullt ut i de fall direktivet är tillämpligt samt att rätten i övriga fall ska begränsas så långt EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt tillåter.

I denna kontext finns även skäl att särskilt analysera om svensk rätt till fullo tillvaratar möjligheterna enligt EU-rätten att begränsa

när den som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 9 § utlänningsförordningen med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat kan vara anknytningsperson.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som så långt som möjligt begränsar möjligheten för den som har uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller på grund av verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen att vara anknytningsperson,
- ta ställning till hur möjligheterna att vara anknytningsperson i övrigt kan begränsas för personer med asylrelaterade uppehållstillstånd eller med tillstånd som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka anhöriga ska omfattas?

Kretsen av anhöriga som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning varierar i dag beroende på grunden för anknytningspersonens rätt att vistas i Sverige. För anknytningspersoner med uppehållstillstånd är kretsen beroende av grunden för anknytningspersonens tillstånd och om anknytningspersonen har tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd. För anhöriginvandring till personer som inte behöver ha uppehållstillstånd i landet (t.ex. svenska och nordiska medborgare) är det samma anhörigkrets som kan beviljas uppehållstillstånd som vid anhöriginvandring till personer med permanent uppehållstillstånd. För att åstadkomma ett restriktivt och ändamålsenligt regelverk för anhöriginvandring behöver kretsen ses över och stramas åt. Vid översynen ska inriktningen vara att anhörigkretsen ska vara så snäv som EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt tillåter. När det gäller vuxna anknytningspersoner ska anhörigkretsen omfatta makar, sambor och barn under 18 år. Möjligheten till familjeåterförening ska i dessa fall även fortsättningsvis vara neutral i förhållande till kön och sexuell läggning. Den ska även inkludera par som inte kunnat dela hushåll i hemlandet på grund av att deras relation inte accepterats där. Anhörigkretsen i övrigt ska som utgångspunkt begränsas så långt det är möjligt. För t.ex. svenska medborgare, som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, kan dock en alltför stor

åtstramning av anhörigkretsen leda till orimliga konsekvenser. När det gäller anhöriginvandring till svenska medborgare och andra som inte behöver ha uppehållstillstånd i Sverige behöver det därför särskilt beaktas att det kan finnas skäl att tillåta en vidare anhörigkrets än vid anhöriginvandring till personer med uppehållstillstånd i Sverige.

I uppdraget ingår därmed bl.a. att utredaren ska se över om och i så fall hur anhörigkretsen kan snävas in vid anknytning till personer som omfattas av rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, här kallat massflyktsdirektivet. Utredaren ska i det sammanhanget särskilt beakta att den nuvarande regleringen i 21 kap. 4 § utlänningslagen innehåller hänvisningar till bestämmelser i utlänningslagen som saknar relevans för frågan om familjeåterförening enligt massflyktsdirektivet (jfr Migrationsverkets hemställan, Ju2022/01262).

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur anhörigkretsen för uppehållstillstånd på grund av anknytning kan begränsas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

För att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska beviljas enligt de allmänna reglerna i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen krävs som huvudregel att anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och familjen (se 5 kap. 3 b § utlänningslagen). Ett försörjningskrav är också kopplat till flera av de övriga bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning, t.ex. när anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt reglerna om arbetskraftsinvandring, tillstånd för företagsintern förflyttning (s.k. ICT-tillstånd) eller för studier inom högre utbildning. I promemorian Genomförande av det nya blåkortsdirektivet (Ds 2023:6) föreslås att ett försörjningskrav även ska införas vid anhöriginvandring

kopplat till EU-blåkort. Promemorian bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring syftar framför allt till att stärka integrationen. Det har bedömts 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 (se t.ex. prop. 2009/10:77 s. 19 och prop. 2023/24:18 s. 17). Som ett led i arbetet med att komma till rätta med de nuvarande problemen med bristande integration och växande utanförskap bör därför reglerna om försörjningskrav vid anhöriginvandring ses över och skärpas.

Regeringen föreslog nyligen vissa lagändringar som begränsar möjligheten till undantag från försörjningskravet när anknytningspersonen är skyddsbehövande. Ändringarna trädde i kraft den 1 december 2023 (prop. 2023/24:18, bet. 2023/24:SfU5, rskr. 2023/24:18). Fler åtgärder behöver dock vidtas. Utredaren ska därför analysera vilka begränsningar som EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt ställer upp när det gäller försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring. Utifrån analysen ska utredaren ta ställning till hur befintliga försörjningskrav kan skärpas. Utredaren ska särskilt överväga om, och i så fall hur, nuvarande ventilbestämmelser som innebär att undantag från försörjningskraven kan medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl ska skärpas. För en enhetlig och ändamålsenlig reglering bör även övervägas om ett försörjningskrav ska införas i sådana situationer där detta saknas i dag, t.ex. när anknytningspersonen har tidsbegränsat uppehållstillstånd för forskning eller ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat.

I dag ställs inget försörjningskrav vid ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning. Eftersom det kan dröja innan anhöriginvandraren själv har kommit i varaktig egen försörjning kan det ifrågasättas om det är en rimlig ordning. Samtidigt finns det situationer där det redan nu kan förutses att det kan vara svårt att ställa upp ett sådant krav, t.ex. om familjemedlemmen är ett barn. Frågan om i vilka fall det vore rimligt att ställa krav på försörjning vid förlängning av uppehållstillstånd samt i vilka situationer som undantag kan behöva göras har inte utretts i någon närmare utsträckning tidigare. Det bör därför ingå i det nu aktuella uppdraget att ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att försörjningskrav som huvudregel ska gälla även vid förlängningar, under förut-

sättning att anhöriginvandraren själv inte ännu kommit i varaktig egen försörjning.

Inriktningen för utredarens överväganden ska vara att försörjningskraven ska utformas på ett sådant sätt att ingen anhöriginvandrare ska räknas som fattig eller riskera fattigdom vid ankomsten till Sverige. I avvägningen av om försörjningskrav ska ställas i större utsträckning och hur försörjningskraven ska utformas ska utredaren ta hänsyn till Sveriges möjligheter att attrahera forskare, doktorander och annan internationell kompetens som är viktig för Sverige. Det bör vidare, i likhet med vad som gäller i dag, även fortsatt vara möjligt för svenska medborgare och medborgare i annan EES-stat och Schweiz att ta hit sin make eller sambo som är tredjelandsmedborgare utan att det ställs krav på försörjning om förhållandet är väl etablerat (jfr 5 kap. 3 c § andra stycket utlänningslagen).

Utredaren ska därför

- analysera vilka begränsningar som finns enligt EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt när det gäller att ställa upp försörjningskrav som villkor vid anhöriginvandring,
- utifrån analysen ta ställning till och föreslå hur befintliga försörjningskrav vid anhöriginvandring ska skärpas,
- ta ställning till om försörjningskrav bör införas som villkor för anhöriginvandring i de fall detta saknas i dag och, om det bedöms lämpligt, föreslå en sådan ordning,
- ta ställning till och föreslå hur en ordning som innebär att försörjningskrav ska gälla även vid förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning bör utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Krav på heltäckande sjukförsäkring

Artikel 7.1 b) i familjeåterföreningsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i vissa fall kräva bevis för att anknytningspersonen har en sjukförsäkring som omfattar alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som gäller anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar. I utlänningslagstiftningen förekommer krav på heltäckande sjukförsäkring

i flera situationer, t.ex. i vissa fall vid ansökan om ICT-tillstånd och uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning, liksom vid ansökan om uppehållstillstånd för vissa kategorier av utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat. Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring har i betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15) föreslagit att krav på heltäckande sjukförsäkring även ska införas som villkor för att arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen ska beviljas vid vistelser som kommer att uppgå till högst ett år. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Krav på heltäckande sjukförsäkring som även omfattar anhöriga gäller vidare som förutsättning för att vissa EES-medborgare ska ha uppehållsrätt i Sverige (3 a kap. 3 § 3 och 4 utlänningslagen). När det gäller annan anhöriginvandring har något krav på sjukförsäkring dock inte införts. Inom ramen för översynen bör undersökas om, och i så fall i vilka situationer, ett krav på heltäckande sjukförsäkring kan införas som villkor för anhöriginvandring. I uppdraget ingår däremot inte att lämna förslag på sådana integrationsåtgärder som avses i artikel 7.2 i familjeåterföreningsdirektivet.

Utredaren ska därför

- analysera i vilken utsträckning det är möjligt att införa krav på heltäckande sjukförsäkring som villkor för anhöriginvandring,
- utifrån analysen och i de fall det bedöms möjligt ta ställning till hur en sådan ordning bör införas och i så fall hur den bör utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppehållstillstånd efter brott riktat mot familjemedlem

Våld i nära relationer är ett stort samhällsproblem. Ett led i arbetet för att stoppa våldet och stärka skyddet för våldsutsatta i nära relationer är att så långt som möjligt hindra att den som utvisats på grund av brott mot en familjemedlem därefter beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till samma familjemedlem. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att det behövs ett förtydligande i lagstiftningen med innebörden att den som utvisats på grund av grova brott mot medlemmar av den egna familjen inte på nytt ska kunna åter-

vända till Sverige enbart på grund av sin familjeanknytning till brotts-offren efter att återreseförbudet har löpt ut (bet. 2021/22:SfU28 punkt 16, rskr. 2021/22:387).

Risken för att familjemedlemmar utsätts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet och frid ska redan i dag beaktas vid prövningen av om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska beviljas och förekomsten av en sådan risk kan medföra att uppehållstillstånd nekas (se t.ex. 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen). När det gäller uppehållstillstånd som söks på grund av anknytning till en make, maka eller sambo med stöd av de allmänna bestämmelserna i 5 kap. 3 § utlänningslagen får tillstånd nekas om sökanden utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (se 5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen). Migrationsöverdomstolen har uttalat att vid bedömningen av om sökanden utgör ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet ska det särskilt beaktas om det är fråga om brottslighet som riktat sig mot anknytningspersonen (se MIG 2008:46). Uttrycken ”hot mot allmän ordning och säkerhet” är EU-rättsliga och tolkas därför ytterst av EU-domstolen.

Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (Ju 2023:25) har sedan tidigare i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå hur möjligheterna att neka uppehållstillstånd på grund av brott, samt på grund av andra brister i levnadssättet än brott, kan utökas i fråga om uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten. Det ingår också i den utredningens uppdrag att ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt att utöka möjligheterna att neka uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund på grund av brister i levnadssättet. Uppdraget ska redovisas den 15 januari 2025. Inom ramen för uppdraget i dessa direktiv bör ingå att undersöka om det, utöver de frågor som utreds av den utredningen, är möjligt att skärpa eller förtydliga reglerna om när uppehållstillstånd får nekas den som utvisats på grund av brott mot en familjemedlem och därefter ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till samma familjemedlem.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt att skärpa eller förtydliga reglerna om när uppehållstillstånd får nekas den som utvisats på grund av brott mot en familjemedlem och som därefter ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till samma familjemedlem i den utsträckning frågan inte omhändertas av Ut-

redningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (Ju 2023:25), och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Fortsatt uppehållstillstånd när den anknytningsgrundande relationen upphört

När giltighetstiden för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning löper ut krävs att den relation som utgjort grunden för tillståndet består för att ett nytt uppehållstillstånd på samma grund ska beviljas. I vissa situationer, när uppehållstillstånd beviljats med stöd av de allmänna reglerna i 5 kap. 3 eller 3 a §§ utlänningslagen, får dock ett fortsatt uppehållstillstånd ges trots att det anknytningsgrundande förhållandet har upphört (s.k. brusten anknytning). Så är fallet om utlänningsen har särskild anknytning till Sverige, förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningsen, eller utlänningsens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid i förhållandet, eller andra starka skäl talar för att utlänningsen ska ges fortsatt uppehållstillstånd (5 kap. 16 § utlänningslagen). Den här ordningen med fortsatt uppehållstillstånd vid brusten anknytning utgör ett avsteg från utgångspunkten att den som inte längre har en grund för uppehållstillstånd ska återvända till sitt hemland. Ordningen innebär också att den som beviljats uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning har en mer gynnsam position än andra kategorier, t.ex. skyddsbehövande, om den tidigare grunden för uppehållstillstånd upphör. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning. Det bör därför ses över i vilka situationer som det är rimligt att bevilja uppehållstillstånd vid brusten anknytning och hur den nuvarande ordningen kan skärpas. För att motverka att vissa personer, t.ex. på grund av rädsla för utvisning, stannar kvar i en våldsam eller på annat sätt destruktiv relation är det dock viktigt att de nuvarande möjligheterna till fortsatt uppehållstillstånd vid våld eller andra kränkningar i relationen inte försämras.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilka situationer som fortsatt uppehållstillstånd bör kunna beviljas när en tidigare anknytningsgrundande relation har upphört,

- med utgångspunkt i ställningstagandet föreslå en skärpt reglering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om utökad användning av dna-analys för att styrka biologiskt släktskap

En förutsättning för att en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening ska kunna beviljas i ärenden där biologiskt släktskap åberopas är att släktskapet kan bevisas. På grund av förhållandena i sökandens hemland kan det ibland vara svårt eller omöjligt att styrka släktskapet genom skriftlig bevisning. I vissa fall kan det också finnas anledning att ifrågasätta tillförlitligheten i de dokument som lämnas in. Genom dna-teknik kan genetiska samband mellan olika personer visas med hög säkerhet. Migrationsverket är i dag skyldigt att i vissa familjeanknytningsärenden erbjuda sökanden och anknytningspersonen tillfälle att få en dna-analys utförd på statens bekostnad när det gäller det biologiska släktskapet som åberopas i ansökan. Så är fallet om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd ska beviljas och det inte är uppenbart att släktförhållandet inte föreligger (se 13 kap. 15 § utlänningslagen). Även den som själv har bekostat en sådan dna-analys kan i vissa fall få ersättning från staten för detta (13 kap. 16 § utlänningslagen).

Bestämmelserna om dna-analys i vissa anknytningsärenden infördes 2006 och syftar bl.a. till att skydda barn från oäkta familjeåterföreningar. Det bedömdes att barn genom införandet av möjligheten till dna-analys lättare kunde skyddas mot utnyttjande och från att överges, vilket tidigare hade varit ett problem i en del fall av oäkta familjeåterföreningar. Det ansågs också utgöra ett hinder mot att barn sammanförs med personer som inte är deras föräldrar (jfr prop. 2005/06:72 s. 69 och 70). Effekterna av den nuvarande regleringen om dna-analys vid anhöriginvandring har inte utvärderats. Eftersom skyldigheten för Migrationsverket att erbjuda dna-analys är begränsad till situationer där den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig skulle det fortfarande kunna förekomma situationer där barn återförenas med personer som inte är deras biologiska föräldrar och att barn därefter utnyttjas eller överges. Det skulle t.ex. kunna ske om dokument som åberopats i ett ärende är falska eller manipulerade men detta inte

upptäcks under handläggningen av en ansökan. Den nuvarande skyldigheten att erbjuda dna-analys är också begränsad till viss anhöriginvandring som grundar sig på bestämmelser i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen medan anhöriginvandring enligt andra bestämmelser inte omfattas av samma skyldighet.

Det är angeläget att så långt som möjligt skydda barn från att fara illa. Ett viktigt led för att åstadkomma detta är att vidta åtgärder som motverkar att barn beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som oriktigt påstår sig vara barnets förälder. En sådan åtgärd skulle kunna vara att använda dna-analys i fler fall för att bevisa biologiskt släktskap. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att dna-analys ska vara huvudregel vid viss anhöriginvandring (bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196). Utredaren ska därför överväga vilket behov som finns av att använda dna-analys i större utsträckning vid anhöriginvandring och ta ställning till om, och i så fall hur, nuvarande regler bör ändras för att möjliggöra detta. I analysen ska utredaren särskilt beakta principen om fri bevisföring. Utredaren måste också analysera hur en utökad användning av dna-analys förhåller sig till enskildas rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet rätten till skydd för den personliga integriteten och till familjeliv.

En analys måste också göras ur ett dataskyddsrättsligt perspektiv. Förslag som lämnas måste vara förenliga med regeringsformen och relevant EU-rätt samt med Europakonventionen och Sveriges internationella åtaganden i övrigt. I fall som rör barn ska även barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen beaktas. Utredaren måste även beakta effekterna för berörda myndigheter, framför allt Rättsmedicinalverket, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.

Migrationsverket har i en hemställan till regeringen efterfrågat klargörande av de rättsliga förutsättningarna för överföring av personuppgifter från myndigheten till Rättsmedicinalverket i samband med dna-analys i anknytningsärenden (Ju2017/02513). I uppdraget bör därför även ingå att ta ställning till om det finns behov av ändringar i nuvarande regler för att klargöra det rättsliga stödet för behandling av personuppgifter i dessa ärenden.

Utredaren ska därför

- analysera behovet, kostnaderna och nyttan av att använda dna-analys för att styrka biologiskt släktskap i större utsträckning jämfört med i dag,

- utifrån analysen ta ställning till hur nuvarande regler bör ändras för att möjliggöra en utökad användning av dna-analys vid anhörig-invandring,
- ta ställning till om det finns behov av ändringar i nuvarande regler för att klargöra det rättsliga stödet för behandling av personuppgifter i samband med dna-analys i anknytningsärenden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar beskriva och ange kostnadsberäkningar samt beskriva och, om möjligt, ange en beräkning av andra relevanta konsekvenser för sina förslag. Om förslagen som lämnas medför kostnadsökningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredaren i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) föreslå en finansiering. Utredaren ska redogöra för förslagens förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen, liksom med EU-rätt och Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhets- och integrationsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet. Utredaren ska även genomgående ha ett barnrättsperspektiv och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn, i enlighet med bl.a. barnkonventionen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren föra dialog med berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning som bedöms lämplig. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Utredaren ska därmed bl.a. ha kontakt med Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asyلفörfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (Ju 2023:18) och Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (Ju 2023:25).

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska redovisas senast den 25 augusti 2025.

(Justitiedepartementet)

RÅDETS DIREKTIV 2003/86/EG**av den 22 september 2003****om rätt till familjeåterförening**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 63.3 a i detta,

med beaktande av kommissionens förslag ⁽¹⁾,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande ⁽²⁾,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽³⁾, och

med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽⁴⁾, och

av följande skäl:

(1) För att gradvis inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa föreskrivs i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen dels att det skall vidtas åtgärder som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för personer, och i samband därmed direkt relaterade stödåtgärder avseende kontroller vid yttre gränser, asyl och invandring, dels att det skall vidtas åtgärder som rör asyl, invandring och skydd av rättigheter för tredjelandsmedborgare.

(2) Åtgärderna avseende familjeåterförening bör antas i överensstämmelse med den skyldighet att skydda familjen och att respektera familjelivet som har stadfäst i en rad folkrättsliga instrument. Detta direktiv 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 och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

(3) Europeiska rådet erkände vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 behovet av tillnärmning av nationell lagstiftning om villkoren för rätt till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare. I detta sammanhang fastslog Europeiska rådet särskilt att Europeiska unionen bör säkerställa en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på medlemsstaternas territorium, och att en mer kraftfull integrationspolitik bör syfta till att ge dem rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgarnas. Europeiska rådet uppmanade därför rådet att, på grundval av förslag från kommissionen, snabbt anta rättsliga instrument. Behovet av att uppnå de mål som fastställdes i Tammerfors bekräftades av Europeiska rådet i Laeken den 14 och 15 december 2001.

(4) Familjeåterförening är ett nödvändigt medel för att möjliggöra familjelivet. Familjeåterförening bidrar till att skapa en social och kulturell stabilitet som underlättar tredjelandsmedborgarnas integrering i medlemsstaterna, som även främjar den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av gemenskapens grundläggande mål enligt fördraget.

(5) Medlemsstaterna bör sätta i kraft bestämmelserna i detta direktiv utan diskriminering med avseende på kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska egenskaper, språk, religion eller övertygelse, politiska eller andra åsikter, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, födelseort, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

(6) För att säkerställa skyddet för familjen och bevarandet eller skapandet av familjelivet, bör de materiella villkoren för utövandet av rätten till familjeåterförening fastställas enligt gemensamma kriterier.

(7) Medlemsstaterna bör ha möjlighet att tillämpa detta direktiv även om alla familjemedlemmar anländer tillsammans.

(8) Situationen för flyktingar bör ges särskild uppmärksamhet med anledning av de skäl som tvingat dem att fly från sitt land och hindrar dem från att leva ett normalt familjeliv där. Deras rätt till familjeåterförening bör därför regleras av förmånligare villkor.

(9) Familjeåterförening bör under alla omständigheter gälla medlemmarna i kärnfamiljen, det vill säga make/maka och underåriga barn.

(10) Det är upp till medlemsstaterna att avgöra huruvida de önskar tillåta familjeåterförening för släktingar i rakt uppstigande led, ogifta myndiga barn, ogifta eller registrerade partners samt, när det gäller polygama hushåll, underåriga barn till ytterligare en make/maka och referenspersonen. Att en medlemsstat beviljar familjeåterförening för dessa personer skall inte påverka möjligheten för de medlemsstater som inte godkänner familjeband i de fall som täcks av denna bestämmelse att inte bevilja dessa personer behandling som familjemedlemmar när det gäller rätten till vistelse i en annan medlemsstat, enligt definitionen i relevant EG-lagstiftning.

⁽¹⁾ EGT C 116 E, 26.4.2000, s. 66, och EGT C 62 E, 27.2.2001, s. 99.

⁽²⁾ EGT C 135, 7.5.2001, s. 174.

⁽³⁾ EGT C 204, 18.7.2000, s. 40.

⁽⁴⁾ EUT C 73, 26.3.2003, s. 16.

3.10.2003

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 251/13

- (11) Rätten till familjeåterförening bör utövas i överensstämmelse med de värden och principer som medlemsstaterna erkänner, i synnerhet beträffande kvinnors och barns rättigheter, vilket motiverar att restriktiva åtgärder kan införas mot återförening av familjemedlemmar i polygama hushåll.
- (12) Möjligheten att begränsa rätten till familjeåterförening för barn över tolv års ålder, vars primära bostad är en annan än referenspersonens, är avsedd att avspeglar barnens förmåga till integrering i tidig ålder och skall garantera att de förvärvar den utbildning och de språkfärdigheter som krävs i skolan.
- (13) Det bör inrättas ett system med förfaranderegler för prövning av ansökan om familjeåterförening och för familjemedlemmars inresa och vistelse. Dessa förfaranden bör vara effektiva och genomförbara i förhållande till den normala arbetsbelastningen vid medlemsstaternas myndigheter, samt tillåta insyn och vara rättvisa för att ge de berörda personerna adekvat rättssäkerhet.
- (14) Familjeåterförening får vägras på vederbörligen motiverade grunder. I synnerhet bör den person som önskar åtnjuta familjeåterförening inte utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Begreppet allmän ordning får inbegripa fallande dom för allvarligt brott. Det bör i detta sammanhang noteras att begreppet allmän ordning och säkerhet även omfattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier.
- (15) Familjemedlemmarnas integrering bör främjas. De bör därför få en självständig ställning som är oberoende av referenspersonen, särskilt vid upplösning av familjeband och partnerskap, och de bör få tillträde till undervisning, anställning och yrkesutbildning på samma villkor som den person med vilken de återförenas, i enlighet med relevanta villkor.
- (16) Eftersom målen för den föreslagna åtgärden, nämligen att införa en rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som skall utövas enligt gemensamma regler, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (17) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogade protokollet om

Förenade kungarikets och Irlands ställning, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i nämnda protokoll, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt i dem.

- (18) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogade protokollet om Danmarks ställning deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt i Danmark.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

Allmänna bestämmelser

Artikel 1

Syftet med detta direktiv är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier.

Artikel 2

I detta direktiv avses med

- a) *tredjelandsmedborgare*: personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i fördraget,
- b) *flyktning*: tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som beviljats flyktningstatus enligt Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967,
- c) *referensperson*: en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat och som ansöker om familjeåterförening, eller vars familjemedlemmar ansöker om familjeåterförening för att förenas med honom/henne,
- d) *familjeåterförening*: inresa och vistelse i en medlemsstat för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i den medlemsstaten, för att upprätthålla familjeenheten, oavsett om familjebanden knutits före eller efter referenspersonens inresa,
- e) *uppehållstillstånd*: varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare rätt att vistas lagligt på den medlemsstatens territorium i enlighet med bestämmelserna i artikel 1.2 a i rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ EGT L 157, 15.6.2002, s. 1.

f) *underårig utan medföljande vuxen*: tredjelandsmedborgare eller statslös person som är yngre än arton år och som anländer till medlemsstaternas territorier utan medföljande vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för den underåriga, så länge som denne inte faktiskt tas om hand av en sådan vuxen, eller en underårig som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha anlänt till medlemsstaternas territorier.

Artikel 3

1. Detta direktiv skall tillämpas när referenspersonen innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd, om hans eller hennes familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas när referenspersonen

- a) ansöker om att beviljas flyktingstatus och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut,
- b) har tillstånd att vistas i en medlemsstat med stöd av ett tillfälligt skydd eller som ansöker om tillstånd att vistas i medlemsstaten i avvaktan på ett beslut om sin ställning,
- c) har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna, eller som har ansökt om uppehållstillstånd av denna anledning och som avvaktar ett beslut om sin ställning.

3. Detta direktiv skall inte tillämpas på familjemedlemmar till unionsmedborgare.

4. Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i

- a) bilaterala och multilaterala avtal mellan gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och tredje länder å andra sidan,
- b) Europeiska sociala stadgan av den 18 oktober 1961, den reviderade Europeiska sociala stadgan av den 3 maj 1987 och den europeiska konventionen om migrerande arbetstäckares rättsställning av den 24 november 1977.

5. Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas möjligheter att anta eller behålla förmånligare bestämmelser.

KAPITEL II

Familjemedlemmar

Artikel 4

1. Medlemsstaterna skall, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV och i artikel 16, tillåta inresa och vistelse för följande familjemedlemmar:

- a) Referenspersonens make/maka.

b) Underåriga barn till referenspersonen och dennes make/maka, inbegripet barn som har adopterats i enlighet med ett beslut som har fattats av den berörda medlemsstatens behöriga myndighet eller ett beslut som är automatiskt verkställbart enligt den medlemsstatens internationella förpliktelser, eller som måste erkännas enligt internationella förpliktelser.

c) Underåriga barn, inbegripet adopterade barn, till referenspersonen om denne har vårdnaden och barnen är beroende av honom/henne för sin försörjning. Medlemsstaterna får tillåta familjeåterförening för barn som står under gemensam vårdnad, under förutsättning att den andra vårdnadshavaren har lämnat sitt medgivande.

d) Underåriga barn, inbegripet adopterade barn, till maken/makan om denne har vårdnaden och barnen är beroende av honom/henne för sin försörjning. Medlemsstaterna får tillåta familjeåterförening för barn som står under gemensam vårdnad, under förutsättning att den andra vårdnadshavaren har lämnat sitt medgivande.

Underåriga barn enligt denna artikel får inte ha uppnått myndighetsålder enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning och får inte vara gifta.

När ett barn är över tolv år och anländer på egen hand utan resten av sin familj, får medlemsstaterna med avvikelse från ovanstående, innan de ger barnet tillstånd till inresa och vistelse enligt detta direktiv, pröva om barnet uppfyller kriteriet för integrering, om deras lagstiftning vid den tidpunkt då detta direktiv genomförs föreskriver en sådan prövning.

2. Medlemsstaterna får i lag eller annan författning, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV, tillåta inresa och vistelse för följande familjemedlemmar:

- a) Släktingar i rakt uppstigande led av första graden till referenspersonen eller dennes make/maka, om släktingarna är beroende av referenspersonen eller dennes make/maka för sin försörjning och saknar annat nödvändigt familjemässigt stöd i ursprungslandet.
- b) Ogifta myndiga barn till referenspersonen eller dennes make/maka, om barnen av hälsoskäl bevisligen inte kan försörja sig själva.

3. Medlemsstaterna får i lag eller annan författning, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV, tillåta inresa och vistelse för en ogift partner som är tredjelandsmedborgare och som har ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande med referenspersonen eller för en tredjelandsmedborgare som har familjeband med referenspersonen i form av ett registrerat partnerskap enligt artikel 5.2 samt för ogifta underåriga barn, även adopterade barn, samt ogifta myndiga barn som av hälsoskäl bevisligen inte kan försörja sig själva, till dessa personer.

3.10.2003

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 251/15

Medlemsstaterna får besluta att registrerad partner skall behandlas som make/maka i fråga om familjeåterförening.

4. När det gäller polygama hushåll där referenspersonen redan bor tillsammans med en make/maka på en medlemsstats territorium, skall den berörda medlemsstaten inte tillåta familjeåterförening för en ytterligare make/maka.

Med avvikelse från punkt 1 c får medlemsstaterna begränsa familjeåterförening av underåriga barn till ytterligare en make/maka och referenspersonen.

5. För att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får medlemsstaterna kräva att referenspersonen och dennes make/maka skall ha uppnått en viss lägsta ålder, och högst 21 år, innan maken/makan kan återförenas med referenspersonen.

6. Med avvikelse från ovanstående får medlemsstaterna begära att ansökningar om familjeåterförening för underåriga barn skall lämnas innan barnet har fyllt 15 år, så som föreskrivs i deras gällande lagstiftning vid datumet för genomförandet av detta direktiv. Om ansökan lämnas in efter det att barnet har fyllt 15 år, skall de medlemsstater som beslutar att tillämpa detta undantag tillåta inresa och vistelse för sådana barn av andra skäl än familjeåterförening.

KAPITEL III

Inlämnande och prövning av ansökan

Artikel 5

1. Medlemsstaterna skall avgöra om en ansökan till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten om inresa och vistelse för familjeåterförening skall lämnas in av referenspersonen eller av dennes familjemedlemmar.

2. Ansökan skall åtföljas av skriftliga bevis för familjebanden och för att villkoren i artiklarna 4 och 6 och, i förekommande fall, artiklarna 7 och 8 är uppfyllda, samt bestyrkta kopior av familjemedlemmarnas resehandlingar.

Om det är lämpligt för att styrka familjebanden, får medlemsstaterna hålla samtal med referenspersonen och dennes familjemedlemmar och göra de utredningar som bedöms nödvändiga.

Vid prövningen av en ansökan avseende referenspersonens ogifta partner skall medlemsstaterna vid bedömningen av om det finns ett varaktigt förhållande beakta omständigheter som att det finns ett gemensamt barn, ett tidigare samboende, ett registrerat partnerskap eller andra tillförlitliga bevis.

3. Ansökan skall lämnas in och behandlas när familjemedlemmarna vistas utanför den medlemsstat på vars territorium referenspersonen vistas.

Med avvikelse från denna bestämmelse får en medlemsstat i lämpliga fall godta en ansökan som lämnas in när familjemedlemmarna redan befinner sig på dess territorium.

4. Så snart som möjligt och under alla omständigheter senast nio månader efter det att ansökan har lämnats in, skall medlemsstatens behöriga myndigheter skriftligen underrätta den person som har lämnat in ansökan om beslutet.

Om prövningen av ansökan är av komplicerad natur, får tidsfristen i första stycket i undantagsfall förlängas.

Ett beslut om avslag skall motiveras. Samtliga följder av att ett beslut inte har fattats när tidsfristen i första stycket löper ut skall regleras i den berörda medlemsstatens nationella lagstiftning.

5. Vid prövningen av ansökan skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa skall komma i främsta rummet.

KAPITEL IV

Villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening

Artikel 6

1. Medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

2. Medlemsstaterna får återkalla uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

När medlemsstaten fattar relevant beslut skall den beakta, förutom artikel 17, allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som familjemedlemmen begått, eller den fara som denna person utgör.

3. Den berörda medlemsstatens behöriga myndighet får inte avslå en ansökan om förnyelse av ett uppehållstillstånd eller utvisa någon från territoriet endast på grund av sjukdom eller invaliditet som har uppkommit efter det att uppehållstillståndet utfärdades.

Artikel 7

1. När ansökan om familjeåterförening lämnas in får den berörda medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har

- a) en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden,
- b) en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar,

c) stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och -pensioner samt antalet familjemedlemmar.

2. Medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning.

Beträffande de flyktingar och/eller flyktingars familjemedlemmar som avses i artikel 12 får de integrationsåtgärder som avses i första stycket inte tillämpas förrän de berörda personerna har beviljats familjeåterförening.

Artikel 8

Medlemsstaterna får kräva att referenspersonen skall ha vistats lagligen på deras territorium under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar.

Om en medlemsstats gällande lagstiftning på området för familjeåterförening vid den tidpunkt då direktivet antas beaktar medlemsstatens mottagningskapacitet, får medlemsstaten med avvikelse från första stycket införa en väntetid på högst tre år mellan inlämnandet av en ansökan om familjeåterförening och utfärdandet av uppehållstillstånd för familjemedlemmarna.

KAPITEL V

Familjeåterförening för flyktingar

Artikel 9

1. Detta kapitel skall tillämpas på familjeåterförening för sådana flyktingar som erkänns av medlemsstaterna.

2. Medlemsstaterna får begränsa tillämpningen av detta kapitel till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan.

3. Detta kapitel skall inte påverka regler om beviljande av flyktingstatus för familjemedlemmar.

Artikel 10

1. Artikel 4 skall tillämpas på definitionen av familjemedlemmar, med undantag av artikel 4.1 tredje stycket som inte skall tillämpas på barn till flyktingar.

2. Medlemsstaterna får tillåta familjeåterförening för andra familjemedlemmar än de som anges i artikel 4, om de är beroende av flyktingen för sin försörjning.

3. Om en flykting är underårig utan medföljande vuxen

a) skall medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse i familjeåterföreningssyfte för hans eller hennes släktingar i rakt uppstigande led av första graden utan att tillämpa villkoren i artikel 4.2 a,

b) får medlemsstaterna tillåta inresa och vistelse i familjeåterföreningsyfte för hans eller hennes legala vårdnadshavare eller varje annan familjemedlem, om flyktingen inte har några släktingar i rakt uppstigande led eller om de inte går att spåra.

Artikel 11

1. Vad gäller inlämnandet och prövningen av ansökan skall artikel 5 tillämpas, med förbehåll för punkt 2 i den här artikeln.

2. Om en flykting inte kan styrka sina familjeband med offentliga handlingar, skall medlemsstaten beakta andra bevis för att sådana band föreligger enligt nationell lagstiftning. Ett beslut om avslag på ansökan får inte utesluta byggna på avsaknad av skriftlig bevisning.

Artikel 12

1. Med avvikelse från artikel 7 får medlemsstaterna i samband med ansökningar som rör sådana familjemedlemmar som avses i artikel 4.1 inte kräva att flyktingen och/eller dennes familjemedlemmar skall styrka att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7.

Utan att internationella åtaganden åsidosätts, får medlemsstaterna, om familjeåterförening är möjlig i ett tredje land med vilket referenspersonen och/eller familjemedlemmen har särskild anknytning, kräva de uppgifter som avses i första stycket.

Medlemsstaterna får kräva att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7.1 om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats.

2. Med avvikelse från artikel 8 får medlemsstaterna inte kräva att flyktingen skall ha vistats på deras territorium under en viss tid innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar.

KAPITEL VI

Inresa och vistelse för familjemedlemmar

Artikel 13

1. Så snart ansökan om inresa för familjeåterförening har godkänts, skall den berörda medlemsstaten ge familjemedlemmarna tillstånd till inresa. Den berörda medlemsstaten skall därvid på alla sätt underlätta för dessa personer att erhålla de viseringar som krävs.

3.10.2003

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 251/17

2. Den berörda medlemsstaten skall för familjemedlemmarna utfärda ett första uppehållstillstånd med minst ett års giltighetstid. Detta uppehållstillstånd skall kunna förnyas.

3. Giltighetstiden för familjemedlemmens eller familjemedlemmarnas uppehållstillstånd får i princip inte sträcka sig längre än till och med det datum då referenspersonens uppehållstillstånd löper ut.

Artikel 14

1. Referenspersonens familjemedlemmar skall ha samma rätt som referenspersonen att få tillträde till

- a) utbildning,
- b) anställning eller egen företagsverksamhet,
- c) yrkesvägledning, yrkesutbildning, fortbildning och omskolning.

2. Medlemsstaterna får enligt sin nationella lagstiftning besluta på vilka villkor familjemedlemmar får utöva verksamhet som anställda eller som egenföretagare. I dessa villkor skall det anges en tidsgräns som i inget fall får överskrida tolv månader, inom vilken medlemsstaterna får undersöka situationen på sin arbetsmarknad, innan familjemedlemmar beviljas tillstånd att utöva verksamhet som anställda eller som egenföretagare.

3. Medlemsstaterna får begränsa tillträdet till anställning eller egen företagsverksamhet för sådana släktingar i rakt uppstigande led av första graden eller ogifta myndiga barn som omfattas av artikel 4.2.

Artikel 15

1. Senast efter fem års vistelse, och under förutsättning att familjemedlemmen inte har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än familjeåterförening, har make/maka eller ogift partner samt barn som har uppnått myndig ålder rätt till att efter ansökan, om så krävs, få eget uppehållstillstånd som är oberoende av referenspersonens uppehållstillstånd.

Medlemsstaterna får inskränka beviljandet av det uppehållstillstånd som avses i första stycket till make/maka eller ogift partner vid upplösning av familjebanden.

2. Medlemsstaterna får bevilja eget uppehållstillstånd för myndiga barn och sådana släktingar i direkt uppstigande led som omfattas av artikel 4.2.

3. Om personer som rest in i medlemsstaten för familjeåterförening blir änklingar/änkor, skiljer sig, separerar eller om deras släktingar i direkt upp- eller nedstigande led av första graden avlider, får de, efter ansökan, om så krävs, beviljas eget uppehållstillstånd. Medlemsstaterna skall anta bestämmelser som garanterar att oberoende uppehållstillstånd utfärdas i särskilt ömmande fall.

4. Villkoren för beviljande av eget uppehållstillstånd och för giltighetstiden för eget uppehållstillstånd skall fastställas enligt nationell lagstiftning.

KAPITEL VII

Påföljder och rättsmedel

Artikel 16

1. Medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening eller, i förekommande fall, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem i följande fall:

- a) Om villkoren i detta direktiv inte är uppfyllda eller inte längre är uppfyllda.

Om referenspersonens tillgångar vid förnyelse av uppehållstillståndet inte räcker till utan hjälp från den berörda medlemsstatens socialbidragssystem enligt artikel 7.1 c skall medlemsstaten beakta familjemedlemmarnas bidrag till hushållets inkomst.

- b) Om referenspersonen och dennes familjemedlemmar inte eller inte längre lever som gifta eller har ett fullständigt familjeliv.

- c) Om det kan konstateras att referenspersonen eller dennes ogifta partner är gift med eller har ett varaktigt förhållande med en annan person.

2. Medlemsstaterna får även avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om att förnya uppehållstillståndet om det är fastställt

- a) att falska eller vilsedande uppgifter eller falska eller förfälskade handlingar har använts, eller att tillstånd har erhållits genom vilsedande eller på andra olagliga sätt,

- b) att ett äktenskap eller partnerskap har ingåtts eller en adaption har utförts uteslutande för att ge den berörda personen möjlighet att resa in och vistas i en medlemsstat.

När medlemsstaterna gör en bedömning som gäller denna punkt får de särskilt ta hänsyn till det faktum att äktenskapet eller partnerskapet ingicks eller att adoptionen gjordes efter det att uppehållstillståndet utfärdades för referenspersonen.

3. Medlemsstaterna får återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyat uppehållstillstånd för en familjemedlem om referenspersonen inte längre vistas i medlemsstaten och familjemedlemmen ännu inte har rätt till eget uppehållstillstånd enligt artikel 15.

4. Medlemsstaterna får utföra särskilda kontroller när det finns välgrundade misstankar om vilsedande eller skenäktenskap, skenpartnerskap eller skenadoption enligt definitionen i punkt 2. Särskilda kontroller får även utföras när familjemedlemmars uppehållstillstånd förnyas.

L 251/18

SV

Europeiska unionens officiella tidning

3.10.2003

Artikel 17

Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.

Artikel 18

Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om utvisning beslutas, skall medlemsstaterna se till att referenspersonen och/eller dennes familjemedlemmar har rätt att ansöka om rättslig prövning.

Formerna och behörigheten för utövandet av den rätt som avses i första stycket skall fastställas av de berörda medlemsstaterna.

KAPITEL VIII

Slutbestämmelser

Artikel 19

Kommissionen skall med jämna mellanrum, och första gången senast den 3 oktober 2007, rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv i medlemsstaterna, och vid behov föreslå nödvändiga ändringar. Dessa ändringsförslag skall vara prioriterade enligt artiklarna 3, 4, 7, 8 och 13.

Artikel 20

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 3 oktober 2005. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 21

Detta direktiv träder i kraft den samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 22

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdat i Bryssel den 22 september 2003.

På rådets vägnar

F. FRATTINI

Ordförande

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska väståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser.
Ju.
81. En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på lands-
bygden – Juridiska personers förvärv
av jordbruksmark och en effektiv
tillämpning av glesbygdsbestämmel-
serna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens utveck-
lingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalför-
sörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot
korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning
av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med
skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente
– bland annat ett testamentsregister
i offentlig regi och ett stärkt skydd
för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt
skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring.
Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörj-ningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas
och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig.
[57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat
våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption
och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente
– bland annat ett testamentsregister
i offentlig regi och ett stärkt skydd
för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare
tillståndsprövning och ändamålsenliga
avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och
ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en
strategi för hur Sverige ska leva upp
till EU:s åtaganden inom biologisk
mångfald respektive nettoupptag av
växthusgaser från markanvändnings-
sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och
privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern bygg-
nads- och reparationsberedskap – för
ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av
mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett star-
kare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s
avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
[32]

En ny nationell myndighet
för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande,
jämförbarhet, jämlikhet och folkhälsa.
[58]

En ny kontrollorganisation i livsmedels-
kedjan – för ökad effektivitet, lik-
värdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska
väståndet. Åtgärder som stärker
konkurrenskraften för Arlanda
flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folk-
hälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden
– Juridiska personers förvärv av jord-
bruksmark och en effektiv tillämpning
av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens
utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. [89]

En robust skogsolitik för aktivt
skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.

En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. [61]

Ansaret för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso-
och sjukvårdens och tandvårdens
behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läke-
medelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]