

Dnr Ju2025/01907

Till:
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
ju.L7@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet; Skärpta villkor för anhörginvandring (SOU 2025:95)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Skärpta villkor för anhörginvandring (SOU 2025:95) och vill med anledning av detta framföra följande, i för Svenska Röda Korset relevanta delar.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets huvudsynpunkter

- Svenska Röda Korset *tillstyrker* förslaget att regleringen om vem som kan vara anknytningsperson ska ges en mer generell utformning såtillvida att något krav på att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ha beviljats på någon särskilt angiven grund inte ska ställas upp. Samtidigt kvarstår risken att föräldrar i praktiken hindras från att utgöra anknytningspersoner till sina medsökande barn på grund av korta och tidsbegränsade tillståndstider samt med beaktande av de långa handläggningstiderna.
- Svenska Röda Korset *välkomnar* förslagen som stärker möjligheterna till familjeåterförening för barn med skyddsskäl.
- Svenska Röda Korset *avstyrker* förslaget om en tvåårig väntetid, då den riskerar leda till långvariga familjeseparationer med negativ påverkan både på individ- och samhällsnivå som följd. Vidare ser vi att undantagen vid ”särskilda skäl” riskerar att bli verkningslösa och

att bestämmelsen måste ges en betydligt bredare och tydligare utformning så att barnets bästa och familjens enhet får ett verkligt genomslag i prövningen.

- Svenska Röda Korset *avstyrker* att regleringen för familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande, inklusive ensamkommande barn, ges en fakultativ utformning, eftersom detta riskerar att leda till diskriminerande behandling av barn, rättsosäkerhet, längre familjeseparationer och sämre förutsättningar för etablering och integration. Detta i strid med både EU-rättens intentioner och Barnkonventionens krav på likvärdigt skydd för alla barn.
- Svenska Röda Korset *avstyrker* förslaget att knyta rätten till uppehållstillstånd för icke-gemensamma barn till juridisk vårdnad, då krav på vårdnadsdokumentation är svårt eller omöjligt att uppfylla i många länder, särskilt för kvinnor. Detta riskerar leda till orimliga och rättsosäkra utfall som inte kan hanteras genom en ventilbestämmelse.
- Svenska Röda Korset *avstyrker* den föreslagna begränsningen av möjligheten till uppehållstillstånd för blivande make eller sambo. Lydelsen riskerar bland annat att utesluta par som av tvingande skäl inte kunnat leva tillsammans, varför den föreslagna utformningen av bestämmelsen inte säkerställer en rättvis, förutsägbar och icke-diskriminerande tillämpning.
- Svenska Röda Korset *välkomnar* att regleringen som möjliggör uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen behålls och *tillstyrker* att bestämmelsen anpassas för att fungera bättre vid förlängningsansökningar, särskilt för unga vuxna som kommit till Sverige som barn.
- Svenska Röda Korset *välkomnar* förslaget att ventilbestämmelsen om synnerliga skäl ska finnas kvar och ställer sig *positiv* till en möjlig utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde. Vi vill dock

understryka att ventilbestämmelsen idag tillämpas mycket restriktivt, varför det faktiska genomslaget har kommit att bli mycket begränsat.

- Svenska Röda Korset, vars evidens visar att lagstiftarens uttalade syfte med försörjningskravet – att främja integration – i praktiken motverkar goda förutsättningar för etablering, *välkomnar* att utredningen inte föreslår en skärpning av försörjningskravet genom högre referensbelopp.
- Svenska Röda Korset *välkomnar* förslaget att det i ärenden som avser anknytningspersonens make, sambo eller barn även fortsatt ska vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet om det finns ”särskilda skäl”.
- Svenska Röda Korset *avstyrker* att undantaget för blivande make eller sambo som huvudregel ska begränsas till ”synnerliga skäl”. Utöver att vi ser att beviskravet ”särskilda skäl” nästintill aldrig anses uppfyllt, riskerar förslagets utformning att utesluta personer som inte kunnat sammanleva i hemlandet på grund av andra tvingande omständigheter som inte beror på att förhållandet inte har accepterats.
- Svenska Röda Korset *avstyrker* förslaget att försörjningskravet även ska tillämpas vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd då förslaget riskerar medföra en yrkesmässig inlåsningseffekt samt bidra till en ökad otrygghet, psykosocial belastning för enskilda och försämrad möjlighet till etablering och integration. Förslaget riskerar vidare att förstärka könsrelaterade ojämlikheter, särskilt för kvinnor som redan ofta bär ett större omsorgsansvar i hushållet.
- Svenska Röda Korset *delar* utredningens ståndpunkt att det även vid prövningen av fortsatt uppehållstillstånd ska finnas möjligheter till undantag från försörjningskravet men befarar att detta i praktiken kommer ge upphov till komplicerade överväganden och därtill tillämpas alltför rigoröst.

- Svenska Röda Korset *avstyrker* utredningens förslag att inte införa någon lagstadgad bortre tidsgräns för försörjningskravet då avsaknaden av en sådan kan ge upphov till familjesplittring, psykisk ohälsa och sämre förutsättningar för etablering och integration under en mycket lång tid.
- Svenska Röda Korset *välkomnar* att DNA-analyser i anknytningsärenden även fortsatt ska bygga på frivillighet och *tillstyrker* att kostnaden alltså ska vila på staten. I praktiken kan detta dock medföra ännu längre handläggningstider och avsevärt försvåra processen för familjemedlemmar som befinner sig i ett land där det saknas svensk ambassad med kapacitet att utföra ett DNA-prov.
- Svenska Röda Korset *välkomnar* att den föreslagna tvååriga väntetiden inte ska tillämpas i ärenden som inlets hos Migrationsverket före ikraftträdandet men *avstyrker* att de nya reglerna i övrigt, förutom ett par uppräknade undantag, kommer att gälla utan övergångsbestämmelser.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Inom ramen för det uppdraget arbetar Svenska Röda Korset bland annat för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer. Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av arbete för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. Vi finns med från flyktens början i konflikt och katastrof, längs flyktens väg, till ankomsten i Sverige, asylprocessen och etableringen i samhället. Vi har under lång tid varit en aktiv del av och nära följt den svenska migrations- och asylnpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och

global nivå. Vår verksamhet inom migrationsområdet är således både djupt specialiserat och har en stor bredd. Arbetet är behovsbaserat och målgruppen är personer i behov av skydd och migranter i särskild utsatthet.

Svenska Röda Korset som organisation har lång erfarenhet av arbete med familjeåterförening. Vår erfarenhet visar att när familjeåterförening försvåras och i vissa fall omöjliggörs tvingas fler människor utsätta sig för stora risker, exempelvis i hemlandet, tredje land eller genom att bege sig ut på farliga resor. Familjeåterförening är en av de få säkra och lagliga vägar som finns in i Europa för människor i behov av skydd och rätten till familjeliv är en grundläggande mänsklig rättighet. Även inom den globala Röda Korsrörelsen finns det ett omfattande arbete kopplat till familjeåterförening. En ny rapport från Brittiska Röda Korset lyfter fram hur viktig möjligheten till familjeåterförening är för flyktingar och migranter.¹ Rapporten visar bland annat att familjeseparation allvarligt kan försvåra möjligheten till etablering eftersom oron för anhöriga – som ofta fortfarande befinner sig i fara – tar över vardagen. Många familjemedlemmar, särskilt barn, lever kvar i osäkra och hotfulla situationer medan de väntar på beslut samtidigt som andra känt sig tvingade att ta farliga vägar för att kunna återförenas. Rapporten visar att en trygg återförening stärker både psykisk hälsa och framtidstro, skapar den stabilitet som krävs för att planera långsiktigt och ger människor möjlighet att fokusera på arbete och utbildning.

Förevarande utrednings sista svarsdag är den 18 december 2025. Den 6 oktober 2025 meddelande emellertid regeringen och Sverigedemokraterna att man avser gå vidare med de förslag som går i skärpande riktning gällande anhöriginvandring. Det gäller bland annat införande av en väntetid på två år och en begränsning av anhörigkretsen. Vidare meddelades att man också är

¹ [I 'Returned to Life' - British Red Cross report on Refugee Family Reunion, 2025](#)

överens om att ta fram förslag på ytterligare skärpningar i förhållande till utredningens förslag på försörjningskrav.

Svenska Röda Korset ställer sig kritisk till att samarbetspartierna valt att gå vidare med förslagen innan remissinstansernas synpunkter har inhämtats. Remissförfarandet finns till för att berörda myndigheter, organisationer och andra aktörer ska kunna ge sin bedömning av möjliga konsekvenser och brister i ett förslag. Processen syftar till att stärka beslutsunderlaget, belysa aspekter som utredningen eventuellt inte uppmärksammat och säkerställa att den framtida lagstiftningen fungerar i praktiken och vilar på demokratisk grund. Det är därmed önskvärt att denna process inväntas.

Förslaget i korthet

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av det svenska regelverket för anhöriginvandring i syfte att, enligt kommittédirektivet, åstadkomma en restriktiv och ändamålsenlig reglering. I uppdraget har bland annat ingått att ta ställning till hur möjligheterna att vara anknytningsperson kan begränsas för vissa utlänningar, hur anhörigkretsen för uppehållstillstånd på grund av anknytning kan begränsas, föreslå hur försörjningskraven vid anhöriginvandring kan skärpas och ta ställning till hur nuvarande bestämmelser om DNA-analys vid anhöriginvandring bör ändras för att möjliggöra en utökad användning.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

Kapitel 6: Krav för att vara anknytningsperson

Utredningen framhåller regeringens strävan att möjligheterna att vara anknytningsperson för den som har sökt asyl och därefter beviljats uppehållstillstånd i Sverige inte ska vara mer generösa än vad som följer av EU-rätten och av Sveriges internationella åtaganden. Utredningen bedömer därför att det vid utformningen av reglerna i större utsträckning behöver göras

en åtskillnad mellan olika anknytningspersoner utifrån grunden för berörda personers rätt att vistas i Sverige samt att det kan finnas skäl att i vissa avseenden tillämpa särskilda, delvis generösare, regler för anhöriginvandring för svenska medborgare och andra personer med en liknande stark rätt att vistas i Sverige.

Svenska Röda Korset följer det omfattande arbete med parallella utredningar som syftar till att anpassa svensk rätt till EU-rättens miniminivåer, vilket i detta sammanhang främst avser direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet). Att alternativt skyddsbehövande inte formellt omfattas av familjeåterföreningsdirektivet kan enligt Svenska Röda Korset emellertid inte anses innebära att dessa personers rätt att leva med sin familj är mindre viktig, vilket givetvis också gäller för flera andra personkategorier. Vi vill därför betona vikten av rätten till familjeåterförening, oavsett status eller medborgarskap.²

6.2.3 När anknytningspersonen har uppehållstillstånd

Svenska Röda Korset *tillstyrker* förslaget att regleringen om när uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av anknytning till en person med uppehållstillstånd ska ges en mer generell utformning på så sätt att kravet på att tillståndet ska ha beviljats på någon av vissa särskilt angivna grunder utgår. Den föreslagna bestämmelsen innebär en möjlighet att till viss del komma till rätta med den problematik som Svenska Röda Korset lyfte redan i förarbetena till nuvarande utlänningslagen (Prop. 2020/21:191 s. 87); I familjeåterföreningssituationer där en förälder har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett ensamkommande barn i Sverige anses föräldern inte själv kunna vara anknytningsperson till medsökande syskon

² Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210 final).

(anhöriginvandring i senare led). Föräldern beviljas då uppehållstillstånd medan syskonen nekas tillstånd och en fortsatt familjesplittring är ett faktum, oavsett hur föräldern därefter väljer att agera.

Med anledning av ovanstående ansåg Svenska Röda Korset att det fanns behov av en ventil för att bevilja uppehållstillstånd i de undantagsfall där det skulle kunna strida mot ett svenskt konventionsåtagande att en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd som anhörig inte kan vara anknytningsperson. Regeringen hänvisade då till att ventilbestämmelsen i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen om *synnerliga skäl* var tillräcklig samt att det inte fanns behov av ytterligare ändringar när det gäller vem som ska kunna vara anknytningsperson. Bestämmelsen om synnerliga skäl har emellertid kommit att användas i mycket begränsad omfattning i sammanhanget och Svenska Röda Korset *välkomnar* därför utredningens ställningstagande att de aktuella familjerna nu, i vart fall i teorin, kommer att ges en möjlighet till familjeåterförening i enlighet med familjeåterföreningsdirektivet. Detta särskilt då behovet av regler om familjeåterförening för den aktuella gruppen sannolikt kommer att öka om förslaget om utmönstring av möjligheten till permanent uppehållstillstånd för vissa grupper och deras anhöriga genomförs.

I praktiken ser dock Svenska Röda Korset att dessa föräldrar ändå i övervägande fall inte kommer att kunna utgöra anknytningspersoner till sina medföljande barn, då längden på föräldrarnas uppehållstillstånd många gånger understiger ett år. Detta beror på att det tillstånd som föräldrarna själva beviljas ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen när hen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Mot bakgrund av de långa handläggningstider som generellt råder i dessa typer av ärenden samt då tidsbegränsade tillstånd är norm, ser Svenska Röda Korset därmed en stor risk att de allra flesta föräldrar kommer att beviljas

tillstånd kortare än ett år, vilket kommer att utesluta dem från att utgöra anknytningspersoner till sina medsökande barn.

6.2.4 När anknytningspersonen är ett barn med skyddsskäl

Svenska Röda Korset *tillstyrker* förslaget och instämmer i utredningens bedömning att det – för att Sverige ska kunna uppfylla sina internationella åtaganden – är nödvändigt att svensk rätt även fortsättningsvis ger en uttrycklig möjlighet för ensamkommande skyddsbehövande att kunna återförenas med sina föräldrar. Att kravet på att barnet måste vara ogift lyfts bort är i linje med EU-domstolens praxis³ och förslaget är således en kodifiering av EU-rätten. Svenska Röda Korset *välkomnar* att utredningen väljer att bestämmelsen fortsatt ska omfatta såväl fall när barnet är flykting som fall när barnet är alternativt skyddsbehövande, vilket främjar enhetlighet och säkerställer att barn i liknande situationer ges samma förutsättningar till familjeåterförening.

6.2.5 En väntetid ska som huvudregel gälla vid anhöriginvandring när anknytningspersonen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd

Svenska Röda Korset *avstyrker* utredningens förslag om att som huvudregel införa en tvåårig väntetid innan familjemedlemmar till en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd kan inleda familjeåterföreningsprocessen. Förslagen innebär i praktiken att familjer kommer att behöva leva splittrade under många år, bland annat då den föreslagna väntetiden också måste ses i ljuset av långa handläggningstider, vad avser både asylprocessen och familjeåterföreningsprocessen. Svenska Röda Korset ser med stor oro på en sådan utveckling.

³ EU-domstolen uttalat att en underårig flykting utan medföljande vuxen som är bosatt i en medlemsstat inte måste vara ogift för att få ställning som referensperson för familjeåterförening med sina föräldrar. Av EU-domstolens praxis följer också att bedömningen av anknytningspersonens och sökandens ålder ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten för ansökan om familjeåterförening.

Utredningen lyfter att syftet med förslaget om en väntetid är att säkerställa att familjeåterförening kan ske under goda förhållanden och hänvisar till de riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet som kommissionen publicerade under 2014. I dessa framhålls att medlemsstaterna ska ges möjlighet att försäkra sig om att familjeåterföreningen sker under goda villkor efter att anknytningspersonen har vistats i landet under en tillräckligt lång period för att på så sätt ha uppnått en viss integreringsnivå. Utredningen noterar därefter att när försörjningskravet vid anhöriginvandring infördes gjordes även det av liknande skäl, det vill säga med motiveringen att arbete, språkkunskaper och bostad för den egna familjen bedömdes som avgörande faktorer för en god integration.

Utredningen uppger att man har övervägt vilka förväntade positiva integrationseffekter en väntetid skulle kunna ha i relation till det försörjningskrav som redan gäller, inte minst sett till den tid som det många gånger tar för nyanlända personer att komma i arbete och att redan försörjningskravet därmed i praktiken innebär en väntetid för många personer. Därefter har utredningen beaktat risken för att en uppskjuten möjlighet till familjeåterförening också kan få negativa konsekvenser, även ur ett integrationsperspektiv, då en familjeseparation i olika sammanhang har bedömts kunna innebära emotionella och psykiska belastningar, med sämre förutsättningar för etablering och integrering som följd.

Utredningen framhåller Svenska Röda Korsets rapport *Humanitarian Consequences of Family Separation and People Going Missing*⁴, i vilken vi med hänvisning till forskning visar på att uppskjuten familjeåterförening ofta är förknippad med sämre möjligheter till etablering på arbetsmarknaden, lägre inkomster och att familjer generellt sett har fler sociala kontakter med det omgivande samhället än individer som är ofrivilligt separerade från sina

⁴ [Humanitarian Consequences of Family Separation and People Going Missing, 2019](#)

anhöriga. Resultaten har också presenterats i Svenska Röda Korsets rapporter *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*⁵ och *När lagen skiljer oss åt – Vittnesmål från människor som nekas familjeåterförening på grund av försörjningskravet*⁶ där vi bland annat framhåller att det är kontraproduktivt att försöka skapa goda förutsättningar för etablering och integration genom att lägga ytterligare krav på enskilda, och i många fall redan utsatta, individer. Utifrån Svenska Röda Korsets verksamheter och långa erfarenhet av att arbeta med migrationsfrågor ser vi i stället att begränsade möjligheter till familjeåterförening leder till sämre psykisk hälsa och försvårar och försenar etableringsprocessen. Detta stöds också av forskning på området.⁷ Förevarande förslag strider därmed mot *proportionalitetsprincipen* då det saknas ett rimligt förhållande mellan ingreppet i den enskildes rätt i förhållande till behovet som ska tillgodoses. Därtill kan konstateras att åtgärden med en tvåårig väntetid inte på ett effektivt sätt kan leda till det eftersträlvade målet då det i praktiken riskerar att helt motverka sina egna syften.

Betydelsen av tidsaspekten i fråga om familjesplittring har berörts i målet *Nunez mot Norge* (dom den 28 juni 2011). Målet rörde en kvinna som var mor till två barn som, vid tidpunkten för Europadomstolens dom, var mellan sju och nio år gamla. På grund av tidigare illegal vistelse hade myndigheterna i Norge beslutat att utvisa kvinnan och påföra ett återreseförbud på två år. Europadomstolen konstaterade att utvisningen och det påförda återreseförbudet innebar att barnen skulle vara separerade från modern i två år, vilket domstolen menade utgjorde en i förhållande till barnens ålder mycket lång tid.

⁵ [Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018](#)

⁶ [När lagen skiljer oss åt – Vittnesmål från människor, 2025](#)

⁷ Se bland annat Löbel, L. (2020), "Family separation and refugee mental health – A network perspective".

Migrationsöverdomstolen har i referat MIG 2018:20 kommit till liknande slutsatser. Den tid som familjemedlemmarna i det målet skulle ha tvingats leva separerade om familjeåterförening hade vägrats, det vill säga tiden från separationen till dess den tillfälliga utlänningslagen skulle ha gått ut, ansågs utgöra en lång tid. Migrationsöverdomstolens avgörande, där familjeåterförening beviljades eftersom det ansågs utgöra ett brott mot svenska konventionsåtaganden att vägra detta, kom efter att familjen varit splittrad i ungefär tre år.

Trots utredningens slutsats om att det för många personer med asylrelaterade uppehållstillstånd tar flera år att komma i arbete – vilket i sig innebär en rent praktisk väntetid då försörjningskravet måste uppfyllas – bedömer utredningen att en lagreglerad väntetid ändå har flera fördelar. Framför allt då kravet mer träffsäkert kommer att kunna säkerställa att personer som kommer till Sverige vistas här under en tillräckligt lång tid för att hinna uppnå en viss nivå av integrering innan familjeåterförening äger rum. Svenska Röda Korset vill här framhålla att utredningen inte genom forskning eller annan evidens har kunnat visa på att detta faktiskt skulle kunna bli resultatet. Det hade åtminstone varit värdefullt om utredningen presenterat vilken effekt som uppnåtts i de EU-länder som redan tillämpar en väntetid vid anhöriginvandring. Något sådant redovisas dock inte, vilket måste anses vara en stor brist.

Därtill kommer att utredningens förslag bygger på att Migrationsverket, enligt utredningen, kommer att behöva vidta åtgärder för att säkerställa att handläggningstiderna i de ärenden som omfattas av förslaget håller sig inom författningsreglerad frist. Detta för att inte leda till orimliga konsekvenser för enskilda. Mot bakgrund av senaste årens rekordlånga handläggningstider inom familjeåterföreningsprocessen och den resultatlösa kritik som riktats

mot Migrationsverket både från Justitieombudsmannen⁸ och Justitiekanslern⁹ med anledning av detta, är det enligt Svenska Röda Korset alltför riskabelt att förutsätta att författningsreglerade handläggningstider plötsligt skulle börja hållas. Erfarenheten visar tyvärr det motsatta; bristerna har kvarstått under lång tid utan att åtgärdas, och det finns därför inget som talar för en snabb eller genomgripande förbättring.

Utredningen föreslår vissa lättnader i form av undantag från väntetiden. Att den inte ska gälla om anknytningspersonen är flykting och familjebanden etablerats innan anknytningspersonens inresa i Sverige är en direkt följd av EU-rätten och därmed inte föremål för nationell skönsmässig bedömning. Svenska Röda Korset *välkomnar* dock utredningens förslag om att väntetiden inte ska gälla i ärenden som avser familjeåterförening mellan ett ensamkommande barn och barnets förälder, oavsett anknytningspersonens skyddsstatus. Detta är en ordning som enligt Svenska Röda Korset är helt nödvändig med hänsyn till de allvarliga konsekvenser i form av långa separationer för det ensamma barnet och i vissa fall ett omöjliggörande av familjeåterförening för äldre ensamkommande barn som annars skulle följa.

Utredningen föreslår att undantag från väntetiden ska kunna göras vid "särskilda skäl". Det är enligt Svenska Röda Korset i sig bättre än ett krav på "synnerliga skäl", som innebär en ännu högre tröskel. Samtidigt vill Svenska Röda Korsets framhålla att erfarenheten från vårt omfattande juridiska arbete med familjeåterföreningsärenden visar att bestämmelsen om undantag från försörjningskravet vid särskilda skäl har kommit att tillämpas mycket restriktivt i praktiken. Det har lett till att ett undantag som avsetts fånga upp utsatta grupper har fått ett mycket begränsat genomslag. Vår erfarenhet visar därtill att restriktivt utformade undantagsbestämmelser riskerar att leda till

⁸ [Allvarlig kritik mot Migrationsverket för passiv handläggning av tre ärenden efter att en domstol förelagt myndigheten att avgöra ärendet snarast - JO - Riksdagens Ombudsmän](#)

⁹ [Justitiekanslern - 2024/6800, 2024/7745](#)

ojämlik och oförutsägbar rättstillämpning. Vi ser därför en överhängande risk att undantagsmöjligheten om *särskilda skäl* i praktiken riskerar att bli nästintill verkningslös – särskilt som vägledande praxis från Migrationsöverdomstolen sannolikt kommer att dröja.

Mot ovanstående bakgrund anser Svenska Röda Korset att förslaget om en tvåårig väntetid inte bör genomföras då det innebär ett steg mot ännu längre familjeseparationer med negativ påverkan både på individ- och samhällsnivå som följd. Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget bör undantagsmöjligheterna ges en betydligt bredare och tydligare utformning, så att barnets bästa och familjens enhet får ett verkligt genomslag i prövningen och inte reduceras till en formalitet. Endast då kan riskerna för oproportionerliga och långvariga familjeseparationer minimeras.

Kapitel 7: Anhöriga som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning

7.2.1 Reglerna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i situationer som inte omfattas av EU-rätten ska ges en i sin helhet fakultativ utformning

Svenska Röda Korset *avstyrker* utredningens förslag att regleringen om familjeåterförening för anknytningspersoner som är alternativt skyddsbehövande, inklusive ensamkommande barn, eller har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen av motsvarande skäl, i sin helhet ska ges en fakultativ utformning.

Svenska Röda Korset vill i sammanhanget lyfta kommissionens riktlinjer för tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet, i vilka kommissionen understrukt likheterna mellan flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande och också betonat att direktivet inte bör tolkas så att medlemsstaterna måste neka tredjelandsmedborgare med tillfälligt eller subsidiärt skydd rätten till familjeåterförening. Kommissionen har också

uppmänt medlemsstaterna att anta bestämmelser som ger personer som beviljats tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter som flyktingar.¹⁰

Särskilt ensamkommande barn med en alternativ skyddsstatus kommer i och med förslaget att få avsevärt sämre förutsättningar för familjeåterförening, vilket är problematiskt utifrån Barnkonventionen, som är tydlig med att konventionens rättigheter ska gälla alla barn – utan åtskillnad av något slag. Förslaget riskerar att skapa en ordning där barn med liknande skyddsbehov behandlas olika beroende på skyddsgrund, vilket strider mot principerna om icke-diskriminering och barnets bästa. Förslaget innebär dessutom att en redan utsatt grupp barn riskerar att kvarstå i ensamhet under längre tid, med potentiellt allvarliga konsekvenser för deras psykiska hälsa och trygghet. Mot denna bakgrund anser Svenska Röda Korset att förutsättningarna för familjeåterförening för barn med alternativ skyddsstatus måste säkerställas på ett likvärdigt sätt som för barn med flyktingstatus.

Utredningen påpekar att förslaget innebär att Migrationsverkets bedömningsutrymme i vissa ärenden kommer att öka. Svenska Röda Korset vill med anledning av detta understryka att det ökade utrymmet för tolkning i lagtexten riskerar brister i rättssäkerheten genom att beslut blir mindre förutsebara och mer beroende av enskilda handläggares tolkningar. Vår erfarenhet visar att sårbara grupper, som har begränsade möjligheter att tillgodogöra sig de rättsliga förutsättningarna eller att få kvalificerat juridiskt stöd, ofta drabbas extra hårt. Förslaget riskerar därför leda till att fler utsatta familjer tvingas leva splittrande.

Den ökade komplexiteten som följer av vidgat tolkningsutrymme riskerar enligt Svenska Röda Korset även att, i avsaknad av tydliga kriterier och praxis, medföra längre handläggningstider och högre belastning för Migrationsverket,

¹⁰ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet Riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM/2014/0210 final).

vilket i sin tur ytterligare kan påverka kvaliteten och enhetligheten i besluten. Svenska Röda Korset betonar därför vikten av att skyddsbehövande även fortsatt ges samma förutsättningar till familjeåterförening.

EU-domstolen har uttalat att familjeåterförening är ett nödvändigt medel för att möjliggöra familjelivet¹¹. Domstolen hänvisar till introduktionen i direktivet, det vill säga att familjeåterförening bidrar till att skapa en social och kulturell stabilitet som underlättar tredjelandsmedborgarnas integrering i medlemsstaterna, som även främjar den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av gemenskapens grundläggande mål enligt fördraget. Svenska Röda Korset vill i sammanhanget också lyfta EMN och EU-kommissionens studie *"Family Reunification of Third-Country Nationals: State of Play of Law and Practice"*¹² som bland framhåller att familjeåterförening, som en av de få lagliga vägarna in i EU, spelar en central roll i att upprätthålla rätten till familjeliv enligt både internationell och EU-rätt. Rapporten visar att möjligheten att återförenas förbättrar förutsättningarna till etablering och integrationen för tredjelandsmedborgare, både socialt och ekonomiskt, samtidigt som familjemedlemmar kan bidra till arbetsmarknaden och därigenom stödja både sin egen familj och samhället i stort. Dessutom underlättar familjeåterförening en mer långsiktig integrering, vilket stärker både individens och familjens trygghet och stabilitet i mottagarlandet.

7.2.2 Regleringen om uppehållstillstånd för icke gemensamma barn knyts till vårdnaden

Svenska Röda Korset *avstyrker* förslaget då det riskerar att slå hårt i flertalet situationer. Utredning noterar att den familjerättsliga regleringen skiljer sig åt mellan länder, liksom synen på begreppet vårdnad och möjligheterna att

¹¹ Chakroun-målet (C-578/08, se särskilt p. 43, 48, 52 och 6).

¹² [Family Reunification of Third-Country Nationals: State of Play of Law and Practice, 2025](#)

genom dokumentation visa vem som har vårdnadsansvaret för ett barn, och att förslaget därför skulle kunna innebära svårigheter för enskilda. Mot detta lyfter utredningen att redan den befintliga regleringen ställer krav på att det, vid gemensam vårdnad, ska finnas samtycke från den andra vårdnadshavaren för att uppehållstillstånd för ett barn ska beviljas.

Svenska Röda Korset menar att jämförelsen mellan kravet på vårdnadshavandeskap och samtycke haltar. Dokumentation som visar vem som har vårdnadsansvaret kan vara komplicerad att få fram, och till exempel kräva inställelse i hemlandet, medan samtycke från den andra vårdnadshavaren i dagsläget är enkelt att fylla i via en blankett. Därtill kommer att det av utredningen lyfta rättsfallet från Migrationsöverdomstolen, MIG 2015:8, stadgar att kravet på medgivande faller bort om det gjorts *sannolikt* att det inte längre finns en till vårdnadshavare som behöver ge sitt medgivande. Den möjligheten har inte tagits vidare i förevarande förslag; utredningen framhåller i stället att situationer där ett krav som anknyter till vårdnaden skulle leda till orimliga resultat, inte minst sett till att kvinnors möjlighet att erhålla rättslig vårdnad om barn i vissa länder är begränsad, bör kunna hanteras genom den av utredningen föreslagna ventilbestämmelse (se avsnitt 7.2.8).

Även om lagen i många länder idag tillåter att kvinnor har del i den juridiska vårdnaden om barnet vill Svenska Röda Korset understryka att detta riskerar att begränsas av sociala, kulturella och praktiska hinder, till exempel diskriminering och brist på tillgång till domstol, som gör det svårt för många kvinnor att hävda sina rättigheter. I vissa länder saknas därtill helt ett juridiskt vårdnadshavandeskap för kvinnor; redan innan talibanernas maktövertagande i Afghanistan tilldelades kvinnor vårdnad (*custody*) om sina barn tills de nådde nio års ålder för flickor och sju års ålder för pojkar, då fadern blev den

juridiska förmyndaren (*guardianship*).¹³ Efter 2021 finns ingen tydlig officiell rättsinformation i frågan, men FN har konstaterat att Afghanistan under talibanernas styre är ”det mest repressiva landet i världen” när det gäller kvinnors rättigheter¹⁴ så att en förbättring kring det juridiska vårdnadshavandeskapet skulle ha skett är givetvis inte sannolikt.

Mot ovanstående bakgrund ifrågasätter Svenska Röda Korset starkt utredningens slutsats att de situationer där ett krav som anknyter till vårdnaden skulle leda till orimliga resultat, på ett ändamålsenligt sätt kan hanteras genom den föreslagna ventilbestämmelsen. Ett sådant regelverk – där barnens rätt till familjeåterförening blir avhängigt av ventilbestämmelses tillämpning – innebär en betydande risk att Sverige inte kommer leva upp till sina internationella åtaganden, särskilt som barn i de aktuella situationerna regelmässigt tillhör en extra utsatt grupp.

7.2.3 Kravet på att ett barn ska vara ogift för att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder tas bort

Svenska Röda Korset *välkomnar* utredningens förslag i denna del. Utredningen påpekar att förslaget, stick i stäv med direktiven för utredningen, kan komma att leda till något fler ansökningar om familjeåterförening samt att ett barn, som betraktas som gift i hemlandet och som beviljas uppehållstillstånd i Sverige, i sin tur kan ha egna barn i hemlandet vilket kan ge upphov till följdinvandring. Detta är enligt utredningen dock inte tillräckliga skäl för att avstå från att genomföra förslaget.

Svenska Röda Korset *ser positivt* på de lagändringar som skett de senaste åren samt på de utredningar som presenterats i syfte att säkerställa att alla barn som befinner sig i Sverige skyddas mot barnäktenskap. Precis som

¹³ Home Office: [Country Policy and Information Note Afghanistan: Women fearing genderbased violence, 2020](#) 4.8 Marriage, divorce, inheritance and guardianship

¹⁴ [The UN in Afghanistan calls for an immediate end to draconian restrictions on the rights of women & girls by the de facto authorities, 2023](#)

utredningen framhåller så uppställer ett flertal av EU:s medlemsländer inget krav på att ett barn ska vara ogift för att familjeåterförening ska kunna beviljas, då en sådan ordning kan utgöra en viktig garanti för att kunna hjälpa barn ur övergreppssituationer.

Även om kravet på att ett barn ska vara ogift för att omfattas av en rätt eller möjlighet till uppehållstillstånd på grund av anknytning tas bort inte kommer att få någon egentlig betydelse i praktisk mening, då utländska barnäktenskap numera inte erkänns i Sverige om någon av parterna fortfarande är ett barn samt då dagens lagstiftning utgår från att ett barn anses som gift endast om äktenskapet erkänns i Sverige, så är förslaget i linje med den svenska lagstiftningens grundläggande syn på barns rättigheter. Svenska Röda Korset *välkomnar* därför förslaget.

7.2.4 Mer begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd för en blivande make eller sambo till en person som vistas i Sverige med uppehållstillstånd

Svenska Röda Korset har *inget att invända* mot den del av förslaget som avser svenska och nordiska medborgare. Vad gäller den del av förslaget som avser anknytningspersoner som vistas i Sverige med uppehållstillstånd så *avstyrker* Svenska Röda Korset den skärpning som bestämmelser innebär. Det är givetvis positivt att möjligheten till anhöriginvandring till viss del fortsatt kommer att finnas kvar, trots att en sådan rätt inte följer av familjeåterföreningsdirektivet, men Svenska Röda Korset ser med oro på den praktiska tillämpningen av förslaget. Regleringen innebär visserligen en möjlighet för främst personer i samkönade relationer, som inte kunnat sammanbo i sina hemländer, att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning - något som givetvis är positivt. Svenska Röda Korset vill dock understryka att det även finns andra par som inte har kunnat sammanleva i hemlandet på grund av tvingande faktorer som de själva inte kunnat styra över.

Det kan exempelvis gälla par som, till följd av religion eller kulturella seder och normer, inte har kunnat bo tillsammans innan de formellt ingått äktenskap och som herefter har separerats på grund av krig och konflikt. Det kan också röra par som träffats under flykt eller i flyktingläger och där avsikten således varit att sammanleva men detta inte har varit möjligt på grund av faktorer utanför deras kontroll. Vi noterar att utredningen inte har presenterat förutsättningarna för en tillämpning av bestämmelsen, utan i stället hänvisat till att dessa får bedömas från fall till fall. Svenska Röda Korset vill med anledning av detta lyfta att det finns betydande risker för en godtycklig och rättsosäker tillämpning. Att inte exemplifiera närmare i förarbeten kan förvisso betyda ett bredare tolkningsutrymme, men i praktiken brukar det snarare få motsatt effekt. För att undvika detta förordar Svenska Röda Korset att det avgörande ska vara huruvida anledningen till att paret inte levt tillsammans i hemlandet varit att detta *varit omöjligt på grund av omständigheter de själva inte kunnat råda över*. En sådan reglering skulle möjliggöra en mer flexibel och rättvis tillämpning även i situationer där sammanlevnad varit praktiskt eller säkerhetsmässigt omöjlig.

Svenska Röda Korsets erfarenhet visar att det krävs tydlighet i förarbeten i syfte undvika att rättstillämpningen avviker från lagstiftarens intentioner. Ett klargörande kan således ses som en garant för att skydda de relationer som bestämmelsen tar sikte på och säkerställa en mer rättssäker och förutsägbar tillämpning.

7.2.5 Regleringen om uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen ska finnas kvar och anpassas för att även kunna tillämpas i förlängningssituationer

Svenska Röda Korset *välkomnar* utredningens förslag att regleringen som möjliggör beviljandet av uppehållstillstånd för nära anhöriga utanför kärnfamiljen kommer att finnas kvar. Bestämmelsen utgör ett viktigt skydd

för det familjeliv som enligt artikel 8 i Europakonventionen och enligt Europadomstolens praxis kan föreligga även mellan unga vuxna och deras föräldrar.

Svenska Röda Korset *tillstyrker* vidare att regleringen ska ha en bredare utformning och bli bättre anpassad för att även kunna tillämpas i förlängningssituationer. Syftet med bestämmelsen är i första hand att den ska tillämpas i ärenden som gäller personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som barn men vid förlängningstillfället fyllt 18 år, en problematik som Svenska Röda Korset lyft i tidigare remissvar.¹⁵ Efter 18-årsdagen hamnar den unga vuxne ofta i en mycket utsatt situation, där möjligheten till familjeliv abrupt avslutas. Praxis från Migrationsöverdomstolen finns ännu inte på området¹⁶ och Svenska Röda Korset *välkomnar* utredningens ambition att genom förslaget försöka komma till rätta med de tillämpningssvårigheter som den nuvarande regleringen om uppehållstillstånd ger upphov till, speciellt vad avser bedömningen kring särskilt beroendeförhållande, som i och med förslaget inte kommer att uppställa ett krav på var beroendeförhållandet ska ha uppkommit. Förslaget utgör därmed ett viktigt steg för att skydda unga vuxna genom att säkerställa att deras rätt till familjeliv beaktas även i förlängningsärenden, samtidigt som risken för en inkonsekvent och oförutsebar rättstillämpning motverkas.

7.2.6 Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en förälder som är vårdnadshavare för och bor tillsammans med, eller utövar umgänge med, ett barn i Sverige ska finnas kvar men förtydligas

Svenska Röda Korset *välkomnar* att den del av förslaget som avser möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för en förälder som är vårdnadshavare för och bor tillsammans med ett barn i Sverige fortsatt

¹⁵ Svenska Röda Korsets yttrande över utkast till lagrådsremiss; ”Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl”

¹⁶ Se dock uppläppt mål UM 3254-25.

kommer att finnas kvar, särskilt som en tillämpning av den aktuella bestämmelser bland annat aktualiseras i situationer där det enligt EU-domstolens praxis kan föreligga en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF.

Svenska Röda Korset *avstyrker* utredningens förslag om att regleringen om uppehållstillstånd för umgänge ska tydliggöra att syftet är att skydda ett redan pågående familjeliv mellan barnet och föräldern, inte att möjliggöra för en förälder att flytta till Sverige för att inleda ett familjeliv med barnet här. Förtydligandet sker genom en språklig förändring, där ”ska utöva umgänge” ersätts med formuleringen ”utövar umgänge”. Svenska Röda Korset ser en betydande problematik med den typen av språkliga ställningstaganden då innebörden, som inte tydliggörs mer än så, rimligtvis kommer tolkas som att umgänget i princip bör vara pågående för att möjligheten till uppehållstillstånd ska bli aktuell. Denna förändring riskerar att slå hårt till exempel mot de familjer där förälder och barn först efter en längre tid kunnat återuppta kontakten efter att ha tappat förlorat den på grund av krig eller konflikt. Förslaget måste också ses i ljuset av Migrationsverkets rekordlånga handläggningstider som i praktiken försvårar möjligheten att återopa ett pågående umgänge/familjeliv flera år efter separationen.

7.2.8 Det ska även fortsättningsvis finnas en ventilbestämmelse i utlänningslagen som ger möjlighet att bevilja uppehållstillstånd i udda och ömmande situationer

Svenska Röda Korset *välkomnar* att uppehållstillstånd även fortsatt kommer att kunna beviljas personer som har särskild anknytning till Sverige om det finns synnerliga skäl samt att regleringen föreslås kunna tillämpas även i vissa fall när anknytningspersonen har tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket inte är möjligt i dagsläget. Utredningen uppger att nuvarande lagreglerings exempel på de situationer som träffas av bestämmelsen ska utgå och anför att

det i stället vid varje bedömning måste beaktas hur ett avslag på ansökan skulle förhålla sig till EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

Svenska Röda Korset, som ställer sig *positiv* till en möjlig utvidgning av ventilbestämmelsens tillämpningsområde, vill dock understryka att även om avsaknaden av konkreta exempel i förarbetena teoretiskt sett kan ge ett större tolkningsutrymme, leder detta i praktiken ofta till motsatt effekt och därmed ökar risken för skönsmässiga bedömningar och att rättstillämpningen blir inkonsekvent eller avviker från lagstiftarens intentioner.

Svenska Röda Korset vill också i sammanhanget understryka att ventilbestämmelsen om *synnerliga skäl* generellt sett tillämpas mycket restriktivt. I kombination med den praxis som utvecklats på området innebär det att det faktiska genomslaget har kommit att bli ytterst begränsat. Detta innebär att särskilt utsatta grupper riskerar att inte få den möjlighet till familjeåterförening som lagstiftaren från början avsett. Ett system som bygger på att centrala skyddsintressen ska kunna tillgodoses genom undantag, och där möjligheten till familjeåterförening blir beroende av en ofta godtycklig och mycket strikt tillämpning, innebär enligt Svenska Röda Korset en risk att Sverige fullt ut inte uppfyller sina internationella åtaganden.

7.2.9 Syskon

När det gäller *anhöriginvandring i ett senare led* hänvisar Svenska Röda Korset till vårt ställningstagande i avsnitt 6.2.3 samt hänvisar därjämte till vårt resonemang i avsnitt 7.2.8 avseende *ventilbestämmelsens* tillämpningsbegränsningar vid synnerliga skäl.

Kapitel 8: Krav på försörjning m.m. som villkor för anhöriginvandring

Även om ett bostads- och försörjningskrav vid familjeåterförening har funnits sedan 2010 har kraven successivt skärpts, särskilt efter införandet av den tillfälliga utlänningslagen. Svenska Röda Korset har under årens lopp, genom våra verksamheter runt om i landet, bevittnat de direkta och mycket kännbara konsekvenser som åtstramningarna medför för individer som tvingas leva separerade från sina anhöriga. Lagstiftarens uttalade syfte – att kraven ska främja integration – står i skarp kontrast till våra dagliga observationer. I praktiken utgör kraven ofta ett hinder för individers etablering, hälsa och delaktighet i det svenska samhället.

Detta förstärks av våra erfarenheter från våra behandlingscenter för krigsskadade och torterade, där vi dagligen möter personer med omfattande trauman. De flesta har sina anhöriga kvar i osäkra eller direkt livshotande situationer, vilket skapar en ständig oro – särskilt när minderåriga barn är involverade. Stress, depression, sömn- och koncentrationssvårigheter försvårar möjligheten att lära sig svenska, fullfölja studier, arbeta och etablera sociala kontakter. Därtill tvingas många avbryta svenskstudier eller annan utbildning för att i stället ta lågavlönade och kortvariga arbeten för att skicka pengar till familjen, trots att de vet att utbildningen är avgörande för att uppfylla försörjningskravet och möjliggöra familjeåterförening. Denna dynamik visar tydligt hur kravet i praktiken motverkar sitt uttalade integrationssyfte.

Svenska Röda Korset har publicerat två rapporter på området med våra observationer. I december 2018 presenterade vi en rapport som fokuserade på

humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen.¹⁷ Rapporten belyste bland annat hur lagens striktare bostads- och försörjningskrav påverkade individer som redan befann sig i en utsatt situation men också att kraven många gånger var omöjliga att uppfylla och därtill riskerade att drabba kvinnor i högre utsträckning än män.

Så sent som den 22 augusti 2025 publicerade vi rapporten *”När lagen skiljer oss åt – Vittnesmål från människor som nekas familjeåterförening på grund av försörjningskravet”*.¹⁸ Rapporten lyfter bl.a. fram följande observationer:

- Försörjningskravet försämrar förutsättningarna för etablering och integration och bidrar till en negativ hälsopåverkan hos den enskilde.
- Försörjningskravet är i praktiken ouppnåeligt för många, särskilt för personer med låg utbildningsgrad, psykisk ohälsa eller andra funktionsnedsättningar. De arbeten som vanligtvis finns tillgängliga för målgruppen är ofta tidsbegränsade och lågavlönade.
- Ett strikt upprätthållande av försörjningskravet drabbar barn särskilt hårt med en negativ påverkan på barnens utveckling, skolgång och psykiska hälsa.
- Ventilen om undantag vid *”särskilda skäl”* tillämpas mycket restriktivt. Även när anknytningspersonen inte är arbetsförmögen till följd av ohälsa, avfärdas detta ofta med att arbete eventuellt kan bli möjligt i framtiden – oavsett hur lång tid det kan ta. Denna restriktiva praxis leder till avslag även i situationer där undantag rimligen borde ha gjorts.

¹⁷ Svenska Röda Korsets rapport ”Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen”, 6 december 2018. <https://www.rodakorset.se/siteassets/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/konsekvenser-av-tillfalliga-utlanningslagen/konsekvenser-av-den-nya-lagen-181206-1.pdf>

¹⁸ *När lagen skiljer oss åt – Vittnesmål från människor som nekas familjeåterförening på grund av försörjningskravet*

Det är mot denna bakgrund, och med beaktande av att det är en grundläggande mänsklig rättighet att få leva tillsammans med sin familj, som Svenska Röda Korset har följande synpunkter såvitt gäller utredningens förslag i de delar som rör bostads- och försörjningskravet.

8.7.1 Försörjningskravet vid anhöriginvandring ska även fortsatt knytas till förbehållsbeloppet vid löneutmätning

I utredningens uppdrag har ingått att överväga möjligheterna att skärpa det nuvarande försörjningskravet vid anhöriginvandring, vilket bland annat skulle kunna åstadkommas genom en tillämpning av ett högre referensbelopp än det nuvarande förbehållsbeloppet vid utmätning, alternativt att ett högre försörjningskrav tillämpas för vissa grupper av anknytningspersoner.

Svenska Röda Korset *välkomnar* att utredningen inte föreslår en skärpning av försörjningskravet och framhåller därtill följande. I våra verksamheter ser vi att kravet på en stadigvarande inkomst och en lön som når upp till de nivåer som krävs, för många personer helt enkelt inte möjligt – trots stark vilja och stora ansträngningar. För många är för det första vägen in i samhället lång och komplex, där särskilda utmaningar gör sig gällande för exempelvis personer som är analfabeter och/eller har låg utbildningsnivå samt för kvinnor som innan ankomsten till Sverige kanske aldrig har varit yrkesverksamma utanför hemmet. Vidare ser vi i våra verksamheter exempel på individer som har lyckats komma i arbete men där inkomsterna ändå sällan är tillräckliga för att täcka förbehållsbeloppet för familjen, vilket leder till att människor riskerar att ställas inför det smärtsamma övervägandet att välja mellan sina kvarvarande barn i hemlandet. Inkomsterna är därtill givetvis beroende av vilken typ av anställning och arbete som anknytningspersonen har. För individer med subventionerade anställningar eller låginkomststyrken inom till exempel städ, hemtjänst, äldre- och barnomsorg kan konstateras att dessa sällan genererar en lön som räcker för att uppfylla försörjningskravet. En

tillämpning av ett högre referensbelopp än det som gäller idag skulle därmed riskera att försvåra familjeåterförening i ännu större utsträckning.

8.7.2 Undantagen från försörjningskravet ska begränsas

Det nuvarande undantaget när anknytningspersonen är ett barn

Svenska Röda Korset *välkomnar* utredningens bedömning att det även fortsatt finns skäl till undantag från försörjningskravet när anknytningspersonen är ett barn. Likt utredaren påpekar ser vi att en annan ordning inte skulle vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden. Vad gäller ett annorlunda utformat krav i detta avseende, riktat mot föräldern, delar vi – av samma skäl som utredningen – slutsatsen att ett sådant krav inte bör införas. Svenska Röda Korset vill i detta avseende också framhålla att ett sådant krav inte inryms i lagstiftarens uttalade intention med kravet – dvs. att främja integration och etablering. Detta eftersom ett försörjningskrav vid en förstagångsansökan då skulle kunna påläggas en förälder som inte ens har rest in i Sverige och därmed – oavsett arbetsförmåga och utbildningsbakgrund – står helt utanför den svenska arbets- och bostadsmarknaden.

Det nuvarande undantaget för vissa situationer när utlänningen är ett barn som fötts i Sverige

Svenska Röda Korset *delar* vidare utredningens förslag att undantag från försörjningskravet även fortsatt bör gälla när den sökande är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till och sammanbor med barnet i Sverige. Likt utredningen påpekar riskerar en annan ordning att leda till stötande resultat.

Det nuvarande undantaget för make eller sambo till bl.a. svenska medborgare vid väletablerade relationer

Svenska Röda Korset *välkomnar* att dagens nuvarande undantag från försörjningskravet för make eller sambo till bland annat svenska medborgare

ska bibehållas. Som kommer att utvecklas nedan vill vi dock framhålla att denna ventil tillämpas mycket sällan för den målgrupp som Svenska Röda Korset möter. Detta beror dels på att processen för att uppnå ett permanent uppehållstillstånd – som i nuläget är en förutsättning för att kunna erhålla ett svenskt medborgarskap – ofta är långdragen och svår, dels med hänsyn till dagens krav för att kunna erhålla ett svenskt medborgarskap samt också till de skärpningar som föreslagits i detta avseende.

Den nuvarande regleringen för skyddsbehövande

Svenska Röda Korset *avstyrker* utredningens förslag att undantaget från försörjningskravet i situationer när anknytningspersonen är flykting ändras på så sätt att det föreskrivs att försörjningskravet ska gälla om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som anknytningspersonen *eller* sökanden har en särskild anknytning till. Likt utredningen konstaterar kommer ett genomförande av förslaget innebära en viss begränsning av möjligheten till familjeåterförening mellan familjemedlemmar där anknytningspersonen dessutom har status som flykting. Enligt utredningen bedöms detta dock påverka ett relativt begränsat antal personer, varför förslaget bedöms motiverat.

Mot bakgrund av att över 120 miljoner människor är på flykt globalt och att familjeåterföreningsprocesser ofta är långdragna och komplexa, möter Svenska Röda Korset många personer vars anhöriga under processens gång tvingas fly från hemlandet till ett tredjeland när situationen blivit akut. Detta innebär att familjemedlemmar, som ursprungligen ansökt om återförening från hemlandet, i praktiken hamnar i ett annat land enbart för att undkomma omedelbara risker. Många av dessa anhöriga lever i tredjeländer under ett konstant hot om deportation tillbaka till hemlandet och i sådan utsatthet att de inte vågar röra sig fritt utomhus. De anhörigas ofrivilliga vistelse där kan därmed inte kan tolkas som att de har en etablerad eller trygg anknytning dit.

Förslaget innebär därmed att det kommer att ställas ännu större krav på Migrationsverket, som har bevisbördan i detta avseende, vad gäller att noggrant utreda huruvida ett tredjeland är ett realistiskt och säkert alternativ för familjen att hänvisas till samt att myndigheten försäkrar sig om att en flytt till det utpekade tredjelandet inte medför en risk för att flyktingen och/eller dennes familjemedlemmar förföljs eller avvisas utan också att de bedöms ha en möjlighet att erhålla internationellt skydd i enlighet med Genèvekonventionen från 1951 om flyktingars rättsliga ställning.

Det nuvarande undantaget vid särskilda skäl

Enligt förarbetena till den omarbetade utlänningslagen tar den nuvarande bestämmelsen om ”särskilda skäl” sikte på att kunna användas för individer som i och för sig har rätt att återförenas med sina anhöriga men som av olika skäl inte kan uppfylla försörjningskravet. Som exempel nämns äldre personer som har lämnat arbetsmarknaden och som inte har en inkomst som når upp till den nivå som krävs. Vidare anges att det kan röra sig om personer med en varaktig funktionsnedsättning som gör det omöjligt med en egen arbetsrelaterad inkomst.¹⁹

Svenska Röda Korsets erfarenhet från vårt juridiska arbete med familjeåterföreningsärenden visar att denna bestämmelse kommit att tillämpas *oerhört* restriktivt i praktiken. Eftersom det i nuläget saknas vägledande praxis från Migrationsöverdomstolen i fråga om den närmare tillämpningen av den faktiska bestämmelsen²⁰, och då förarbetsuttalandena är knappa utan att ge någon större ledning, vill vi initialt framhålla att vi ser att

¹⁹ Prop. 2020/21:191, s. 112.

²⁰ Migrationsöverdomstolen har meddelat prövningstillstånd i målet UM 4798-25 som rör just tillämpningen av undantaget. Målet rör en nyetablerad anknytning mellan makar som inte tidigare sammanlevt i hemlandet och som därtill saknar gemensamma barn. Frågan är därför hur mycket ledning Migrationsöverdomstolens kommande avgörande kommer att ge rättstillämparen när det gäller etablerade barnfamiljer som separerats på grund av krig och konflikt, det vill säga merparten av Svenska Röda Korsets målgrupp.

beslutsmotiveringarna rörande undantaget ofta bygger på ett generiskt och kortfattat resonemang där ingen större hänsyn har tagits till anknytningspersonens särskilda situation och svårigheter.

Svenska Röda Korsets erfarenhet visar vidare att den restriktiva tillämpningen blir särskilt framträdande i de fall där enskilda, till följd av såväl fysiska som psykiska sjukdomar och funktionsnedsättningar, inte kan uppfylla bostads- och försörjningskravet men där undantaget kommit att tillämpas såsom att det krävs att anknytningspersonen uppbär sjukersättning. Detta blir särskilt tydligt i de fall där anknytningspersonen lider av psykisk ohälsa i kombination med andra samverkande faktorer som medför stora svårigheter att arbeta. Den omständigheten att psykologintyg inte tillmäts lika stor vikt som läkarintyg (jfr. MIG 2007:35) utgör därmed för vår målgrupp, som många gånger mottar regelbunden vård och behandling av psykologer, en försvårande omständighet som omkullkastar möjligheten att undantas försörjningskravet.

Vidare ser vi att det sällan görs en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet, där både anknytningspersonens som de sökande familjemedlemmarnas situation vägs in i den proportionalitetsbedömning som ska göras utifrån artikel 8 Europakonventionen. Detta ter sig särskilt anmärkningsvärt när de sökande utgörs av minderåriga barn, vilkas situation utifrån den kontext som de befinner sig i många gånger är särskilt utsatt. Vi ser också att det i bedömningarna ofta hänvisas till att ohälsan eller funktionsnedsättningen, som även om den inte är ifrågasatt, inte bedöms hindra en individ från arbete *för all framtid*. Hur lång tid det kan uppskattas ta och hur länge det anses rimligt, och därmed proportionerligt, att leva utan sin familj beaktas sällan i tillräcklig grad utan i stället hänvisas föräldrar till att de kan upprätthålla kontakten med sina barn via exempelvis telefon och sociala medier.

Som utredaren lyfter fram kan undantaget ”särskilda skäl” också tillämpas när anknytningspersonen är flykting och det på grund av särskilda omständigheter framstår som objektivt sett ursäktligt att en ansökan om familjeåterförening ges in efter tremånadersfristen.²¹ Svenska Röda Korset har bland annat i tidigare remissvar påtalat de svårigheter som ofta finns kopplade till nämnda frist för både för kvotflyktingar och andra flyktingar.²² Svårigheterna utgörs ofta av faktorer som ligger bortom den enskildes kontroll, såsom som den faktiska tidpunkten för en kvotflyktings vidarebosättning till Sverige eller ovissheten om var ens familj befinner sig. Även för de individer som har en reell möjlighet att lämna in en ansökan för sina familjemedlemmar inom tremånadersfristen vittnar våra verksamheter om att många dels inte känner till fristen, dels inte heller – ofta utifrån negativa hälsoeffekter av familjeseparation och egna trauman – har förmåga att efterleva fristen. Mot denna bakgrund vill Svenska Röda Korset påtala att möjligheten till andra undantag än enligt den så kallade tremånadersregeln ofta blir av avgörande betydelse även för personer med flyktingstatus i Sverige i fråga om rätten att kunna återförenas med sin familj.

Vad gäller undantaget för bland annat svenska medborgare visar vår erfarenhet att detta sällan aktualiseras för familjekonstellationer som redan existerat i ursprungslandet och där en familjesplittring sedan skett på grund av tvingande omständigheter. Som ovan framförts beror detta på de krav som anknytningspersonerna måste uppfylla för att först beviljas ett permanent uppehållstillstånd – något som i dagsläget krävs för att kunna bli svensk medborgare. Utöver ett krav på att individerna haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre års tid finns även som huvudregel också ett krav på egenförsörjning men där inte inkomster från subventionerade anställningar

²¹ Prop. 2023/24:18 s. 21.

²² Se bl.a. Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet ”En långsiktigt hållbar migrationspolitik” (SOU 2020:54).

godtas. För individer med olika funktionsnedsättningar som hindrar dem från att arbeta på den reguljära arbetsmarknaden blir processen mot att uppnå ett permanent uppehållstillstånd därför ofta långdragen och svår. Till detta kommer att handläggningstiden i medborgarskapsärenden hos Migrationsverket ofta är oskäligt lång, där det förekommer att sökande fått vänta i fyra år på att överhuvudtaget tilldelas av handläggare.²³ Till detta ska adderas att det från lagstiftarens sida lagts ett fram ett förslag om att det som utgångspunkt ska krävas åtta års hemvist i Sverige för att vuxna ska kunna bli svenska medborgare. Det sagda innebär att familjeseparationen måste pågå under en lika lång period innan undantaget kan tillämpas på anknytningspersoner, som trots många år i Sverige fortfarande inte uppfyller försörjningskravet för familjeåterförening. Allt detta innebär att den ventil som gör det möjligt att – helt eller delvis – medge undantag från bostads- och försörjningskravet om det finns ”särskilda skäl” blir särskilt viktig, många gånger direkt avgörande, för familjers möjlighet att leva tillsammans.

Det är mot denna bakgrund som;

Svenska Röda Korset *tillstyrker* utredningens förslag

- att det i ärenden som avser anknytningspersonens make, sambo eller barn även fortsatt ska vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet om det finns ”särskilda skäl”,
- att detsamma ska gälla i ärenden som avser en blivande make eller sambo till anknytningspersonen, om anledningen till att paret inte levt tillsammans i hemlandet varit att detta varit omöjligt på grund av att relationen inte accepterats där samt

²³ Riksrevisionens granskning ”Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden”, beslutad den 11 mars 2025, RIR 2025:5.

- att detsamma ska gälla i ärenden som avser nära anhöriga som levtt eller lever i hushållsgemenskap med anknytningspersonen och där ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna föreligger.

Svenska Röda Korset *avstyrker* utredningens förslag

- att det i andra ärenden som avser en blivande make eller sambo ska krävas ”synnerliga skäl” för att göra undantag från försörjningskravet, något som innebär att omständigheterna måste vara mycket speciella för att avsteg från huvudregeln ska göras.

Svenska Röda Korset ser mycket *positivt* på att exempelvis samkönade par – som inte kunnat leva tillsammans i hemlandet på grund av att relationen inte accepterats där – ska kunna undantas kravet om det föreligger ”särskilda skäl”. Vi vill dock understryka att det även finns andra par som inte har kunnat sammanleva i hemlandet på grund av tvingande faktorer som de själva inte kunnat styra över. Det kan exempelvis gälla par som, till följd av religion eller kulturella seder och normer, inte kunnat bo tillsammans innan de formellt ingått äktenskap och som herefter har separerats på grund av krig och konflikt. Det kan också röra par som träffats under flykt eller i flyktingläger och där avsikten således varit att sammanleva men detta inte har varit möjligt på grund av faktorer utanför deras kontroll. Svenska Röda Korset förespråkar därför att undantaget ”särskilda skäl” ska gälla samtliga individer, oavsett civilstatus och tidigare sammanlevnad. Om lagstiftaren har för avsikt att göra en åtskillnad i detta avseende förespråkar vi att undantag vid ”särskilda skäl” ska kunna göras i ärenden som avser en blivande make eller sambo till anknytningspersonen, om anledningen till att paret inte levtt tillsammans i hemlandet varit att detta varit omöjligt *på grund av omständigheter de själva inte kunnat råda över*. Detta skulle möjliggöra en mer flexibel och rättvis tillämpning även i situationer där sammanlevnad varit praktiskt eller säkerhetsmässigt omöjlig.

8.7.3 Försörjningskravet ska gälla även vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd

Svenska Röda Korset *avstyrker* utredningens förslag att försörjningskravet ska gälla även vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Utredningen motiverar sitt förslag med att detta skulle kunna minska incitamenten till missbruk av regelverket, öka möjligheterna att kontrollera regelefterlevnaden och öka drivkrafterna för arbete och egenförsörjning. Samtidigt konstaterar utredningen att det saknas underlag för att bedöma i vilken omfattning som fusk faktiskt förekommer. I avsaknad av sådan evidens framstår förslaget enligt Svenska Röda Korset som oproportionerligt. Argumentet om bristande incitament till självförsörjning bygger dessutom på en underförstådd föreställning om att individer som beviljas uppehållstillstånd i Sverige inte vill försörja sig, en retorik som Svenska Röda Korset tydligt tar avstånd från.

Svenska Röda Korset noterar att utredningen samtidigt har identifierat ett flertal negativa effekter som ifrågavarande förslag skulle kunna få, såväl för individerna som berörs som det svenska samhället i stort. Svenska Röda Korset, som delar utredningens bedömning i denna del, önskar vidareutveckla och framhålla ytterligare negativa effekter som vi förutser utifall att förslaget blir en realitet.

Förslaget måste först och främst ses i ljuset av att tidsbegränsade uppehållstillstånd idag är norm samt också de förslag som lagts fram i SOU 2025:31 gällande utmönstring av permanenta uppehållstillstånd. Den rättsliga osäkerhet som både anknytningspersoner och deras anhöriga lever i förstärker känslan av otrygghet och oro samt har en negativ effekt på individernas psykiska hälsa – faktorer som, enligt både vår evidens och övrig forskning, försämrar förutsättningarna till etablering och integration.

Förslaget riskerar dessutom att särskilt drabba barn. I Svenska Röda Korsets verksamheter möter vi barn som tvingas axla ansvar som inte är åldersadekvat,

exempelvis till följd av att föräldrar måste ha flera arbeten för att uppfylla kraven. Barn tvingas ta ett oproportionerligt stort ansvar för syskon, hushållsarbete och att hantera en förälders stress eller psykiska ohälsa som följer av försörjningskravet. Trots att försörjningskravet formellt sett riktar sig till vuxna är det ofta barnen som drabbas hårdast – psykiskt, socialt och ekonomiskt. Ett försörjningskrav vid fortsatt uppehållstillstånd riskerar dessutom att leda till att barn och unga känner sig tvungna att arbeta vid sidan av skolan eller avstår från högre studier för att bidra till hushållets ekonomi och på så förhindra att en förälder eller syskon tvingas lämna landet.

Vi ser även en risk för ökade inlåsnings effekter i osäkra anställningar, något som idag redan förekommer. Individer – särskilt kvinnor utan tidigare eller någon större utbildningsgrad och begränsad arbetslivserfarenhet – kommer sannolikt inte våga lämna ett arbete som tidigare möjliggjort att försörjningskravet uppfylldes, även om byte till en utbildning eller en mer stabil anställning vore långsiktigt bättre. Detta hämmar den ekonomiska egenmakten.

Utredningen föreslår att det vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd även ska beaktas inkomster från andra familjemedlemmar som ingår i hushållet vid bedömningen av om kravet är uppfyllt. Detta bedöms kunna öka incitamenten för anhöriga att få en egen försörjning, eftersom det då innebär att försörjningsbördan för anknytningspersonen lättas.

Svenska Röda Korset ser att en sådan ordning kan syfta till att tjäna som lättnad för personer som lever i en parrelation medan exempelvis ensamstående föräldrar alltså kommer behöva försörja hela hushållet. Vi ser vidare en risk att detta kan bidra till att ungdomar i hushållet kan se sig tvingade att bidra till hushållets försörjning, på bekostnad av exempelvis studier. Därtill kan förslaget förstärka redan existerande ojämställda mönster och innebära en risk att individer kvarstannar i destruktiva relationer då en

separation skulle kunna leda till att försörjningskravet inte längre uppfylls för gemensamma barn.

Mot denna bakgrund ser Svenska Röda Korset betydande risker med att införa ett försörjningskrav även vid ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. Förslaget riskerar att förvärra redan kända problem, skapa nya trösklar för etablering och integration samt leda till ytterligare utsatthet – särskilt för barn och andra sårbara individer.

Utredningen anger vidare att försörjningskravet även vid förlängningstillfället ska bedömas framåtblickande, men att detta inte hindrar att tillämpningen av kravet vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd delvis kommer att ha karaktär av uppföljning. Om anknytningspersonen haft en lägre försörjningsförmåga under tillståndsperioden än vad som krävdes vid det tidigare beslutet bör detta kunna påverka möjligheten till förlängning. Avgörande ska enligt utredningen vara om det tidigare tillståndet beviljats på felaktiga eller vilseledande uppgifter, eller om bristen i försörjningsförmåga beror på senare inträffade omständigheter.

Svenska Röda Korset vill här framhålla att en sådan ordning riskerar att medföra omfattande och resurskrävande handläggning med flera utredningsmoment. Det finns dessutom en betydande risk för godtyckliga bedömningar av vad som ska anses vara godtagbara ”senare inträffade händelser” (exempelvis föräldraledighet, deltidsarbete, byte av arbetsgivare med antingen en kortare anställning eller sjukskrivningar). Vi ser även andra tillämpningsproblem, exempelvis hur man ska se på den situationen att försörjningskravet i vart fall är uppfyllt vid tidpunkten för prövningstillfället av förlängningsansökan.

Under alla omständigheter anser Svenska Röda Korset att förslaget måste föregås av en grundlig analys av de rättsliga konsekvenserna i förhållande till förslagen i den så kallade Vandelsutredningen (SOU 2025:33).

Om tillämpningen av undantagen i en förlängningssituation

Om utredningens förslag att införa ett försörjningskrav vid en förlängningsansökan kommer att realiseras ser Svenska Röda Korset, likt utredningen föreslår, att motsvarande möjligheter till undantag måste gälla som vid en förstagångsansökan. Svenska Röda Korset förutsätter att utredningens skrivning om att flera av undantagen är av sådan karaktär att förutsättningarna då inte kommer att behöva prövas på nytt exempelvis innebär att flyktingar, som omfattas av den så kallade tremånadersregeln, alltså kommer att vara undantagna försörjningskravet.

Enligt utredningens förslag ska vid prövning av undantag från försörjningskravet särskild vikt läggas vid familjemedlemmens vistelsetid och anknytning till Sverige samt den övriga familjesituationen, inklusive möjligheten att upprätthålla familjelivet i hemlandet. Utredningen föreslår vidare att anknytningspersoner med asylskäl bör ha större möjligheter till undantag än andra, liksom ärenden som rör barn. Förslaget betonar att ett barn utan annan vårdnadshavare i hemlandet inte ska nekas fortsatt uppehållstillstånd med hänvisning till försörjningskravet, förutom om anknytningspersonen kan återvända med barnet.

Likt utredningen påtalar ser Svenska Röda Korset att förslaget kommer att ställa höga krav på Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas handläggning och bedömningar för att inte riskera beslut i strid med svenska konventionsåtaganden och *välkomnar* därför att utredningen understryker de noggranna och omsorgsfulla proportionalitetsbedömningar som måste göras. Vi ser dock med stor oro på förslaget och förutser att en framtida tillämpning kan komma att tillämpas alltför restriktivt, med överhängande risk för familjesplittring. Erfarenheten från dagens rigorösa tillämpning av den humanitära klausulen i 5 kap. 6 § utlänningslagen, där vistelsetid och

anpassning till Sverige och svenska förhållanden är av särskild vikt, visar att liknande problem skulle kunna uppstå även i denna fråga.

Utredningen föreslår vidare att man ska kunna beakta orsaker till att försörjningskravet inte (längre) är uppfyllt, liksom hur stor bristen är. Svenska Röda Korset ställer sig *positiv* till att utredningen understryker att det kan finnas olika omständigheter som innebär skäl till undantag men vi vill understryka att det inte är möjligt med en uttömmande uppräkningslista av vilka omständigheter som ska tillmätas vikt. Möjligheten till undantag måste tillämpas med den flexibilitet som EU-domstolen har uttalat ska vara vägledande samt utifrån den aktuella situationen, med hänsyn till anknytningspersonens individuella situation och de ansträngningar som gjorts i fråga om att uppfylla kravet. Utöver att kravet ska tillämpas på ett sätt som bättre speglar individens reella etableringsmöjligheter måste verklighetens arbetsmarknad också beaktas.

Någon bortre gräns för hur länge försörjningskravet ska gälla föreslås inte

Förutsatt att det kommer att införas försörjningskrav vid ansökningar om fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning *avstyrker* Svenska Röda Korset utredningens förslag att inte införa någon lagstadgad bortre gräns för hur länge försörjningskravet ska gälla. Utredningen motiverar sitt förslag med att personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning i dag kan ansöka om permanent uppehållstillstånd efter tre år och om ställning som varaktigt bosatt efter fem år, vilket enligt nuvarande regler leder till permanent uppehållstillstånd. I ljuset av de förslag som lagts fram i SOU 2025:31 om utmönstring av permanenta uppehållstillstånd innebär detta att försörjningskravet kan komma att gälla i minst fem år, under förutsättning att den enskilde då också uppfyller kriterierna för ställning som varaktigt bosatt.

Även om EU-domstolens praxis tillåter att regelbundna och tillräckliga medel från en utomstående beaktas, vilket enligt utredningen innebär att kravet

sällan kommer att tillämpas längre än fem år, anser Svenska Röda Korset att denna tidsperiod är alltför lång med hänsyn till de konsekvenser som försörjningskravet medför. Utifrån individernas perspektiv kan ett krav under så lång tid skapa oro, bidra till psykisk ohälsa men också till en inlåsningsseffekt på arbetsmarknaden. För personer som förlorar sitt arbete och/eller får nedsatt arbetsförmåga innebär avsaknaden av en bortre tidsgräns en risk att kravet kan gälla under obestämd tid, vilket även direkt påverkar deras anhöriga.

Svenska Röda Korset vill understryka att alla beslut måste föregås av en noggrann proportionalitetsbedömning, som ska säkerställa att beslut i det enskilda fallet inte strider mot Sveriges internationella åtaganden.

Kapitel 10: Fortsatt uppehållstillstånd vid ändrade förhållanden

10.3.1 Det ska inte längre vara möjligt att bevilja fortsatt uppehållstillstånd när en anknytningsgrundande relation har upphört på den grunden att utlänningsen har särskild anknytning till Sverige

Svenska Röda Korset *avstyrker* utredningens förslag i denna del. I en tid när tidsbegränsade uppehållstillstånd är norm och det ställs höga krav på erhållandet av ett permanent uppehållstillstånd samt med beaktande av de förslag som lagts fram i SOU 2025:31 ser Svenska Röda Korset att personer, som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning, i många fall är helt beroende av att ett förhållande alltjämt består. Ett avskaffande av bestämmelsen skulle ytterligare försvaga deras egenmakt och försämra förutsättningarna för den egna etableringen i Sverige. Konsekvensen blir en ökad risk för att både vuxna och barn, som levt länge i Sverige och anpassat sig till svenska förhållanden, kan komma att utvisas. Detta drabbar även arbetsgivare och innebär samhällsekonomiska förluster, vilket också utredningen själv konstaterar.

Utredningen menar att de negativa effekterna inte bör överdrivas eftersom uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 § ändå inte kan förlängas. Denna bedömning förbiser dock två centrala aspekter:

1. *Möjligheten att lämna destruktiva relationer.* Bestämmelsen kan vara avgörande för personer som behöver bryta upp från relationer som inte når kriterierna i 5 kap. 16 § första stycket 2 men som ändå är skadliga.
2. *Behovet av en rimlig övergångstid.* Ett fortsatt tidsbegränsat uppehållstillstånd kan ge individer – och i förekommande fall deras barn – nödvändig tid för att avsluta studier, ordna praktiska förberedelser och planera ett hållbart återvändande.

10.3.2 Regleringen i 5 kap. 16 § utlänningslagen ska anpassas till regleringen i familjeåterföreningsdirektivet

Svenska Röda Korset *välkomnar* utredningens förslag att bestämmelsen i 5 kap. 16 § utlänningslagen ska ha en bredare utformning, vilket inte bara är i enlighet med EU-rätten utan också medför en möjlighet till fortsatt uppehållstillstånd även i andra situationer än när det anknytningsgrundande förhållandet har upphört. I och med bestämmelsens bredare tillämpningsutrymme har Svenska Röda Korset vidare *inget att erinra* mot utredningens förslag att den nuvarande formuleringen ”andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd” ändras till ”omständigheterna på annat sätt är särskilt ömmande”, det vill säga en formulering mer i enlighet med den som används i familjeåterföreningsdirektivet. Svenska Röda Korset vill i detta avseende understryka att den praxis som utvecklats av EU-domstolen kommer bli vägledande för svenska myndigheter.

Kapitel 11: DNA-analys i anknytningsärenden

11.5.1 Regleringen om DNA-analys ska förtydligas på så sätt att det tydliggörs vilka krav som ska ställas på annan bevisning för att sådan analys ska anses obehövlig

Svenska Röda Korset anser att det är av stor vikt att verka för att barn inte utnyttjas och far illa och att åtgärder vidtas som motverkar att exempelvis barn beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som oriktigt påstår sig vara barnets förälder. Vår målgrupp består ofta av individer, vars flyktingstatus i Sverige eller hemlandets administration, medför att personens anhöriga dels saknar nödvändiga identitetshandlingar, dels ofta inte få ett hemlandspass utfärdat. För dessa är en DNA-analys många gånger av avgörande betydelse för familjeåterförening eftersom analysen kan medföra att *bevislätnadsregeln* avseende den sökandes identitet, som utvecklats genom Migrationsöverdomstolens praxis, kan tillämpas.

Utifrån att effekterna av den nuvarande regleringen om DNA-analys vid anhöriginvandring inte har utvärderats och då det saknas data gällande hur vanligt förekommande det är att exempelvis barn beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som oriktigt påstår sig vara barnets förälder, finner Svenska Röda Korset det svårt att ta ställning till huruvida förslaget är proportionerligt sett till de övriga konsekvenser som förslaget kan få.

Svenska Röda Korset *välkomnar* att DNA-analyser i anknytningsärenden även fortsatt ska bygga på frivillighet men önskar framhålla att detta ändå blir nästintill ett formellt krav i praktiken, eftersom den som erbjuds - men inte väljer att genomföra ett DNA-test - riskerar att inte kunna styrka släktskapet med konsekvensen att familjeåterförening uteblir. Vi noterar vidare att förslaget innebär att beviskravet som ska tillämpas är *visat*, vilket – som utredningen påtalar – innebär att förhållandevis höga krav måste ställas på

annan åberopad bevisning för att DNA-analys ska anses obehövlig. Svenska Röda Korset kan därför konstatera att utredningens förslag innebär att DNA-analys kan komma att användas i större utsträckning än idag och ser en betydande risk att identitetshandlingar – trots att de kan ge relevant information om släktskapsförhållandet – inte längre kommer anses tillräckliga, ens tillsammans med andra omständigheter såsom konsekventa lämnade muntliga uppgifter. En sådan helhetsbedömning är ofta avgörande i ärenden där formella identitetshandlingar är omöjliga att få fram på grund av landets situation eller administrativa struktur.

Ett utökat användande av DNA-analys kommer i sig leda till att handläggningstiderna utsträcks ytterligare men också att hela processen försvåras än mer, särskilt för de familjemedlemmar som befinner sig i ett land där det saknas svensk ambassad med kapacitet att utföra ett DNA-prov. Detta leder i sin tur till att familjemedlemmar behöver resa till ett tredje land, något som i sig fordrar ett inresetillstånd. En sådan resa kan dels vara direkt omöjlig för de som saknar resedokument, dels försvåras den av att familjemedlemmen ofta befinner sig i ett konfliktdrabbat land och därmed inte kan ta sig över gränser lagligt eller säkert. Vissa länder tillåter inte heller sina medborgare att resa fritt ut ur landet. Vidare måste beaktas att resor till tredje land ofta innebär stora ekonomiska kostnader för resan i sig men också för visum och boende – något som i många fall kan vara svårt att uppfylla. Många gånger gör detta att individer tvingas korsa gränser utan tillstånd, något som i sig kan leda till att familjemedlemmarna utsätts för fara och en stor utsatthet. Mot denna bakgrund vill Svenska Röda Korset lyfta riskerna kopplat till att Migrationsverket, utifrån förslaget utformning, kommer att bedöma DNA-analyser nödvändiga i större utsträckning än idag.

Vad sedan gäller utredningens förslag om att tillämpningsområdet för den aktuella regleringen ska utvidgas till att omfatta alla anknytningsärenden enligt 5 kap. utlänningslagen så innebär detta bland annat att även föräldrar

till ensamkommande barn ska erbjudas DNA-analys när de inte själva kan visa släktskapet. I de fall där dokumentation i fråga om släktskapet saknas eller är undermålig ur bevishänseende kan förslaget ses som positivt då detta i vissa fall kan underlätta prövningen och rätten till familjeåterförening. Samtidigt innebär det höga beviskrav som föreslås i en risk för att familjeåterförening omöjliggörs för föräldrar som inte har en faktisk möjlighet att utföra ett DNA-test. Många ensamkommande barns föräldrar befinner sig i länder där Sverige saknar ambassad med provtagningskapacitet eller där resor till tredje land är omöjliga av säkerhets-, dokumentations- eller ekonomiska skäl. Konsekvensen kan därmed bli dels att handläggningstiden kommer att förlängas avsevärt, dels riskera leda till en permanent familjeseparation. För ensamkommande barn, som redan befinner sig i en utsatt situation, kan den föreslagna ordningen därmed få särskilt allvarliga konsekvenser.

Kapitel 13: Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13.2 Övergångsbestämmelser

Svenska Röda Korset *välkomnar* att den föreslagna tvååriga väntetiden inte ska tillämpas i ärenden som inletts hos Migrationsverket före ikraftträdandet. En annan ordning skulle leda till orimliga konsekvenser i enskilda fall och riskera att drabba särskilt sårbara familjer, som exempelvis lever i ekonomisk och social utsatthet i tredje land, extra hårt.

Svenska Röda Korset *avstyrker* att de nya reglerna i övrigt, förutom ett par uppräknade undantag, kommer att gälla utan övergångsbestämmelser. I vissa fall kommer avsaknad av övergångsbestämmelser att få en positiv effekt, till exempel vad avser lättnader i ärenden om ensamkommande barn, men utredningens syfte är främst att nå en restriktiv reglering. Enligt Svenska Röda Korsets bör sådan lagstiftning, som riskerar att få svåra humanitära

konsekvenser och slå hårt mot personer med begränsade resurser, att införas med skyddsmekanismer.

Utredningen räknar upp flertalet negativa effekter av att de föreslagna ändringarna ges effekt även i pågående ärenden. Bland dessa nämns risken för olika tillämpning av regler i ärenden som inletts samtidigt, behov av komplettering av redan färdigberedda ärenden med merarbete och merkostnader för Migrationsverket, förlängda handläggningstider samt att överklagande av beslut enligt äldre regler kan leda till ett försämrat rättsläge för den enskilde.

Mot bakgrund av Svenska Röda Korsets långa erfarenhet av arbete med familjeåterförening, konstaterar vi att redan utsatta grupper riskerar att påverkas särskilt negativt, att utmaningarna för enskilda att navigera i byråkratin kommer att öka och att de redan rekordlånga handläggningstiderna inom familjeåterföreningsprocessen riskerar att förlängas till nivåer som blir omöjliga att hantera. Även om det inte finns något generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning vill Svenska Röda Korset understryka att det är av stor vikt att lagförslagets ikraftträdande inte krockar med legalitetsprincipens krav på förutsebarhet och att rättssäkerhet säkerställs för dem som berörs.

Kapitel 14: Konsekvenser

Svenska Röda Korset välkomnar att utredningen redovisar flera viktiga aspekter av förslagets konsekvenser, bland annat hur förslagen kan påverka barns situation, förutsättningarna för etablering och integration och Migrationsverkets arbetsbelastning. Det är positivt att utredningen tydliggör att konsekvenserna inte är likformiga och att vissa grupper riskerar att drabbas särskilt, samt att det i utredningen finns en transparens kring att vissa effekter är svåra att kvantifiera eller ens uppskatta. Svenska Röda Korset anser emellertid att konsekvensanalysen i vissa delar är otillräcklig.

Förslagets syfte och proportionalitet

I betänkandet lämnas förslag som innebär att möjligheterna till anhöriginvandring i olika avseenden begränsas. I vilken utsträckning de enskilda förslagen kommer att påverka hur många människor som söker och beviljas uppehållstillstånd i Sverige är enligt utredningen mycket svårt att uppskatta. Sammantaget kan det dock förväntas att förslagen i någon utsträckning kommer att göra Sverige mindre attraktivt som mottagandeland, vilket skulle kunna bidra till ett minskat antal asylsökande och därmed en minskad följdinvandring i form av anhöriginvandring. Om och i så fall vilka konsekvenser förslagen kommer att få för asylinvandringen till Sverige är dock enligt utredningen svårt att göra några säkra antaganden om.

Mer sannolikt framstår det enligt utredningen att förslagen kommer att leda till att färre personer både söker och beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning, även om också den effekten bedöms svår att uppskatta med någon högre grad av säkerhet. Utredningen lyfter i detta sammanhang att den statistik över anhöriginvandringen till Sverige som utredningen har haft tillgång till i vissa avseenden har haft en begränsad detaljeringsnivå. Andra EU-länders rättsutveckling nämns men vilka effekter dessa länders striktare lagstiftning på området har haft tas inte upp, inte heller presenteras ett relevant forskningsunderlag. Svenska Röda Korset anser därför att saknas tillräckligt underlag i utredningen som visar att åtgärderna är proportionerliga i förhållande till syfte och effektivitet, något som är nödvändigt för att motivera en så pass betydande inskränkning av rätten till familjeåterförening.

Utredningen analyserar därtill förslagen isolerat och tar inte hänsyn till andra förslag på det migrationsrättsliga området som har tagits fram eller kommer att lämnas i närtid, samt författningsändringar inom området som har trätt i kraft under senare tid. Svenska Röda Korset ser att en sådan uppgift inte rimligtvis kan rymmas inom ramen för förevarande uppdrag, men det är likväl

en brist på så sätt att analysen blir begränsad och därmed saknar en helhetsbild att ta ställning till.

Konsekvenser för individer

Utredningen lyfter att förslagen kommer att innebära att färre personer uppfyller kraven för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning, vilket kommer att få till följd att möjligheterna till familjeåterförening begränsas eller i vart fall skjuts upp. Detta kan enligt utredningen få negativa effekter för berörda personers psykiska mående och drivkraft samt försämra förutsättningarna till etablering och integration. Förslagen bedöms även innebära negativa effekter för de anhöriga som till följd av väntetiden kommer att behöva vänta på familjeåterförening i hemlandet. De långtgående och allvarliga konsekvenserna av ovanstående ges dock inte utrymme i analysen.

Vidare bedömer utredningen att det finns en viss risk för att en tillämpning av förslagen kan ge upphov till osunda beroendeförhållanden på såväl arbetsmarknaden som bostadsmarknaden, och att det inte heller kan uteslutas att kravet kan komma att avhålla personer med hjälpbehov från att söka samhällets stöd, av oro för att det kan påverka möjligheterna för familjen att få stanna i Sverige. Förslaget kan enligt utredningen dessutom innebära en risk för att fler personer kommer att stanna kvar i destruktiva relationer av oro för att ett uppbrott kommer att påverka möjligheten att få stanna i Sverige. Dock saknas en bredare belysning av jämställdhets- och jämlikhetsaspekterna.

Även om en mer omfattande analys av de psykosociala följderna av lång separation, ökad osäkerhet och risken för permanent familjesplittring skulle vara önskvärd är det enligt Svenska Röda Korset tydligt hur förslagen kan komma att få allvarliga följder både på individ- och samhällsnivå. Detta framgår vidare av dels de rapporter som Svenska Röda Korset tagit fram och som redovisats ovan, dels av forskning på området.

Barnkonsekvensanalys

Utredningen lyfter att i den mån förslagen berör barn, vilket så gott som genomgående är fallet, så innebär dessa – även om vissa positiva effekter delvis kan väntas – utan tvekan vissa försämringar ur ett barnperspektiv. Framför allt bedöms förslagen ha sådana effekter för barn med status som alternativt skyddsbehövande, liksom för barn som har en förälder som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige på den grunden. Utredningen menar att de negativa konsekvenser som förslagen kan få måste ställas i relation till förslagets syfte och utredningens uppdrag, vilket är att skärpa regleringen till miniminivån enligt EU-rätten och Sverige internationella åtaganden.

Svenska Röda Korset anser att konsekvensanalysen tydligt behöver utvecklas i denna del och att mer tyngd måste läggas vid hur en individuell prövning av barnets bästa ska göras, vilka underlag som krävs eller hur principen ska vägas i den samlade bedömningen. Detta särskilt med hänsyn till förslagets i många fall långtgående konsekvenser. Trots att utredningen berör centrala delar i Barnkonventionen saknas en fördjupad barnrättsanalys av hur förlängda väntetider, hårdare försörjningskrav, en ökad användning av DNA-analys och fortsatt begränsade undantagsmöjligheter kan påverka barns psykiska hälsa, trygghet och utveckling.

Ärendehandläggning och rättssäkerhet

Konsekvensanalysen belyser inte hur ett mer komplext regelverk inom familjeåterförening kan komma att påverka den rättsliga kvaliteten hos Migrationsverket och domstolarna eller risken för variation i handläggning och godtyckliga bedömningar – något som typiskt sett följer när regler blir mer komplexa och i vissa delar undantagsbaserade. Därtill kommer att en del av utredningens förslag, för att inte få orimliga konsekvenser, baseras på att Migrationsverket måste vidta åtgärder för att nå förordningsstyrda handläggningstider. Migrationsverket har dock redan idag betydande



svårigheter att hantera sina nuvarande uppdrag givet det omfattande reformarbetet som pågår inom migrationsområdet och myndigheten har under flera år brutit mot lagstadgade handläggningstider. Sammantaget konstaterar Svenska Röda Korset att konsekvensanalysen inte i tillräcklig grad belyser förslagets rättsliga och praktiska implikationer, särskilt avseende proportionalitet, rättssäkerhet och förutsägbarhet i tillämpningen.

SVENSKA RÖDA KORSET

Ulrika Modéer
Generalsekreterare