

Diarienummer: DO 2025/6744
Handling: 2025.59587

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Skärpta villkor för anhöriginvandring (SOU 2025:95)

Sammanfattning

Diskrimineringsombudsmannen (DO) ser att utredningens förslag riskerar att öka klyftan mellan svenska medborgare och andra som lever i Sverige då fler och fler hinder för lika rättigheter och möjligheter ställs upp för personer som invandrar till Sverige. Det medför också ökade risker för diskriminerande effekter. Vidare konstaterar DO att denna utredning, och flera andra aktuella utredningar på migrationsområdet, lämnar förslag som ytterligare försämrar levnadsvillkoren för många personer som lever i landet.

DO avstyrker de skärpta kraven för att vara anknytningsperson, införandet av krav på försörjning vid upprepade ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning, samt utökad användning av DNA-analys i anknytningsärenden. Vidare ser DO risker med de skärpta kraven kring vilka som kan ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Därtill menar DO att förslagen riskerar att strida mot barnkonventionen och att de kommer få långtgående negativa effekter för barn om de införs.

Inledande synpunkter

DO kan konstatera att utredningen lämnar förslag som ytterligare riskerar att öka ojämlikheter och skillnaden i levnadsvillkor för svenska medborgare, nordiska medborgare och personer med permanent uppehållsrätt (dvs. EU/EES-medborgare som vistats länge i Sverige) respektive individer utan denna status. Förändringarna sker främst genom att försämrade förutsättningar till anhöriginvandring knyts till individer med tillfälliga uppehållstillstånd, vilket enligt SOU 2025:31 föreslås bli huvudregel för individer som inte är svenska eller nordiska medborgare eller personer med permanent uppehållsrätt (se exempelvis förslag 6.2.1, 6.2.2, 6.2.3 och 7.2.4). Även en större skillnad i villkor mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande föreslås, exempelvis väntetid för att ansöka om

anhöriginvandring som alternativt skyddsbehövande (förslag 6.2.1). Fler och fler hinder för lika rättigheter och möjligheter ställs upp för de som inte är svenska medborgare, nordiska medborgare eller personer med permanent uppehållsrätt. DO bedömer att förslagen sammantaget medför ökade risker för diskriminerande effekter för bland annat personer med viss etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning, kvinnor, personer med funktionsnedsättning, hbtqi-personer, barn och äldre.

Krav på att vara anknytningsperson

Många av de förslag som utredningen lämnar bygger vidare på de förslag som utredningen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31) gett. De förändringarna är ännu inte beslutade av riksdagen. Om de förslag som innebär att fler grupper inte får permanenta uppehållstillstånd införs, kommer förändringarna även påverka deras anhöriga vid anhöriginvandring, då deras uppehållstillstånd inte kan löpa längre än anknytningspersonens. Det är därför troligt att de anhöriga, likt anknytningspersoner med tidsbegränsade uppehållstillstånd, riskerar att få sämre möjligheter att delta i samhällslivet och att deras hälsa påverkas negativt.

Det föreslagna kravet på att personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd för att kunna vara anknytningsperson, medför ökade risker för skönsmässiga bedömningar. Kravet innebär att en framåtsyftande bedömning ska göras kring hur troligt det är att den aktuella grunden för uppehållstillstånd kvarstår vid det kommande förlängningstillfället. Här finns en ökad risk för skönsmässiga bedömningar vilket ökar risken för diskriminering¹.

DO avstyrker förslaget om införandet av en väntetid om två år vid anknytningsärenden för vissa grupper (förslag 6.2.1). Utredningen föreslår en ordning där vissa personer, till exempel de som beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande² ska behöva vänta längre än andra på att kvalificera sig för att vara anknytningsperson. Det

¹ DO kan i likhet med forskning konstatera att i takt med att det skönsmässiga utrymmet i myndighetsutövning ökar, så ökar även risken för diskriminering. Se exempelvis Hussénus, Klara (2022) Social assistance assessments of couple households: A vignette study on applicants' ethnicity and gendered family roles. *International Journal of Social Welfare*, nr. 31:1, s. 66–76.

² Alternativt skyddsbehövande är en person som har ansökt om asyl och fått uppehållstillstånd i Sverige på grund av att hen i sitt hemland riskerar att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löper stor risk att skadas på grund av väpnad konflikt.

betyder att de får vänta längre än andra innan de får möjlighet att återförenas med sin familj, vilket medför hinder för lika tillgång till rätten till privat- och familjeliv. Det kan också förväntas att det för flertalet individer även kan leda till sämre hälsa. Vissa grupper undantas från väntetiden, men här saknas ett uttryckligt undantag för barn. I det fall regeringen går vidare med förslaget om 2 års väntetid för vissa grupper bör ett uttryckligt undantag från väntetiden införas i alla fall där ansökningar rör barn.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Utredningen föreslår att dagens möjlighet till anhöriginvandring för blivande makar eller sambos ska tas bort för nästan alla. DO välkomnar förslaget om en ventil för att erkänna och möjliggöra anhöriginvandring för de relationer där paret inte kunnat leva tillsammans i hemlandet då det inte varit möjligt på grund av att förhållandet inte accepterats i hemlandet (förslag 6.2.3). DO föreslår dock att bestämmelsen ska förtydligas. I utredningen nämns främst att regleringen, om inte ventilbestämmelsen införs, kan ge orimliga konsekvenser för samkönade par. Ventilbestämmelsen gör att möjligheten till familjeåterförening fortsatt blir neutral i förhållande till kön och sexuell läggning.

Statskontorets analys³ av den rättsliga kvalitén i asylprocessen visar att hbtqi- och konvertitärenden är svåra att pröva på ett enhetligt och rättssäkert sätt. Det har bland annat att göra med att dessa ärenden ofta kräver svåra bedömningar av individers känslor och inre förändringsprocesser. Även Migrationsverkets tre tematiska uppföljningar har visat på brister i utredningar och bedömningar av hbtqi- och konvertitärenden. I samband med DO:s dialoger med organisationer kopplade till diskrimineringsgrunderna könsöverskridande identitet och uttryck samt sexuell läggning, har det också framkommit omfattande kritik av den rättsliga kvalitén i Migrationsverkets utredningar och bedömningar i asylärenden som rör hbtqi-personer. Bland annat har RFSL redogjort för en rättsutredning⁴ som visar på allvarliga brister i Migrationsverkets handläggning gällande rättssäkerhet, trovärdighetsbedömningar och efterlevnad av internationella konventioner. När Migrationsverket, i enlighet med utredningens förslag, ska bedöma om relationen varit

³ Statskontoret, 2024:14 Många öar små - Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen (2024).

⁴ RFSL, Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden – En uppföljning av rättsutredningen (2023).

etablerad i hemlandet och om det inte varit möjligt att leva tillsammans i hemlandet på grund av att förhållandet inte accepterats, finns risk för brister liknande de Statskontoret påpekat gällande den rättsliga kvalitén. Det medför också risker för skönsmässiga bedömningar vilket ökar risken för diskriminering.

DO vill också framhålla att det för långt fler än samkönade par kan vara omöjligt att leva tillsammans i hemlandet på grund av att relationen inte anses vara socialt accepterad i det samhället. Det kan exempelvis röra konvertiter, par med olika religion, trosuppfattning eller etnisk tillhörighet, par där någon har en funktionsnedsättning, par där någon är transperson eller par som lever i en hederskontext.

För att minska risken för diskriminering och hinder för lika rättigheter och möjligheter, föreslår DO att det i förslaget eller dess förarbeten tydliggörs att bestämmelsen även omfattar nämnda situationer då ett par inte kunnat leva tillsammans i hemlandet, då det inte varit möjligt på grund av att förhållandet inte accepterats i hemlandet.

Utredningen föreslår att anhörigkretsen vid arbetskraftsinvandring ska begränsas så att endast make, sambo och barn under 18 år omfattas (förslag 12.2.2). De som tidigare omfattats, men nu föreslås utelämnas, är släktingar i rakt nedåtstigande led från anknytningspersonen eller dennes make/sambo som är beroende av någon av dem för sin försörjning. Begränsningen kan leda till ökade hinder för lika rättigheter och möjligheter för personer med funktionsnedsättning, då de generellt sett kan ha svårare att klara sin egen försörjning än personer utan funktionsnedsättning.

Försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring

DO avstyrker förslaget om att försörjningskrav sätts upp som villkor vid bedömning om förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning (förslag 8.7.3).

Förslaget om försörjningskrav vid ansökan om förnyat uppehållstillstånd medför att kvinnor i högre grad än män kan ha svårigheter att uppfylla kravet, eftersom medianinkomsten för kvinnor är lägre än för män. Därmed kan kvinnors anhöriga i större utsträckning komma att nekas förnyat uppehållstillstånd på grund av anknytning. Förslaget kan även medföra hinder för andra grupper som också har svårare att uppfylla försörjningskravet, så som personer med funktionsnedsättning, unga, äldre och hbtqi-personer.

Vidare menar DO att försörjningskravet kan leda till att individer med kortare uppehållstillstånd måste ut på arbetsmarknaden till varje pris, med lönedumpning och sämre villkor som följd. Det kan också leda till att arbetstagare av rädsla för att inte klara försörjningskravet, blir fast hos oseriösa arbetsgivare eller behöver arbeta mer än heltid för att klara kravet. För den enskilda kan denna situation öka risken att bli utsatt för diskriminering, och leda till sämre hälsa samt hinder för integration och deltagande i samhällslivet.

Enligt utredningens förslag ska det finnas ett generellt utrymme att göra undantag från försörjningskravet, till exempel i de fall där anknypningspersonen haft arbete under längre tid, men nyligen blivit av med jobbet eller tillfälligt har lägre inkomster i samband med föräldraledighet. Utredningen föreslår dock att den generella möjligheten till undantag inte ska gälla fullt ut för alla grupper. Personer som anhöriginvandrar till en blivande make eller sambo, föreslås få svårare att åberopa undantaget från försörjningskravet (förslag 8.7.2). De som berörs är enligt utredningen främst samkönade par då de utgör den grupp som framöver kan nyttja regeln om anhöriginvandring för blivande make eller sambo. Att samkönade par, i enlighet med förslaget, inte ska medges undantag från försörjningskravet på samma premisser som andra par, medför ökade risker för diskriminerande effekter av skäl som har samband med sexuell läggning, kön och könsidentitet eller uttryck.

Förslag rörande barn och unga vuxna

DO avstyrker att det i ärenden rörande barn som idag omfattas av rätten till familjeåterförening framöver endast ska ges en möjlighet till familjeåterförening för vissa grupper (förslag 7.2.1). Som tidigare lyfts avstyrker DO även att det för alternativt skyddsbehövande införs en väntetid innan ansökan om anhöriginvandring kan lämnas in (förslag 6.2.1).

Dessa två försämringar, med långtgående konsekvenser för de enskilda barnen, föreslås för barn som är alternativt skyddsbehövande eller har föräldrar som är det. Förändringarna innebär att regleringen av familjeåterförening blir fakultativ, det vill säga att det framöver ska vara en möjlighet i stället för en rättighet (förslag 7.2.1), samt att det för barn till föräldrar som är alternativt skyddsbehövande införs en väntetid innan ansökan om anhöriginvandring kan lämnas in (förslag 6.2.1). Den tvååriga väntetiden kan antas ha mer långtgående effekter för ett barn än för en vuxen då mindre barn kan få svårigheter att minnas sina föräldrar. Barns uppfattning av tid är också annorlunda än vuxnas och två år är en lång tid för ett barn.

Förslaget om försörjningskrav vid förnyad ansökan om uppehållstillstånd vid anhöriginvandring (förslag 8.7.3) omfattar även ansökningar där barn berörs. Utredningen skriver förvisso att förutsättningarna för att göra undantag från kravet vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd som utgångspunkt bör vara större i fall som berör barn. Men det visar också att försörjningskravet kan leda till att barn och föräldrar som återförenats i Sverige kan behöva splittras igen. Förslagen kan därmed inte anses ligga i linje med barnets bästa utifrån barnkonventionen.

DO ser risker för ökade hinder för lika rättigheter och möjligheter gällande barnens och deras anhörigas rätt till privat- och familjeliv. Enligt barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro (artikel 2.2). Eftersom DO bedömer att kravet om försörjningsstöd vid förnyad ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning medför risker för diskriminering samt kan utgöra hinder för lika rättigheter och möjligheter för vissa grupper, bör Sverige i enlighet med barnkonventionens artikel 2.2 vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas i denna situation.

Enligt barnkonventionen ska konventionsstaterna säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja (artikel 9.1). I enlighet med detta ska också ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat i familjeåterföreningssyfte behandlas på ett positivt, humant och skyndsamt sätt av konventionsstaterna (artikel 10.1).

Sverige har fått kritik från Kommittén för barnets rättigheter⁵ och uppmanas att skärpa åtgärderna för att säkerställa att i första hand beakta barnets bästa för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter i alla asylprocesser (CRC 43 a). Kommittén uppmanar även Sverige att underlätta för barn att återförenas med sina familjer, bland annat genom att avskaffa försörjningskravet och tidsgränsen på tre månader för ansökningar som lämnats av en familjemedlem som har beviljats uppehållstillstånd (CRC 43 e). Mot denna bakgrund menar DO att förslagen riskerar att strida mot barnkonventionen och att det kommer få långtgående negativa effekter för barn om förslagen genomförs.

⁵ Kommittén för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6-7.

DO ser risker med att en ung vuxen som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning som barn vid förlängningsärendet, för att kunna få uppehållstillstånd som anhörig till sin förälder, fortsatt behöver ingå i samma hushåll samt att det ska finnas ett särskilt beroendeförhållande. DO menar att det kan inverka hindrande på den unges rättigheter och möjligheter till ett privatliv att behöva bo kvar hemma samt kvarstå i en beroendesituation till sina föräldrar för att få fortsatt uppehållstillstånd.

DO avstyrker förslaget gällande de skärpta kraven för uppehållstillstånd för föräldrar till barn som lever i Sverige (förslag 7.2.6). Förslaget innebär att föräldrar som idag kan få uppehållstillstånd för att inleda en familjerelation till barnet framöver, inte ska ha den möjligheten. Förslaget innebär en inskränkning av barns rätt att inleda ett familjeliv med sin förälder.

När en anknytningsgrundande relation upphör

Möjligheten att stanna i Sverige efter att en anknytningsgrundande relation upphört föreslås minska (förslag 7.2.7). Ett undantag för individer som lämnar sin relation på grund av våld i relationen finns dock kvar (förslag 7.2.8). DO är trots undantaget bekymrade över förslaget då en mycket liten del av de kvinnor som befinner sig i destruktiva relationer lämnar sina relationer och har kontakt med myndigheter för att dokumentera det våld som skett i relationen.

DNA-analys för att bevisa släktskap

DO avstyrker förslaget om en utökad användning av DNA-analys inom anhörigärenden. Utredningens förslag innebär att DNA-analys kan komma att användas i fler anknytningsärenden då det sker en utvidgning av gruppen som omfattas. Grundregeln föreslås vara att DNA-analys endast ska användas när den dokumentation för släktskap som den enskilde tillhandahåller inte är av sådan kvalitet att Migrationsverket accepterar den eller tvivlar på dess riktighet (förslag 11.5.1). Det erbjuds då en möjlighet att genomgå DNA-analys för att påvisa eller avskriva biologiskt släktskap. Insatsen är frivillig men DO menar att nivån av frivillighet kan ifrågasättas då åtgärden endast ska sättas in när övriga underlag inte räcker för uppehållstillstånd. I praktiken kommer dokumentation från vissa länder och regioner alltid accepteras medan andra mer regelmässigt kommer nekas. Med det följer att personer från vissa länder, och därmed i förlängningen med vissa etniska tillhörigheter, kommer att behöva genomgå DNA-analyser i större utsträckning än andra. DO anser att en sådan utveckling är problematiskt utifrån ett likabehandlingsperspektiv.

DO vill framhålla att förslaget kan få omfattande konsekvenser för barn som i hemlandet ingått i familjegemenskapen utan att vara biologiska barn till de personer som de betraktar som sina föräldrar, och som inte heller är formellt adopterade, samt barn i familjekonstellationer där osanningar kring biologiskt föräldraskap har förekommit. Då ena parten i ett samkönat par, och transpersoner som blir föräldrar ofta saknar genetisk koppling till sitt barn finns också en risk att dessa grupper drabbas hårdare. Detta är problematiskt utifrån såväl ett barn- som likabehandlingsperspektiv.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Lars Arrhenius efter föredragning av utredaren Mire Åsell. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Cecilia Narby, sektionschefen Lars Lindgren, strategiska rådgivaren Anna Ericsson och experten Tarik Qureshi deltagit.

Lars Arrhenius