



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

Yttrande över Skärpta villkor för anhöriginvandring (SOU 2025:95), Ju2025/01907

Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen) har, utifrån de aspekter som domstolen ska beakta, nedanstående synpunkter.

Krav för att vara anknytningsperson m.m.

Förvaltningsrätten ser i stora drag positivt på ändringarna i nuvarande 5 kap. 3 § och 3 a utlänningslagen (UtlL) som införs genom de föreslagna bestämmelserna i 5 kap. 3 § - 3 d § UtlL då dessa eliminerar en rad oklarheter i vem som kan vara anknytningsperson i ärenden om familjeanknytning samt harmonierar bättre med familjeåterföreningsdirektivets lydelse. Särskilt gällande att det klargörs direkt i lagtext att föräldrar till ensamkommande barn kan vara anknytningspersoner då den situationen annars krävt omfattande resonemang relaterade till internationella åtaganden. Här finns emellertid en tydlig risk för att utredningens avsikt att införa tydliga regler för denna grupp inte realiserar i och med kraven på väntetid och försörjningskrav.

Trots ovanstående anser förvaltningsrätten emellertid att flera av de aktuella bestämmelserna är onödigt krångligt formulerade där bl.a. hänvisningar och upprepningar gör dem svårlästa (se t.ex. föreslagna 5 kap. 3 c § UtlL och det separata stycket för alternativt skyddsbehövande m.fl. i föreslagna 5 kap. 3 a § UtlL). Användningen av begreppen *får* och *ska* i aktuella bestämmelser kan dessutom överlag ifrågasättas. Om vägransgrunderna regleras direkt i lagtext, såsom är fallet i 5 kap. 17 § och 17 a § UtlL, finns det knappast någon rimlig juridisk anledning till att

göra bestämmelserna fakultativa genom att använda begreppet *får* i stället för *ska*. Särskilt med tanke på att detta inför ett moment av osäkerhet och godtycke i bedömningen.

I föreslagna 5 kap 3 c § andra och fjärde stycket UtL anser förvaltningsrätten vidare att begreppet *utlandet* bör övervägas istället för *hemlandet* eftersom det annars skapas en närmast osaklig skillnad i status för personer som levt ett familjeliv i något annat land än hemlandet. Det här gör sig särskilt gällande för personer som av olika anledningar inte kunnat bilda familj i sitt eget hemland, såsom är fallet om man t.ex. flytt och bor i flyktingläger. I sammanhanget kan även noteras att begreppet *utomlands* används på andra håll i lagtext (t.ex. i föreslagna 5 kap. 3 f och g § UtL som reglerar undantag från försörjningskravet). Det finns även en liknande formulering i föreslagna 5 kap. 3 e § andra stycket 1 UtL.

Väntetid

Såsom framgår i utredningen medger familjeåterföreningsdirektivet nationella regler som kräver att anknytningspersonen ska ha vistats lagligen på medlemsstatens territorium under en viss tid som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar. Utifrån hur artikel 8 i direktivet är formulerad framstår det emellertid som tveksamt att avslå en ansökan om familjeåterförening med hänvisning till att kravet på två års vistelse vid *ansökningstidpunkten* inte är uppfyllt om anknytningspersonen vid *beslutstidpunkten* vistats i landet under längre tid än så. Härvid kan noteras att migrationsverkets handläggningstider i anknytningsärenden, enligt uppgifter på verkets hemsida, varierar mellan 17 och 25 månader för 75 % av nyligen avgjorda ärenden. Den föreslagna ordningen kan alltså innebära att vissa personer får vänta i fyra år eller mer för att få sin rätt till familjeåterförening prövad i *första instans*.

I detta sammanhang kan även nämnas att EU-domstolen i flertalet avgöranden, inklusive i mål C-338/13 som i utredningen lyfts fram till stöd för valet av ansökningsdatum som brytpunkt, uttalat att enskilda personers möjligheter till familjeåterförening inte ska vara beroende av myndigheternas handläggningstider (se t.ex. C-550/16, C-133/19 m.fl., C-768/19 och C-279/20). Antagandet om att Migrationsverket skulle kunna komma till rätta med denna problematik genom effektiviseringar och förbättrad screening framstår som tveksamt underbyggt.

Försörjningskrav

Förvaltningsrätten delar utredningens uppfattning att det vore oförenligt med EU-rätten – såsom denna tolkats i bl.a. mål C-578/08 – att generellt höja nivån på försörjningskravet men att det ändå är tillåtet att ställa ett försörjningskrav vid förlängningsansökningar. Såsom de föreslagna reglerna nu utformats torde det emellertid behövas vissa klargöranden.

Inledningsvis anser förvaltningsrätten att det vore påkallat med en analys av hur försörjningskravet, som enligt den föreslagna lydelsen i 5 kap. 3 f § och MIG 2024:14 endast träffar anknytningspersonen, ska förstås och tillämpas när det t.ex. finns delade bostadskontrakt, särskullbarn eller gemensam förmögenhet hos äkta makar m.m. En särskild aspekt av detta är att föräldrar till ensamkommande barn kommer att omfattas av ett försörjningskrav om de har medsökande barn (vilket inte varit fallet om syskonet pekats ut som anknytningsperson) och att de knappast i något fall kommer att kunna uppfylla detta. Den föreslagna lösningen, som även tar sikte på väntetiden om två år, är att barnen hänvisas till bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige. Här finns dock en risk för att tillämpningen blir alltför restriktiv i och med kravet på synnerliga skäl och förvaltningsrätten ställer sig något frågande till varför befintliga undantag från försörjningskravet och väntetiden inte skulle kunna tillämpas i stället, alternativt att särskilda undantag införs.

Utredningens kommer vidare, såsom det får förstås, fram till att det ska vara lättare att tillämpa ett undantag från försörjningskravet vid förlängningsansökningar jämfört med förstagångsansökningar. Något som bl.a. markeras genom att orsakerna till att kravet inte längre är uppfyllt ska kunna beaktas tillsammans med barnets bästa och artikel 8 i Europakonventionen. Om en sådan tillämpning är avsedd anser förvaltningsrätten att detta lämpligen bör framgå i lagtext. Detta inte minst med tanke på att begreppen särskilda och synnerliga skäl annars indikerar en mycket restriktiv tillämpning.

Övergripande synpunkter och konsekvensanalys

Utlänningslagstiftningen är i stora delar både komplex och svårtillämpad vilket kan antas ha bidragit till långa handläggningstider både hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna. I och med att utredningen nu föreslår mer situationsanpassade regleringar, med olika krav och

förutsättningar för olika personkategorier, tillkommer ytterligare ett lager av komplexitet i prövningen. Även om förslagen förvisso också innehåller vissa regelförenklingar så ställer sig förvaltningsrätten tveksam till om det är lämpligt att göra den här typen av mycket stora förändringar av anknytningsreglerna i nära anslutning till att EU:s migrations- och asylpakt träder i kraft. Om inte annat kan ändringarna förväntas leda till högre kostnader per anknytningsmål genom längre handläggningstider och behov av utbildning samt i viss mån genom att mer kvalificerad personal, såsom ordinarie rådmän och föredragande, snarare än notarier och fiskaler kan behöva hantera en större del av anknytningsmålen.

Förvaltningsrätten har vidare svårt att förstå delar av utredningens konsekvensanalys. Angående den föreslagna väntetiden bedöms denna t.ex. inte innebära några större extrakostnader eftersom många ärenden kommer kunna avslutas snabbare och enklare. Det utfallet förutsätter dock att personerna som får avslag med hänvisning till väntetiden inte söker igen och senare får avslag på annan grund. Förvaltningsrätten ser snarare att väntetiden kommer att medföra ytterligare en extrakostnad genom att ett antal ärenden nu kommer att prövas och överklagas en gång till och därmed kräva resurser för screening, registrering, handläggning, beslut och expediering både hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna.

En annan slutsats som kan ifrågasättas är om att förslaget på att ställa ett försörjningskrav även vid förlängningsansökningar inte kommer innebära några större merkostnader för domstolarna. I SOU 2025:31 och SOU 2025:99 föreslås att ordningen med permanenta uppehållstillstånd helt utmönstras för vissa grupper. En konsekvens av det är att ett mycket stort antal utlänningar kommer få sin rätt till fortsatt vistelse i Sverige omprövad kontinuerligt under lång tid, och även om det i någon mån är lättare att uppfylla försörjningskravet vid förlängning så framstår det som rimligt att den föreslagna regleringen över tid kommer att resultera i ett inte obetydligt antal avslagsbeslut och efterföljande överklagandeprocesser utifrån konjunkturcykler, förändrade familjeförhållanden, försämrad hälsa m.m. Dessa mål kan för migrationsdomstolarnas vidkommande antas blir både mer omfattande, svårbedömda och kostsamma än ett genomsnittligt avlägsnandemål (som har en uppgiven styckkostnad om 45 789 kr) då de närmast regelmässigt kommer kräva noggranna överväganden hänförliga till Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga samt bestämmelser i EU:s sekundärrätt. I sammanhanget kan även noteras att bedömningen av försörjningskravet som sådant vid förlängning kommer bli mer

komplexerad än vid en förstapågångsansökan eftersom den då även innehåller ett moment av efterkontroll.

Utredningen, som är medveten om problematiken ovan, lyfter fram att förslagen i betänkandet på sikt kan antas leda till en minskad ärendeströmning hos Migrationsverket vilket synes vara en stor del i slutsatsen att kostnaderna inte bedöms öka nämnvärt. I det sammanhanget vill förvaltningsrätten varna för att överskatta hur stor påverkan på ärendeströmningen som går att nå genom skärpningar i regelverket om uppehållstillstånd på grund av familjanknytning. Erfarenhetsmässigt återkommer samma mål om och om igen trots tidigare upprepade avslag hos både Migrationsverket och i domstol, och det avspeglar rimligen att familjen faktiskt är den grundläggande samhällsstruktur som i båda svensk och internationell rätt lyfts fram som både viktig och skyddsvärd. Att en familj har svårare att uppfylla förutsättningarna för att tillåtas återförening eller att familjen tidigare fått avslag på en ansökan innebär alltså helt enkelt inte automatiskt att familjen kommer avhållas från att söka. Det finns dessutom en uppenbar risk för att personer med starka familjeband till Sverige försöker hitta andra vägar för att antingen komma hit eller hålla sig kvar här vid avslag på en förstapågångsansökan eller en nekad förlängning vilket i sin tur kan medföra ökade kostnader inom andra ärendeslag (t.ex. asyl, förvar, uppsikt m.m.) för både Migrationsverket och migrationsdomstolarna.

Avslutningsvis vill förvaltningsrätten även lyfta fram att förslagen som begränsar möjligheten att beviljas uppehållstillstånd inom de s.k. särskilda personkategorierna (t.ex. anknytning till en person med status som varaktigt bosatt i annan EU-stat) sannolikt kommer medföra en ökad målinströmning och därmed ökade kostnader för migrationsdomstolarna.

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Victoria Bäckström och rådmannen Jenny Sandell efter föredragning av föredraganden Lars Holmbom.

Luleå som ovan

Victoria Bäckström

Lagman