



BESLUT

Diarienummer V 2023/511

Datum 2023-03-30

Rektor

## Yttrande över Remittering av utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl

*Ert dnr Ju2023/00511*

### Bakgrund

Lunds universitet har anmodats att yttra sig över rubricerad remiss. Yttranden har inkommit från samhällsvetenskapliga fakulteten samt juridiska fakulteten. Yttrandena bifogas.

### Beslut

Beslut att avge bifogade yttranden har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av utredare Magnus Ekblad, universitetsledningens stab.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'ERIK RENSTRÖM'.

Erik Renström



**LUNDS**  
UNIVERSITET

BESLUT

*Diarienummer V 2023/511*

*Datum 2023-03-30*

*Adressat*

Justitiedepartementet

Rektor

## **Yttrande över Remittering av utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl**

*Ert dnr Ju2023/00511*

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerade remiss, avger följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av Dalia Abdelhady, Nina Gren och Anna Lundberg.

### **Sammanfattning**

Samhällsvetenskapliga fakulteten avstyrker enligt nedan de förslag som remissyttrandet berör.

Sverige har redan en mycket restriktiv migrationspolitik, vilket resulterat i ett kraftigt minskat antal asylsökande som indirekt leder till färre ansökningar om familjeåterförening och uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. Det finns därför ingen anledning att ytterligare försvåra möjligheter för anhöriginvandring samt uppehållstillstånd av humanitära skäl. De skärpta villkoren begränsar istället människors rätt att leva med sina närmaste och att få stanna i Sverige på grund av exempelvis ohälsa. Förslagen riskerar att skapa onödigt lidande bland redan utsatta grupper som exempelvis barn, statslösa och kvotflyktingar. Det råder en stor otydlighet i remissen kring hur integration definieras och hur sambandet mellan integration och anhöriginvandring ser ut.

Orimligt stor vikt läggs på individens försörjningsförmåga och remissen bortser från de svårigheter en person kan möta på svensk arbets- och bostadsmarknad samt de brister som finns i etableringsprogrammet.

### **Nya undersökningar/bakgrundsinfo som bör beaktas**

För oss framstår därför de föreslagna ändringarna som onödiga eftersom Sverige redan har en mycket restriktiv migrationspolitik. I lagrådsremissen framstår det också som att det existerar kausala samband mellan bristande integration och hög invandring. För det första vill vi här påpeka att det är högst oklart hur lagrådsremissen definierar integration. Är en individ integrerad om personen kan försörja sig sin familj och har en bostad? Är individen mindre integrerad om hen studerar i stället för att arbeta? För det andra vill vi påpeka att det framstår som orimligt att så stort ansvar läggs på den individ som begär familjeanknytning och att remissen helt bortser från svårigheter individen möter på grund av svensk arbetsmarknad och brister i etableringsprogrammet (Ennerberg 2017; Larsson 2015), eller svensk bostadsmarknad. Generellt visar också forskning att tidsbegränsade uppehållstillstånd som är den nuvarande praxisen leder till orimliga konsekvenser i det enskilda fallet och bör utmönstras (Strik et al. 2013). De tillfälliga uppehållstillstånden skapar dåliga förutsättningar för delaktighet i samhället på flera olika nivåer, och minskar möjligheterna att motverka segregation i samhället. Med en åldrande svensk befolkning och ökade behov av skattebetalande arbetskraft är det också svårt att förstå logiken bakom att begränsa invandring överhuvudtaget.

Vi vill också ifrågasätta den konsekvensanalys som görs för kostnader kring asylprocessen och anhöriginvandring. Att Migrationsverkets arbetsbörda skulle komma att minska ser vi som osannolikt eftersom möjligheterna för anhöriginvandring och humanitära skäl kompliceras men inte stoppas. Snarare kommer Migrationsverket att få fler komplicerade bedömningar och utdragna ärenden. Indirekt kan detta också leda till ökad ohälsa bland Migrationsverkets handläggare och ökade kostnader för vård och sjukskrivningar.

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

Vad gäller förslaget att ändra formuleringen ”välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid” till ”under varaktig tid” uppfattar vi det som ett försök att i princip omöjliggöra familjeåterförening för flyktingar som enligt dagens lagstiftning endast får tillfälliga uppehållstillstånd. Om inga permanenta uppehållstillstånd ska delas ut kan heller inga uppehållstillstånd ”under varaktig tid” fås. Det framstår också som att enskilda handläggare på Migrationsverket i än högre utsträckning kommer att få gissa sig till vad ännu ej fattade beslut kommer att vara, och därmed riskerar rättsprinciper om likabehandling och saklighet att undermineras. Detta kommer förmodligen också att leda till ökad press på handläggare. Vi avstyrker därför förslaget.

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

Förslaget om höjd ålder för att kunna få uppehållstillstånd på anknytning kan drabba personer i utsatta grupper som inte har kunnat leva tillsammans utanför Sverige på grund av krig, diskriminerande lagstiftning och samhällets normer. Att lagstiftningen skulle gälla gifta eller samboende personer från 21 års ålder framstår också som diskriminerande i ljuset av att den svenska lagstiftningen tillåter äktenskap från 18 årsålder. Mot denna bakgrund avstyrker vi förslaget.

#### **Avsnitt: 4.3 Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhörginvandring för vissa skyddsbehövande**

Ett hårdare försörjningskrav står i skarp kontrast till en grundläggande rättighet inskriven i, bland annat, artikel 16 i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna att få bilda familj, vilket inkluderar att familjer ska kunna leva tillsammans. Det finns ett starkt stöd för att skydda rätten till familjeåterförening i den svenska befolkningen. Familjeåterförening är också avgörande för att människor ska kunna etablera sig i samhället och ha ett gott liv.

En studie som jämför familjeåterförening i sex länder, publicerad av Europeiska kommissionen (Strik, de Hart, Nissen 2013), visar att det inte finns några bevis för att restriktiva regler kring familjeåterförening skulle öka integrationen. Tvärtom utsätts familjer som tvingas leva åtskilda under långa perioder för stress och tidskonsumerande rättsliga procedurer som gör att man inte kan planera för framtiden. Kortsiktiga beslut som att arbeta i stället för att utbilda sig blir snarare regel än undantag för personer som försöker återförenas med sin familj, visar studien. Försörjningskravet i lagrådsremissen hindrar människor från att återförenas med sina anhöriga och kommer därmed, om reglerna förändras, ha effekten att familjer splittras. Även detta krav har diskriminerande effekter eftersom kvinnor ofta har sämre förutsättningar att uppnå kraven som lagstiftningen ställer upp än män (Qi et al. 2021). Även personer med funktionsnedsättningar som kan ha svårt att komma in på arbetsmarknaden diskrimineras av försörjningskravet. Att ta bort försörjningskravet vore att föra en ansvarsfull migrationspolitik som är i linje med internationella åtaganden om rätten till privatliv, rätten till familjeliv och icke-diskrimineringsprincipen.

Vad gäller kvotflyktingar bör den nuvarande regleringen inte förändras då en sådan ändring kan innebära att kvotflyktingar indirekt diskrimineras, eftersom kvotflyktingar per definition tillhör särskilt utsatta och sårbara grupper som därför kan ha svårt att skaffa försörjning i Sverige. Dessutom tar det ofta längre tid för kvotflyktingar att ta sig till Sverige, än många andra grupper. Vi avstyrker därför förslaget.

## Avsnitt: 5. Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl

Bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter tas bort och barn ska i stället få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, trots att omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som för vuxna.

Särskilt ömmande omständigheter, vilket är en lägre tröskel för uppehållstillstånd, för såväl barn som vuxna, bör finnas kvar. En ordning där ”barn ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter trots att omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som för vuxna” framstår som ologiskt eftersom syftet med begreppet särskilda skäl handlar just om att förtydliga att fall där barn är berörda inte behöver uppnå så kallat synnerliga skäl (se Lundberg & Lind 2016).

Vidare genomfördes en ändring 2014 i akt och mening att lagstiftningen skulle svara bättre mot barnkonventionen. När barnkonventionen nu är svensk lag bör dess ställning stärkas ytterligare, inte urholkas. Vi avstyrker därför förslaget.

Vad gäller barn i asylprocessen bör det tydliggöras i förarbetena att det inte har betydelse för barns anknytning till Sverige om de haft formella tillstånd eller ej att vistas i landet. Gällande förhållandena i det tidigare hemlandet, det land barnet eventuellt kan komma att utvisas till, så bör det tydligt framgå att det är den faktiska tillgången till vård som ska vara avgörande. I flera domar från Europadomstolen, till exempel gällande vistelse utan tillstånd för barn (Butt v. Norway, no. 47017/09) och kring tillgång till vård (Paposhvili v. Belgium, no. 41738/10), finns stöd för en sådan tolkning.

Uppehållstillstånd på grund av särskilda humanitära skäl fyller en viktig funktion i svensk utlänningslag. Vi menar att särskilt ömmande omständigheter bör gälla för såväl barn som vuxna, för att kunna fylla den tänkta funktionen. Även vuxna kan på grund av exempelvis brist på försörjningsmöjligheter, sociala stigman eller andra omständigheter befinna sig i prekära situationer i ursprungslandet.

Tidigare studier av tillämpningen av bestämmelsen synnerligt ömmande omständigheter visar att praxis blev extremt hård och resulterade i att personer utvisades under omständigheter som för allmänheten ansågs stötande eller absurda (Sundström & Obenius 2020). Vad gäller vuxna så har tidigare också påpekats att bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter kommer att behöva tillämpas i nya situationer jämfört med vad som gällt tidigare. Det kan t.ex. röra sig om situationer när personer som vistats i Sverige under en längre tid, som inte uppfyller de särskilda kraven för ett permanent uppehållstillstånd och vars grund för uppehållstillstånd inte längre är uppfylld när en förlängningsansökan ska prövas. Ett annat exempel är en person som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov som barn men vars skyddsbehov upphör i och med att personen fyller 18 år.

Bestämmelsen om humanitära skäl bör vidare formuleras så att även de ärenden där en verkställighet skulle framstå som orimlig (jmf. 12 kap. 18 § utlänningslagen) omfattas. I en utredning om praktiska verkställighetshinder som överlämnades till regeringen 2017 (2017:84) kunde visas att människor försätts i limbo och fastnar i långvarig väntan. Statslösa är särskilt drabbade av denna problematik (Lundberg 2020). Det finns även andra grupper av asylsökande i Sverige som meddelats avslag, som inte kan efterfölja utvisningsbeslut, av skäl bortom individens kontroll. Att inte meddela uppehållstillstånd utan försätta dessa människor i limbo, innebär ett liv utanför alla skyddssystem och innebär följaktligen att det skuggsamhälle politikerna lovar motverka, växer. Om ett beslut inte kunnat verkställas under tiden från lagakraftvunnet utvisningsbeslut och preskription, och den enskilde är tillgänglig för kontakter med myndigheter, bör uppehållstillstånd beviljas. Detsamma bör gälla de personer, nu unga vuxna, som sökte skydd som ensamkommande när de var under 18 år.

## Källor

- Ennerberg, Elin (2017) *Destination Employment? Contradictions and Ambiguities in Swedish Labour Market Policy for Newly Arrived Refugees*, PhD, Lund University.
- Larsson, Jenny K. (2015) *Integration och arbetets marknad. Hur jämställdhet, arbete och annat "svenskt" göras av arbetsförmedlare och privata aktörer*, Falun: Bokförlaget Atlas.
- Lundberg, Anna and Jacob Lind (2016) *Kartläggning för statlig utredning: 2016 "Barn i migrationsprocessen"* [Rapport till barnrättighetsutredningen](https://docs.google.com/document/d/15u8PHWIGsrcOVcQQPJoV6SsgCKnUrZGjyapJ9Po3isI/edit?usp=sharing) (<https://docs.google.com/document/d/15u8PHWIGsrcOVcQQPJoV6SsgCKnUrZGjyapJ9Po3isI/edit?usp=sharing>)
- Lundberg, Anna (2020) "Pushed out in Limbo-The Every-day Decision-making about 'Practical Impediments to Enforcement' in the Swedish Management of Return Migration." *Retfærd. Nordisk Juridisk Tidsskrift* 3.3 (2020): 13–31.
- Qi, H., Irastorza, N., Emilsson, H., & Bevelander, P. (2021) Integration policy and refugees' economic performance: Evidence from Sweden's 2010 reform of the introduction programme. *International Migration*, 59(4), 42–58.
- Strik, Martina Hermina Antonia, B. de Hart, and E. J. W. Nissen (2013) *Family Reunification. A barrier or facilitator of integration?*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Sundström, Marie, and Hedvig Obenius (2020) "(De-) legitimization of migration: A critical study of social media discourses." *Refugees and the violence of welfare bureaucracies in Northern Europe*. Manchester University Press, 144–158.





LUNDS  
UNIVERSITET

BESLUT

*Diarienummer V 2023/511*

*Datum 2023-03-30*

*Adressat*

Justitiedepartementet

Rektor

## **Yttrande över Remittering av utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl**

*Ert dnr Ju2023/00511*

Juridiska fakultetsstyrelsen får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av docent Vladislava Stoyanova, postdoktor Eleni Karageorgiou och doktorand Lovisa Häckner Posse.

**Förslag:** För att en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § UtIL ska kunna vara anknytningsperson ska det krävas välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, i stället för välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid.

Som tidigare har noterats av flera remissinstanser är begreppet ”varaktigt uppehållstillstånd” nytt i svensk utlänningslagstiftning, oaktat att det återfinns i familjeåterförordningsdirektivet. Utlänningslagen har hittills enbart innehållit begreppen tidsbegränsat respektive permanent uppehållstillstånd, varför formuleringen ”varaktigt uppehållstillstånd” riskerar att skapa begreppsförvirring. Risken för begreppsförvirring har också framhållits av flera rättstillämpande remissinstanser som har att tillämpa de aktuella bestämmelserna. Regeringens förslag saknar resonemang om hur sådan begreppsförvirring ska undvikas.

Vidare utgår regeringen från att formuleringen ”välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid” öppnar upp för bedömningar som är mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten och jämfört med en formulering som ansluter sig till ordalydelsen i familjeåterföreningsdirektivet. Vad regeringen grundar denna bedömning på framgår inte av förslaget. En enhetlig tillämpning av unionsrätten innebär som utgångspunkt att samtliga språkversioner av primär- och sekundärrätten måste jämföras, eftersom dessa rättskällor är autentiska på alla de officiella språken. Det kan vidare noteras att Migrationsöverdomstolen har uttalat att begreppet i den engelska lydelsen av familjeåterföreningsdirektivet (”reasonable prospects of obtaining the right of permanent residence”) ger uttryck för ett något *lägre krav* än den svenska översättningen och att den engelska lydelsen ligger närmare EU-kommissionens tolkning av familjeåterföreningsdirektivet (MIG 2018:19; COM[2014] 210 final).

Ytterligare ett argument som regeringen anför till stöd för att formuleringen ”varaktigt uppehållstillstånd” ska användas är att det då blir tydligare för rättstillämparen att tolkningen måste följa eventuell praxisutveckling inom EU. Det kan ifrågasättas att det i dagsläget skulle råda osäkerhet från rättstillämparens sida om att sådan praxisutveckling ska beaktas vid bedömningarna av de aktuella bestämmelserna. Migrationsöverdomstolens praxis ger tydligt uttryck för att domstolen tar hänsyn till EU-rätten vid detta slags bedömningar, så även i situationer där familjeåterföreningsdirektivet enligt sin ordalydelse inte är tillämpligt (se MIG 2018:19). I sin praxis har Migrationsöverdomstolen även beaktat EU-kommissionens tolkning av direktivet. Enligt kommissionen bör bedömningen av om det finns välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd göras från fall till fall med hänsyn till de individuella omständigheterna, till exempel vilken sorts uppehållstillstånd som utfärdats, administrativa rutiner och andra relevanta omständigheter som påverkar referenspersonens situation (COM[2014] 210 final; MIG 2018:19).

Förslag: Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande ska undantag från försörjningskravet när ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning har gjorts inom tre månader efter att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande endast gälla om sökanden befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan.

Förslaget syftar till att undantaget från försörjningskrav när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande tas bort.

Enligt 5 kap. 3 b§ utlänningslagen får uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Utgångspunkten är att flyktingar eller alternativt skyddsbehövande är undantagna från försörjningskravet för att kunna återförenas med sina familjemedlemmar. Om undantaget är tillämpligt, *innebär det att det viktigaste övervägandet i bedömningen är om de har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid. Detta betyder att kvarståendet av skyddsbehovet är avgörande i bedömningen.*

Undantaget gäller under vissa villkor som beskrivs i 5 kap. 3 d § utlänningslagen. Tre villkor måste vara uppfyllda samtidigt för att en skyddsbehövande ska kunna omfattas av undantaget. För det *första* måste ansökan om familjeåterförening göras inom tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Även om en ansökan görs inom tre månader finns det ett *andra* villkor: familjeåterföreningen får inte vara möjlig i ett land utanför EU.

Det innebär att försörjningskravet gäller när familjeåterförening kan ske i ett land utanför EU om familjen har en särskild anknytning till detta land. Detta villkor har sitt ursprung i artikel 12.1 i EU:s familjeåterföreningsdirektiv. Även om det inte finns något sådant land och en ansökan görs inom tre månader, finns det ett *tredje* villkor för att undantaget ska gälla: utlänningen och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid och förhållandet är väl etablerat. Det innebär att försörjningskrav gäller när utlänningen och anknytningspersonen *inte* har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Förslaget kommer att ändra de ovannämnda reglerna. Ändringen kommer att innebära att undantaget från försörjningskrav när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande tas bort. *Förslaget bryter inte mot familjeåterföreningsdirektivet eftersom direktivet inte är tillämpligt på alternativ skyddsbehövande.*

*Vad gäller frågan om förslaget bryter mot artikel 8 i Europakonvention är dock inte svaret så enkelt.* För att bedöma om den föreslagna lagstiftningen bryter mot artikel 8 i Europakonvention är det nödvändigt att ta hänsyn till 5 kap. 3 f § utlänningslagen.

Utöver det undantag som regleras av 5 kap. 3 d § utlänningslagen finns det ytterligare möjligheter att undanta anknytningspersoner från försörjningskravet. Dessa möjligheter regleras av 5 kap. 3 f § utlänningslagen. Bestämmelsens lydelse är formulerad på ett generellt sätt. Det innebär att möjligheten inte är begränsad till vissa kategorier av anknytningspersoner. Undantaget kan vara relevant för till exempel flyktingar eller alternativ skyddsbehövande som inte har ansökt inom tremånadersfristen. Om förslaget antas innebär det att alternativ skyddsbehövande som inte uppfyller försörjningskravet, kan åberopa 5 kap. 3 f § utlänningslagen. Det är därför mycket viktigt hur denna bestämmelse tolkas och tillämpas i praktiken.

Bestämmelsen ger möjlighet att helt eller delvis medge undantag från huvudregeln om försörjningskrav. Undantaget utgör en ventil som gäller om det finns särskilda skäl. Undantaget blir relevant när personer har rätt att återförenas med sina familjemedlemmar enligt utlänningslagen men av olika skäl inte kan uppfylla försörjningskravet (dvs. en viss inkomst och en bostad av tillräcklig storlek och standard).

Om begreppet ”särskilda skäl” tolkas och tillämpas *på ett restriktivt sätt* finns det en *stor risk* att Sverige bryter mot artikel 8 i Europakonvention. <sup>1</sup> Artikel 8 i Europakonventionen kräver att myndigheterna bedömer varje enskilt fall, tar i beaktande alla relevanta omständigheter i fallet och gör en proportionalitetsbedömning. Därav följer att det inte är möjligt att på en mer generell nivå räkna upp alla fall när det inte är rimligt att uppställa försörjningskrav. Anledningen är att artikel 8 i Europakonventionen innebär flexibla normer vars tillämpning beror på de särskilda faktiska omständigheterna i det specifika fallet. Det är dock viktigt att lyfta fram att den svenska lagstiftningen tillåter sådan flexibilitet eftersom den innehåller en ventil i form av en hänvisning till ”särskilda skäl”. *Det betyder att ju strängare och snävare ”särskilda skäl” tolkas, desto mer sannolikt är det att Sverige kommer att bryta mot mänskliga rättigheter.*

Artikel 8 i Europakonventionen kräver en proportionalitetsavvägning mellan den enskildas rätt till familjeliv och statens intresse att reglera invandringen. De regler som bestämmer under vilka villkor som olika kategorier av utlänningar får återförenas med sina familjer och vilka begränsningar som kan införas i det här sammanhanget måste vara präglade av en proportionalitetsavvägning mellan de olika berörda intressena.

---

<sup>1</sup> Se Prop. 2020/21:191, s. 112, där det står att ”särskilda skäl” ska tillämpas på ett restriktivt sätt.

En viktig fråga som måste behandlas här är om artikel 8 i Europakonventionen och den proportionalitetsbedömning som den kräver, får tillämpas annorlunda i fall som gäller flyktingar jämfört med andra skyddsbehövande. Är det förenligt med Europakonventionen att tillämpa olika regler om familjeåterförening för flyktingar respektive andra skyddsbehövande? Den här frågan behandlades av Europadomstolen i målet M.A. mot Danmark, nr 6697/18. Målet gällde en syrisk medborgare. Hans hustru nekades uppehållstillstånd i Danmark av de danska myndigheterna. Han hade status som tillfälligt skyddsbehövande i Danmark, vilket innebar att han behövde vänta tre år innan han kunde återförenas med sin fru. I målet slog Europadomstolen fast att det inte finns skäl att ifrågasätta en särskild behandling av flyktingar i jämförelse med skyddsbehövande personer med annan skyddsstatus (som den status sökanden i målet hade). Det innebär att Europadomstolen inte ifrågasätter att flyktingar kan behandlas på ett fördelaktigare sätt i jämförelse med andra skyddsbehövande när det gäller möjligheten till familjeåterförening.<sup>2</sup> Europadomstolen fann dock att Danmark hade brutit mot artikel 8 i Europakonventionen eftersom *tre år var för lång tid* att vänta på familjeåterförening i det enskilda fallet. I det specifika fallet ansågs en tre år lång väntan för att återförenas med en familjemedlem inte vara proportionerlig.

Av detta följer att det finns en risk att Sverige bryter mot artikel 8 i Europakonventionen om ”särskilda skäl” tolkas på ett restriktivt sätt som leder till att alternativt skyddsbehövande får vänta på familjeåterförening under en lång tid.

---

<sup>2</sup> M.A. mot Danmark, ansökan nr 6697/18, 9 juli 2021, §177.

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

Det är korrekt att det inte följer av EU-rätten att kravet för kvotflyktingar ska räknas på ett annat sätt jämfört med andra flyktingar. Anledningen är att EU-rätten inte reglerar frågan om kvotflyktingar.

Enlig 5 kap. 3 d § utlänningslagen räknas tremånadersfristen för kvotflyktingar från det att anknytningspersonen har rest in i Sverige. Förslaget kommer att ändra det till att tremånadersfristen för kvotflyktingar ska räknas från när anknytningsperson har beviljats uppehållstillstånd. Det kommer att göra det svårare för kvotflyktingar att återförenas med kärnfamiljemedlemmar.

I princip måste kvotflyktingar ha beviljats uppehållstillstånd före inresan. Det finns en risk att dessa personer inte omedelbart kommer till Sverige efter beviljandet av uppehållstillståndet. Om kvotflyktingar av någon anledning inte fysiskt kan komma till Sverige inom 3 månader efter beviljandet av tillståndet, kommer de inte att kunna dra nytta av de mer fördelaktiga villkoren för familjeåterförening. Att de inte fysiskt kan komma till Sverige under denna tid kan vara beroende av omständigheter *utanför deras kontroll*. Av denna anledning är det rimligt att ha en sådan särskild regel för dem som den nuvarande formuleringen i 5 kap. 3 d § utlänningslagen tillåter. Det finns med andra ord skäl att behandla kvotflyktingar på ett särskilt sätt.

**Förslag: Möjligheten att bevilja vuxna och barn uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter ska tas bort. Barn ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.**

Om en vuxen utlänning inte kan beviljas flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande kan hen beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen om det finns synnerligen ömmande omständigheter. Det innebär en samlad bedömning av utlännings situation. För vuxna utlännningar fastslås i bestämmelsen ytterligare en möjlighet att stanna i Sverige, nämligen om personens omständigheter är särskilt ömmande och personen ”har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige”.

Det är korrekt att de nuvarande reglerna i utlänningslagen om synnerligen ömmande omständigheter är i linje med vad som krävs för att uppfylla förpliktelserna i Europakonventionen. Det är också korrekt att regeln om särskilt ömmande omständigheter är en nationell bestämmelse som inte direkt följer av Sveriges konventionsåtaganden eller EU-rätten. Genom bestämmelsens nuvarande utformning säkerställs dock att svensk lagstiftning fångar upp situationer som aktualiserar Sveriges åtaganden enligt internationell MR-rätt, vilket inte fullt ut garanteras genom formuleringen om synnerligen ömmande omständigheter. De två möjligheterna i 5 kap. 6 § utlänningslagen i förhållande till vuxna tar vidare sikte på olika situationer. Mot denna bakgrund finns det ett värde av att låta båda möjligheterna finnas kvar.



Begreppet ”särskilt ömmande” måste åtskiljas från begreppet ”synnerligen ömmande”.<sup>3</sup> Det finns två krav som måste vara uppfyllda för att en utlänning ska få uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter. För det första måste särskilt ömmande omständigheter föreligga. Det innebär ett lägre ställt krav. Vid bedömningen av om omständigheterna i det enskilda fallet är särskilt ömmande görs ”en samlad bedömning av omständigheterna [...] där utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet särskilt ska beaktas”.<sup>4</sup> Det kan exempelvis föreligga särskilt ömmande omständigheter när en person som kom hit som ensamkommande barn har beviljats uppehållstillstånd av skyddsskäl och skyddsbehovet upphör i och med att personen fyller 18 år. Dessa unga vuxna kan under en längre tid ha levt i ovisshet om huruvida skyddsbehovet kommer att bedömas kvarstå när personen inte längre är ett barn och kan befinna sig i en sådan situation att de saknar kunskap om och koppling till sitt hemland, vilket kan innebära att de skulle hamna i en utsatt situation vid ett återvändande till hemlandet.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> V Stoyanova and E Karageorgiou, *Hur gemensamma är de gemensamma EU-reglerna? Svensk asylrätt i europeiskt perspektiv*, Rapport 2022:6 Delegationen för migrationsstudier (DELMi) s 33–34.

<sup>4</sup> Prop.2020/21:191 s. 168.

<sup>5</sup> Ibid.

Utöver särskilt ömmande omständigheter krävs också att utlänningen har en särskild anknytning till Sverige. Även om det inte är klart hur begreppet ”särskild anknytning” ska tolkas, är det vid bedömningen avgörande hur länge en person har vistats i Sverige med uppehållstillstånd. Det är viktigt eftersom möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter inte enbart är öppen för personer som vistas i Sverige med uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Möjligheten omfattar också personer som har tidsbegränsat uppehållstillstånd på andra grunder.<sup>6</sup> Det betyder att bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter som grund för att beviljas uppehållstillstånd är relevant exempelvis för personer som har vistats i Sverige under en längre tid men som inte kan uppfylla kraven på permanent uppehållstillstånd och vid en ansökan om förlängt uppehållstillstånd inte heller uppfyller kraven för förlängning.<sup>7</sup> Även omständigheten att en utlänning har vistats i Sverige som underårig och därmed har varit här under sina formativa år,<sup>8</sup> kan påverka bedömningen av om en särskild anknytning till Sverige föreligger. Om utlänningen under perioden dessutom har etablerat sig på arbetsmarknaden, eller byggt familjeband eller anpassat sig till svenska samhället, kan bandet till Sverige betraktas som en särskild anknytning.<sup>9</sup>

Ovanstående visar att bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter för vissa vuxna i 5 kap. 6 § andra stycket UtilL inte går utöver vad som krävs för att uppfylla Sveriges konventionsåtaganden. I stället omfattar den fall som inte omfattas av den nuvarande formuleringen om synnerligen ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § första stycket och bör därför inte tas bort.

---

<sup>6</sup> Prop.2020/21:191 s. 167.

<sup>7</sup> Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Upphållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen, RS/085/2021. 20 juli 2021, s. 13.

<sup>8</sup> Prop. 2020/21:191 s. 167. Jfr MIG 2020:24.

<sup>9</sup> Prop. 2020/21:191 s. 167 och 168.

Detsamma gäller för bestämmelsen som avser barn. Förslaget innebär att det ska bli svårare för barn att beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl jämfört med i dag, vilket aktualiserar frågor om Sverige internationella MR-åtaganden.

Enligt utkastet är målet med förslaget att göra Sverige mindre attraktivt som mottagandeland, vilket i sin tur förväntas leda till ett minskat antal asylsökande. Därigenom bedöms förslagen medföra en minskad arbetsbörda för Migrationsverket i asylprövningen och leda till att antalet personer som är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem för asylsökande minskar (s. 18). Detta kan dock ifrågasättas. Bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter är idag högst central och relevant för migranter och asylsökande (vuxna and barn) som är lagligen bosatta i Sverige med tillfälligt skydd (t.ex. personer från Ukraina och Syrien), inte minst mot bakgrund av övergången till tillfälligt skydd ("temporariness") i svensk migrationslagstiftning post-2015.<sup>10</sup> Om det saknas bestämmelser i utlänningslagstiftningen som reglerar dessa personers status så kommer det sannolikt att leda till såväl ökade administrativa belastningar för svenska myndigheter (dvs. Migrationsverket, domstolarna, kommunerna och regionerna) som till osäkerheter vid beslutsfattande och rättstillämpning.

---

<sup>10</sup> J Vedsted-Hansen, J-P Brekke och R Thorburn Stern, *Temporary asylum and cessation of refugee status in Scandinavia: Policies, practices and dilemmas*, European Migration Network (EMN) Norway Occasional Papers, 2020 s. 15; V Stoyanova, *Temporariness of Refugee Protection: For What and in Whose Interest? Cessation of Status as Related to Revocation of Residence Permits*, 29 (5) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2022).

Enligt utkastet är ett viktigt led i att få till stånd en hållbar migrationspolitik att den som inte längre har grund för uppehållstillstånd återvänder till sitt hemland (s. 17). Det bör noteras att detta är utgångspunkten även i nu gällande lagstiftning. I förarbetena till nuvarande 5 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen förklaras att bestämmelsen är ”en undantagsbestämmelse och syftar inte till att ändra utgångspunkten att den som inte längre har en grund för uppehållstillstånd ska återvända till sitt hemland”.<sup>11</sup>

Slutligen är en restriktiv migrationspolitik enligt utkastet nödvändig för att bryta och vända utvecklingen med bristande integration och utanförskap (s. 15, 18). För att stärka integrationen för de personer som har beviljats eller som kommer att beviljas uppehållstillstånd framöver måste Sverige minska invandringen (s. 20). Det bör i sammanhanget noteras att det skönsrättsliga utrymme som internationell rätt och EU-rätt lämnar till stater när det gäller möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd p.g.a. humanitära skäl inte ska användas på sätt som underminerar staternas åtaganden avseende internationellt skydd. Detta även om syftet påstås vara att uppfylla andra skyldigheter, vars reglering och implementering faller inom nationell behörighet (dvs. integration).

---

<sup>11</sup> Prop. 2020/21:191 s. 167.

Enligt delegation

Vladislava Stoyanova

Eleni Karageorgiou

Lovisa Häckner Posse