

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2019/20:SfU21

Anhöriginvandring

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionsyrkanden om anhöriginvandring. Yrkandena handlar bl.a. om uppehållstillstånd för make och sambo, uppskjuten invandringssprövning och försörjningskrav vid anhöriginvandring.

I betänkandet finns tre reservationer (SD, KD) och tre särskilda yttranden (M, V, KD).

Behandlade förslag

18 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2019/20.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Anhöriginvandring	5
Reservationer	15
1. Anhöriginvandring, punkt 1 (SD)	15
2. Uppskjuten invandring, punkt 2 (SD, KD)	16
3. Försörjningskrav vid anhöriginvandring, punkt 3 (SD)	17
Särskilda yttranden	19
1. Anhöriginvandring, punkt 1 (M)	19
2. Anhöriginvandring, punkt 1 (V)	19
3. Anhöriginvandring, punkt 1 (KD)	20
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
Motioner från allmänna motionstiden 2019/20	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Anhöriginvandring

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:607 av Mikael Eskilandersson m.fl. (SD) yrkande 19,

2019/20:3050 av Paula Bieler m.fl. (SD) yrkandena 2 och 4–10,

2019/20:3118 av Ebba Hermansson m.fl. (SD) yrkande 12 och

2019/20:3119 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD) yrkande 20.

Reservation 1 (SD)

2. Uppskjuten invandringsprövning

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:155 av Ola Johansson och Helena Vilhelmsson (båda C) yrkandena 1 och 2,

2019/20:2988 av Hans Eklind m.fl. (KD) yrkande 25 och

2019/20:3050 av Paula Bieler m.fl. (SD) yrkande 3.

Reservation 2 (SD, KD)

3. Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:3050 av Paula Bieler m.fl. (SD) yrkande 1,

2019/20:3051 av Paula Bieler m.fl. (SD) yrkande 33 och

2019/20:3059 av Fredrik Schulte (M) yrkande 4.

Reservation 3 (SD)

Stockholm den 23 april 2020

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Rikard Larsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Rikard Larsson (S), Solveig Zander (C), Christina Høj Larsen (V), Karolina Skog (MP), Betty Malmberg (M), Josefin Malmqvist (M), Lotta Olsson (M), Niklas Wykman (M), Arman Teimouri (L), Anna Vikström (S), Annelie Karlsson (S), Ingela Nylund Watz (S), Jörgen Hellman (S), David Lång (SD), Mattias Bäckström Johansson (SD), Tobias Andersson (SD) och Camilla Brodin (KD).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet motionsyrkanden om anhöriginvandring från allmänna motionstiden 2019/20. Betänkandet omfattar frågor om bl.a. uppehållstillstånd för make och sambo, uppskjuten invandringsprövning och försörjningskrav vid anhöriginvandring.

En redovisning av de behandlade motionerna finns i bilagan.

Utskottets överväganden

Anhöriginvandring

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om bl.a. uppehållstillstånd för make och sambo, uppskjuten invandringsprövning och försörjningskrav vid anhöriginvandring.

Jämför reservation 1 (SD), 2 (SD, KD) och 3 (SD) samt särskilt yttrande 1 (M), 2 (V) och 3 (KD).

Gällande ordning

Anhöriginvandring

Bestämmelser om uppehållstillstånd för anhöriga finns i första hand i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, och i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, kallad tillfälliga lagen. Tillfälliga lagen gäller efter att ha förlängts t.o.m. den 19 juli 2021 och ska tillämpas framför utlänningslagen i den utsträckning som lagens bestämmelser avviker från utlänningslagen (1 kap. 1 a § UtL och 1 § tillfälliga lagen).

Enligt utlänningslagen ska uppehållstillstånd ges till en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (5 kap. 3 § första stycket 1 UtL). Under vissa förhållanden, bl.a. om någon av parterna är under 18 år, får uppehållstillstånd vägras (5 kap. 17 a § andra stycket 3 UtL).

Upphållstillstånd får som huvudregel även ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges (5 kap. 3 a § första stycket 1 UtL).

Ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag erkänns inte i Sverige bl.a. om det vid tidpunkten för äktenskapets ingående skulle ha funnits hinder mot det enligt svensk lag och minst en av parterna då var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige eller om det är sannolikt att äktenskapet har ingåtts under tvång. Detta gäller dock inte om båda parterna är över 18 år och det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet (1 kap. 8 a § lagen [1904:26] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap).

Upphållstillstånd ska ges till ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, alternativt har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (5 kap.

3 § första stycket 2 a och b UtL). Även ett utländskt barn som är ogift och som har adopterats eller som avses bli adopterat ska ges uppehållstillstånd (5 kap. 3 § första stycket 3 UtL).

En utlänning som är förälder till ett ensamkommande, ogift, utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande ska ges uppehållstillstånd (5 kap. 3 § första stycket 4 UtL). Även en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande ska ges uppehållstillstånd, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan (5 kap. 3 § första stycket 5 UtL).

Upphållstillstånd får ges till en utlänning som är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet (5 kap. 3 a § första stycket 2 UtL).

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som är anhörig till en utlänning som är flykting eller annan skyddsbehövande eller på något annat sätt har särskild anknytning till Sverige (5 kap. 3 a § tredje stycket 2 och 3 UtL).

I fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (1 kap. 10 § UtL och artikel 3 barnkonventionen [SFS 2018:1197]).

Som angetts ovan innebär tillfälliga lagen begränsningar av möjligheterna att få uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande ska numera som huvudregel vara tidsbegränsat (5 § tillfälliga lagen).

Upphållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 UtL ska, om anknytningspersonen är en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt tillfälliga lagen, beviljas endast om anknytningspersonen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Vid tillämpning av 5 kap. 17 a § andra stycket UtL gäller att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b samma lag får vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år (6 § första stycket tillfälliga lagen).

Upphållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § UtL ska inte beviljas om anknytningspersonen är en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt tillfälliga lagen (6 § andra stycket tillfälliga lagen).

Uppskjuten invandringsprövning

Ett uppehållstillstånd som beviljas en make eller sambo eller den som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande ska vara tidsbegränsat vid första beslutstillfället, såvida inte utlänningen har sammanbott

utomlands med sin make eller sambo under en längre tid eller det på något annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat (5 kap. 8 § UtlL).

Fortsatt uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får därefter beviljas endast om förhållandet består, varvid det för permanent uppehållstillstånd förutsätts att utlänningen har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år eller att det finns särskilda skäl. Om ett förhållande har upphört får uppehållstillstånd ändå ges om utlänningen har särskild anknytning till Sverige, om förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, i förhållandet har utsatts för våld eller för en annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid eller om andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd (5 kap. 16 § UtlL).

När ett uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt tillfälliga lagen ska sökandens uppehållstillstånd i stället för vad som har angetts ovan gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd (8 § tillfälliga lagen).

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd där parterna har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för någon annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas. Om en sådan risk finns utgör den särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd (5 kap. 17 § UtlL).

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter (8 § förvaltningslagen [2017:900]). En myndighet ska även på begäran av en annan myndighet som huvudregel lämna ut uppgifter som den förfogar över om inte uppgifterna är sekretessbelagda (6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren om någon annan än den som ärendet gäller ska lämnas ut till Migrationsverket för utredning av en ansökan från en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande (10 § första stycket 14 förordningen [1999:1134] om belastningsregister och 3 § första stycket 8 förordningen [1999:1135] om misstankeregister).

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Enligt utlänningslagen gäller att uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL får beviljas endast om den person som utlänningen åberopar anknytning till kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen (5 kap. 3 b § UtlL). Undantag från försörjningskravet gäller bl.a. i vissa situationer då barn är inblandade, om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, om anknytningspersonen är medborgare i Sverige eller om det finns särskilda skäl (5 kap. 3 c–e §§ UtlL).

Utlänningslagens försörjningskrav har ändrats genom 9 § tillfälliga lagen. Enligt den bestämmelsen får ett första uppehållstillstånd beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Kravet gäller dock inte om anknytningspersonen är ett barn eller om sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige (10 § första och andra styckena tillfälliga lagen). Även flyktingar och alternativt skyddsbehövande omfattas av försörjningskravet, men endast om vissa särskilt angivna villkor är uppfyllda (10 § tredje och sista styckena tillfälliga lagen). Det finns vidare en möjlighet att göra en individuell bedömning av om det försörjningskrav som ställs upp kan vara oförenligt med ett svenskt konventionsåtagande och i sådana fall bevilja uppehållstillstånd med stöd av den s.k. ventilen i 13 § tillfälliga lagen (prop. 2015/16:174 s. 47).

Försörjningskravet i 9 § tillfälliga lagen är uppfyllt om anknytningspersonen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken (1981:774). Beräkningen ska dock göras med beaktande även av vad som behövs för försörjning av utlänningen. Ersättning från arbetslöshetsförsäkring eller annan liknande arbetsrelaterad ersättning jämföras med lön. Kravet är också uppfyllt om anknytningspersonen har inkomster från näringsverksamhet eller en förmögenhet som han eller hon kan försörja sig och utlänningen på. Detta framgår av 1 § förordningen (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

I artikel 7.1 b) rådets direktiv om rätt till familjeåterförening (2003/86/EG) anges att när en ansökan om familjeåterförening lämnas in får den berörda medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis bl.a. för att referenspersonen har en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar.

Motionerna

Anhöriginvandring

Jimmie Åkesson m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2019/20:3119 yrkande 20 ett tillkännagivande om en hållbar och självförsörjande anhöriginvandring. Motionärerna anför att anhöriginvandringen inte på ett orimligt sätt ska belasta svenska skattebetalare eller leda till ett ökat utanförskap. Ett äktenskap ska endast godkännas om det följer svensk lagstiftning och med säkerhet har ingåtts frivilligt. Missbruk måste beivras.

I kommittémotion 2019/20:3050 av Paula Bieler m.fl. (SD) yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att stoppa missbruk av anhöriginvandring. Enligt motionärerna har problemet med s.k. kedje- eller serietillstånd ökat. Motionärerna anser att en utlänning som själv har kommit till Sverige som anhörig till en partner inte ska kunna utgöra anknytningsperson till en ny partner före det att en karenstid har löpt ut. Det bör också säkerställas att det

görs en djupare prövning när en och samma person förekommer i flera anknätningsärenden. I yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om särskilt skydd för barn i anknätningsärenden. Motionärerna framhåller att barn är en särskilt utsatt grupp vid anknätningsvandring. När ett barn är anknätningsperson bör det därför alltid göras en särskild prövning av om den utlänning som vill återförenas med barnet kan komma att inverka menligt på barnets utveckling. I yrkande 5 begärs ett tillkännagivande om att som ett led i arbetet med att förhindra tvångsäktenskap, med inspiration av den danska 24-årsregeln, införa en begränsning för anknätningsvandring. Den danska regeln innebär att de som vill återopa äktenskap som skäl för uppehållstillstånd måste vara över 24 år för att anses som gifta. Motionärerna anger att regeln enligt danska källor fungerar väl och bidrar till att färre utsätts för tvångsäktenskap. I yrkande 6 begärs ett tillkännagivande om utökade DNA-tester för att styrka släktskap. Många länder saknar fortfarande fungerande folkbokföringssystem, vilket får till följd att det går att lura Migrationsverket att det finns ett släktskap mellan en anknätningsperson i Sverige och en utlänning. Den möjlighet att kräva DNA-test för att styrka släktskap som finns i dag bör bli norm och tillämpas i samtliga fall där ett test inte framstår som uppenbart obehövligt. I yrkande 7 begärs ett tillkännagivande om oanmälda hembesök i fråga om anknätningsvandring. I syfte att förhindra sken- och tvångsäktenskap samt våld i relationer bör det vara möjligt för Migrationsverket att göra oanmälda hembesök. Åtgärden är proportionerlig och i enlighet med rekommendationen i familjeåterföreningsdirektivet. Motionärerna begär i yrkande 8 ett tillkännagivande om återförening i hemland eller tredjeland. För att minska incitamenten för familjer att skicka iväg barn på riskfyllda resor bör familjeåterförening där minderåriga är inblandade generellt ske i hemlandet eller i ett tredjeland. Migrationsverket ska i större utsträckning utreda om det är förenligt med barnets bästa att återförening sker i Sverige. I yrkande 9 begärs ett tillkännagivande om närmaste levande släkting. Motionärerna anser att det finns anledning att utreda möjligheten till utvidgning ett steg i rakt uppåt- eller nedåtstigande släktled samt sidledes i fall då den person som söker uppehållstillstånd är i behov av särskild tillsyn och anknätningspersonen utgör närmaste levande släkting och kan åta sig fullt försörjningsansvar. I yrkande 10 begärs ett tillkännagivande om särskilda förenklade regler för återvandrande svenska medborgares familjer. Motionärerna anger att kravet på att anknätningspersonen måste ha arbete och bostad i Sverige samtidigt som den anknätningspersonen ska ansöka om tillståndet i hemlandet i praktiken kan leda till att en familj splittras i flera månader. Åtgärder för att minska de svårigheter som dessa familjer drabbas av bör utredas skyndsamt.

Även i kommittémotion 2019/20:607 av Mikael Eskilander och m.fl. (SD) yrkande 19 och i kommittémotion 2019/20:3118 av Ebba Hermansson m.fl. (SD) yrkande 12 begärs ett tillkännagivande om att införa en s.k. 24-årsregel efter dansk modell.

Uppskjuten invandringsprövning

Paula Bieler m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2019/20:3050 yrkande 3 ett tillkännagivande om skydd för utsatta personer. Motionärerna anför att utläningar som har kommit till Sverige på grund av anknytning i vissa fall känner sig nödgade att stanna i en relation där de utsätts för våld. De är rädda för att bli tillbakaskickade till hemlandet om relationen till anknytningspersonen skulle upphöra. Regelverket om våld i anknytningsärenden bör utredas. Förebyggande åtgärder skulle kunna vara automatiserade kontroller av anknytningspersoners belastningsregister och framtagande av ärendehistorik så att utläningar redan vid ansökningstillfället kan informeras om befintliga riskfaktorer.

I motion 2019/20:155 av Ola Johansson och Helena Vilhelmsson (båda C) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att utreda ett avskaffande av den s.k. tvåårsregeln och därmed underlätta för kvinnor som har lämnat sin make att få ett permanent uppehållstillstånd tidigare. Det bör utredas om tvåårsregeln har fått avsedd effekt eller om den tvärtom har bidragit till att förvärra utsatta kvinnors situation. I yrkande 2 begär motionärerna ett tillkännagivande om att regeringen ska verka för bättre samordning mellan ansvariga myndigheter – ett aktivt samarbete mellan länsstyrelser, Migrationsverket, kommuner, lands- ting och kvinnojourer – så att nolltolerans mot våld mot kvinnor ska gälla för alla kvinnor i Sverige. Ett aktivt samarbete krävs för att identifiera och kartlägga förekomsten av ”fruimport” och det missbruk av tvåårsregeln som s.k. serieimportörer gör sig skyldiga till.

I kommittémotion 2019/20:2988 av Hans Eklind m.fl. (KD) yrkande 25 begärs ett tillkännagivande om kvinnor som kränks eller riskerar att kränkas under tiden för den s.k. tvåårsregeln. För att kunna utreda om det finns skäl att misstänka att en anknytningsperson kan komma att förgripa sig på en sökande anser motionärerna att utdrag ur brottsregistret bör begäras in för anknytnings- personer. Sökande bör muntligen informeras om anknytningspersoners eventuella förekomst i brottsregistret samt upplysas om sina rättigheter och om tvåårsregeln. Vidare anför motionärerna att en kontroll utifrån folkbok- föringen och Migrationsverkets register bör göras. Det kan ge en bild av om någon tidigare har ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till personen i fråga.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Fredrik Schulte (M) begär i motion 2019/20:3059 yrkande 4 ett tillkänna- givande om att försörjningskravet för anhöriginvandring ska omfatta samtliga svenska medborgare samt de som har uppehållsrätt i Sverige. Enligt motionä- ren skulle en sådan ordning skapa tydligare drivkrafter för att komma i arbete och uppnå egenförsörjning. En oreglerad anhöriginvandring innebär en humanitär orättvisa då den som har en närstående i Sverige får förtur att komma hit – många gånger framför den som flyr från krig och förföljelse. Det innebär också en märklig allokering av våra samhällsresurser.

I kommittémotion 2019/20:3050 av Paula Bieler m.fl. (SD) begärs i yrkande 1 ett tillkännagivande om skärpta försörjningskrav på anknytningspersonen. Motionärerna anser att de försörjningskrav som uppställs i tillfälliga lagen bör permanentas och att alla kvarvarande undantag utom det som gäller minderåriga anknytningspersoner ska tas bort. Motionärerna menar vidare att reglerna bör skärpas ytterligare. För det första ska anknytningspersonen kunna uppvisa en stabil inkomst under en längre tid. Inkomsten får inte bestå av bidrag eller ersättning från en subventionerad anställning. För det andra ska den nödvändiga inkomsten, det s.k. förbehållsbeloppet, höjas med hälften. För det tredje bör det krävas att anknytningspersonen har en heltäckande sjukförsäkring i enlighet med vad som rekommenderas i familjeåterföreningsdirektivet.

I kommittémotion 2019/20:3051 av Paula Bieler m.fl. (SD) yrkande 33 begärs ett tillkännagivande om familjeåterförening. Motionärerna anför att försörjningskravet är ett incitament för integration och arbete samt ett verktyg mot utanförskap och segregation. En ansvarsfull anhöriginvandring bör värna familjen utan att frånta individen ansvaret för den egna försörjningen.

Utskottets ställningstagande

Anhöriginvandring

Enligt statistik från Migrationsverket beviljades under 2017 drygt 48 000 och under 2018 drygt 44 800 förstagångsuppehållstillstånd till anhöriga. Om även anhöriga till arbetskraftsinvandrare och gäststuderande inkluderas uppgår antalet till drygt 62 000 personer under 2017 och till ca 64 000 personer under 2018. Aldrig tidigare har så många uppehållstillstånd beviljats till anhöriga som under 2017 och 2018. En del av förklaringen till detta torde vara att fler än 160 000 personer sökte asyl i Sverige under 2015. Det motsvarar ungefär 12 procent av alla asylsökande i EU och kan ställas i relation till att Sveriges andel av befolkningen i unionen uppgår till ca 2 procent.

Utskottet konstaterar att det stora antalet asylsökande som kom till Sverige 2015 medförde stora utmaningar för såväl asyl- och mottagningssystemet som för andra centrala samhällsfunktioner. För att möta dessa utmaningar och som ett led i att förmå andra EU-medlemsstater att ta ett större ansvar för flyktingmottagandet ändrades de svenska reglerna om uppehållstillstånd genom tillfälliga lagen (prop. 2015/16:174, bet. 2015/16:SfU16, rskr. 2015/16:303). Lagen trädde i kraft den 20 juli 2016 och gäller, sedan riksdagen i juni 2019 beslutat att förlänga dess giltighetstid, t.o.m. den 19 juli 2021. Genom en lagändring i samband med förlängningsbeslutet fick alternativt skyddsbehövande rätt till familjeåterförening under samma förutsättningar som flyktingar (prop. 2018/19:128, bet. 2018/19:SfU26, rskr. 2018/19:295).

Till följd av ett flertal faktorer i omvärlden har antalet asylsökande som söker sig till Sverige nu minskat markant. En konsekvens av att många redan tidigare hade sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige är emellertid att antalet anhöriginvandrare har ökat de senaste åren.

Regeringen beslutade den 14 juni 2019 att ge en parlamentariskt sammanfattad kommitté (Ju 2019:01 Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken) i uppdrag att utreda och ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar (dir. 2019:32). Kommittén ska i det sammanhanget beakta det arbete som pågår inom EU, särskilt avseende det reviderade gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS). Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2020. Utskottet anser att kommitténs arbete bör avvaktas innan förslag till större ändringar i regelverken lämnas. Mot denna bakgrund finner utskottet inte skäl att i nuläget föreslå att riksdagen ska göra ett tillkännagivande till regeringen om att inskränka eller utvidga möjligheterna till anhöriginvandring eller om att reglerna i tillfälliga lagen ska införas permanent. Utskottet avstyrker därför motionerna 2019/20:607 (SD) yrkande 19, 2019/20:3050 (SD) yrkandena 2, 5, 9 och 10, 2019/20:3118 (SD) yrkande 12 och 2019/20:3119 (SD) yrkande 20.

Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har en utredningsplikt som innebär att ett ärende ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 § förvaltningslagen). Enligt artikel 16.4 i familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna utföra särskilda kontroller när det finns välgrundade misstankar om vilseledande eller skenäktenskap. I Europeiska kommissionens meddelande COM(2014) 210 anges att medlemsstaterna har en viss frihet att bedöma när det är lämpligt och nödvändigt att kontrollera familjebanden genom intervjuer eller andra undersökningar, däribland DNA-provtagning. Utskottet kan med hänsyn till vad som nu har anförts inte se några skäl för riksdagen att göra tillkännagivanden till regeringen om DNA-test och oanmälda hembesök. När det gäller skyddet för barn i anknytningsärenden kan konstateras att det av gällande lagstiftning följer att det särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (1 kap. 10 § UtL; jfr även 5 kap. 17 § UtL och artikel 3 barnkonventionen). Med det anförda avstyrker utskottet motion 2019/20:3050 (SD) yrkandena 4, 6 och 7.

Vad avser frågan om var återförening ska ske konstaterar utskottet att huvudinriktningen i fråga om barn som kommer ensamma till Sverige redan i dag är att barnet ska återförenas med föräldrarna i hemlandet (MIG 2014:7). Utskottet avstyrker därmed motion 2019/20:3050 (SD) yrkande 8.

Uppskjuten invandringsprövning

När uppehållstillstånd beviljas på grund av ett förhållande ska tillståndet vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället, om inte makarna eller samborna har sammanbott utomlands under en längre tid eller det på något annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat. Efter en provoperiod med tidsbegränsat uppehållstillstånd kan fortsatt uppehållstillstånd beviljas, s.k. uppskjuten invandringsprövning. Om förhållandet har brutits innan provotiden har löpt ut får uppehållstillstånd ändå ges, bl.a. om förhållandet har upphört på grund av

att utlänningen eller utlänningsens barn i förhållandet har utsatts för våld eller någon annan allvarlig kränkning.

Utskottet kan konstatera att denna ordning har tillkommit för att underlätta för utlänningar att få uppehållstillstånd och att det utan en möjlighet att pröva om förhållandet är seriöst skulle bli nödvändigt att inta en synnerligen restriktiv hållning till invandring på denna grund (prop. 1983/84:144 s. 66 och 73).

Redan vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd som anhörig ska det i vissa fall särskilt beaktas om det finns risk för att utlänningen eller utlänningsens barn skulle kunna bli utsatta för våld eller någon annan allvarlig kränkning i förhållandet. Om en sådan risk finns utgör det särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd (5 kap. 17 § UtL). Migrationsverket genomför kontroller mot belastnings- och misstankeregistren i detta syfte. En ansökan som avser en person som redan har ingått äktenskap kan dock inte avslås på denna grund, eftersom det inte är förenligt med familjeåterföreningsdirektivet.

Utskottet har tidigare framhållit att det är viktigt att i så stor utsträckning som möjligt förhindra att uppehållstillstånd beviljas när det kan misstänkas att den ena parten i ett förhållande kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar. Det är också viktigt att motverka skenförhållanden. Samtidigt får inte möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd begränsas för de seriösa anknytningar som ännu inte har blivit etablerade. Enligt utskottets uppfattning är gällande regelverk balanserat för att tillgodose dessa krav.

Med hänsyn till vad som nu har anförts anser utskottet inte att det finns anledning för riksdagen att göra ett tillkännagivande till regeringen om utredning eller ändring av reglerna för uppskjuten invandringsprövning. Utskottet avstyrker därför motionerna 2019/20:3050 (SD) yrkande 3, 2019/20:155 (C) yrkandena 1 och 2 samt 2019/20:2988 (KD) yrkande 25.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Det försörjningskrav som gäller enligt utlänningslagen har tillfälligt skärpts genom 9 § tillfälliga lagen. Bland annat har utlänningslagens krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja sig själv ändrats till att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig själv och den som söker uppehållstillstånd. Vidare gäller reglerna i tillfälliga lagen i fler situationer än vad som tidigare var fallet, och bl.a. omfattas även anknytningspersoner som är svenska medborgare. Det finns dock alltså vissa undantag från försörjningskravet, t.ex. för anknytningspersoner som är under 18 år (10 och 13 §§ tillfälliga lagen).

Den parlamentariskt sammansatta kommittén ska ta ställning till om och i så fall i vilka situationer som ett försörjningskrav ska ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning och hur ett sådant krav i så fall ska utformas (dir. 2019:32). Som anförts ovan ska kommitténs uppdrag redovisas senast den 15 augusti 2020. Utskottet ser mot denna bakgrund inte skäl att föreslå att riksdagen ska göra ett tillkännagivande till regeringen om att

försörjningskravet i tillfälliga lagen ska införas permanent eller att kravet ytterligare ska skärpas. Därmed avstyrks motionerna 2019/20:3059 (M) yrkande 4, 2019/20:3050 (SD) yrkande 1 och 2019/20:3051 (SD) yrkande 33.

Reservationer

1. Anhöriginvandring, punkt 1 (SD)

av David Lång (SD), Mattias Bäckström Johansson (SD) och Tobias Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2019/20:607 av Mikael Eskilander m.fl. (SD) yrkande 19,
2019/20:3050 av Paula Bieler m.fl. (SD) yrkandena 2 och 4–10,
2019/20:3118 av Ebba Hermansson m.fl. (SD) yrkande 12 och
2019/20:3119 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD) yrkande 20.

Ställningstagande

Det är givetvis önskvärt att var och en får leva nära sina närmaste familjemedlemmar. All anhöriginvandring och familjeåterförening bör emellertid baseras på ett väl uppbyggt regelverk. Anhöriginvandringen får inte på ett orimligt sätt belasta skattebetalare eller leda till ett ökat utanförskap.

I de senaste årens stora migrationsflöden till Sverige har nära hälften av alla uppehållstillstånd beviljats för olika typer av anhöriginvandring. Problemet med s.k. kedjetillstånd eller serietillstånd har ökat och är ett exempel på sådant missbruk av regelverket som måste beivras. En utlänning som själv har kommit till Sverige som anhörig till en partner ska inte kunna utgöra anknytningsperson till en ny partner före det att en karenstid har löpt ut. Vidare bör det säkerställas att en djupare prövning görs när en och samma person förekommer i flera anknytningsärenden.

Ingen i Sverige ska tvingas att ingå äktenskap mot sin vilja. Som ett led i arbetet med att förhindra tvångsäktenskap bör en begränsningsregel motsvarande den s.k. 24-årsregel som finns i Danmark införas. Den danska regeln innebär att de som vill åberopa äktenskap som skäl för uppehållstillstånd måste vara över 24 år för att anses som gifta. Regeln fungerar enligt danska källor väl och bidrar till att färre utsätts för tvångsäktenskap.

I syfte att förhindra sken- och tvångsäktenskap samt våld i relationer bör det vara möjligt för Migrationsverket att göra oanmälda hembesök. Denna utredningsåtgärd är proportionerlig och i enlighet med rekommendationen i familjeåterföreningsdirektivet.

Eftersom många länder saknar ett fungerande folkbokföringssystem är det svårt för Migrationsverket att fastställa om det finns släktskap mellan en

anknytningsperson i Sverige och en utlänning. Den möjlighet att kräva DNA-test för att styrka släktskap som finns i dag bör bli norm och tillämpas i samtliga fall där ett test inte framstår som uppenbart obehövligt.

Barn ska i så stor utsträckning som möjligt leva tillsammans med sina föräldrar. Det är viktigt att motverka familjeseparationer. För att minska incitamenten för familjer att skicka iväg sina barn på riskfyllda resor ska dock familjeåterförening där minderåriga är inblandade ske i hemlandet eller i ett tredjeland där familj finns. Migrationsverket ska i större utsträckning utreda om det är förenligt med barnets bästa att återförening sker i Sverige. När ett barn är anknytningsperson bör det alltid göras en särskild prövning av om den utlänning som vill återförenas med barnet kan komma att inverka menligt på barnets utveckling.

Det bör införas särskilda och förenklade regler för återvandrande svenska medborgares familjer. Kravet på att anknytningspersonen måste ha arbete och bostad i Sverige samtidigt som den anhörige ska ansöka om tillståndet i hemlandet kan i praktiken leda till att en familj splittras i flera månader. Åtgärder för att minska de svårigheter som dessa familjer drabbas av bör utredas skyndsamt.

Slutligen bör en utvidgning av möjligheterna till anhöriginvandring utredas i fall som gäller personer som söker uppehållstillstånd i behov av särskild tillsyn och som återoppar anknytning till en person vilken utgör närmaste levande släkting i rakt uppåt- eller nedåtstigande led eller sidledes samt kan åta sig fullt försörjningsansvar.

2. Uppskjuten invandringsprövning, punkt 2 (SD, KD)

av David Lång (SD), Mattias Bäckström Johansson (SD), Tobias Andersson (SD) och Camilla Brodin (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2019/20:2988 av Hans Eklind m.fl. (KD) yrkande 25 och

2019/20:3050 av Paula Bieler m.fl. (SD) yrkande 3 och

avslår motion

2019/20:155 av Ola Johansson och Helena Vilhelmsson (båda C) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Den s.k. tvåårsregeln kom till för att förhindra skenäktenskap. Dessvärre visade det sig att kvinnor som hade misshandlats av sin partner försattes i en

tvångssituation. Regeln medförde att de ställdes inför valet mellan att fortsätta att utstå psykisk eller fysisk misshandel och att bli utvisade från Sverige. Lagen kom därför att ändras. I dag kan en person som har utsatts för våld eller någon annan allvarlig kränkning under förhållandet, och som av det skälet har lämnat relationen, beviljas fortsatt uppehållstillstånd även om förhållandet har upphört innan två år förflutit. Lagändringen har dock inte förbättrat situationen för kvinnor i avsedd omfattning. Bland annat krävs att sammanboendet inte har varit helt kortvarigt och att förhållandet från början har varit seriöst för att hänsyn ska kunna tas till att kvinnans uppbrott skett på grund av våld.

För att komma till rätta med detta problem behöver bl.a. följande åtgärder vidtas. Vid utredningen av om det finns skäl att misstänka att en anknytningsperson kan komma att förgripa sig på en sökande bör utdrag ur brottsregistret begäras in för anknytningspersonen. Sökande bör muntligen informeras om anknytningspersoners eventuella förekomst i brottsregistret samt upplysas om sina rättigheter och om tvåårsregeln. Vidare bör en kontroll utifrån folkbokföringen och Migrationsverkets register göras. Det kan ge en bild av om någon tidigare har ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till personen i fråga.

3. Försörjningskrav vid anhöriginvandring, punkt 3 (SD)

av David Lång (SD), Mattias Bäckström Johansson (SD) och Tobias Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2019/20:3050 av Paula Bieler m.fl. (SD) yrkande 1 och

2019/20:3051 av Paula Bieler m.fl. (SD) yrkande 33 och
avslår motion

2019/20:3059 av Fredrik Schulte (M) yrkande 4.

Ställningstagande

De försörjningskrav som uppställs i tillfälliga lagen bör permanentas och alla kvarvarande undantag utom det som gäller minderåriga anknytningspersoner bör tas bort. Reglerna bör dessutom skärpas ytterligare. För det första ska anknytningspersoner kunna uppvisa en stabil inkomst under en längre tid. Inkomsten får inte bestå av bidrag eller ersättning från en subventionerad anställning. För det andra ska den nödvändiga inkomsten, det s.k. förbehålls-

beloppet, höjas med hälften. För det tredje bör det krävas att anknytningspersonen har en heltäckande sjukförsäkring i enlighet med vad som rekommenderas i familjeåterförningsdirektivet.

Särskilda yttranden

1. Anhöriginvandring, punkt 1 (M)

Betty Malmberg (M), Josefin Malmqvist (M), Lotta Olsson (M) och Niklas Wykman (M) anför:

I kommittémotion 2019/20:3301 förordade Moderaterna ett strikt regelverk för anhöriginvandring med skarpa försörjningskrav. Vi vände oss särskilt emot de utökade möjligheter till anhöriginvandring som infördes 2019 och betonade vikten av en migrationspolitik som tar hänsyn till de gångna årens stora flyktingmottagande samt de omfattande integrationsproblem som landet står inför. Motionen har redan behandlats i samband med budgetbehandlingen i höstas. Mot denna bakgrund och med beaktande av att den parlamentariskt sammansatta kommitténs arbete alltjämt pågår lämnar vi i detta ärende ett särskilt yttrande. Vi vidhåller givetvis de synpunkter som fördes fram i motionen och i vårt särskilda yttrande i betänkande 2019/20:SfU4, och vi kommer att noga följa de aktuella frågorna och återkomma med förslag när det finns anledning till det.

2. Anhöriginvandring, punkt 1 (V)

Christina Høj Larsen (V) anför:

Med anledning av det arbete som pågår bl.a. i den parlamentariska kommittén har Vänsterpartiet valt att inte lägga fram partiets flyktingpolitiska förslag under allmänna motionstiden 2019/20. Förslagen, bl.a. om anhöriginvandring, presenteras närmare i motion 2018/19:297 En mänsklig och rättssäker flyktingpolitik.

Anhöriginvandring utgör en av få lagliga vägar till Sverige för människor på flykt. Genom tillfälliga lagen har den vägen begränsats avsevärt. Om fler familjer på flykt skulle tillåtas att återförenas, skulle det innebära att många människor inte behövde ta den livsfarliga vägen över Medelhavet.

Att få bo ihop med sin familj är en mänsklig rättighet som har starkt skydd i internationella konventioner. Rätten till familjeåterförening bör utvidgas. Vi vill ta bort 18-årsgränsen för familjeåterförening och återinföra den s.k. sista-länken-bestämmelsen som innebar att om en enda familjemedlem var kvar i hemlandet kunde denne beviljas uppehållstillstånd för att komma till Sverige och leva med den övriga familjen här. Vidare bör det försörjningskrav som infördes genom tillfälliga lagen slopas. Vi vill också möjliggöra för anhöriginvandring vid s.k. snabba anknytningar, i syfte att möjliggöra familjeåterförening för exempelvis hbtq-personer och hedersutsatta som inte har kunnat leva öppet med sina förhållanden i hemlandet. Den tvåårsregel vid brutna relationer – som innebär att man för att behålla sitt uppehållstillstånd måste stanna kvar i relationen trots att våld förekommer – utvidgades genom

tillfälliga lagen till att i praktiken omfatta fem år. Dessutom togs undantaget för fall där det har förekommit våld eller handlingar som inneburit en allvarlig kränkning bort. Vänsterpartiet är mycket kritiskt till detta beslut och menar att vi genast måste återgå till den tidigare ordningen.

Slutligen anser vi att regeringen bör göra mer för att rätten till familjeåterförening ska garanteras i praktiken. Det måste bli lättare att ansöka om familjeåterförening vid utlandsmyndigheterna, och tillräckliga resurser ska avsättas för detta ändamål.

3. Anhöriginvandring, punkt 1 (KD)

Camilla Brodin (KD) anför:

Eftersom Kristdemokraterna i detta ärende inte har motionsyrkanden om bl.a. försörjningskrav för familjeåterförening kan vi inte följa upp denna fråga genom en reservation. Huvuddragen i vår politik är dock följande. I Sverige öppnades möjligheten till familjeåterförening upp för alternativt skyddsbehövande i juni 2019. Tidsbegränsade uppehållstillstånd med möjlighet till familjeåterförening är också en av de frågor som Kristdemokraterna driver i den parlamentariska migrationskommittén. Familjesammanhållningen ska värnas varför regelverket bör utformas för att minska familjesplittring, samtidigt som familjer som splittrats måste kunna återförenas. Detta är även en integrationsfråga, eftersom det är bättre att den som har kommit till Sverige kan fokusera på att så fort som möjligt etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället, i stället för att oroa sig för sina anhöriga. När det gäller försörjningskravet vid familjeåterförening bör möjligheten till undantag begränsas till att gälla anknytningspersonens egna barn under 18 år. Förslaget skulle minska incitamenten att skicka barn på livsfarliga resor till Sverige i syfte att säkra uppehållet för resten av familjen. Regelverket kring familjeåterförening måste därutöver utformas på ett sådant sätt att Sverige lever upp till barnkonventionen och andra relevanta internationella konventioner.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

2019/20:155 av Ola Johansson och Helena Vilhelmsson (båda C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda ett avskaffande av den s.k. tvåårsregeln och därmed underlätta för kvinnor som lämnat sin make att få ett permanent uppehållstillstånd tidigare och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska verka för bättre samordning mellan ansvariga myndigheter – ett aktivt samarbete mellan länsstyrelser, Migrationsverket, kommuner, landsting och kvinnojourer – så att nolltolerans mot våld mot kvinnor ska gälla alla kvinnor i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:607 av Mikael Eskilandersson m.fl. (SD):

19. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att som ett led i arbetet med att förhindra tvångsäktenskap, med inspiration av den danska 24-årsregeln, införa en begränsning för anhöriginvandring och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:2988 av Hans Eklind m.fl. (KD):

25. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kvinnor som kränks eller riskerar att kränkas under tiden för den s.k. tvåårsregeln och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3050 av Paula Bieler m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skärpta försörjningskrav på anknytningspersonen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stoppa missbruk av anhöriginvandring och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skydd för utsatta personer och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om särskilt skydd för barn i anknytningsärenden och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att som ett led i arbetet med att förhindra tvångsäktenskap, med inspiration av den

- danska 24-årsregeln, införa en begränsning för anhöriginvandring och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om utökade DNA-tester för att styrka släktskap och tillkännager detta för regeringen.
 7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om oanmälda hembesök i fråga om anhöriginvandring och tillkännager detta för regeringen.
 8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om återförening i hemland eller tredje land och tillkännager detta för regeringen.
 9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om närmsta levande släkting och tillkännager detta för regeringen.
 10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om särskilda förenklade regler för återvandrande svenska medborgares familjer och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3051 av Paula Bieler m.fl. (SD):

33. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om familjeåterförening och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3059 av Fredrik Schulte (M):

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att försörjningskravet för anhöriginvandring ska omfatta samtliga svenska medborgare samt de som har uppehållsrätt i Sverige och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3118 av Ebba Hermansson m.fl. (SD):

12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en 24-årsregel med inspiration av dansk modell och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3119 av Jimmie Åkesson m.fl. (SD):

20. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en hållbar och självförsörjande anhöriginvandring och tillkännager detta för regeringen.