



Kommittédirektiv

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 asylförfarandet 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 viktig 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 individens 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 förutsättning 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.

Upphållstillstånd 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 återvända till Sverige enbart på grund av sin familjeanknytning till brottsoffren 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 Utredningen 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 utlänningen har särskild

anknytning till Sverige, förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid i förhållandet, eller andra starka skäl talar för att utlänningen 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 upphört. 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 återopats 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 anhöriginvandring,
- 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 förslagets 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 asylförfarandet 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)