

REMISSVAR

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:
ju.L7@regeringskansliet.se

Remissvar över betänkandet Skärpta villkor för anhöriginvandring (SOU 2025:95)

Ju2025/01907

Sammanfattning

Migrationsverket ser överlag positivt på de förslag som ges i betänkandet, bland annat att prövningen görs mer enhetlig och situationsanpassad och att familjeåterföreningsdirektivets krav genomförs i utlänningslagstiftningen på ett tydligare sätt än idag. Förslaget bidrar däremot inte till att regelverket blir mindre komplext och enklare att tillämpa. Prövningen försvåras bland annat av den lagstiftningsteknik som används, framför allt genom det relativt stora antalet korshänvisningar.

Vidare ser Migrationsverket en risk för tolknings- och tillämpningsproblem knutna till de parallella möjligheterna till uppehållstillstånd på grund av anknytning som föreslås. Sådana dubbla möjligheter till uppehållstillstånd kan exempelvis uppstå för anhöriga till arbetstagare (enligt 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen och 5 kap. 3 a § utlänningslagen) eller anhöriga till personer med status som varaktigt bosatt i annan EU-stat (enligt 4 kap. 16 a § utlänningsförordningen och 5 kap. 3 a § utlänningslagen).

Det föreslås ett tillägg i 5 kap. 3 c § fjärde stycket utlänningslagen om att ett beroendeförhållande som har uppstått i Sverige i vissa förlängningssituationer ska kunna ligga till grund för uppehållstillstånd i Sverige. Syftet med tillägget är att vissa barn som har blivit 18 år under tillståndstiden i Sverige ska få utökade möjligheter att under en övergångsperiod beviljas fortsatt uppehållstillstånd i Sverige. Det framgår dock inte tillräckligt tydligt vilka kategorier anhöriginvandrare som ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, t.ex. om bestämmelsen ska kunna tillämpas för dem som tidigare har haft uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt specialreglerna i 4 kap. utlänningsförordningen (exempelvis anhöriga till arbetstagare), men vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd återoppar anknytning till en anhörig som omfattas av regelverket i 5 kap. utlänningslagen när arbetstagaren har fått permanent uppehållstillstånd.

Utredningen har bedömt att det inte finns tillräckliga skäl för att införa en uttrycklig reglering gällande uppehållstillstånd för syskon till ensamkommande barn, utan har ansett att förslaget om att en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna vara anknytningsperson är en tillräcklig åtgärd. Migrationsverket förordar dock en uttrycklig reglering om uppehållstillstånd för syskon till ensamkommande barn. En sådan lösning skulle förenkla tillämpningen som därigenom skulle bli mer enhetlig, förutsebar och rättssäker.

Migrationsverket ser samtidigt ett behov av att framföra mer detaljerade synpunkter på ett antal av förslagen i betänkandet.

Författningsförslag (avsnitt 1)

Migrationsverket noterar att 4 kap. 5 c § utlänningsförordningen och bestämmelsen i 4 a kap. 6 § utlänningsförordningen har olika formuleringar, trots att sakinnehållet är detsamma. Migrationsverket anser att bestämmelserna bör vara likalydande. I det sammanhanget förordar Migrationsverket formuleringen ”får beviljas”.

Migrationsverket noterar att giltighetstiden för ett uppehållstillstånd på grund av anknytning normalt sett hänger ihop med anknytningspersonens status (jfr den föreslagna 5 kap. 3 i § utlänningslagen som motsvarar nu gällande 5 kap. 3 g § utlänningslagen), men för vissa barn styrs av giltighetstiden för föräldrarnas uppehållstillstånd (se bestämmelsen i 5 kap. 3 c § tredje stycket utlänningslagen). Den ordningen – som visserligen överensstämmer med vad som gäller idag – kan under vissa förutsättningar innebära att barn och föräldrar som beviljas uppehållstillstånd på grund av samma anknytning beviljas uppehållstillstånd med olika giltighetstid, t.ex. om tillståndstiden för föräldrarnas uppehållstillstånd begränsas i enlighet med giltighetstiden för passet (jfr 4 kap. 23 § utlänningsförordningen) och barnet samtidigt beviljas två års uppehållstillstånd på grund av anknytning till den andra föräldern. Det kan i sin tur leda till en viss effektivitetsförlust när deras ansökningar om förlängning inte lämnas in och kan hanteras och avgöras i takt och samtidigt. Det kan därför finnas anledning att överväga vissa justeringar i 5 kap. 3 i § utlänningslagen, i syfte att säkerställa att personer som ingår i samma familj i större utsträckning beviljas uppehållstillstånd med samma giltighetstid.

Migrationsverket noterar att bestämmelsen i 5 kap. 3 a § utlänningslagen – som är tänkt att motsvara familjeåterföreningsdirektivets krav – till sin lydelse även omfattar EU-medborgare med permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd, trots att EU-medborgare inte omfattas av någon rätt till familjeåterförening enligt familjeåterföreningsdirektivet (jfr artikel 3.3 familjeåterföreningsdirektivet).

När anknytningspersonen är svensk medborgare eller nordisk medborgare eller har permanent uppehållsrätt i Sverige (avsnitt 6.2.2)

Möjligheten för svenska medborgare bosatta utomlands att vara anknytningspersoner är etablerad i praxis, och framgår inte av lagtexten. Utredningens förslag är inte tänkt att innebära någon förändring av begreppet bosatt i Sverige, utan det ska även fortsättningsvis innefatta svenska medborgare som inte är bosatta här men har manifesterat en konkret avsikt att bosätta sig i Sverige (jfr MIG 2007:36). Det kan finnas anledning att kodifiera denna princip, och förutsättningarna för att vara anknytningsperson i dessa fall, i syfte att tydliggöra förutsättningarna och lagstiftarens syn på sådana situationer. Det bör då också tydliggöras om motsvarande ska gälla för exempelvis nordiska medborgare eller personer med uppehållstillstånd i Sverige.

När anknytningspersonen har uppehållstillstånd (avsnitt 6.2.3)

Det kan förekomma att anknytningspersonen både har permanent uppehållsrätt och uppehållstillstånd, och därför kan vara anknytningsperson enligt olika bestämmelser i utlänningslagen. Utredningens förslag innebär också att flera personer i en och samma familjekonstellation – t.ex. när en anknytningsperson med svenskt medborgarskap är bosatt i Sverige och en anhörig tredjelandsmedborgare har uppehållstillstånd på grund av anknytning till den svenska medborgaren – kan komma att utgöra anknytningspersoner vid prövningen. Enligt Migrationsverkets tolkning medför förslaget att en prövning först ska göras enligt bestämmelsen i 5 kap. 3 § utlänningslagen i de fall en svensk eller nordisk medborgare är anknytningsperson, eller när anknytningspersonen har permanent uppehållsrätt. Om uppehållstillstånd inte kan beviljas på den grunden sker en prövning enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen, vid vilken tredjelandsmedborgaren själv kan vara anknytningsperson, förutsatt att personen har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd. Försörjningskravet och det föreslagna kravet på två års laglig vistelsetid gäller i en sådan situation. Det innebär att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan komma att prövas flera gånger enligt olika bestämmelser och utifrån olika förutsättningar jämfört med den idag gällande ordningen. Om förslagen i utredningen genomförs, kommer det också att innebära att fler kategorier av personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd omfattas av anknytningsreglerna i 5 kap. utlänningslagen än tidigare. Flera av dessa personkategorier omfattas av särskilda regler om uppehållstillstånd för familjemedlemmar i andra delar av utlänningslagstiftningen, bland annat i 4 kap. utlänningsförordningen och 5 b kap. utlänningslagen, och kommer därför att omfattas av parallella regelverk.

Om förslagen i utredningen genomförs ser Migrationsverket en risk för tolknings- och tillämpningssvårigheter knutna till de parallella reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Möjligheten att tillämpa parallella regler på ett och samma förhållande kan innebära olika förutsättningar, både inom de olika personkategorierna men också inom en viss familj, för att

exempelvis göra undantag från kravet på uppehållstillstånd före inresan (se bland annat 5 kap. 18 § utlänningslagen och 4 kap. 17 § utlänningsförordningen), för att vägra eller neka uppehållstillstånd (5 kap. 17-17 b §§ utlänningslagen), för nivån på försörjningskravet (se exempelvis 4 kap. 4 b § utlänningsförordningen jämförd med 4 kap. 4 d § samma förordning) och kravet på laglig vistelsetid för anknytningsperson (den föreslagna 5 kap. 3 e § utlänningslagen). Det finns också en risk för att medlemmar i samma familj beviljas uppehållstillstånd enligt olika regler, och därför har t.ex. olika tillståndstider och skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd (jfr 7 kap. utlänningslagen). De praktiska följderna av en ordning med parallella regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning är svåra att överblicka.

Som utgångspunkt prövas rätten till uppehållstillstånd enligt den ordning som följer av utlänningslagens hierarkiska uppbyggnad, i första hand 5 kap. utlänningslagen (jfr MIG 2007:33 och MIG 2016:8). För de kategorier av personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd, exempelvis arbetskraftsinvandrare, som omfattas av parallella regelverk, är tanken att specialbestämmelserna i t.ex. 4 kap. utlänningsförordningen ska tillämpas först (se SOU 2025:95 s. 157). I vilken ordning bestämmelserna prövas kan få stor betydelse för vilka överväganden och åtgärder som Migrationsverket behöver vidta i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Migrationsverket ser därför ett behov av att det tydligt framgår i förarbetena eller direkt av lagtexten i vilken ordning bestämmelserna ska prövas, för att säkerställa att de föreslagna ändringarna uppnår sitt syfte och för att Migrationsverkets hantering inte ska bli mer tids- och resurskrävande än nödvändigt.

En väntetid ska som huvudregel gälla vid anhöriginvandring när anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (avsnitt 6.2.5)

Migrationsverket vill uppmärksamma lagstiftaren på följderna för de anknytningspersoner som har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen på grund av politisk förföljelse (12 kap. 2 § utlänningslagen). En sådan person likställs med en flykting, men kan sakna flyktingstatusförklaring, och omfattas därmed inte av undantaget från kravet på laglig vistelsetid. Migrationsverket efterfrågar därför ett förtydligande i denna del, antingen i förarbetena eller i lagtexten, rörande hur denna grupp ska behandlas.

Regleringen om uppehållstillstånd för icke gemensamma barn knyts till vårdnaden (avsnitt 7.2.2) och Kravet på att ett barn ska vara ogift för att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder tas bort (avsnitt 7.2.3)

Utredningen föreslår att regleringen om uppehållstillstånd för icke gemensamma barn ska knytas till vårdnaden om barnet. Något undantag föreslås inte.

I de fall vårdnadsförhållandet inte kan styrkas eller inte längre föreligger menar utredningen att ventilbestämmelsen i 5 kap. 3 d § utlänningslagen om synnerliga skäl för uppehållstillstånd ska kunna tillämpas. 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. Migrationsverket anser att det finns en risk för att vissa sådana ansökningar istället kan komma att avvisas, eftersom avsaknad av vårdnad om barnet också kan innebära att ansökan inte har gjorts av en behörig ställföreträdare. I sådana fall kommer någon materiell prövning av ansökan inte att ske, och någon prövning enligt ventilbestämmelsen kommer därmed inte att vara möjlig.

Utredningen föreslår att kravet på att ett barn ska vara *ogift* ska tas bort från lagtexten. Att barnet är gift i hemlandet kan föra med sig svårigheter att utreda och avgöra vem som är behörig att företräda barnet. Motsvarande situation kan uppkomma för barn som enligt hemlandets lagstiftning blir myndiga före 18 års ålder.

Om barnet i en sådan situation inte har någon ställföreträdare kommer någon materiell prövning av ansökan inte att ske. Det innebär att om vårdnadsförhållandet inte kan styrkas finns en risk att ansökan avvisas i sin helhet.

Regleringen om uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ska finnas kvar och anpassas för att även kunna tillämpas i förlängningssituationer (avsnitt 7.2.5)

Enligt utredningens förslag ska det 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. Syftet är att regleringen ska 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 hunnit fylla 18 år.

Det framgår – enligt Migrationsverkets bedömning – inte av bestämmelsens lydelse eller utredningen om den ska kunna tillämpas för dem som tidigare har haft uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt exempelvis specialreglerna i 4 kap. utlänningsförordningen (det kan t.ex. röra anhöriga till arbetstagare), men vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd åberopar anknytning till en person som omfattas av regelverket i 5 kap. utlänningslagen, t.ex. när arbetstagaren har fått permanent uppehållstillstånd.

Migrationsverkets preliminära tolkning är att övervägande rättssystematiska skäl talar för att den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 3 c § fjärde stycket andra meningen utlänningslagen inte kommer att kunna tillämpas i sådana situationer som beskrivits ovan (jfr Migrationsöverdomstolens uttalanden i MIG 2024:14 om 5 kap. 3 b § utlänningslagen). Om lagstiftarens avsikt är att möjligheten till

uppehållstillstånd enligt den aktuella bestämmelsen även bör omfatta dem som tidigare haft tillstånd enligt specialreglerna i exempelvis 4 kap. utlänningsförordningen bör det komma till uttryck i lagtexten, eller i vart fall förtydligas i förarbetena.

Som bestämmelsen i 5 kap. 3 c § fjärde stycket utlänningslagen är utformad skulle den kunna tillämpas flera år efter att den anhöriga har haft uppehållstillstånd på grund av anknytning till anknytningspersonen, och efter att ha vistats i Sverige med uppehållstillstånd på andra grunder därefter. Eftersom syftet med bestämmelsen är att möjliggöra att uppehållstillstånd undantagsvis beviljas *under en övergångsperiod* kan det behöva klargöras att bestämmelsen endast ska kunna tillämpas i tidsmässigt omedelbar anslutning till att den anhöriga har haft uppehållstillstånd på grund av anknytning till anknytningspersonen.

Migrationsverket vill i detta sammanhang även understryka att det fortfarande finns en osäkerhet kring innebörden av begreppen *fortsatt uppehållstillstånd* och *förlängt uppehållstillstånd* som båda förekommer i lagtexten och i författningskommentaren (se t.ex. 5 kap. 3 c § fjärde stycket utlänningslagen), som försvårar och riskerar att leda till en inkonsekvent rättstillämpning. Lagrådet har tidigare lyft behovet av en översyn över den begreppsflora som råder inom utlänningsrätten (se prop. 2020/21:191 s. 282). Lagrådet ansåg att en central del av en säker och förutsebar tillämpning är att de begrepp som används är entydiga och används konsekvent. Det gällde användningen av begreppen ”nytt uppehållstillstånd”, ”fortsatt uppehållstillstånd” och ”förlängt uppehållstillstånd”. Samtliga dessa begrepp används i bestämmelserna i utlänningslagen utan närmare förklaring till om det finns någon skillnad dem emellan. Migrationsverket delar Lagrådets uppfattning.

Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en förälder som är vårdnadshavare för och bor tillsammans med, eller utövar umgänge med, ett barn i Sverige (avsnitt 7.2.6)

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 5 kap. 3 b § tredje stycket 2 utlänningslagen om uppehållstillstånd för en utlänning *som ska utöva umgänge* ändras på så sätt att den gäller för en utlänning som *utövar umgänge* med ett barn. Det blir därmed tydligare 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. Som lagtexten nu är formulerad kan den, trots utredningens intentioner, tolkas som att den omfattar även sådana föräldrar som vistas utomlands och som utövar ett regelbundet umgänge med sitt i Sverige bosatta barn. Det kan därför finnas anledning att justera lagtexten eller i vart fall att det tillämpningsområde som åsyftas tydliggörs i förarbetena.

Det ska även fortsättningsvis finnas en ventilbestämmelse i utlänningslagen som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd i udda och ömmande situationer (avsnitt 7.2.8)

Migrationsverket tillstyrker förslaget om att behålla en ventilbestämmelse som omfattar möjligheten att ta hänsyn till om ett avslagsbeslut kan komma att stå i strid med EU-rätten eller Sveriges konventionsåtagande, men vill samtidigt uppmärksamma lagstiftaren på att den omständigheten att det finns två olika ventilbestämmelser med liknande krav och tillämpningsområde skapar en viss osäkerhet i tillämpningen. Ventilbestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen om synnerligen ömmande omständigheter kan endast användas för de sökande som befinner sig i Sverige, medan bestämmelsen i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen om uppehållstillstånd på grund av synnerliga skäl till sin lydelse kan tillämpas både före och efter inresan och föregår 5 kap. 6 § samma lag i prövningsordningen. Därutöver är det för Migrationsverket något oklart hur bestämmelserna förhåller sig till varandra.

Syskon (avsnitt 7.2.9)

Utredningen har bedömt att det inte finns tillräckliga skäl för att införa en uttrycklig reglering gällande uppehållstillstånd för syskon till ensamkommande barn. Det kommer även fortsatt att finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige när det finns synnerliga skäl. Förslaget om att en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning ska kunna vara anknytningsperson anses därför vara en tillräcklig åtgärd.

Ansökningar om uppehållstillstånd för syskon till ensamkommande barn är relativt vanligt förekommande. Även om Migrationsöverdomstolen har meddelat dom i målet MIG 2025:14 som rör syskon till ensamkommande barn förordar Migrationsverket en uttrycklig reglering om uppehållstillstånd för syskon till ensamkommande barn av vilken ska framgå vilka omständigheter som lagstiftaren anser ska inverka vid bedömningen. En sådan lösning skulle förenkla tillämpningen som också skulle bli mer enhetlig, förutsebar och rättssäker.

Vidare noterar Migrationsverket att det i 5 a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar anges att statlig ersättning ska lämnas för en utlänning som är ett ogift barn och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som i sin tur har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 4 utlänningslagen. Bestämmelsen i förordningen tillkom när föräldrar till ensamkommande barn som beviljades uppehållstillstånd i Sverige i sin tur kunde vara anknytningspersoner för medsökande syskon till det ensamkommande barnet. De ändringar som föreslås i reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i 5 kap. 3-3 i §§ utlänningslagen innebär att det även i fortsättningen kommer att göras en individuell bedömning av omständigheterna för att avgöra om ett syskon till ensamkommande barn kan beviljas uppehållstillstånd, och att sådana syskon beroende på omständigheterna kan komma att beviljas uppehållstillstånd i Sverige enligt

olika bestämmelser i utlänningslagen, t.ex. 5 kap. 3 a § (på grund av anknytning till en förälder som i sin tur har uppehållstillstånd på grund av anknytning till det ensamkommande barnet) eller 5 kap. 3 d § (på grund av synnerliga skäl och särskild anknytning till Sverige). Det kan finnas ett behov av att se över reglerna i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar i syfte att åstadkomma överensstämmelse med det föreslagna regelverket i 5 kap. 3-3 i §§ utlänningslagen. På så vis skulle det bli tydligare och förutsebart för vilka kategorier invandrare som statlig ersättning ska utgå respektive inte.

Försörjningskravet vid anhöriginvandring ska även fortsatt knytas till förbehållsbeloppet vid löneutmätning (avsnitt 8.7.1)

I den föreslagna 5 kap. 3 f § utlänningslagen (motsvarar nu gällande 5 kap. 3 b § utlänningslagen, jfr också nu gällande 4 kap. 4 d § utlänningsförordningen) anges att anknytningspersonen ska kunna försörja sig själv och utlänningen. Av rättspraxis framgår att det är ”hela hushållet” som ska kunna försörjas, däribland försörjningsberättigade barn (jfr MIG 2019:22). Vilken krets personer som anknytningspersonen ska försörja har stor betydelse för prövningen och vilket genomslag försörjningskravet får i praktiken. Migrationsverket bedömer att begreppet ”hela hushållet” utöver anknytningspersonen ska inkludera den eller de personer som ansöker om uppehållstillstånd (utlänningen) och försörjningsberättigade barn (se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/081/2021 om försörjningskravet i 5 kap. 3 b § utlänningslagen). Det bör mot denna bakgrund regleras direkt i lagtexten vilken krets personer som anknytningspersonen ska kunna försörja.

Försörjningskravet ska gälla även vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd (avsnitt 8.7.3)

Utredningens förslag innebär bland annat att försörjningskravet för anhöriginvandring kommer att tillämpas även vid ansökningar om förlängt uppehållstillstånd. Det framgår av utredningen att försörjningskravet även i en förlängningssituation ska bedömas framåtblickande, men att kravet vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd delvis kommer att ha karaktären av uppföljning. Om anknytningspersonens försörjningsförmåga under tillståndstiden har varit lägre än kravet kan det få betydelse för familjemedlemmets möjligheter att få förlängt uppehållstillstånd (SOU 2025:95 s. 249).

Det kan inte uteslutas att det uppstår tolknings- och tillämpningsproblem när Migrationsverket i en ny situation och i nya sammanhang, dels ska avgöra vilken betydelse det ska ges om det har förekommit brister i försörjningskravet under föregående tillståndsperiod, och dels avgöra om försörjningskravet kan förväntas vara uppfyllt under den kommande tillståndstiden.

Bedömningen ska samtidigt ske i ljuset av familjeåterföreningsdirektivet och EU-domstolens praxis, där hänsyn måste tas till omständigheterna i varje enskilt fall (jfr C-578/08, Chakroun).

Migrationsverket efterfrågar mot den bakgrunden ytterligare vägledning kring vilken betydelse det har för bedömningen om det har förekommit perioder av arbetslöshet eller av andra skäl bristande försörjning under tillståndstiden.

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 (avsnitt 11.5.1)

Förslaget innebär en viss utvidgning av möjligheten att erbjuda DNA-analys jämfört med vad som gäller idag. Det finns däremot även med den föreslagna ändringen en fortsatt risk för att oriktiga uppgifter om släktskap ligger till grund för uppehållstillstånd i Sverige. Möjligheten att erbjuda DNA-analys enligt förslaget gäller när det är fråga om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning enligt 5 kap. utlänningslagen. Migrationsverket ser dock ett behov av att även i andra fall av anhöriginvandring enligt utlänningslagen och utlänningsförordningen kunna erbjuda DNA-analys. Det gäller exempelvis asylsökande, i syfte att undantagsvis säkerställa att de lämnade uppgifterna om familjebildningen stämmer, men också för att i undantagsfall kunna erbjuda DNA-analys för exempelvis anhöriga till personer med status som varaktigt bosatt i annan EU-stat, anhöriga till studerande, doktorander och arbetstagare. I detta sammanhang vill Migrationsverket uppmärksamma lagstiftaren på att utredningens förslag i den del som det innebär parallella möjligheter till uppehållstillstånd enligt dels specialbestämmelser i t.ex.

utlänningsförordningen och dels enligt den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 3 a § utlänningslagen kan medföra att möjligheten till DNA-analys aktualiseras i fler fall än idag. Det kan t.ex. bli aktuellt om det i första hand blir fråga om att ta ställning till frågan om uppehållstillstånd enligt specialregeln i utlänningsförordningen, och förutsättningar för uppehållstillstånd saknas, och Migrationsverket därefter ska göra en prövning enligt den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 3 a § utlänningslagen.

Det vore därför önskvärt att 13 kap. 15 § utlänningslagen ges ett vidare tillämpningsområde eller att lagstiftaren på annat sätt utvidgar möjligheterna att undantagsvis – även i andra ärendeslag – erbjuda DNA-analys. Även om ett sådant förslag kan medföra ökade kostnader för staten får det ses i ljuset av statens intresse av att uppehållstillstånd inte beviljas på oriktiga grunder och intresset av att skydda barn mot oäkta familjeåterföreningar.

Anhöriginvandring för särskilda personkategorier (avsnitt 12)

Den föreslagna lydelsen i 5 kap. 3 a § utlänningslagen skulle medföra att Migrationsverket, till skillnad från i nuläget, har uttryckligt lagstöd för att bevilja en familjemedlem till person med rättigheter enligt det turkiska associeringsavtalet¹ uppehållstillstånd eftersom både en turkisk arbetstagare som omfattas av rättigheter enligt avtalet och dennes familjemedlemmar generellt sett kan anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt

¹Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet.

tillstånd. För att den föreslagna lagtexten ska vara förenlig med det turkiska associeringsavtalet krävs därutöver att det går att göra undantag från försörjningskravet vid fortsatt tillstånd. Det beror på att de krav som ställs på anställningen för personer med rättigheter enligt avtalet (i princip) är betydligt lägre ställda än de som kraven på försörjning och bostad i den föreslagna 5 kap. 3 f § utlänningslagen innebär. Det vore därför lämpligt med ett tillägg i den föreslagna 5 kap. 3 f § andra stycket 3 utlänningslagen som inkluderar turkiska arbetstagare med rättigheter enligt associeringsavtalet.

En liknande brist som för turkiska arbetstagare finns även för andra familjer där den huvudsökande har arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen. Till skillnad från vad som gäller enligt det turkiska associeringsavtalet är det i dessa fall inte sällan, för familjemedlemmarna, problematiskt att bevilja ett första uppehållstillstånd – trots att en sådan rätt kan finnas enligt ett internationellt eller bilateralt avtal – då huvudsökanden inte nödvändigtvis uppfyller kravet på välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

Anhörigkretsen som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person med nationellt uppehållstillstånd för arbete ska begränsas (avsnitt 12.2.2)

Utredningen noterar (under 14.12) att flera länder tillämpar en 18-årsgräns för familjemedlemmar till arbetstagare, medan Sverige tillämpar en åldersgräns på 21 år, som möjliggör en tillståndstid under hela gymnasieperioden och några år efter det. Det kan ha givit Sverige en konkurrensfördel i förhållande till högkvalificerad arbetskraft, där svenska löner inte sticker ut i jämförelse med löneläget i andra länder.

Förslaget om att sänka åldersgränsen för vilka barn som räknas som familjemedlemmar överensstämmer med vad som gäller i andra ärendeslag. Migrationsverket instämmer i bedömningen att regleringen får begränsad negativ effekt för berörda personer och för Sveriges kompetensförsörjning givet den låga andelen ärenden. Migrationsverket kan i övrigt inte bedöma vilka eventuella konsekvenser förslaget kan få för Sveriges attraktionskraft för internationell, högkvalificerad kompetens

Krav på heltäckande sjukförsäkring införs som villkor för anhöriginvandring för vissa kategorier anknytningspersoner vid vistelser kortare än ett år (avsnitt 12.2.7)

Begreppet heltäckande sjukförsäkring förekommer på flera ställen i utlänningslagstiftningen inom olika ärendekategorier. Nu när begreppet införs i ytterligare ärendekategorier är det önskvärt att lagstiftaren ger en tydlig definition av vad som behövs för att en sådan försäkring ska anses vara heltäckande. Ett sådant förtydligande bör ges i förarbetena eller direkt i lagtexten, vilket skulle bidra till en mer rättssäker och enhetlig, men också för den sökande förutsebar, prövning.

En uttrycklig reglering införs om skäl att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning i situationer som omfattas av specialreglering (avsnitt 12.2.9)

Utredningen föreslår att det införs en uttrycklig hänvisning till 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen i de fakultativa reglerna om anhöriginvandring i utlänningsförordningen. Det är visserligen inte nödvändigt med en sådan hänvisning för att sådana omständigheter som anges i 5 kap. 17 § första stycket utlänningslagen ska kunna beaktas vid prövningen, eftersom de aktuella bestämmelserna i 4 kap. utlänningsförordningen är fakultativa.

Migrationsverket delar emellertid utredningens bedömning att det finns fördelar med att låta det tydligt framgå av även denna reglering vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen. I och med att det införs en sådan uttrycklig hänvisning kan det finnas anledning att överväga ytterligare följdändringar, för att åstadkomma enhetlighet i regelsystemet. Med hänsyn till de ändringar som föreslås i 5 kap. 17 § första stycket 3 utlänningslagen, om att det även i de fakultativa fallen i 5 kap. utlänningslagen ska beaktas särskilt om det föreligger sådana omständigheter som anges i 17 a § eller 17 b § samma lag, bör motsvarande hänvisningar övervägas för de fakultativa grunderna för uppehållstillstånd för anhöriga i 4 kap. 4 a och b §§ utlänningsförordningen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (avsnitt 13)

I fråga om huvuddelen av förslagen föreslår utredningen inga övergångsbestämmelser. För kravet på vistelsetid i 5 kap. 3 e § utlänningslagen föreslås att det inte ska gälla i ärenden om uppehållstillstånd som ”inletts” hos Migrationsverket senast dagen före ikraftträdandet. Uttrycket ”ärenden som har inletts” framstår som något oklart och öppet för tolkning av när ett ärende faktiskt har inletts hos myndigheten.

Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan inte inledas på annat sätt än genom ansökan. Migrationsverket anser därför att det skulle vara mer precist och tydligare att utforma övergångsbestämmelsen på följande sätt:

Kravet på vistelsetid i 5 kap. 3 e § utlänningslagen gäller inte i ärenden där *ansökan om uppehållstillstånd inkommit till Migrationsverket* senast dagen före ikraftträdandet.

Konsekvenser (avsnitt 14)

Utredningen gör bedömningen att förslagen kan förväntas ge upphov till ökade kostnader för Migrationsverket. Framförallt kommer handläggningen av förlängningsärenden som prövas enligt 5 kap. utlänningslagen bli mer resurskrävande och kostsamma på grund av det utvidgade försörjningskravet och andra tillkommande handläggningsmoment. Även kostnaderna för DNA-analyser kommer att öka. De ökade kostnaderna för förlängningsärenden och DNA-analyser uppskattas till knappt 14 miljoner kronor per år i (betänkandet s. 349), vilket föreslås täckas genom anslag. Migrationsverket delar utredningens bedömning i dessa delar.

Förslaget kommer emellertid även att medföra ökade kostnader på grund av ett utökat behov av utveckling och uppdatering av bland annat e-ansökningar och handläggningssystem. Migrationsverkets bedömning är att detta inte ryms inom befintliga anslag. Migrationsverket uppskattar att kostnaden uppgår till omkring 4 miljoner kronor. Om inte utökade anslag ges kommer annan utveckling att behöva stå tillbaka.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättsliga experterna Annika M Eriksson och Anette Ivarsson. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Carl Bexelius och enhetschefen för Migrationsrättsenhet 2 Susanna Fonsell deltagit.

Maria Mindhammar