

Motion till riksdagen 2020/21:4063

av **Maria Malmer Stenergard m.fl. (M)**

med anledning av prop. 2020/21:191 Ändrade regler i utlänningslagen

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska gälla i tolv månader och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att uppehållstillståndstidens längd ska vara tolv månader när uppehållstillstånd beviljas på grund av humanitära skäl, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att uppehållstillståndstidens längd ska vara max tolv månader när uppehållstillstånd beviljas på grund av hinder mot verkställighet, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det av lagtexten ska framgå att sökanden ska uppfylla krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att vandelskravet bör skärpas och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det ska krävas synnerliga skäl för undantag från vissa av kraven för permanent uppehållstillstånd och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kretsen av personer som kan anhöriginvandra inte ska utökas i förhållande till Migrationskommitténs betänkande En långsiktigt hållbar migrationspolitik och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas ”uppehållstillstånd under en längre tid” i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen tas bort och ersätts med förslagen i Migrationskommitténs betänkande En långsiktigt hållbar migrationspolitik om att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas ”varaktigt uppehållstillstånd”, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alternativt skyddsbehövande som huvudregel inte ska undantas från försörjningskravet under tre månader och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör införas en bestämmelse som kräver att anknytningspersonen lagligen vistats i Sverige i två år för att vara berättigad till familjeåterförening, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det ska räcka att referenspersonen eller familjemedlemmen har anknytning till ett tredje land där familjeåterförening är möjlig för att försörjningskravet ska gälla, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stryka 5 kap. 3 d § tredje stycket utlänningslagen om när det ska anses stå klart att ett förhållande är väl etablerat, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tidsfristen för undantag från försörjningskravet för kvotflyktingars anhöriginvandring ändras till att beräknas på samma sätt som för flyktingar och tillkännager detta för regeringen.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att anknytningspersonen kan undantas från kravet på försörjning vid anhöriginvandring om det finns synnerliga skäl, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
15. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att bestämmelsen om humanitära skäl ska skärpas i enlighet med vad som anges i motionen och tillkännager detta för regeringen.
17. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förlänga lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige till den 1 juli 2024 och tillkännager detta för regeringen.
18. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det är angeläget att en lagteknisk översyn av lagstiftningen genomförs och att den genomförs inom en inte alltför avlägsen framtid, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Inledning

En av 2020-talets allra största uppgifter i svensk politik är att lösa de stora integrationsproblemen. Det är avgörande för vår framtid som land. Invandring kan vara löftesrik och har bidragit till att skapa några av världens mest dynamiska samhällen. Hundratusentals människor har under årens lopp kommit till Sverige och berikat vårt land med kultur, kunskap, entreprenörskap och skattepengar. Men invandring är också alldeles uppenbart något komplicerat som kan skapa ojämlikhet och stora motsättningar. Få länder har fått erfara det lika mycket som Sverige de senaste decennierna.

När invandringen – och integrationen därefter – fungerar bra, så berikar den invandrarlandet och ger goda förutsättningar för den som invandrar att skapa en bättre framtid för sig och sina barn. Men så blir det inte om landet dit många söker sig tar emot fler än man mäktar med, eller slarvar med integrationen av dem som kommer. Det

är lätt att blunda för det som i grunden är riktigt svårt och fyllt av målkonflikter. Den framgångsrika invandringen – eller den framgångsrika internationaliseringen av ett land – kommer inte med automatik.

Under de senaste decennierna har Sverige gått från att vara ett land som präglas av en betydande homogenitet till att vara ett invandrarland. I dag är var femte person född utomlands, och bara de senaste tio åren har över 400 000 asylrelaterade uppehållstillstånd beviljats. Trots det har svensk politik aldrig tagit vare sig invandring eller integration på det allvar som krävs. Det har aldrig funnits ett genomtänkt förhållnings-sätt till hur många som bör få komma hit, vilka de bör vara – och på vilka villkor. Inte heller vad vi som land måste göra för att lyckas integrera människor in i den svenska gemenskapen, om de kommer hit från länder med helt andra lagar, regler och kulturer. Än mindre vad vi är beredda att kompromissa med om vi inte lyckas med integrationen. Eller hur vi ska möta de problem som uppstår, framför allt när integrationen inte lyckas.

Eklund och Larsson (2020) konstaterar att en majoritet av de utrikes födda i arbetsför ålder under perioden 1990–2016 inte uppnådde självförsörjning. År 2019 var ca 675 000, eller 50 procent, av invandrarna i arbetsför ålder inte självförsörjande, och utländska kvinnor är i hög grad marginaliserade på den svenska arbetsmarknaden. Enligt beräkningar som baseras på Riksdagens utredningstjänst kommer de människor som invandrade till Sverige under den förra mandatperioden (2014–2018) få olika bidrag i stället för arbetsinkomster till en kostnad av närmare 75 miljarder kronor under sina första tio år i Sverige. Endast en av tre av de som asylinvandrare till Sverige under flyktingkrisen 2015 jobbade fyra år senare. Bland kvinnorna var det färre än en av fem som hade förvärsarbetat under året. Barn till föräldrar som försörjer sig genom bidrag har sämre skolresultat, mår i större utsträckning psykiskt dåligt och riskerar själva ett livslångt utanförskap. Var tredje utrikes född elev lämnar grundskolan utan behörighet till gymnasiet.

Integrationskrisen är särskilt påtaglig i Sveriges utanförskapsområden där trångboddheten, hedersförtrycket, kriminaliteten och hopplösheten breder ut sig. Nästan hälften av kvinnorna i socialt utsatta områden uppger att de är otrygga på kvällstid i sitt eget bostadsområde. Nära 70 procent av de boende i samma områden uppger att det finns kriminella personer eller grupperingar som har en inverkan på området i något avseende. Flest anger att de påverkar personer i området att inte vittna. Parallella samhällen växer fram när rättsstaten inte klarar av sitt uppdrag.

För att bryta och vända denna utveckling krävs en lång rad reformer och åtgärder som rör arbetsmarknad, utbildning, bidragssystem, socialtjänst, rättspolitik med mera. Men en förutsättning för att en sådan reformpolitik ska lyckas är att Sverige förmår införa och under överskådlig tid upprätthålla en restriktiv migrationspolitik. Det humana är inte att låta så många som möjligt komma innanför Sveriges gränser. Det humana är att låta alla de som redan sökt och fått skydd här få en verklig möjlighet att komma in i samhället. I Sverige ska ett nej vara ett nej – men ett ja måste också bli ett ja på riktigt.

Sverige har med den tillfälliga lagen stramat åt det migrationspolitiska regelverket. Trots det har asylinvandringen till Sverige fortsatt varit oproportionerligt hög. Antalet asylansökningar i Sverige uppgick under 2019 till knappt 22 000. Det var det sjätte största asylmottagandet, sett både till andel och antal, av EU:s samtliga 27 medlemsstater. Det är också tre gånger så många asylansökningar som registrerades i Norge, Danmark och Finland tillsammans. Därutöver tillkommer invandring genom familjeåterförening. Det är sammantaget en asylinvandring på ohållbart höga nivåer, sett till Sveriges mottagningskapacitet och integrationsförmåga. Det gagnar inte Sverige att som

regeringen tala om historisk låga nivåer asylsökande genom att jämföra antalet asylsökande vid två extrema situationer som flyktingkrisen och coronapandemin. Migrationsverkets prognos pekar på 19 000 asylsökande för 2022 och 20 000 asylsökande per år de två efterföljande åren. Då har inte regeringens föreslagna uppluckringar ens tagits i beaktande.¹

För att Sverige ska klara av integrationskrisen är det därför helt centralt att den svenska migrationspolitiken utgår från EU:s minimikrav, samtidigt som söktrycket till Sverige minskar. För det krävs en samlad och konsekvent politik som ligger fast under många år framöver.

Moderaterna har i huvudsak följande utgångspunkter för en sådan politisk inriktning:

För det första bör ett volymmål införas. Målet ska vara vägledande för de beslut som fattas på det migrationspolitiska området. Volymmålet ska innebära att invandringen till Sverige motsvarar den i våra nordiska grannländer. För det andra måste Sverige ha en migrationspolitik utifrån EU:s miniminivå och internationella konventionsåtaganden. För det tredje måste övriga incitament för migranter att ta sig just till Sverige – de så kallade pull-faktorerna – minska. Det sistnämnda handlar bl.a. om mer restriktiva regler för anhöriginvandring, åtstramning av bidragssystem samt effektivare verkställighet vid nej på en asylansökan.

Moderaterna konstaterar att förslagen i propositionen inte innebär en miniminivå. Därtill finns det ett antal förslag som ökar pull-faktorerna. Förslagen i propositionen som helhet gör att regeringen försatt möjligheten till en långsiktigt hållbar migrationslagstiftning. Propositionen är också ett tydligt bevis på att regeringen inte maktar med att införa den migrationslagstiftning som Sverige, givet samhällsutvecklingen, behöver.

Uppehållstillståndens längd

Moderaterna välkomnar förslaget att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel vid första beslutstillfället. Föreslagna tillståndstider behöver dock vara kortare i flera avseenden.

Enligt skyddsgrundsdirektivets artikel 24.2 ska personer som är alternativt skyddsbehövande få uppehållstillstånd som gäller i minst ett år, och om det förnyas i minst två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat. Regeringens förslag lägger sig således över EU-rättens minimikrav. Moderaterna anser att uppehållstillståndets längd för alternativt skyddsbehövande borde vara 12 månader i stället för föreslagna 13 månader.

Även i fråga om uppehållstillstånd som beviljas på grund av humanitära skäl eller hinder mot verkställighet efter ett laga kraftvunnet beslut bör uppehållstillståndets längd vid första beviljandet motsvara EU:s minimikrav och således gälla i 12 respektive maximalt 12 månader och inte 13 månader som föreslås i propositionen.

¹ Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos 2021-04-29.

Permanent uppehållstillstånd

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap

Migrationskommittén föreslog i betänkandet En långsiktig hållbar migrationspolitik (nedan betänkandet) att permanent uppehållstillstånd endast ska kunna beviljas om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

I regeringens förslag till 5 kap. 7 § utlänningslag (UtlL) saknas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, vilket skiljer sig från hur 5 kap. 7 § UtlL utformades i betänkandet. Vi föreslår att förslaget i betänkandet införs. Därmed ska det framgå det av lagtexten att sökanden ska uppfylla krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om utformning och kontroll av språk- och samhällskunskapskraven. I och med att en ordning för prövning av om sökanden uppfyller dessa båda krav, till följd av regeringens ändring i förhållande till betänkandet, inte hinner bli färdig till lagens ikraftträdande, föreslår vi att det införs en övergångsbestämmelse som innebär att kravet ska gälla fr.o.m. en viss närmare angiven tidpunkt.

Försörjningskrav

I linje med förslag i betänkandet föreslår regeringen i propositionen ett försörjningskrav för att permanent uppehållstillstånd ska få beviljas. Till skillnad från i betänkandet berörs dock inte inkomsternas nivå för att kravet ska vara uppfyllt. Regeringen konstaterar att den närmare regleringen är av detaljkaraktär och därför bör finnas i förordning. Att regeringen anser att den närmare regleringen bör finnas i förordning är en sak. Att lämna allt för detaljerad vägledning i förarbetsuttalanden riskerar att motverka en flexibel reglering som är hållbar över tid. Viss vägledning måste dock ges från lagstiftaren ifråga om inriktningen för nivåer, vilka inkomstkällor som får räknas in och vilken varaktighet som ska krävas. I sammanhanget bör nämnas att det i proposition 2015/16:174 Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (s. 60 f.) exempelvis uttryckligen står:

Att kunna försörja sig bör, i likhet med vad som gäller vid arbetskraftsinvandring, innebära att inkomsterna inte är så låga att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle (jfr. prop. 2007/08:147 s. 27). Inkomsterna ska komma från anställning eller näringsverksamhet eller en kombination av dessa. Regeringen anser inte att subventionerade anställningar bör kunna utgöra grund för permanent uppehållstillstånd. Vid bedömningen av om inkomsterna gör det möjligt för utlänningen att försörja sig bör en sammantagen bedömning göras av hans eller hennes ekonomiska situation. Om det rör sig om en anställning måste denna vara varaktig så att försörjningsförmågan kan antas bestå en längre tid. Med varaktig anställning avses i första hand tillsvidareanställningar. Även en tidsbegränsad anställning bör dock kunna anses varaktig om det handlar om en anställning som ska pågå under en längre tid.

I betänkandet återfinns uttalanden om nivån på försörjningskravet i form av att det ska utgå från förbehållsbeloppet i utsköningsbalken. Möjligen är det den nivå som

regeringen har i åtanke i och med den korta referensen till 17 § i den tillfälliga lagen även om den mest tycks syfta på omständigheten att det bör vara tillräckligt att utlänningen kan försörja sig själv, se s. 68. Det är dock önskvärt med större tydlighet. Därtill anser Moderaterna att det inte är rimligt att nivån ska utgå från förbehållsbeloppet i utsökningsbalken eftersom syftet med förbehållsbeloppet i utsökningsbalken är att under en begränsad tid leva på så kallat existensminimum på grund av skulder.

Regeringen menar att inkomsterna ska komma från anställning eller näringsverksamhet eller en kombination av dessa. Skrivningen om att försörjningskravet ”bör kunna uppfyllas oavsett hur inkomsterna beskattas” är en skillnad i förhållande till vad som gäller enligt tillfälliga lagen (se s. 69 jämfört med prop. 2015/16:174 s. 61). Av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående prövning av rätten till permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen framgår att ”Om inkomsten som åberopas inte är sådan att den ska beskattas ska ansökan avslås”.² Regeringens uttalande i propositionen innebär därmed lättnader i försörjningskravet i förhållande till vad som nu gäller. Moderaterna anser att det ska tydliggöras att barnbidrag och underhållsstöd ska få ingå i beräkning av godtagbara försörjningskällor, men däremot inte studiebidrag för gymnasie studerande barn eller bostadsbidrag (jmf MIG 2019:22). Huvudinriktningen ska dock vara att det är jobb med stabil inkomst, inte bidrag, som ska utgöra grunden för att försörjningskravet ska vara uppfyllt. Det ska t.ex. inte gå att uppfylla försörjningskravet med arbetslöshetsersättning eller subventionerad anställning. För att garantera en varaktighet i försörjningsförmågan måste det även krävas att den som ska stå för försörjningen har haft en inkomst under minst ett år. Uttalanden av det slaget görs exempelvis i det förarbetsuttalande som återges ovan och det är ett förarbetsuttalande som Migrationsverket hänvisar till i sitt rättsliga ställningstagande i fråga om varaktighetens betydelse vid bedömning av försörjningskravet.³ Att det klart bör framgå att sökanden ska ha uppfyllt försörjningskravet även för viss tidsperiod innan ansökan om permanent uppehållstillstånd ges in är något som också lyfts av Justitiekanslern i remissvar. Regeringens uttalande i propositionen om att kommittén inte föreslår något krav och att det inte finns skäl att föreslå någon annan ordning riskerar att leda till att det, till skillnad från i dag, inte kommer att ställas upp något varaktighetskrav (se s. 69). Det vore i så fall ytterligare en uppluckring.

Vandelskrav

Vad gäller vandelskravet innebär det att det, utifrån utlänningens förväntade levnadssätt, inte ska råda tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

Moderaterna anser att vandelskravet bör skärpas. Permanent uppehållstillstånd är inte en rättighet, och ett hederligt levnadssätt ska premieras. Även om det, som regeringen påtalar, finns risker med en för hög detaljeringsgrad bör det uttryckligen framgå att den som begått ett brott med straffvärde på en månads fängelse eller högre inte ska vara berättigad till permanent uppehållstillstånd. Det utesluter inte att det alltid ska göras en helhetsbedömning och att det kan finnas fall där kortare påföljd kan leda till att permanent uppehållstillstånd inte beviljas. Därtill bör den karenstid som gäller för ansökan om svenskt medborgarskap även gälla för permanent uppehållstillstånd. Som

² Migrationsverket RS/017/2020, Rättsligt ställningstagande angående prövning av rätten till permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen s. 9.

³ Migrationsverket RS/017/2020, s. 9.

exempel innebär det att ansökan kan göras tidigast fyra år efter brottet begicks om det resulterade i ett fängelsestraff på en månad.

Undantag från kraven för permanent uppehållstillstånd

Regeringens förslag till 5 kap. 8 § första stycket 3 UtIL innebär att det, utöver de kategorier som är undantagna från kravet på egen försörjning för permanent uppehållstillstånd, även ska kunna göras undantag för andra personer om det föreligger ”särskilda skäl” och inte ”synnerliga skäl” som föreslås i betänkandet. Moderaterna anser att det ska krävas synnerliga skäl för undantag. Som en följd av att vi anser att det i lagstiftningen ska införas krav på språk och samhällskunskap bör det också tydliggöras att undantaget också omfattar dessa krav, dvs. att bestämmelsen får en utformning i överensstämmelse med förslaget i betänkandet.

Som argument för en ändring från synnerliga till särskilda skäl anges att de exempel som ges i betänkandet ligger närmare vad lagstiftaren brukar benämna som särskilda skäl. Ett krav på att det ska föreligga synnerliga skäl riskerar, enligt regeringen och vissa remissinstanser, bli mycket snävt och att undantag därför inte kan medges i de situationer som särskilt nämns i betänkandet.

Moderaterna delar inte regeringens bedömning i denna del. Även rekvisitet ”synnerliga skäl” får anses möjliggöra undantag i de situationer som anges i betänkandet. Därtill tillämpas lagstiftningen i ljuset av förarbetsuttalanden, varför exempel på avsedda undantag som lagstiftaren pekar på i förarbeten får betydelse vid rättstillämpningen. Likaså valdes i betänkandet begreppet synnerliga skäl utifrån att utgångspunkten är att det ska vara så få personer som möjligt som undantas från de uppställda kraven (se s. 222). Genom att införa en möjlighet till undantag vid särskilda skäl i stället för synnerliga skäl vidgas möjligheten till undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd på ett sätt som inte är önskvärt när Sverige behöver strama upp migrationslagstiftningen.

Anhöriginvandring

Kretsen som kan anhöriginvandera

Moderaterna anser att kretsen av personer som omfattas av reglerna om anhöriginvandring behöver ligga på en miniminivå under en överskådlig tid. Mot denna bakgrund motsätter sig Moderaterna att regeringen i propositionen utökar denna krets genom ett nytt förslag i 5 kap. 3 a § UtIL. I propositionen föreslås att uppehållstillstånd får ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § och som har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid, om förhållandet framstår som seriöst och har etablerats redan i hemlandet och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges.

Som ett huvudsakligt motiv till den utvidgade möjligheten till anhöriginvandring anges att personer i samkönade par inte har möjlighet att sammanbo i sina hemländer. Bestämmelsen har dock inte någon sådan begränsning. Inte heller är den begränsad till

olikkönade par vars förhållande inte accepteras i den kultur de levte i, som också nämns i propositionen. Som Migrationsverket påtalade i sitt remissvar: ”Så som den föreslagna bestämmelsen nu är utformad saknas det utrymme för att beakta anledningen till att paret levte åtskilda i hemlandet. Detta betyder således att förslaget, så som det är utformat i dagsläget, kan komma att omfatta fler grupper än de som det syftar till att omfatta.” (se s. 2).

Begreppet ”ha etablerats redan i hemlandet” liknar begreppet ”etablerats före inresan” som återfinns i artikel 9.2 i familjeåterföreningsdirektivet. I bestämmelsen stadgas att medlemsstaterna får begränsa tillämpningen till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan. Migrationsverket påtalar i sitt remissvar att innebörden av begreppet ”ha etablerats redan i hemlandet” kommer att bli av stor betydelse för tillämpningen av bestämmelsen och att det inte framgår hur tolkningen av det nationella begreppet – som införs i en bestämmelse som inte har sin grund i familjeåterföreningsdirektivet – ska förhålla sig till det gemenskapsrättsliga begreppet. Något svar på denna fråga ges inte i propositionen. Mer allmänt hållet sägs att ”Bedömningen av om ett förhållande är etablerat får göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall, där bl.a. längden på relationen är en av flera faktorer som kan tala för att relationen är etablerad.” (se s. 162). Att längden på en relation kan tala för att den är etablerad är sannolikt inte den typ av tydliggörande som efterfrågas.

Krav på anknytningspersonen

I propositionen föreslås att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas ”uppehållstillstånd under en längre tid”. Detta är en skillnad i förhållande till förslaget i betänkandet. Moderaterna anser att den av regeringen föreslagna ändringen om att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas ”uppehållstillstånd under en längre tid” i 5 kap. 3 och 3 a §§ tas bort och ersätts med föreslagen i betänkandet om att anknytningspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas ”varaktigt uppehållstillstånd”.

Begreppet ”varaktigt uppehållstillstånd” används i artikel 3.1 i familjeåterföreningsdirektivet. Direktivet bygger på tanken att en tredjelandsmedborgare som har en mera permanent bosättning i en EU-stat, den s.k. anknytningspersonen, ska ha rätt att återförenas med medlemmar i kärnfamiljen som också är tredjelandsmedborgare. Enligt artikel 3.1 får referenspersonen lämna in en ansökan om familjeåterförening när han eller hon innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Därtill finns vägledning att hämta från Europeiska kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet.⁴

Utöver det faktum att regeringen föreslår ett begrepp som avviker från familjeåterföreningsdirektivet riskerar den språkliga justeringen medföra att kravet i praktiken sänks.

Som framgår av nämnda meddelande från EU-kommissionen ger direktivet medlemsstaterna en bred handlingsmarginal vid bedömningen av om det finns välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd (se s. 4). Moderaterna anser att

⁴ Europeiska kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 3 april 2014 om riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM(2014) 210 final).

rekvisitet ”välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd” ska preciseras ytterligare till att innehålla krav på deltagande i samhällsorientering, grundläggande SFI samt aktivt jobbsökande. Detta bör framgå uttryckligen av lagtexten genom ett kompletterande stycke. Det innebär inte att kraven på arbete, språk- och samhällskunskap samt god vandel ska vara på samma nivå som krävs för permanent uppehållstillstånd. Syftet är att tidigt tydliggöra det egna ansvaret för att uppnå kraven för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap, samt att öka drivkrafterna för en lyckad integration och etablering.

Uppskjuten rätt till familjeåterförening

Det är inte förenligt med EU-rätten att införa ett generellt stopp för familjeåterförening för vissa kategorier av asylsökande. Det är däremot förenligt med EU-rätten att införa en uppskjuten rätt till familjeåterförening, vilket bl.a. framgår av artikel 8 i familjeåterföreningsdirektivet. Både Österrike och Danmark ställer exempelvis upp krav på viss vistelsetid för att anknytningspersonen ska beviljas uppehållstillstånd. Moderaterna anser att även svensk lagstiftning bör ställa upp ett sådant vistelsekrav. Enligt familjeåterföreningsdirektivet får Sverige kräva laglig vistelse i maximalt två år innan familjeåterförening ska kunna prövas. Eftersom Moderaterna anser att de svenska reglerna ska motsvara EU:s minimikrav bör det införas en bestämmelse som kräver att anknytningspersonen lagligen vistats i Sverige i två år för att vara berättigad till familjeåterförening. Tiden motsvarar dessutom etableringsprogrammets längd, vilket möjliggör för anknytningspersonen att komma i sysselsättning och på så sätt uppfylla försörjningskravet och bidra till sina familjemedlemmars integration. Enligt familjeåterföreningsdirektivets artikel 12.2 ska flyktingar vara undantagna från ett sådant krav på vistelsetid.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Moderaterna välkomnar att ett försörjningskrav som huvudregel ska uppställas för uppehållstillstånd på grund av anknytning. På ett flertal punkter bör dock lagstiftningen gå längre.

Skärpt krav på försörjning vid anhöriginvandring vad gäller alternativt skyddsbehövande

I propositionen föreslås att alternativt skyddsbehövande ska ges rätt att vara undantagna från försörjningskrav om ansökan görs inom tre månader från det att anknytningspersonen får uppehållstillstånd, se förslaget till 5 kap. 3 d § första stycket 3 UtL. Flyktingar har, enligt familjeåterföreningsdirektivet, rätt att vara undantagna från försörjningskrav om ansökan görs inom tre månader från det att anknytningspersonen fick uppehållstillstånd och/eller förklarats vara flykting. Någon motsvarande rätt finns inte för alternativt skyddsbehövande och bör inte införas i svensk migrationslagstiftning.

Av familjeåterföreningsdirektivet framgår bl.a. att familjeåterförening är en rättighet för konventionsflyktingar. Medlemsstaterna kan ställa vissa villkor för denna familjeåterförening. Bland dessa villkor kan nämnas vissa försörjningskrav.

Enligt direktivet gäller samma rätt till familjeåterförening inte när anknytningspersonen har tillstånd att vistas i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer enligt internationella förpliktelser, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna. Direktivet är alltså inte tillämpligt på subsidiärt skyddsbehövande, vilket i svensk lagstiftning motsvarar alternativt skyddsbehövande. Direktivet är av minimikaraktär, varför det står medlemsstaterna fritt att antaga mer generös lagstiftning. Alternativt skyddsbehövande omfattas som sagt inte av familjeåterföreningsdirektivet och det finns därför ingen skyldighet att ge denna grupp samma rätt till undantag från försörjningskravet som konventionsflyktingar. Moderaterna anser att Sverige mot bakgrund av de senaste årens omfattande invandring, och de stora integrationsutmaningar som Sverige står inför, med ett växande utanförskap, ökande klyftor, trångboddhet och stora problem med våld och kriminalitet, måste få ned invandringen till en nivå som samhället klarar av utifrån ett integrationsperspektiv.

Även om alternativt skyddsbehövande ska ges samma rätt till anhöriginvandring som konventionsflyktingar bör det enligt Moderaterna göras skillnad mellan kategorierna när det kommer till försörjningskravet. Det finns i sammanhanget anledning att påtala att det inte handlar om rätten till familjeåterförening utan endast möjligheten till undantag från försörjningskravet. Det är en rimlig utgångspunkt att den som vill återförenas med sina anhöriga i Sverige också kan försörja dem. Det är dessutom ett nödvändigt verktyg för att öka drivkraften för arbete, lyckad integration och bryta socialt utanförskap. Om personer inte kommer i arbete och har en ordnad boendesituation riskerar nya generationer av nyanlända att också drabbas av utanförskap. Om anknytningspersonen uppfyller försörjningskraven ökar möjligheten för de anhöriga som kommer efter att få en bra tillvaro i Sverige och lättare att integreras. Moderaterna anser därför att det sammantaget finns goda grunder för att alternativt skyddsbehövande ska uppfylla försörjningskravet för att ha rätt till anhöriginvandring utom i de fall det finns skäl att göra undantag i enlighet med ventilen om synnerliga skäl (se mer om synnerliga skäl nedan).

Försörjningskrav om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till

Av artikel 12 i familjeåterföreningsdirektivet följer att försörjningskrav kan ställas om familjeåterförening är möjlig i ett tredjeland med vilket referenspersonen och/eller familjemedlemmen har särskild anknytning. Regeringen föreslår att familjen ska ha särskild anknytning. För att Sverige ska ligga på en miniminivå anser Moderaterna att det ska räcka att referenspersonen eller familjemedlemmen har särskild anknytning till ett tredjeland där familjeåterförening är möjlig.

Undantag från försörjningskrav när sammanboende utomlands inte förelegat en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat

Regeringens försök till förtydligande av när bestämmelsen om försörjningskrav för anhöriga är tillämplig, genom det nya stycket 5 kap. 3 d § 3 stycket UtIL kom först i samband med lagrådsremissen. Frågan är dock om regeringens förslag i praktiken utgör ett förtydligande eller om det kommer få andra konsekvenser.

Som anledning till föreslaget tillägg anges såväl i lagrådsremissen som propositionen att det har ifrågasatts om förslaget från betänkandet överensstämmer med familjeåterföreningsdirektivet. Dessa synpunkter framkom redan i samband med att betänkandet remitterades. Därefter remitterade regeringen förslag i en kompletterande promemoria, där bl.a. förslag rörande justering av reglerna för undantag från försörjningskravet finns med, dock inte detta tillägg.

När regeringen lade fram förslaget i lagrådsremissen var det ytterst oklart om syftet med förslaget uppnåddes eller om det gick längre än så. Lagrådet uttryckte också ”Paragrafen har i dessa delar en komplicerad uppbyggnad.” Utformningen har därefter ändrats.

Det som exempelvis påtalats av Migrationsverket angående bestämmelsens utformning avser det faktum att artikel 9.2 i familjeåterföreningsdirektivet inte ställer upp något krav på hur länge relationen ska ha förelegat innan flyktingen reste i in medlemsstaten. Däremot står det uttryckligen i bestämmelsen att det ska röra sig om familjeband som ”har etablerats före inresan”. Mot bakgrund av att Sverige behöver ligga på miniminivå är det av vikt att det inte införs skrivningar som riskerar att förskjuta innebörden av begrepp som detta. Även med Lagrådets förslag på lagteknisk lösning framstår bestämmelsen som en komplicerad lösning som dessutom riskerar att få oförutsedda konsekvenser. Moderaterna anser mot denna bakgrund att regeringens tillägg i 5 kap. 3 d § tredje stycket UtIL ska strykas.

Tidsfristen för undantaget från försörjningskravet för kvotflyktingars anhöriginvandring ändras

Regeringens förslag till 5 kap. 3 d § andra stycket UtIL innebär att tremånadersfristen för ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska börja löpa från inrese-datumet om anknytningspersonen tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige, s.k. kvotflykting. Moderaterna föreslår att bestämmelsen utformas utifrån förslaget till 5 kap. 3 c § andra stycket 1 UtIL i betänkandet. Därmed görs beräkningen på samma sätt som för andra flyktingar, dvs. den börjar löpa från det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd.

Som påtalas i betänkandet, men också i propositionen, ska beaktas att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan göras direkt på Migrationsverkets hemsida. Anknytningspersonen kan också med fullmakt göra ansökan åt den anhörige han eller hon vill återförenas med. Därtill kan Migrationsverket tydligare upplysa om hur försörjningskravet och tidsfristen fungerar.

Migrationsverket påtalar i sitt remissvar att begreppet ”rest in i Sverige” tolkas som att den avser tidpunkten för när personen kommit till Sverige, dvs. vid gränspassage. ”Denna typ av information registreras inte alltid i ärendena, vilket kan försvåra

automatiserad behandling. Det kan därför också finnas behov av förtydligande av hur beräkningen av tremånadersfristen ska ske om inresetidpunkten i ett enskilt fall inte är känd.” Något svar på dessa frågor lämnar inte regeringen och detta är enligt Moderaterna ytterligare skäl för att förslaget ska utformas i enlighet med förslaget i betänkandet.

Den generella undantagsmöjligheten vad gäller försörjningskrav vid anhöriginvandring ska begränsas

Regeringens förslag till 5 kap. 3 f § UtlL innebär att anknytningspersonen kan undantas från kravet på försörjning vid anhöriginvandring om det finns särskilda skäl.

Moderaterna föreslår att utformningen i stället utgår från förslaget till 5 kap. 3 e UtlL i betänkandet. Det innebär att undantag endast ska kunna göras när det föreligger ”synnerliga skäl”.

Som argument för att sänka kravet pekas på att de exempel som finns i betänkandet mer får anses ligga i linje med särskilda skäl och att det är sannolikt att en bestämmelse som kräver synnerliga skäl inte skulle möjliggöra undantag i alla de situationer som pekas på i betänkandet. På samma sätt som nämnts ovan i anslutning till undantag från krav för permanent uppehållstillstånd delar Moderaterna inte regeringens bedömning i denna del. Även rekvisitet ”synnerliga skäl” får anses möjliggöra undantag i de situationer som anges i betänkandet. Därtill tillämpas lagstiftningen i ljuset av förarbetsuttalanden, varför exempel på avsedda undantag som lagstiftaren pekar på i förarbeten får betydelse.

Vidare anges i propositionen att undantag ska kunna göras i andra fall där det framstår som orimligt att ett försörjningskrav uppställs, t.ex. om det i ett enskilt fall bedöms stå i strid med Sveriges konventionsåtaganden att uppställa ett försörjningskrav. Med anledning av det bör det framhållas att familjeåterföreningsdirektivet ger medlemsstaterna rätt att uppställa ett försörjningskrav. Direktivet har antagits med beaktande av de principer som erkänns i artikel 8 i Europakonventionen, vilket innebär att upprätthållandet av försörjningskravet i de allra flesta fall är förenligt med det svenska konventionsåtagandet (prop. 2015/16:174 s. 47, prop. 2018/19:128 s. 41 och 45–46, MIG 2019:21 och Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/011/2020).

Moderaterna anser att det ska vara fråga om en restriktiv tillämpning och regeringens förslag på sänkt krav kommer att leda till en mindre restriktiv reglering.

Om försörjningskravet

Det är positivt att det som huvudregel uppställs försörjningskrav för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Liksom nämns ovan avseende försörjningskrav för permanent uppehållstillstånd delar Moderaterna regeringens bedömning att det inte är lämpligt att i lag införa en detaljerad reglering av innebörden av kravet på försörjningsförmåga och vad som avses med en bostad av tillräcklig storlek och standard. Även i betänkandet konstateras att för att inte tynga utlänningslagen med detaljbestämmelser och för att ha en flexibel reglering bör bemyndigandet i utlänningslagen till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försörjningsförmågan finnas kvar (se s. 286 f.). Det förhindrar dock inte att det i förarbeten förs ett resonemang, likt det som görs i betänkandet, om nivån på försörjningskravet alternativt

att försörjningskravet så som det kommer till uttryck i 4 kap. 4 c § utlänningsförordningen är tänkt att gälla fortsättningsvis.

I betänkandet anges att förbehållsbeloppet i utsökningsbalken är en rimlig utgångspunkt. Moderaterna delar inte denna uppfattning. Som tidigare nämnts är syftet med förbehållsbeloppet i utsökningsbalken att under en begränsad tid leva på så kallad existensminimum på grund av skulder. Det är orimligt att använda sig av ett existensminimum vid en extraordinär åtgärd som löneutmätning som nivå på försörjningskrav vid anhöriginvandring. Moderaterna vill i stället se en högre nivå på försörjningskravet än så.

Det finns även ett värde i att lagstiftaren åtminstone för ett resonemang om vilken typ av inkomster som ska kunna beaktas. Särskilt som Migrationsverket – den myndighet som kommer få stor del i den närmare tillämpningen – uttrycker i sitt remissvar på betänkandet ”att det skulle vara ett stort värde för tillämpningen och för att skapa förutsebarhet för den enskilde om det förtydligades vilka inkomster som ska beaktas vid bedömningen av försörjningskravet” (se s. 28).

Möjligheten att vägra uppehållstillstånd vid anknytning på grund av ålder

Regeringens förslag till 5 kap. 17 a § UtIL innebär att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras om någon av makarna eller samborna är under 18 år. Moderaterna föreslår att förslaget till 5 kap. 17 a § UtIL i betänkandet i stället ska införas, dvs. att åldersgränsen sätts till under 21 år.

Av artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet följer att för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen och dennes make/maka ska ha uppnått en viss lägsta ålder, och högst 21 år, innan maken/makan kan återförenas med referenspersonen.

Bland länder som har åldersgränser högre än 18 år finns våra grannländer Danmark och Norge men också länder som Nederländerna, Österrike och Belgien, se s. 268 i betänkandet. Moderaternas utgångspunkt är att det svenska regelverket ska vara på miniminivå i förhållande till EU-rätten men också i linje med övriga nordiska länder med tanke på att många fler asylsökande väljer Sverige framför våra nordiska grannländer. För att migrationslagstiftningen ska vara långsiktigt hållbar anser Moderaterna att Sverige ska använda sig av den möjlighet till en åldersgräns om 21 år som familjeåterföreningsdirektivet ger.

Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

Liksom övriga delar av utlänningslagstiftningen anser Moderaterna att en humanitär ventil ska ha en mycket restriktiv utformning. Enligt Moderaternas mening bör utformningen utgå från den bestämmelse som infördes i samband med den tillfälliga lagen men delvis justeras med hänsyn till den lagtekniska kritik som Lagrådet tidigare framfört. Det innebär att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det av omständigheterna framgår att hans eller hennes anknytning till Sverige eller personliga omständigheter i övrigt nödvändiggöra detta.

Moderaternas förslag innebär att den humanitära ventilen även fortsättningsvis kommer ligga på miniminivå. Förslaget i propositionen är något helt annat – en historiskt generös ventil som gör att bestämmelsen tappar karaktären av undantagsbestämmelse. ”Migrationsverket bedömer att bestämmelsen med tiden inte längre kan komma att tillämpas bara i undantagsfall”, skriver Migrationsverket i sitt remissvar. Vidare skriver myndigheten ”Antalet uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen, och som kommer att förlängas med stöd av paragrafen, kan alltså förväntas öka med tiden.” (se s. 3 f.). Detta skrevs dessutom innan regeringen förtydligade att bestämmelsen ska kunna tillämpas på personer med gällande utvisningsbeslut.

Moderaterna befarar även skrivningen ”*har vistats i Sverige med uppehållstillstånd*” i 5 kap. 6 § UtL kan innebära att personer som haft uppehållstillstånd men ändå lämnat landet, kan se en möjlighet att få tillstånd och därför återvända till Sverige. Exempelvis kan detta gälla afghanska gymnasieungdomar som haft uppehållstillstånd men bedömt att de inte kommer kunna uppfylla kriterierna för nytt tillstånd och därför lämnat Sverige i hopp om att få sitt skyddsbehov bedömt annorlunda i t.ex. Frankrike. Samtidigt talas i lagkommentaren om personer som ”*vistas i Sverige med uppehållstillstånd*” (se s. 167). Det framstår därför som oklart hur lagstiftaren tänkt att bestämmelsen ska tillämpas i detta avseende.

Förslaget i propositionen till 5 kap. 6 § UtL visar med all tydlighet att regeringen inte avser att få till stånd en långsiktigt hållbar migrationslagstiftning som tar hänsyn till det behov Sverige har av en stram migrationslagstiftning. Det sätt bestämmelsen utformats på rimmar också illa med regeringens tal om att ”En sådan ändring har dock inte till syfte att ändra utgångspunkten för förslaget om en övergång från permanenta till tidsbegränsade uppehållstillstånd, nämligen att den som inte längre har en grund för uppehållstillstånd ska återvända till sitt hemland.” Det går inte heller ihop med regeringens uttalande om att syftet ”är att hantera särskilda undantagsfall” (se s. 117).

Alternativ till det lagförslag som presenteras i propositionen

Moderaterna kan bara konstatera att det lagförslag som presenteras i propositionen inte svarar upp mot de behov Sverige har. Inte heller kommer det leda till att Sverige får en långsiktigt hållbar migrationslagstiftning. Moderaterna, men även fler av riksdagens partier, har uttalat att de efter valet 2022 kommer att riva upp den lag som regeringen föreslår.

Utöver förslagen i denna motion har Moderaterna, tillsammans med Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna, presenterat ett utskottsinitiativ i socialförsäkringsutskottet med förslag till förändringar i regeringens proposition. För det fall riksdagen avslår samtliga våra yrkanden i denna motion och i utskottsinitiativet, anser Moderaterna att det är att föredra att lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige fortsätter att gälla till den 1 juli 2024.

Avslutande synpunkter

Sverige befinner sig i en situation där landet behöver en stram och långsiktigt hållbar migrationslagstiftning. Det är inte möjligt med regeringens förslag. Hela lagstiftningsprodukten har behandlats på ett olyckligt sätt och den korta tid som riksdagen får på sig att hantera lagstiftningsprocessen, till följd av regeringens senfärdighet, är oacceptabel. Det är Sverige som land, men också alla dem som befinner sig i utanförskap, som får betala priset.

Regeringens konsekvensanalyser uppvisar allvarliga brister. Som Pensionsmyndigheten exempelvis uttryckte det i remissvar efter att regeringen skickat ut kompletterande förslag: ”En uppskattning av de ekonomiska effekterna bör göras för staten men även i förhållande till Sveriges kommuner som också får ekonomiska effekter av de nu aktuella förslagen.”

När det kommer till de förslag regeringen förhandlat fram efter betänkandet framstår det som uppenbart att de är så ideologiskt motiverade att inga konsekvensanalyser eller argument spelar roll. Ta exempelvis de unga män utan skyddsskäl som Sveriges regering valt att prioritera. Uppfyller de inte de krav som ställs upp, sänker regeringen kraven eller inför nya möjligheter till uppehållstillstånd. Hur det går ihop med idén om en långsiktigt hållbar migrationspolitik är höljt i dunkel. Än mindre hänger det samman med en reglerad invandring, som bygger på att den som inte längre uppfyller kraven för uppehållstillstånd ska återvända till sitt hemland.

Det är också olyckligt att det förslag som nu presenteras inte omfattar fler för migrationsområdet viktiga frågor, och som Migrationskommittén arbetat med, men som majoriteten valt att inte gå vidare med. Det handlar om ett volymmål för asylpolitiken, kvalificering in i välfärdssystemen samt verkställighet och självmant återvändande.

Moderaterna instämmer även i Lagrådets synpunkt att det framstår som utomordentligt angeläget både att en lagteknisk översyn av lagstiftningen genomförs och att den genomförs inom en inte alltför avlägsen framtid.

Övrigt

För svenska medborgare som bott utomlands med sin familj vållar det ofta problem i de fall familjen vill återvända till Sverige. I det fall det handlar om en utlänning som sammanlevt utomlands i ett väl etablerat förhållande med en svensk medborgare, som också varit svensk medborgare under tiden sammanboendet varat, bör utlänningen kunna invänta, och möjligen även ansöka om uppehållstillstånd från Sverige. Denna möjlighet bör närmare utredas.

Maria Malmer Stenergard (M)

Mattias Karlsson i Luleå (M)

Arin Karapet (M)

Katarina Brännström (M)

Ann-Sofie Alm (M)