

Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar

*Slutbetänkande av
Minimivåutredningen*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:99

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1365-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-1366-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forssell

Regeringen beslutade den 2 oktober 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan och lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. asylsökandes rättigheter genom att anpassa regelverket till miniminivån enligt EU-rätten. Därutöver ska utredningen utreda under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras (dir. 2023:137). Den 21 november 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen som innebar en ändring av uppdraget om att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå (dir. 2024:115). Utredningstiden för delbetänkandet där de nya uppdragen ingår förlängdes till den 30 mars 2025. Uppdraget att utreda under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras ska redovisas senast den 2 oktober 2025.

Som särskild utredare förordnades tillförordnad rådman (numera rådman) Josephine Boswell.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 30 januari 2024 kanslirådet Cecilia Unga, Justitiedepartementet och rättssakkunnige Simon Nesterud, Justitiedepartementet. Som experter i utredningen förordnades från och med samma dag den rättsliga experten Anna Carlsson, Migrationsverket, kammarrättsrådet Robert Johansson och advokaten Emelie Jörwall.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 november 2023 rättsliga experten Daniel Böcker och den 1 december 2023 förvaltningsrättsfiskalen Jonas Persson.

Utredningen har antagit namnet Miniminivåutredningen (Ju 2023:18). Den 9 april 2025 överlämnade utredningen sitt delbetänkande *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa*

anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31).

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar* (SOU 2025:99).

Josephine Boswell svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens sakkunniga och experter har kontinuerligt getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen. Ett särskilt yttrande har avgetts av Emelie Jörwall.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i september 2025

Josephine Boswell

Daniel Böcker
Jonas Persson

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	15
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar	21
1.2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	24
1.3 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	25
1.4 Alternativt förslag till 4 § lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar	28
2 Utredningens uppdrag och arbete	29
2.1 Utredningens uppdrag	29
2.2 Utredningens arbete	30
3 Rättsliga utgångspunkter och vissa överväganden.....	31
3.1 Inledning.....	31
3.2 Utlänningar som omfattas av översynen	32
3.2.1 Inledning	32
3.2.2 Vissa skyddsbehövande.....	33
3.2.3 Humanitära skäl och verkställighetshinder.....	35
3.2.4 Övriga asylrelaterade tillståndsgrunder.....	36
3.3 Internationell rätt och vissa offentligrättsliga principer.....	39
3.3.1 Inledning	39

3.3.2	EU:s rättighetsstadga.....	39
3.3.3	Europakonventionen	40
3.3.4	Barnkonventionen.....	41
3.3.5	Legalitetsprincipen.....	42
3.3.6	Objektivitetsprincipen.....	43
3.3.7	Statssuveränitetsprincipen	44
3.3.8	Proportionalitetsprincipen	45
3.4	Ändring av förvaltningsbeslut	47
3.4.1	Inledning.....	47
3.4.2	Allmänt om gynnande besluts rättskraft i svensk rätt.....	47
3.4.3	Tidigare gällande bestämmelser i svensk rätt	48
3.4.4	Ändring av beslut enligt förvaltningslagen.....	49
3.4.5	Förutsättningar för ändring av gynnande beslut genom retroaktiv lagstiftning	52
3.5	Återkallelse av uppehållstillstånd	54
3.5.1	Allmänt om uppehållstillstånd i svensk rätt	54
3.5.2	Grunder för återkallelse enligt utlänningslagen	56
3.5.3	Uppehållstillstånd är inte en civil rättighet och ett permanent uppehållstillstånd omfattas inte av skyddet för berättigade förväntningar	58
3.6	Grundläggande förutsättningar för tidsbegränsat uppehållstillstånd.....	62
3.6.1	Inledning.....	62
3.6.2	Identitet	62
3.6.3	Förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd efter inresa och byte av tillståndsgrund.....	66
3.6.4	Vandel och vissa andra skäl för att vägra uppehållstillstånd	68
3.6.5	Schengens informationssystem (SIS)	70
3.7	Kommunikation och delgivning.....	71
3.7.1	Kommunikation	71
3.7.2	Delgivning	72
3.8	Offentligt biträde	72
3.9	Avslutande kommentarer.....	74

4	Översyn av befintliga permanenta uppehållstillstånd	77
4.1	Inledning.....	77
4.2	Ett permanent uppehållstillstånd får ändras genom ny lagstiftning	77
4.3	Fördelarna med att införa bestämmelser som möjliggör en översyn av vissa befintliga permanenta uppehållstillstånd överväger nackdelarna	78
4.3.1	Inledning	78
4.3.2	Uppdraget att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd.....	79
4.3.3	Uppdraget att ändra vissa permanenta uppehållstillstånd	79
4.4	Utredningens slutsatser.....	86
5	En särskild lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar	89
6	Återkallelse av permanenta uppehållstillstånd	91
6.1	Inledning.....	91
6.2	Åtgärder för att förmå vissa utlänningar att vilja bli svenska medborgare	92
6.2.1	Inledning	92
6.2.2	Huvudregeln om återkallelse utgör i sig ett incitament att vilja bli svensk medborgare.....	92
6.2.3	En möjlighet att undantas från huvudregeln om återkallelse vid ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap.....	93
6.2.4	Det bör <i>inte</i> införas bestämmelser om undantag från kraven för svenskt medborgarskap	94
6.2.5	Det bör <i>inte</i> införas bestämmelser om undantag från ansökningsavgiften för svenskt medborgarskap.....	95
6.3	Återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar	96

6.3.1	Ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av den särskilda lagen ska återkallas	96
6.3.2	Återkallelse får <i>inte</i> beslutas när Migrationsverket tidigare avgjort frågan om återkallelse	99
6.3.3	Återkallelse ska i vissa fall kunna underlätas redan på grund av ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap	100
6.3.4	Återkallelse kan underlätas när synnerliga skäl talar emot det	106
6.4	Återkallelsebestämmelsen är förenlig med internationell rätt.....	111
7	Beviljande av tidsbegränsade uppehållstillstånd.....	113
7.1	Inledning	113
7.2	Frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska prövas enligt bestämmelserna i utlänningslagen och utlänningsförordningen	113
7.3	Offentligt biträde vid prövningen av frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd	114
7.4	Vissa frågor om förutsättningarna för tidsbegränsat uppehållstillstånd	115
7.4.1	Inledning.....	115
7.4.2	Tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen befinner sig i Sverige	116
7.4.3	Varaktigt bosatta i Sverige	118
7.4.4	Skyddsbehövande som omfattas av den särskilda lagen.....	120
7.4.5	Uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	123
7.4.6	Uppehållstillstånd för arbete.....	125
7.5	Utlänningensandel.....	131
7.6	Avgifter för prövning av ansökan om uppehållstillstånd ...	132
7.7	Förlängningsansökningar.....	133
7.8	Utvisning och tidsfrist för frivillig avresa	134

7.8.1	Utvisning.....	134
7.8.2	Tidsfrist för frivillig avresa.....	136
7.9	Överklagande	139
8	Följdfrågor	141
8.1	Förutsättningar för att beviljas svenskt medborgarskap efter återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd	141
8.2	Studiehjälp och studiemedel.....	142
8.3	Avregistrering från folkbokföringen och bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner	145
8.3.1	Avregistrering från folkbokföringen.....	145
8.3.2	Bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner ...	148
8.4	Vissa författningar där begreppet permanent uppehållstillstånd förekommer	149
8.5	Behovet av informationsinsatser	149
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	153
9.1	Ikraftträdande	153
9.2	Övergångsbestämmelser.....	154
9.3	Den särskilda lagen ska <i>inte</i> vara tidsbegränsad	154
10	Konsekvensanalys.....	157
10.1	Inledning.....	157
10.2	EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.....	158
10.3	Konsekvenser för enskilda	160
10.3.1	Återkallelse av permanent uppehållstillstånd.....	160
10.3.2	Särskilt om konsekvenser för barn	168
10.3.3	Konsekvenser av att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte kan beviljas	172
10.4	Konsekvenser för staten	174
10.4.1	Inledning	175
10.4.2	Migrationsverkets verksamhet.....	175

10.4.3	Domstolarnas verksamhet	189
10.4.4	Statens kostnader för offentliga biträden	192
10.4.5	Försäkringskassans verksamhet	192
10.4.6	CSN:s verksamhet	193
10.5	Konsekvenser för arbetsmarknadsintegration och etablering.....	194
10.6	Konsekvenser för jämställdheten	196
10.7	Andra konsekvenser	197
10.8	Förslagens finansiering.....	199
10.8.1	Inledning.....	201
10.8.2	Migrationsverket	201
10.8.3	Migrationsdomstolarna.....	203
10.8.4	Migrationsöverdomstolen	203
10.8.5	Vissa kostnader har inte kunnat uppskattas	203
10.8.6	Framtida skatteintäkter och kostnadsbesparingar för det allmänna.....	205
10.8.7	Ökade anslag	207
11	Författningskommentar	209
11.1	Förslaget till lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar.....	209
11.2	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2015:716)...	215
11.3	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395) ...	215
11.4	Alternativt förslag till 4 § lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar	217
	Särskilt yttrande.....	221
	Referenser.....	223
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:137.....	235
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:115.....	251

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har i de delar som redovisas i detta slutbetänkande haft i uppdrag att

- lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå utlänningar som har permanent uppehållstillstånd att ansöka om svenskt medborgarskap i högre utsträckning,
- undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Här följer en sammanfattning av utredningens förslag. I huvudsak syftar förslaget till att förmå berörda individer att i högre utsträckning vilja bli svenska medborgare, vilket ska åstadkommas genom att bl.a. asylrelaterade uppehållstillstånd ska ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd och leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring.

Återkallelse av permanent uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att det införs en särskild lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd. Lagen ska omfatta samtliga utlänningar som har permanent uppehållstillstånd som flyktingar, alternativt skyddsbehövande, vidarebosatta (kvotflyktingar), varaktigt bosatta i Sverige eller som har beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller vid vissa

verkställighetshinder. Detsamma gäller utlännningar som beviljats permanent uppehållstillstånd i enlighet med motsvarande äldre bestämmelser. Även utlännningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd med stöd av den tillfälliga lagen eller gymnasielagen samt anhöriga till samtliga omnämnda grupper ska omfattas av den särskilda lagen.

Huvudregeln enligt den föreslagna lagen ska vara att ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av lagen ska återkallas och ersättas med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det. I syfte att förmå berörda utlännningar att vilja bli svenska medborgare föreslås en undantagsregel med innebörden att ett permanent uppehållstillstånd inte ska återkallas för en utlänning som inom viss tid initierat ett ärende om svenskt medborgarskap och som inte nekats medborgarskap genom ett beslut som fått laga kraft.

För att motverka oskäligen konsekvenser ska ett permanent uppehållstillstånd inte heller återkallas om synnerliga skäl talar emot det och det med hänsyn till utlänningsens förväntade vandel inte råder tveksamhet om att han eller hon bör ha ett permanent uppehållstillstånd.

Beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd

När ett permanent uppehållstillstånd återkallas med stöd av den särskilda lagen kommer den fortsatta vistelsen i Sverige att vara avhängig att utlännningen kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. När ett permanent uppehållstillstånd återkallas ska frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd aktualiseras ex officio, dvs. utan att utlännningen begär det. Utfallet av prövningen kommer dock att vara beroende av vilka grunder för uppehållstillstånd som utlännningen för fram.

Utredningen föreslår att frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska prövas enligt gällande bestämmelser i utlänningslagen och att ett sådant tillstånd ska få beviljas inifrån landet om förutsättningarna för uppehållstillstånd i övrigt är uppfyllda. Ett avsteg från prövningsordningen föreslås på så sätt att frågan om uppehållstillstånd på grund av ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska prövas före övriga grunder för uppehållstillstånd. För att berörda utlännningar ska ges rimliga förutsättningar att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd föreslår utredningen att undantag görs från vissa krav för uppehållstillstånd som framstår som betydelselösa i vissa situa-

tioner. Det gäller bl.a. försörjningskravet vid familjeanknytning, vars syfte främst är att främja integrationen för utlandsbosatta familjemedlemmar som vill bosätta sig med den anhörige i Sverige. Det gäller också det s.k. unionsföreträdet, som syftar till att personer bosatta inom EU/EES och i Schweiz ska få kännedom om vakanser på den svenska arbetsmarknaden innan en tredjelandsmedborgare beviljas uppehållstillstånd för arbete här. Det förra kravet är inte relevant när utlänningen redan är bosatt i Sverige och återoppar familjeanknytning och det senare kravet är inte relevant när en i Sverige bosatt utlänning återoppar en redan pågående anställning som grund för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete.

Utvisning

Frågan om utvisning aktualiseras först om utlänningen varken kan eller vill bli svensk medborgare och det permanenta uppehållstillståndet återkallas samt utlänningen inte heller kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den beslutande instansen ska som brukligt ta ställning till om ett utvisningsbeslut är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden, t.ex. Europakonventionen och barnkonventionen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningen bedömer att framlagda författningsförslag kan träda i kraft den 1 januari 2027. Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte.

Konsekvenser

Utredningen bedömer att framlagda förslag är förenliga med Sveriges internationella åtaganden och regeringsformen. Genom den föreslagna ordningen kommer det att ske en översyn av samtliga permanenta uppehållstillstånd som berörs av uppdraget. Som utgångspunkt kommer ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av den särskilda lagen att återkallas och det ska då göras en prövning av om utlänningen i stället kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. För den som

inte kan beviljas ett sådant tillstånd innebär det som utgångspunkt att han eller hon måste lämna landet.

Utredningens förslag bedöms initialt få stora verksamhetsmässiga konsekvenser för såväl Migrationsverket som domstolarna och initialt leda till betydande kostnadsökningar för det allmänna. Förutom arbete med informationsinsatser och verksamhetsanpassningar kommer Migrationsverket att behöva rekrytera och utbilda personal samt hantera en stor mängd ärenden enligt den särskilda lag som föreslås. Vidare kommer den föreslagna ordningen att generera ett ökat antal ärenden om svenskt medborgarskap respektive tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det senare kommer att leda till att Migrationsverket framöver kommer att behöva hantera ett ökat antal förlängningsansökningar. För migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen kommer den särskilda lagen att innebära en kraftigt ökad måltillströmning och en ny måltyp att hantera. Även antalet mål om svenskt medborgarskap respektive förlängning av uppehållstillstånd kan antas öka som en följd av utredningens förslag.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att framlagda förslag kommer att medföra betydande kostnadsökningar för Migrationsverket och domstolarna som i vart fall initialt kommer att behöva finansieras genom ökade anslag. På sikt kan utredningens förslag antas medföra positiva ekonomiska effekter för samhället, bl.a. motverka utvecklingen med ett växande utanförskap och framväxten av parallella samhällen. Därmed bör också statens kostnader begränsas något. Det går dock inte att uppskatta vad en eventuell kostnadsminskning för det allmänna skulle kunna bli som en direkt följd av utredningens förslag. Däremot kan noteras att samhällets kostnader för olika former av utanförskap är mycket höga. Tidigare beräkningar visar t.ex. att de statsfinansiella kostnaderna av att en relativt stor andel av den arbetsföra delen av befolkningen inte kan försörja sig själva uppgår till cirka 270 miljarder kronor per år (det gäller alltså befolkningen i stort och inte enbart utlänningar som omfattas av utredningens förslag). Därtill bör den föreslagna ordningen kunna utgöra ett viktigt verktyg för staten i arbetet med att upptäcka fel och fusk när det gäller offentliga utbetalningar. Utredningens förslag bedöms således främja flera för staten centrala ändamål och åtgärderna bedöms vara proportionerliga i förhållande till det ingrepp i skyddet för enskildas privat- och/eller familjeliv som förslagen innebär.

Summary

Remit

In this final report, the Inquiry has outlined the following three parts of its remit:

- presenting proposals on measures that can be taken to induce aliens who have permanent residence permits to apply for Swedish citizenship to a greater extent,
- investigating and determining the conditions under which it would be possible to change permanent residence permits that have been granted to certain aliens to temporary residence permits and considering how such a scheme could be designed, and
- proposing necessary legislation.

A summary of the Inquiry's proposals follows below. Their primary aim is to induce more of the individuals concerned to want to acquire Swedish citizenship. This can be achieved through measures such as changing asylum-related residence permits to temporary residence permits, which would lead to either Swedish citizenship, returns or repatriation.

Revocation of permanent residence permits

The Inquiry proposes introducing a special act on the revocation of permanent residence permits. The act would cover all aliens who have been granted permanent residence permits based on their refugee status, are eligible for subsidiary protection, have resettled in Sweden (as quota refugees), are long-term residents of Sweden or have been granted permanent residence permits on the grounds of exception-

ally distressing circumstances or in cases of certain impediments to enforcement. The same would apply to aliens who have been granted permanent residence permits in accordance with equivalent older provisions. Aliens who have been granted permanent residence permits pursuant to the Act Temporarily Restricting the Possibility to Obtain Residence Permits in Sweden (2016:752) or the Act on Residence Permits for Upper Secondary School Studies (2017:353) and the dependants of all groups mentioned should be covered by the special act.

The main rule according to the proposed act is that a permanent residence permit covered by the act should be revoked and replaced by a temporary residence permit, if the relevant conditions are met. With the aim of inducing the aliens concerned to seek Swedish citizenship, the Inquiry proposes introducing an exemption according to which permanent residence permits would not be revoked for aliens who have initiated the process to obtain Swedish citizenship within a certain period of time and have not been denied citizenship through a decision that has become final and non-appealable.

To avoid unreasonable consequences, a permanent residence permit should not be revoked if there are exceptional grounds against doing so and there is no doubt as to whether the person should have a permanent residence permit in consideration of the good conduct expected of them.

Granting of temporary residence permits

When a permanent residence permit is revoked pursuant to the special act, an alien's continued residence in Sweden will be dependent on whether they can be granted a temporary residence permit. When a permanent residence permit is revoked, the question of a temporary residence permit arises *ex officio*, i.e. without the alien requesting it. However, the outcome of the examination of the case will depend on the alien's grounds for being granted a residence permit.

The Inquiry proposes that the question of temporary residence permits should be examined in accordance with the applicable provisions of the Aliens Act (2005:716) and that it should be possible to grant such permits from within Sweden if the conditions for a residence permit are otherwise met. The Inquiry proposes introducing a deviation from the order of examination which would re-

quire that the question of residence permits based on long-term residence in Sweden be examined with priority over other grounds for residence permits. To give the aliens concerned reasonable conditions to be granted temporary residence permits, the Inquiry proposes introducing exemptions from certain requirements to be granted a residence permit if they appear insignificant in certain situations. For example, this would apply to the maintenance requirement for dependants, the purpose of which is primarily to promote the integration of family members residing abroad who wish to live with their relative in Sweden. This also applies to the principle of union preference, the aim of which is to make residents of EU/EEA countries and Switzerland aware of vacancies in the Swedish labour market before a third-country national is granted a residence permit to work here. The first requirement is not relevant when an alien already resides in Sweden and cites family ties, and the latter requirement is not relevant when an alien residing in Sweden cites ongoing employment as grounds to be granted a temporary residence permit for work.

Expulsion

The question of expulsion only arises if an alien either cannot or does not want to become a Swedish citizen, in which case their permanent residence permit will be revoked and they cannot be granted a temporary residence permit. As is customary, the decision-making body should determine whether expulsion decisions are consistent with Sweden's convention commitments such as the European Convention on Human Rights and the United Nation Convention on the Rights of the Child.

Entry into force and transitional provisions

The Inquiry considers that the presented legislative proposals could enter into force on 1 January 2027. No special transitional provisions are proposed.

Consequences

The Inquiry considers that the proposals presented are compatible with Sweden's international commitments and the Instrument of Government. Through the proposed scheme, all permanent residence permits affected by the remit would be reviewed. As a basic rule, residence permits covered by the special law would be revoked and an examination would then take place to determine whether the alien could instead be granted a temporary residence permit. Those who cannot be granted a temporary residence permit must, as a basic premise, leave the country.

The Inquiry's proposals can be expected to initially have major organisational consequences for both the Swedish Migration Agency and the courts and lead to significantly increased public costs. In addition to work involving information campaigns and organisational adjustments, the Swedish Migration Agency would need to recruit and train staff and manage a large number of cases in accordance with the proposed special act. Moreover, the proposed scheme would generate an increased number of cases concerning Swedish citizenship and temporary residence permits. The latter would lead to the Swedish Migration Agency needing to process a greater number of extension applications. For the migration courts and the Migration Court of Appeal, the special act would entail a significantly greater caseload and a new type of case to examine. The number of cases concerning Swedish citizenship and residence permit extensions could also be expected to increase as a result of the Inquiry's proposals.

On the whole, the Inquiry considers that the proposals presented above would entail significantly increased costs for the Swedish Migration Agency and the courts, which would initially need to be financed through increased appropriations in each case. In the long term, the Inquiry's proposals can be expected to have positive economic effects for society, as they would counteract the trend of growing social exclusion and the emergence of parallel societies. Thus, central government costs should also be limited somewhat. However, it is not possible to estimate the potential reduction in public spending that would be a direct result of the Inquiry's proposals. Nevertheless, society's costs as a consequence of various forms of social exclusion are very high. For example, previous calculations show that the costs incurred by the State due to the inability

of a relatively large proportion of the working-age population to support itself add up to approximately SEK 270 billion per year (this figure applies to the population as a whole, and not only to aliens affected by the Inquiry's proposals). The proposed scheme could also be an important tool for the central government's efforts to discover errors and fraud with respect to public disbursements. The Inquiry's proposals would therefore contribute several key aims of the central government, and the measures are deemed proportionate in relation to the intrusion on the individual's private and/or family life.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs följande.

Syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Av 1 kap. 1 a § utlänningslagen (2005:716) framgår att denna lag ska tillämpas framför utlänningslagen, i den utsträckning som lagens bestämmelser avviker från utlänningslagen.

2 § De uttryck som används i denna lag har samma betydelse som i utlänningslagen (2005:716).

3 § Denna lag omfattar ett permanent uppehållstillstånd som beviljats en utlänning

1. därför att han eller hon är flykting enligt 4 kap. 1 §, alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § eller övrig skyddsbehövande enligt den upphävda bestämmelsen i 4 kap. 2 a § utlänningslagen (2005:716),

2. som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen,

3. därför att han eller hon uppfyller förutsättningarna för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige enligt 5 a kap. utlänningslagen,

4. på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen eller särskilt ömmande omständigheter enligt den upphävda bestämmelsen i den paragrafen,

5. på grund av arbete efter avslag på asylansökan enligt den upphävda bestämmelsen i 5 kap. 15 a § utlänningslagen,

6. enligt den upphävda bestämmelsen i 12 kap. 16 c §¹ andra stycket eller vid verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen,

7. enligt den upphävda lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller

8. enligt den upphävda lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

Vid tillämpning av första stycket omfattas även ett permanent uppehållstillstånd som beviljats en utlänning i enlighet med motsvarande äldre bestämmelser. Detsamma gäller ett permanent uppehållstillstånd som beviljats en utlänning på grund av anknytning till en utlänning som omfattas av första stycket.

Återkallelse av permanent uppehållstillstånd

4 § Ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av denna lag ska återkallas.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket tidigare har beslutat avseende frågan om återkallelse enligt denna lag och beslutet har fått laga kraft.

2. utlänningen begärt att bli svensk medborgare genom en ansökan eller anmälan som registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 31 december 2026 eller tidigare, och det ärendet inte avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft, eller

3. synnerliga skäl talar emot det och, om utlänningen är 15 år eller äldre, det med hänsyn till utlänningens förväntade vandel inte råder tveksamhet om att han eller hon bör ha ett permanent uppehållstillstånd.

¹ Utredningen har i delbetänkandet SOU 2025:31 föreslagit att bestämmelsen i 12 kap. 16 c § andra stycket utlänningslagen ska upphävas genom en lagändring som föreslås träda i kraft den 12 juni 2026.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

5 § Vid återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd enligt 4 § får utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716) eller utlänningsförordningen (2006:97), om han eller hon uppfyller förutsättningarna för det.

I de situationer som avses i första stycket gäller inte 5 kap. 3 b och 18 § första stycket eller 6 kap. 2 § andra stycket och 4 § eller 8 kap. 5 § utlänningsförordningen, om utlänningen är bosatt i Sverige.

Beslutande myndighet

6 § Återkallelse av permanent uppehållstillstånd enligt denna lag beslutas av Migrationsverket.

Överklagande

7 § Migrationsverkets beslut enligt denna lag får överklagas till en migrationsdomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716) att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 a §

Om det i lagen (0000:00) om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar finns bestämmelser som avviker från denna lag, ska de bestämmelserna gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.3 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2025:31

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare. Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå, *ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats efter att ett permanent uppehållstillstånd har återkallats enligt lagen (0000:00)*

om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

3 kap.

4 §

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedel får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och

2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),

2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller

3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå eller om det finns särskilda skäl.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå, *ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats efter att ett permanent uppehållstillstånd har återkallats enligt lagen (0000:00) om återkallelse av permanent uppe-*

*hållstillstånd för vissa utlänningar
eller om det finns särskilda skäl.*

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

1.4 Alternativt förslag till 4 § lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar

Föreslagen lydelse enligt 1.1

Alternativ lydelse

4 §

Ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av denna lag ska återkallas.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket tidigare har beslutat avseende frågan om återkallelse enligt denna lag och beslutet vunnit laga kraft.

2. utlänningen begärt att bli svensk medborgare genom en ansökan eller anmälan som registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 31 december 2026 eller tidigare, och ärendet inte avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft, eller

2. utlänningen begärt att bli svensk medborgare genom en ansökan eller anmälan som registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 31 december 2026 eller tidigare, och ärendet inte avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft *och det inte klart framgår att utlänningen saknar förutsättningar att beviljas svenskt medborgarskap*, eller

3. synnerliga skäl talar emot det och, om utlänningen är 15 år eller äldre, det med hänsyn till utlänningens förväntadeandel inte råder tveksamhet om att han eller hon bör ha ett permanent uppehållstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 2 oktober 2023 att tillsätta en särskild utredare vars uppdrag framgår av kommittédirektiven dir. 2023:137 (se bilaga 1). Det övergripande uppdraget var att göra en översyn av det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövning av en asylansökan samt lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. asylsökandes rättigheter genom att anpassa regelverket till miniminivån enligt EU-rätten. Som ett deluppdrag skulle utredaren även ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar. I dessa delar skulle uppdraget redovisas senast den 2 januari 2025.

Utredaren skulle även undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras samt lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå vissa utlänningar att ansöka om svenskt medborgarskap i högre utsträckning och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas med beaktande av grundläggande rättssäkerhetsprinciper samt överväga och föreslå nödvändiga undantag. I denna del ska uppdraget redovisas senast den 2 oktober 2025.

Den 21 november 2024 beslutades tilläggsdirektiven dir. 2024:115 (se bilaga 2) som en följd av att Europaparlamentet och rådet under våren 2024 antog tio rättsakter rörande hantering av migration och inrättande av ett gemensamt system för asyl på EU-nivå (migrations- och asylpakten). Det ursprungliga uppdraget ändrades därmed delvis och tiden för att redovisa vissa deluppdrag flyttades fram, men utredaren ska fortsatt fullfölja uppdraget om att undersöka under

vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras m.m.

I april 2025 redovisade utredningen delbetänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31).

I detta slutbetänkande redovisas utredningens förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå utlänningar med permanent uppehållstillstånd att ansöka om svenskt medborgarskap i högre utsträckning. Vidare redovisas utredningens överväganden i fråga om under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd och förslag på hur en sådan ordning kan utformas.

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expert- och sakkunniggruppen. Utredningen har såvitt det varit möjligt även beaktat andra pågående eller nyligen avslutade utredningars arbete samt praxis som har bäring på utredningsuppdraget. I den mån nyligen avslutade utredningars förslag har övervägts inom ramen för arbetet med detta slutbetänkande redovisas detta i respektive avsnitt.

Utredningen har inte kunnat finna att något annat jämförbart land har gjort en översyn av befintliga permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper som kan jämföras med den översyn som utredningens uppdrag innebär. Förslagen i betänkandet har således inte kunnat ta sin utgångspunkt i någon jämförelse av hur andra jämförbara länder har hanterat en liknande situation.

Utredningen höll den 16 december 2024 en hearing där representanter från Amnesty, Asylrättscentrum, Rädda Barnen, Röda Korset, Svenska kyrkan och UNHCR deltog.

Migrationsverket har bistått utredningen med att ta fram statistik om ärenden om uppehållstillstånd.

3 Rättsliga utgångspunkter och vissa överväganden

3.1 Inledning

I delbetänkandet *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31) har utredningen föreslagit att det ska etableras en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för flera grupper och deras anhöriga. Det gäller flyktingar, alternativt skyddsbehövande, vidarebosatta (kvotflyktingar), varaktigt bosatta samt de som beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och vid vissa verkställighetshinder. Detta ska ske genom att bestämmelserna som reglerar möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd upphävs samt genom att det införs bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för utlänningar som i dag beviljas permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället, dvs. kvotflyktingar och utlänningar med ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

I detta slutbetänkande ska utredningen undersöka under vilka förutsättningar vissa permanenta uppehållstillstånd ska kunna ändras och ersättas med tidsbegränsade sådana. Vilka utlänningar som omfattas av översynen redogörs för i avsnitt 3.2. I avsnitt 3.3 beskrivs de rättssäkerhetsprinciper och internationella åtaganden som bedöms relevanta. I avsnitt 3.4 redogörs för under vilka förutsättningar en myndighet får ändra ett beslut samt under vilka förutsättningar föreskrifter med retroaktiv verkan får införas. En allmän bakgrund avseende uppehållstillstånd i svensk rätt samt under vilka förutsättningar ett sådant får återkallas enligt gällande rätt behandlas i avsnitt 3.5. I avsnitt 3.6 berörs de förutsättningar som i allmänhet ska vara uppfyllda för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I avsnitt 3.7 redogörs för vissa frågor om kommunikation och delgivning

medan avsnitt 3.8 behandlar frågor om offentligt biträde. Utredningen gör löpande vissa överväganden i fråga om hur olika rättsregler m.m. bedöms påverka uppdraget.

3.2 Utlänningar som omfattas av översynen

3.2.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska översynen omfatta samma grupper som ingick i uppdraget att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd samt sådana utlänningar som beviljats permanent uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen¹ respektive gymnasielagen². Även anhöriga till nämnda kategorier ska omfattas av översynen. Till detta kommer utlänningar som beviljats permanent uppehållstillstånd på asylrelaterade grunder enligt motsvarande äldre bestämmelser samt deras anhöriga. I utredningens direktiv anges att cirka 130 000 utlänningar har permanent uppehållstillstånd som beviljats efter en ansökan om asyl eller genom ett beslut om vidarebosättning eller på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd efter asylansökan eller genom vidarebosättning. De flesta har haft dessa tillstånd kortare tid än nio år men en relativt stor grupp har haft permanent uppehållstillstånd längre tid än så. Regeringen anser att det är rimligt att den som bor och lever i Sverige under en längre tid också blir en fullständig del av det svenska samhället genom sitt medborgarskap och genom att leva upp till de krav som ställs för att få ett sådant. I samband med att permanenta uppehållstillstånd utmönstras för vissa grupper bör de utlänningar som berörs ges realistiska möjligheter att förvärva medborgarskap. Utredaren ska därför se över hur vissa utlänningar som har permanent uppehållstillstånd i stället ska förmås att vilja bli svenska medborgare. I den nämnda gruppen ingår ett stort antal individer som har beviljats uppehållstillstånd på asylrelaterade grunder enligt numera upphävda bestämmelser. Även dessa individer omfattas alltså av uppdraget. Nedan redogörs för vissa asylrelaterade tillståndsgrunder enligt äldre bestämmelser som ingår i översynen. Om en utlänning har beviljats permanent uppehållstillstånd på sådan grund omfattas han eller hon av uppdraget och den särskilda lag som föreslås. Det-

¹ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

² Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

samma gäller anhöriga som har beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlännningar.

3.2.2 Vissa skyddsbehövande

Flyktingar och andra skyddsbehövande kan enligt nu gällande bestämmelser i utlänningslagen³ beviljas permanent uppehållstillstånd efter viss tid med tidsbegränsat uppehållstillstånd om vissa särskilda krav är uppfyllda. Som följer av föregående avsnitt omfattar översynen dock även bl.a. skyddsbehövande som beviljats permanent uppehållstillstånd enligt numera upphävda bestämmelser. Nedan följer ett antal exempel på sådana grupper.

I 1954 års utlänningslag⁴ fanns möjlighet att bevilja uppehållstillstånd till politiska flyktingar, vilket delvis motsvarar dagens bestämmelser om flyktingskap. I svensk rätt infördes en tydligare flyktingdefinition i 1980 års utlänningslag⁵. Definitionen motsvarar i huvudsak den som återfinns i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och dess revidering genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från 1967 (New York-protokollet). Definitionen överfördes i princip oförändrad till 1989 års utlänningslag⁶ och har därefter endast genomgått mindre förändringar i sak, bl.a. i fråga om att flyktingskap även kan föreligga när förföljelsen inte utgår från hemlandets myndigheter.

De utlännningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt äldre bestämmelser om flyktingskap omfattas naturligtvis av uppdraget och den särskilda lag som föreslås. Detsamma gäller den som har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt den numera upphävda grunden *skyddsbehövande i övrigt*. Denna tillståndsgrund fanns ursprungligen i 1989 års lag och avsåg utlännningar som inte är flyktingar men som bl.a. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Denna nationella grund överfördes i huvudsak oförändrad till nu gällande utlänningslag. När bestämmelsen överfördes gjordes dock en utvidgning av bestämmelsen om väpnad konflikt i syfte att föra

³ Utlänningslag (2005:716).

⁴ Utlänningslag (1954:193).

⁵ Utlänningslag (1980:376).

⁶ Utlänningslag (1989:529).

över främst de situationer som enligt 1989 års lag föll in under den i praxis utvecklade tillståndsgrunden politisk-humanitära skäl. Detta skedde genom att komplettera bestämmelsen med en skyddsgrund som inte bara tar hänsyn till väpnad konflikt utan också till andra svåra motsättningar i ett land. Därutöver tillkom vissa ytterligare skyddsrelaterade situationer som tidigare i praxis kommit att falla in under bestämmelsen om humanitära skäl⁷.

I samband med att det första skyddsgrundsdirektivet⁸ och det första asylprocedurdirektivet⁹ genomfördes i svensk rätt skedde vissa förändringar avseende skyddsbehövande i utlänningslagen¹⁰. Skyddskategorin *alternativt skyddsbehövande* infördes i 4 kap. 2 § utlänningslagen och vissa av de rekvisit som tidigare kunde ligga till grund för att bevilja uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt överfördes till en separat bestämmelse i utlänningslagen; *övrige skyddsbehövande*. Enligt denna nationella skyddskategori kunde uppehållstillstånd beviljas utlänningar som varken var flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Möjligheten att bevilja tillstånd på denna grund utmönstrades i samband med övergången till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel¹¹. Såväl *skyddsbehövande i övrigt* som den som ansågs vara *övrige skyddsbehövande* kunde beviljas permanent uppehållstillstånd.

Genom skyddsgrundsdirektivet skedde även förändringar avseende flyktingar. En flykting får enligt nu gällande rätt en flykting-statusförklaring (4 kap. 3 § utlänningslagen). Dessförinnan gällde att en sådan förklaring endast utfärdades efter begäran¹². Flyktingar kunde därmed beviljas permanent uppehållstillstånd, men för att förklaras vara flykting krävdes en särskild begäran från den enskilde. Samtliga utlänningar som beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl omfattas dock av översynen, dvs. oavsett om utlänningen har haft möjlighet att begära en statusförklaring och oavsett om en sådan har beviljats.

⁷ Prop. 2004/05:170 s. 274.

⁸ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

⁹ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

¹⁰ Prop. 2009/10:31.

¹¹ Prop. 2020/21:191 s. 51 ff.

¹² Jfr t.ex. prop. 2009/10:31 s. 73.

Även utlännningar som enligt äldre bestämmelser fått permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd på någon av ovan nämnda grunder omfattas av översynen. Det kan t.ex. röra sig om den som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till en skyddsbehövande enligt 2 kap. 4 § i 1989 års utlänningslag. Detsamma gäller sådana utlännningar som före nu gällande utlänningslag trädde i kraft beviljats permanent uppehållstillstånd inom ramen för flyktingkvoten¹³. Permanenta uppehållstillstånd som beviljats på någon av ovanstående grunder omfattas av översynen. Nedan redogörs för vissa äldre tillståndsgrunder avseende humanitära skäl samt verkställighetshinder som omfattas av uppdraget.

3.2.3 Humanitära skäl och verkställighetshinder

Enligt gällande rätt kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, och i förlängningen ett permanent sådant, beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter samt vid vissa verkställighetshinder. De utlännningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd på någon av dessa grunder omfattas av översynen. Detsamma gäller utlännningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Som exempel har uppehållstillstånd sedan lång tid tillbaka kunnat beviljas på grund av humanitära skäl¹⁴, vilket i dag närmast motsvaras av möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. I 1989 års utlänningslag fanns t.ex. en bestämmelse som medgav att uppehållstillstånd beviljades av humanitära skäl. Tillstånd på denna grund kunde beviljas utlännningar som på grund av sjukdom eller andra personliga förhållanden inte borde nekas uppehållstillstånd. Det kunde t.ex. bero på att förhållandena i hemlandet var sådana att det framstod som inhumant att tvinga utlännningen att återvända dit¹⁵. Utlännningar som beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl enligt äldre bestämmelser ingår som sagt i utredningens uppdrag.

Enligt såväl 1980 års utlänningslag som 1989 års utlänningslag kunde även uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder

¹³ Jfr prop. 2004/05:170 s. 276.

¹⁴ Se t.ex. prop. 1968:142 s. 114 samt 31 § i den numera upphäva utlänningsförordningen (1980:377).

¹⁵ Prop. 1988/89:86 s. 147.

beviljas. Nu gällande bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder finns i 12 kap. 18 § utlänningslagen, vilken är en nationell grund för uppehållstillstånd¹⁶. Denna grund ingår i uppdraget och det gör därmed även sådana permanenta tillstånd som har beviljats på grund av verkställighetshinder enligt äldre bestämmelser. Även utlänningsar som har beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning till utlänningsar som beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl eller på grund av verkställighetshinder enligt äldre bestämmelser ingår i uppdraget.

3.2.4 Övriga asylrelaterade tillståndsgrunder

Migrationsverkets statistik över utlänningsar som har permanent uppehållstillstånd bygger på ett system där varje tillstånd ges en viss s.k. klassningskod. Denna symboliserar oftast på vilken grund ett uppehållstillstånd har beviljats men i vissa fall kan den t.ex. i stället ge besked om att tillståndet har beviljats i ett ärende om förlängning. Klassningskoden kan i vissa fall även ange att tillståndet har beviljats på grund av anknytning, men det går inte att i samtliga fall avgöra på vilken grund anknytningspersonen själv beviljats uppehållstillstånd (om denne är en utlänning) och om tillståndet på grund av anknytning således är asylrelaterat. Beträffande bl.a. sådana uppehållstillstånd, men även ett stort antal andra tillstånd, behöver Migrationsverket därför vidta manuella åtgärder för att kunna avgöra om tillståndet är asylrelaterat och således omfattas av översynen.

Om det permanenta uppehållstillståndet har beviljats inom ramen för en asylprocess, eller i anslutning till en sådan, är det som utgångspunkt fråga om ett asylrelaterat uppehållstillstånd. I undantagsfall kan det dock uppstå situationer när det inte är fråga om ett asylrelaterat tillstånd. Så är t.ex. fallet när en person efter en asylansökan i stället har beviljats uppehållstillstånd inifrån landet på grund av anknytning till en svensk medborgare med hänvisning till att det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där. Ett uppehållstillstånd är dock alltid att betrakta som asylrelaterat om en asylsökande fått avslag på sin asylansökan men stannat kvar i Sverige och sedermera beviljats permanent uppehållstillstånd på någon av de tillfälliga tillståndsgrunder som införts

¹⁶ Prop. 2016/17:17 s. 76.

genom åren för personer som bedömts sakna rätt till asyl. Som exempel på sådana tillfälliga tillståndsgrunder kan bl.a. följande nämnas¹⁷.

I februari 1976 fattade den dåvarande regeringen ett beslut som kom att kallas ”det första nollställningsbeslutet”. Det beslutades då att samtliga turkiska assyrier/syrianer som rest in i Sverige före den 26 februari 1976 skulle beviljas uppehållstillstånd. I november 1976 beslutades om ett andra nollställningsbeslut. 1979 fattades ytterligare ett partiellt nollställningsbeslut om anhöriginvandring.

Tio år senare meddelade regeringen strax före nyår 1988 den s.k. amnestiregeln som innebar att personer som ansökt om asyl före den 1 januari 1988 skulle få stanna i Sverige. I maj 1989 meddelade regeringen den s.k. barnpraxisen, vilken innebar att familjer med minst ett barn under 17 år som ansökt om uppehållstillstånd och vid lagens ikraftträdande väntat i mer än ett år på ett lagakraftvunnet beslut skulle få stanna om inte övervägande skäl talade däremot.

Inför Utlänningsnämndens uppstart 1992 antog regeringen två undantagsbeslut som kallats *tretermsregeln* respektive *tidsförordningen*. Tretermsregeln innebar att om ett beslut omfattade ett barn som vid beslutstillfället gått minst tre terminer i svensk skola, förskola eller liknande, sedan ansökan gjordes kunde familjen beviljas uppehållstillstånd förutsatt att särskilda skäl inte talade däremot. Tidsförordningen innebar att barnfamiljer (i detta fall familjer med barn som var mellan sex och 18 år) som den 1 januari 1992 väntat i mer än 12 månader på ett slutligt beslut i sitt ärende skulle beviljas uppehållstillstånd om inte särskilda skäl talade däremot. Detsamma gällde för vuxna utlänningar med skillnaden att dessa behövde ha väntat på beslut i minst 18 månader. Den 14 april 1994 beslutade regeringen om en förordning som innebar att familjer som sökt asyl före den 1 januari 1993 och där minst en person då var under 18 år skulle beviljas uppehållstillstånd om inte särskilda skäl talade däremot.

När 2005 års utlänningslag antogs, och överprövningen av Migrationsverkets beslut flyttades till de nyinrättade migrationsdomstolarna, var det åter dags för nya undantagsregler. En tillfällig lag om verkställighetshinder kom att gälla mellan den 15 november 2005 och 31 mars 2006, då den nya utlänningslagen trädde i kraft. Genom den tillfälliga lagen gavs Migrationsverket möjlighet att under vissa

¹⁷ Louise Dane (2019), *Den reglerade invandringen och barnets bästa – Barns rätt till familjeliv och privatliv enligt barnkonventionen, Europakonventionen, EU-rätten och svensk utlänningslagstiftning*, s. 103 ff.

förutsättningar bevilja uppehållstillstånd om det i ett ärende om verkställighet framkom nya omständigheter. Målgruppen var i första hand barnfamiljer som vistades i Sverige utan tillstånd. När den särskilda prövningen enligt lagen avslutades den 1 oktober 2006 hade den gett upphov till 17 300 tillstånd. I gruppen barnfamiljer med längre vistelsetid samt för personer vars beslut om avlägsnande inte hade kunnat verkställas hade närmare 90 procent av de berörda fått bifall på sina ansökningar. Bland senare exempel på beslut som fattats i syfte att ge ökade möjligheter till uppehållstillstånd kan reglerna om uppehållstillstånd på grund av gymnasiestudier som drevs igenom under 2017 och 2018 nämnas¹⁸. Vidare utvidgades i juli 2021 möjligheten att beviljas uppehållstillstånd på grund av *särskilt ömmande omständigheter*, som infördes för barn under 2014, till att i vissa situationer även omfatta vuxna personer. Från den 1 december 2023 har begreppet särskilt ömmande omständigheter dock helt tagits bort från bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen¹⁹.

Sammanfattningsvis kan sägas att i begreppet *asylrelaterade uppehållstillstånd* innefattas sådana permanenta uppehållstillstånd som har beviljats på någon av alla de numera upphävdade tillståndsgrunder som har införts genom åren för att möjliggöra för den som sökt asyl, men som saknat skyddsskäl, att ändå få stanna i Sverige. Vid Migrationsverkets genomgång av statistiken över sådana permanenta uppehållstillstånd kan det inte uteslutas att det i enstaka fall ändå uppstår tveksamheter i fråga om ett permanent uppehållstillstånd ska omfattas av översynen. Vid den bedömningen är det av avgörande betydelse om det permanenta uppehållstillståndet har beviljats efter en ansökan om asyl, eller i anslutning till en sådan process, t.ex. när en asylsökande fått avslag på sin asylansökan men stannat kvar i Sverige och sedermera beviljats permanent uppehållstillstånd på någon annan grund. I de fallen är det som utgångspunkt fråga om ett asylrelaterat permanent uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget. Detsamma gäller den som har beviljats permanent uppehållstillstånd som anhörig till en sådan utlännings.

¹⁸ Prop. 2016/17:133 och prop. 2017/18:252.

¹⁹ Se prop. 2023/24:18.

3.3 Internationell rätt och vissa offentligrättsliga principer

3.3.1 Inledning

Utredningens uppdrag går ut på att överväga bestämmelser som innebär att ett stort antal befintliga permanenta uppehållstillstånd ses över. En ordning med sådan innebörd kommer oundvikligen att innebära ingrepp i enskildas privat- och familjeliv, vars skydd regleras i bl.a. EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen²⁰ och barnkonventionen²¹. Vidare följer av direktiven att grundläggande juridiska rättssäkerhetsprinciper ska beaktas vid översynen. I detta avsnitt redogörs översiktligt för den internationella rätt och de offentligrättsliga principer som utredningen bedömer som mest relevanta för uppdraget. Det kan å ena sidan hävdas att Sveriges internationella åtaganden har begränsad betydelse för den översyn som ingår i uppdraget. Detta eftersom möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd i sig bygger på nationell lagstiftning utan någon koppling till internationell rätt. Å andra sidan behöver utredningen säkerställa att den ordning som föreslås är i överensstämmelse med såväl internationella åtaganden som grundläggande juridiska rättssäkerhetsprinciper.

3.3.2 EU:s rättighetsstadga

Medlemsstaterna har inte gett EU fristående kompetens på området mänskliga rättigheter. EU saknar alltså kompetens att skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda som är generellt tillämpliga i medlemsstaterna, dvs. oavsett anknytning till unionsrätten. Av stadgan framgår explicit att den inte på egen hand kan utvidga kompetensområdet²². Till skillnad från Europakonventionen och barnkonventionen, som är tillämpliga i fall där en person befinner sig (eller har befunnit sig) under en konventionsstats jurisdiktion, binder EU-stadgan EU:s egna organ, institutioner och byråer när dessa agerar samt medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten.

Det är inte alltid enkelt att avgöra i vilka situationer medlemsstaterna är bundna av stadgan. Som utgångspunkt kan dock konsta-

²⁰ Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²¹ FN:s konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20).

²² Se artikel 51.

teras att medlemsstaterna inte är bundna då de stiftar eller tillämpar nationella lagar på områden där EU saknar lagstiftningskompetens. Det finns samtidigt gränsfall där en situation utan att innebära en direkt tillämpning av EU-rätten har rättsliga eller faktiska konsekvenser för unionsrättens tillämpning. I dessa situationer kan det vara svårt att avgöra om medlemsstaterna tillämpar nationell rätt eller EU-rätten. I de få avseenden utredningen bedömer att uppdraget aktualiserar frågeställningar med koppling till EU:s rättighetsstadga kommer detta att anges särskilt i respektive avsnitt där övervägandena aktualiseras. Större vikt kommer i stället att läggas vid Europakonventionen och barnkonventionen, eftersom dessa regelverk innebär ett tydligare skydd för enskilda i de frågor som uppdraget aktualiserar.

3.3.3 Europakonventionen

Europakonventionen är införlivad i svensk rätt och därmed bindande för myndigheter och domstolar²³. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av denna. I artikel 7 stadgas legalitetsprincipen som innebär förbud mot retroaktiv strafflagstiftning. Det finns dock inte något förbud mot retroaktiv lagstiftning på andra rättsområden. Det finns i konventionen inte heller några bestämmelser som innebär en förpliktelse för en konventionsstat att medge utlännningar inresa eller vistelse på dess territorium och konventionen påverkar som utgångspunkt inte heller konventionsstaternas rätt att utvisa eller avvisa utlännningar. Utifrån uppdraget och följderna av de förslag som ska övervägas kan dock vissa artiklar få betydelse. Det är främst artikel 3 (förbud mot tortyr), artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) samt artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel).

Artikel 3 innebär enligt praxis ett förbud mot att avvisa eller utvisa en utlänning om det finns grundad anledning att anta att utlännningen i hemlandet riskerar att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Av artikel 8 följer att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. En konventionsstats beslut kan innebära att en familj splittras eller hindras från att leva tillsammans. Frågor som bl.a. rör familjeåterför-

²³ 2 kap. 19 § regeringsformen samt lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

ening kan därmed komma att omfattas av tillämpningsområdet för artikel 8. Det innebär att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan utgöra ett brott mot skyddet för privat- och familjelivet. Artikel 13 innehåller regler om rätten till ett effektivt rättsmedel för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen. Av artikeln följer att var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter har kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Det ställs dock inga krav på domstolsprövning. En konventionsstats rätt att avvisa eller utvisa en utlänning kan tänkas komma i konflikt med artikel 13, om inte staten tillhandahåller ett sådant rättsmedel som krävs när artikel 3 eller 8 berörs i ett avvisnings- eller utvisningsärende.

Därutöver kan sägas att artikel 6 (rätt till en rättvis rättegång) aktualiseras när en konventionsstat fattar beslut som rör enskildas civila rättigheter och skyldigheter. Att uppehållstillstånd inte är en civil rättighet och inte heller omfattas av skyddet för berättigade förväntningar redogörs för i avsnitt 3.5.3.

3.3.4 Barnkonventionen

Barnkonventionen antogs den 20 november 1989 och trädde för Sveriges del i kraft den 2 september 1990. Artikel 1–42 i konventionen utgör sedan den 1 januari 2020 svensk lag²⁴. Inkorporeringen genomfördes i syfte att förtydliga att rättstillämparen ska tolka svenska bestämmelser i förhållande till konventionen. Att konventionen inkorporerades var dock endast ett förtydligande av vad som gällt sedan den ratificerades och innebär i juridisk mening därmed ingen förändring i detta avseende²⁵.

Konventionen bygger på fyra grundprinciper; förbud mot diskriminering, principen om barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade och beaktade. Rättigheterna ska ses som en helhet, de är odelbara och ömsesidigt förstärkande. Principerna är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas. Principerna har dessutom en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som rör enskilda eller grupper av barn. Enligt artikel 3.1 gäller

²⁴ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

²⁵ Jfr bl.a. prop. 2017/18:186 s. 108.

att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand ska beaktas vad som är barnets bästa. Att beakta och säkerställa barnets rättigheter handlar främst om att vid olika åtgärder som berör barn göra en intresseavvägning mellan dels barnets bästa, dels motstående intressen, t.ex. statens intresse av en reglerad invandring.

Den huvudsakliga avvägningen mellan barnets bästa och andra intressen sker i lagstiftningsarbetet genom riksdagens beslut. En sådan avvägning ska dock även ske i det enskilda fallet för varje barn som berörs²⁶. I ett lagstiftningsärende väger därmed barnets bästa tungt när olika intressen vägs mot varandra, men är inte ensamt utslagsgivande. I konventionen saknas bestämmelser som stadgar något generellt förbud mot att införa lagstiftning med retroaktiv verkan som berör barn i grupp eller enskilt. Som utredningen återkommer till finns varken för vuxna eller barn någon skyldighet att bevilja permanent uppehållstillstånd eller något förbud mot att införa bestämmelser om återkallelse av sådana tillstånd.

3.3.5 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen är central inom såväl svensk rätt som i övriga moderna rättsordningar och är en av de principer som anses känneteckna en rättsstat. Principen stadgas dessutom i flera internationella konventioner, bl.a. i Europakonventionen som alltså saknar bestämmelser som uttryckligen förbjuder retroaktiv lagstiftning på andra områden än det straffrättsliga. Något allmänt uttryckligt förbud mot att ändra för den enskilde gynnande beslut kan inte heller utläsas ur andra internationella åtaganden.

Genom regleringen i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen är legalitetsprincipen explicit grundlagsfäst. Av bestämmelsen följer att den offentliga makten utövas under lagarna. I förarbetena uttalas bl.a. att grundsatsen om all maktutövnings lagbundenhet (legalitetsprincipen) är så viktig för den svenska folkstyrelsen att den bör slås fast i lagens inledande paragraf samt att lagbundenheten inte endast gäller sådana föreskrifter som riksdagen har beslutat om, utan även andra författningar och t.ex. sedvanerätt²⁷. De fri- och rättigheter

²⁶ Prop. 1996/97:25 s. 248.

²⁷ Prop. 1973:90 s. 228 och s. 397.

som följer av regeringsformen gäller som utgångspunkt för var och en som befinner sig i Sverige, dvs. även för utlänningar. Ett fåtal fri- och rättigheter tillkommer dock endast svenska medborgare eller får begränsas för utlänningar, t.ex. skyddet mot tvång att ge till känna åskådning (2 kap. 25 § första stycket 2). Även i 2 kap. 10 § regeringsformen stadgas legalitetsprincipen. Enligt det första stycket är retroaktiv strafflagstiftning förbjuden. Av det andra stycket följer att skatt eller statlig avgift som huvudregel inte får tas ut i vidare mån än vad som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten.

Av betydelse för uppdraget är även 8 kap. 2 § regeringsformen som också ger uttryck för legalitetsprincipen. Av bestämmelsen följer bl.a. att sådana föreskrifter som är betungande och inskränkande för den enskilde ska meddelas genom lag. Legalitetsprincipen kan således sägas vara ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Någon enhetlig definition finns dock inte, men principen brukar vanligen uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd²⁸. Det krävs därmed att lagstiftningen uppnår ett visst mått av förutsebarhet.

Legalitetsprincipen stadgas även i förvaltningslagen²⁹. I 5 § första stycket uppmärksammas principens betydelse på förvaltningsrättens område. Av första stycket följer att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Med rättsordningen avses, liksom stadgandet i regeringsformen, samtliga källor som bildar rättsordningen i vidsträckt mening³⁰. Uttrycket innefattar därmed grundlagar, lagar, förordningar och föreskrifter samt sedvanerätt. Legalitetsprincipen kan sammantaget därmed sägas stadga att det allmännas rätt att fatta beslut ovillkorligen är beroende av att det i rättsordningen finns stöd för de beslut som fattas.

3.3.6 Objektivitetsprincipen

Objektivitetsprincipen kompletterar legalitetsprincipen genom att myndigheter och domstolar inte får låta sig påverkas av ovidkommande omständigheter när åtgärder som har uttryckligt stöd i rättsordningen vidtas. Principen förekommer i ett antal författningar

²⁸ Prop. 2009/10:80 s. 247 och prop. 2016/17:180 s. 57 f.

²⁹ Förvaltningslag (2017:900).

³⁰ Prop. 2016/17:180 s. 289.

och är liksom legalitetsprincipen grundlagsfäst. Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att domstolar samt myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, dvs. privaträttsliga subjekt³¹, i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Liksom legalitetsprincipen kommer objektivitetsprincipen till uttryck i förvaltningslagen. Av 5 § andra stycket följer att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. Bestämmelsen innebär ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden med hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. En myndighet får således inte låta sig påverkas av t.ex. en sökandes etniska bakgrund eller politiska åsikter, om de är ovidkommande. Diskriminering och andra former av obefogad särbehandling är ytterligare exempel på åtgärder som strider mot kravet på objektivitet³². Objektivitetsprincipen kan i förvaltningslagen beskrivas som att förvaltningsorganen i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende³³.

3.3.7 Statssuveränitetsprincipen

Statssuveräniteten är grundläggande på migrationsområdet eftersom utgångspunkten är att stater själva äger rätten att besluta om villkoren för inresa, vistelse och utvisning ur landet. Staten anses därför ha rätt att besluta om vilka människor, utöver dess egna medborgare, som får och inte får befinna sig på dess territorium. Även om statssuveräniteten är utgångspunkten för migrationsrätten begränsas staters rätt för att fritt besluta om invandring genom bl.a. olika internationella och mellanstatliga avtal. En del i statssuveräniteten är som sagt att kunna neka personer som inte anses ha rätt att vistas i landet en sådan rätt, vilket i förlängningen innebär att dessa personer måste kunna utvisas ur landet.

³¹ Prop. 2009/10:80 s. 247.

³² Prop. 2016/17:180 s. 289 f.

³³ Strömberg och Lundell, *Allmän förvaltningsrätt* (2022), s. 71 f.

Utifrån regeringens mål att lägga om migrationslagstiftningen så att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring är det svårt att se hur en ordning skulle kunna utformas utan att staten i enskilda ärenden behöver fatta beslut om utvisning, vilket i förekommande fall får anses vara en nödvändig åtgärd som kan vidtas i syfte att upprätthålla statssuveräniteten.

3.3.8 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är central inom den svenska rättsordningen och inom EU-rätten har den en närmast konstitutionell ställning. Principen kan ur ett EU-rättsligt perspektiv sägas bestå av tre delar. Grovt förenklat kan man säga att den åtgärd som är aktuell ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål samt medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada åtgärden förorsakar³⁴. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel³⁵. Principen tar utöver EU:s maktutövning i förhållande till medlemsstaterna även sikte på medlemsstaternas möjligheter att inskränka sådana rättigheter som följer av EU-rätten.

Proportionalitetsprincipen kommer även till uttryck i 2 kap. 21 § regeringsformen. Av 2 kap. 20 § följer att vissa fri- och rättigheter, bl.a. yttrandefriheten, får begränsas genom lag, i den utsträckning som följer av 21–24 §§. Sådana begränsningar får enligt 21 § endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Det krävs vidare att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Slutligen får begränsningen inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Av bestämmelsen följer således en förhållandevis tydlig proportionalitetsprincip som i princip överensstämmer med den EU-rättsliga principen. Särskild omsorg är därmed påkallad vid inskränkning av sådana fri- och rättigheter som erkänns i regeringsformen³⁶. Vad som anses nödvändigt

³⁴ SOU 2010:29 s. 156.

³⁵ Prop. 2016/17:180 s. 61.

³⁶ Prop. 1978/79:195 s. 30 f.

är dock en värderingsfråga³⁷. Inslag av en proportionalitetsbedömning finns även i 2 kap. 15 § första stycket som föreskriver att undantag från egendomsskyddet endast får göras för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

I förvaltningslagen stadgas proportionalitetsprincipen i 5 § tredje stycket. I bestämmelsen anges att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. I samband med att bestämmelsen kodifierades i förvaltningslagen uttalade den dåvarande regeringen att det för myndigheterna blir tydligare att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas. Dessutom markeras Sveriges åtaganden enligt EU-rätten och Europakonventionen på ett generellt och mera tydligt sätt³⁸. För att ett ingripande i ett allmänt intresse ska få göras krävs därmed att åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får vidare inte vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar den enskilde.

Uttrycket *enskilt intresse* tar främst sikte på intressen av personligt eller ekonomiskt slag som berör fysiska eller juridiska personer. Det bör rimligen omfatta sådana intressen som kan hävdas av enskilda som civila rättigheter i Europakonventionens mening, liksom de grundläggande fri- och rättigheter som stadgas i regeringsformen³⁹. Det enskilda intresset måste vara klart identifierbart samt ha verklig substans⁴⁰. Med *ingripande* avses främst åtgärder som innefattar våld eller tvång från det allmännas sida, t.ex. begränsad rörelsefrihet. Det kan även vara fråga om t.ex. återkrav av utgiven förmån eller om ingripanden genom myndighets faktiska handlande⁴¹. Myndigheterna har ett betydande handlingsutrymme och det ska finnas en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar.

³⁷ Prop. 1998/99:3 s. 116.

³⁸ Prop. 2016/17:180 s. 62.

³⁹ Lundmark och Säfstén, Förvaltningslagen En kommentar, 26 augusti 2024, version 1C, Juno, kommentaren till 5 §, under rubriken *Tredje stycket*.

⁴⁰ SOU 2010:29 s. 182.

⁴¹ Lundmark och Säfstén, Förvaltningslagen En kommentar, 26 augusti 2024, version 1C, Juno, kommentaren till 5 §, under rubriken *Tredje stycket*.

Myndigheternas handlingsutrymme begränsas därmed endast på så sätt att det inte får föreligga ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ett visst ingripande och den belastning som detta ingripande medför för den enskilde. Innan myndigheten väger intressen mot varandra måste den ta ställning till om åtgärden är lämplig och nödvändig, dvs. om det avsedda resultatet kan antas uppnås, samt om åtgärden är det minst ingripande alternativet. På detta sätt säkerställs att de åtgärder som vidtas är proportionella⁴².

3.4 Ändring av förvaltningsbeslut

3.4.1 Inledning

Förvaltningsbeslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild får som huvudregel inte ändras till den enskildes nackdel. Som utredningen återkommer till finns dock ett antal undantag från denna huvudregel. Förutsättningarna för att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut till den enskildes nackdel kan även påverkas av EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

3.4.2 Allmänt om gynnande besluts rättskraft i svensk rätt

Att gynnande beslut som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel är en allmän förvaltningsrättslig princip. Att sådana beslut inte ska kunna ändras bygger bl.a. på hänsynen till den enskildes trygghet, eftersom den enskilde kan ha förlitat sig på beslutet och vidtagit en rad åtgärder med anledning av detta⁴³. Detta gäller generellt, dvs. inte bara nära beslutet är behäftat med en ursprunglig felaktighet utan även när ändrade förhållanden har förändrat förutsättningarna för ett beslut⁴⁴. Att myndigheterna inte utan vidare kan ändra beslut får dessutom anses bidra till en rättssäker förvaltning. Beslut som är gynnande för en enskild får därmed som huvudregel negativ rättskraft. Ett beslut som är gynnande kan som utgångspunkt därför endast ändras till fördel för den enskilde. På EU-nivå motsvaras principen om gynnande besluts rättskraft närmast av principen om berät-

⁴² Prop. 2016/17:180 s. 63.

⁴³ Se t.ex. RÅ 1995 ref. 10 och RÅ 2000 ref. 16.

⁴⁴ Se HFD 2022 ref. 8 I och II.

tigade förväntningar, som i huvudsak uppställer motsvarande undantag som i svensk rätt.

Från huvudregeln om gynnande besluts rättskraft anses i svensk rätt tre tydliga undantag gälla⁴⁵. Dessa följer numera även av förvaltningslagen (se avsnitt 3.4.4). För det första förses inte sällan gynnande beslut med ett återkallelseförbehåll, dvs. det anges i beslutet att detta under vissa förutsättningar kan komma att återkallas eller ändras. Att ett gynnande beslut får ändras kan även följa uttryckligen av bestämmelser i den lag som beslutet grundas på. Gynnande beslut får även återkallas om tvingande säkerhetsskäl kräver det, t.ex. om enskildas liv eller hälsa kräver det. I sådana fall krävs det inte att beslutet är försett med något återkallelseförbehåll för att återkalla beslutet. Den tredje situationen är om den enskilde genom att lämna oriktiga uppgifter eller förtiga relevanta omständigheter vilselett beslutande myndighet på ett sådant sätt att det gynnande beslutet blivit oriktigt. Det krävs därmed att de oriktiga uppgifter som lämnats eller som förtigats har medfört att beslutet blivit oriktigt. Utöver dessa undantag har i praxis behandlats fler situationer där frågan om ytterligare undantag från principen om gynnande besluts rättskraft har prövats⁴⁶.

3.4.3 Tidigare gällande bestämmelser i svensk rätt

I varken 1971 års förvaltningslag⁴⁷ eller 1986 års förvaltningslag⁴⁸ fanns bestämmelser som uttryckligen gav myndigheterna generell befogenhet att göra sakliga ändringar i beslut som myndigheten fattat. Det fanns dock möjlighet att rätta beslut som innehöll uppenbara oriktigheter till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende. Beslut kunde även omprövas om en myndighet fann att ett beslut som den meddelat som första instans blivit uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning. Sådana beslut fick dock inte ändras till nackdel för enskild part. Den s.k. förvaltningsrättsutredningen föreslog dock att det utifrån rådande praxis skulle införas bestämmelser som gav beslutsmyndigheten befogenhet att ändra beslut,

⁴⁵ Se bl.a. prop. 1985/86:80 s. 39.

⁴⁶ Se t.ex. RÅ 2000 ref. 16.

⁴⁷ Förvaltningslag (1971:290).

⁴⁸ Förvaltningslag (1986:223).

även till nackdel för den enskilde⁴⁹. Den dåvarande regeringen ansåg dock att i vilka situationer gynnande beslut får ändras till nackdel för en enskild även i fortsättningen bör följa av de allmänna principer om förvaltningsbeslutens rättskraft som har utbildats i praxis och att sådana vidgade befogenheter för myndigheterna att rätta beslut till enskildas nackdel, utifrån rättssäkerhetssynpunkt, inte borde regleras i förvaltningslagen⁵⁰.

3.4.4 Ändring av beslut enligt förvaltningslagen

Nu gällande förvaltningslag gäller vid handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna, såväl kommunala som statliga, samt vid handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna (1 § första stycket). Förvaltningslagen ger myndigheterna möjlighet att under vissa förutsättningar ändra beslut som myndigheten har fattat. Möjligheten finns även avseende sådana beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild. Förvaltningslagen är enligt 4 § subsidiär i förhållande till annan lagstiftning och förutsättningarna för att ändra gynnande beslut regleras inte sällan i speciallagstiftning. Utlänningslagens bestämmelser gäller därför i första hand när frågan om återkallelse av uppehållstillstånd aktualiseras (se avsnitt 3.5.2). I de fall annan lagstiftning reglerar förutsättningarna för att ändra ett gynnande beslut bör man, om inte annat tydligt framgår av bestämmelserna, kunna utgå från att den lagstiftningen uttömmande reglerar under vilka förutsättningar ett gynnande beslut får ändras till den enskildes nackdel⁵¹.

Av 36 § förvaltningslagen följer att ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknepel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. En sådan rättelse förutsätter i princip att någon saklig ändring av det tidigare beslutet inte sker, utan det är i stället fråga om rent formella rättelser. Bestämelsen reglerar således rättelse av beslut som innehåller uppenbara oriktigheter till följd av förbiseende och ger endast myndigheten möjlighet, inte skyldighet, att ändra sådana beslut.

⁴⁹ Se SOU 1981:46 s. 137 ff. och SOU 1983:73 s. 148 ff.

⁵⁰ Prop. 1985/86:80 s. 39 ff.

⁵¹ Jfr HFD 2023 ref. 56.

Av 37 § första stycket följer att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Stycket ger uttryck för huvudregeln om besluts rättskraft och innebär att en myndighet får ändra ett beslut som den fattat om den anser att beslutet är felaktigt, så länge ändringen är gynnande för den enskilde. Av andra stycket följer under vilka förutsättningar ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild får ändras till dennes nackdel.

När bestämmelsen infördes uttalade den dåvarande regeringen att med begreppet *till sin karaktär gynnande* avses sådana beslut som i grunden ger enskilda rätt till en förmån av något slag. Det kan vara fråga om förmåner som är av personlig eller ekonomisk art, men att förmånen är av sådant slag är inte något absolut krav. Sådana beslut kännetecknas av att de typiskt sett ger den enskilde rätt till något som han eller hon inte hade innan beslutet fattades⁵². Förutsättningarna för ändring av sådana beslut överensstämmer i princip med vad som anfördes i förarbetena till 1986 års förvaltningslag och syftade inte till några ändringar avseende rättsläget⁵³. Det finns skäl att betona att regleringen endast avser fall där ändringen är till nackdel för den enskilde. Ett gynnande beslut kan därmed utan hänsyn till andra stycket ändras i en för den enskilde ännu mer förmånlig riktning.

Av punkten 1 följer att ändring får ske om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får ändras. För att ändring av ett gynnande beslut ska kunna ske på denna grund förutsätts således att det i beslutet finns ett tydligt återkallelseförbehåll⁵⁴, eller att det av de föreskrifter⁵⁵ som beslutet bygger på tydligt framgår att beslutet kan ändras till den enskildes nackdel. I de fall återkallelseförbehållet finns intaget i ett beslut förutsätts att det har utformats på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenligt med kraven på legalitet, objektivitet samt proportionalitet⁵⁶. Enligt punkten 2 får myndigheten ändra ett gynnande beslut till den enskildes nackdel om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart. Utrymmet för ändring i sådana fall motiveras av viktiga allmänna in-

⁵² Prop. 2016/17:180 s. 328 f.

⁵³ Prop. 1985/86:80 s. 39 samt prop. 2016/17:180 s. 228 f.

⁵⁴ Jfr t.ex. HFD 2020 ref. 37.

⁵⁵ Jfr HFD 2023 ref. 3.

⁵⁶ SOU 2010:29 s. 591.

tressen, t.ex. hänsynen till människors eller djurs liv och hälsa⁵⁷. Dessutom kan omsorg om egendom ligga till grund för ändring. Det krävs för tillämpning dock att det allmänna intresse som ska skyddas är sådant att det krävs en omedelbar ändring⁵⁸. Av punkten 3 följer att ett för den enskilde gynnande beslut får ändras om beslutet blivit felaktigt på grund av att den enskilde har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Det krävs därmed att de uppgifter som lämnats eller som har förtigits har varit relevanta för att beslutet blivit felaktigt. Huruvida vilseledandet eller de oriktiga uppgifterna har lämnats med uppsåt eller inte saknar betydelse⁵⁹.

I 38 § anges i vilka situationer en myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans. För ändring krävs dels att myndigheten anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, dels att beslutet kan ändras snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon enskild. Om förutsättningarna är uppfyllda har myndigheten därmed skyldighet att ändra beslutet. Bestämmelsen syftar till att så långt det är möjligt förskjuta tyngdpunkten i förfarandet nedåt i instansordningen och genom att myndigheten själv kan korrigera uppenbara felaktigheter kan beslut ändras snabbare, enklare och billigare än om handläggningen fortsätter i högre instans⁶⁰. Av 39 § följer under vilka förutsättningar en myndighet får ändra ett beslut som har överklagats. Så får ske i de fall som avses i 38 §, och endast om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. Bestämmelsen ger uttryck för en förvaltningsrättslig litispendsregel vid överklagande och innebär således att myndigheten när förfarandet pågår i överinstansen inte har rätt att ändra beslutet eller fatta ett nytt beslut i samma sak⁶¹.

Ett ärende hos en myndighet kan initieras av den enskilde själv eller av myndigheten. Av 19 § förvaltningslagen följer hur ett ärende initieras av en enskild. Ett ärende initieras genom en ansökan, anmälan eller annan framställning och i bestämmelsen stadgas även vilka uppgifter som krävs för att myndigheten ska kunna inleda ett

⁵⁷ Se bl.a. RÅ 2004 ref. 78 och JO 1987/88 s. 258.

⁵⁸ Prop. 2016/17:180 s. 231.

⁵⁹ Prop. 2016/17:180 s. 233 f.

⁶⁰ Prop. 1985/86:80 s. 12 och 41.

⁶¹ Prop. 2016/17:180 s. 238 f.

ärende. Någon bestämmelse som reglerar hur en myndighet i den egna verksamheten inleder ett ärende på eget initiativ finns dock inte⁶². I de fall en myndighet överväger att ändra ett beslut, t.ex. med stöd av 37 § andra stycket, gäller dock föreskrifterna avseende bl.a. rätt att ta del av uppgifter, kommunikering och utredningsansvar som följer av förvaltningslagen⁶³. Motsvarande föreskrifter gäller i princip även när frågan om återkallelse av uppehållstillstånd aktualiseras, även om undantag finns⁶⁴.

3.4.5 Förutsättningar för ändring av gynnande beslut genom retroaktiv lagstiftning

I 2 kap. 10 § regeringsformen finns som sagt bestämmelser som brukar beskrivas som föreskrifter med förbud mot retroaktiv lagstiftning. Enligt första stycket gäller bl.a. att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. I andra stycket anges att skatt eller statlig avgift som huvudregel inte får tas ut i vidare mån än vad som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Förbud mot retroaktiv strafflagstiftning finns även i t.ex. artikel 7 i Europakonventionen samt i artikel 15 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Regeringsformen eller annan lag innehåller såvitt avser andra rättsområden inte några regler som förbjuder retroaktiv lagstiftning eller lagstiftning med likartade effekter. Något generellt förbud mot sådan lagstiftning på andra rättsområden har inte heller upprätthållits, även om det har ansetts att sådan lagstiftning som huvudregel bör undvikas⁶⁵. Tungt vägande skäl för sådan lagstiftning har motiverat att retroaktiv verkan har tillåtits i flera fall⁶⁶. Det är dock viktigt att sådana frågor uppmärksammas och prövas noggrant i lagstiftningsarbetet⁶⁷.

Av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser anses följa att vilka föreskrifter som ska tillämpas i ett mål eller ett ärende är de föreskrif-

⁶² Prop. 2016/17:180 s. 132.

⁶³ Lundmark och Säfstén, Förvaltningslagen En kommentar, 26 augusti 2024, version 1C, Juno, kommentaren till 37 §, under rubriken *Allmänt*.

⁶⁴ Jfr 13 kap. 9 och 9 a § utlänningslagen.

⁶⁵ Se prop. 1975/76:209 s. 125 f.

⁶⁶ Se t.ex. prop. 2021/22:74 s. 16 ff.

⁶⁷ SOU 1975:75 s. 159 f.

ter som är i kraft när prövning sker. Detta anses gälla även vid prövning av besvär över beslut som fattats före ikraftträdandet av de föreskrifter som gäller vid besvärspövningen. Undantag från detta kan framgå av övergångsbestämmelser, av uttalanden i förarbeten eller där det av omständigheterna framgår att lagstiftaren inte avsett att de nya bestämmelserna ska tillämpas helt enligt de angivna grundsatserna i ett övergångsskede. För retroaktiv tillämpning till den enskildes nackdel bör det därför vara särskilt föreskrivet i övergångsbestämmelser eller av regelsystemet i övrigt tydligt framgå att en sådan tillämpning är avsedd. En sådan tillämpning får för den enskilde inte heller framstå som helt oförutsebar eller orimlig⁶⁸. Om lagstiftaren har för avsikt att i strid med de bestämmelser som tidigare var gällande medge en omprövning utan att de faktiska omständigheterna förändrats bör detta uttryckas i lagstiftningsprocessen⁶⁹.

Huvudregeln om att gynnande förvaltningsbeslut inte får ändras eller återkallas utgör inte något hinder mot att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt behäftad men någon grundläggande brist⁷⁰. Som har konstaterats finns det alltså inte något allmänt förbud mot sådan lagstiftning i den svenska rättsordningen och något sådant allmänt förbud kan inte heller utläsas i svenska konventionsåtaganden eller av internationell praxis. Däremot har som sagt större eller mindre restriktivitet såvitt gäller lagstiftning med retroaktiva effekter som är till nackdel för enskilda iakttagits på olika rättsområden.

På senare tid har lagstiftning med retroaktiva effekter för enskilda bl.a. införts genom anpassningar av regelverket om tillfälliga anstånd med anledning av coronaviruset⁷¹. Anpassningen innebar en anståndsavgift för enskilda samt en möjlighet för Skatteverket att i vissa fall kunna återkalla beviljade anstånd helt eller delvis. Bestämmelserna hade ett retroaktivt inslag genom att även vissa befintliga anstånd omfattades. Den dåvarande regeringen bedömde att bestämmelserna inte utgjorde en sådan förbjuden retroaktiv skattelagstiftning som avses i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen samt att de även i övrigt, bl.a. med hänsyn till de begränsade möjligheterna till återkallelse, var förenliga med regeringsformen samt med huvudregeln

⁶⁸ Jfr RÅ 1988 ref. 132 och RÅ 1996 ref. 57.

⁶⁹ Jfr RÅ 1995 ref. 10.

⁷⁰ RÅ 1999 ref. 76, särskilt avsnitt 4.7.

⁷¹ Se prop. 2019/20:166 s. 40 ff.

att gynnande förvaltningsbeslut i princip inte får ändras eller återkallas.

Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer som sagt att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Enligt artikel 8 i konventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka dessa rättigheter annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. I ett flertal avgöranden har Europadomstolen uttalat sig om tolkningen och tillämpningen av artikeln när det gäller rätten för en utlänning att vistas i en konventionsstat. Av denna praxis framgår bl.a. att artikel 8 som regel inte förpliktigar konventionsstater att medge utlänningar inresa eller vistelse på dess territorium och att det står varje stat fritt att reglera villkoren för att utlänningar ska få vistas i landet⁷². Om en utlänning ska avvisas eller utvisas måste detta dock vara berättigat och proportionerligt. Staten måste i ett sådant fall uppnå en rättvis balans mellan den enskildes rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv å ena sidan och samhällets intressen å den andra sidan⁷³.

3.5 Återkallelse av uppehållstillstånd

3.5.1 Allmänt om uppehållstillstånd i svensk rätt

Enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen är ett uppehållstillstånd ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat) eller utan tidsbegränsning (permanent). En utlänning som vistas i Sverige under mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 §). Nordiska medborgare, utlänningar som har uppehållsrätt eller som har visering för längre tid än tre månader är undantagna detta krav (2 kap. 8 b §). Varken EU-rätten eller andra konventionsåtaganden kräver dock att det finns möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd. Att

⁷² Jfr t.ex. Europadomstolens domar i Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Storbritannien, nr 9214/80, 9473/81 och 9474/81, 28 maj 1985.

⁷³ Se t.ex. Europadomstolens avgöranden Boulif mot Schweiz, nr 54273/00, 2 augusti 2001 samt Ünür mot Nederländerna, nr 46410/99, 18 oktober 2006.

vissa utlännningar, t.ex. flyktingar och alternativt skyddsbehövande, i princip har rätt till uppehållstillstånd så länge statusen inte återkallas är en annan sak.

Det kan konstateras att ett permanent uppehållstillstånd innebär vissa fördelar för den enskilde i jämförelse med ett tidsbegränsat tillstånd. En utlänning som har ett permanent uppehållstillstånd är t.ex. undantagen från kravet på arbetstillstånd (2 kap. 8 c §). Enligt gällande rätt krävs som huvudregel även permanent uppehållstillstånd för att kunna vara anknytningsperson i ärenden om uppehållstillstånd liksom för att kunna förvärva svenskt medborgarskap⁷⁴.

Vad gäller uppehållstillståndens längd har det sett olika ut över tid. Enligt såväl 1954 års utlänningslag⁷⁵ som 1980 års utlänningslag⁷⁶ fick en utlänning som fick tillstånd att stanna i Sverige initialt uppehållstillstånd på viss tid. Permanent uppehållstillstånd infördes 1976 och ersatte då det tidigare bosättningsstillståndet. Ändringen innebar att utlännningar först beviljades tidsbegränsat uppehållstillstånd för en tid av ett år, för att därefter kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Skälen för ändringen var bl.a. att minska myndigheternas arbetsbörda samt att förlängningar mycket sällan vägrades⁷⁷.

Genom en lagändring 1985 infördes en ordning som innebar att permanent uppehållstillstånd beviljades redan vid den första ansökan, om utlännningen hade för avsikt att bosätta sig i Sverige samt uppfyllde övriga villkor för uppehållstillstånd⁷⁸. I praktiken gällde det utlännningar som beviljades asyl, de som fick uppehållstillstånd på grund av anknytning samt utlännningar som fick stanna i Sverige på grund av humanitära skäl. Utvecklingen har sedan dess gått i riktning mot ökad användning av tidsbegränsade uppehållstillstånd, t.ex. infördes bestämmelser om s.k. uppskjuten invandringsprövning vid familjeåterförening samt tidsbegränsade uppehållstillstånd vid tillfälliga verkställighetshinder. Under 2016 infördes den tillfälliga lagen, som innebar en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. När den tillfälliga lagen upphörde att gälla under 2021 överfördes denna ordning till utlänningslagen. Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting har initialt en giltighetstid om

⁷⁴ Utredningen har i SOU 2025:31 föreslagit en möjlighet för vissa utlännningar att beviljas svenskt medborgarskap om de haft tidsbegränsat uppehållstillstånd under viss tid och har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

⁷⁵ Utlänningslag (1954:193).

⁷⁶ Utlänningslag (1980:376).

⁷⁷ Prop. 1975/76:18 s. 143.

⁷⁸ Prop. 1983/84:144 s. 86 ff.

tre år, medan ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande har en giltighetstid om 13 månader. När skyddsgrundsförordningen⁷⁹ ska tillämpas från och med den 1 juli 2026 ska ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting ha en initial giltighetstid om minst tre år, medan ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska ha en giltighetstid om minst ett år. Kvotflyktingar samt utlännningar som beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige beviljas enligt gällande rätt permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället⁸⁰.

Permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. får enligt gällande rätt som regel beviljas först efter viss tid med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det krävs även att de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § utlänningslagen är uppfyllda, dvs. att utlänningen kan försörja sig samt att det med hänsyn till utlänningsens levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

3.5.2 Grunder för återkallelse enligt utlänningslagen

Ett beslut om tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd är till sin karaktär gynnande för den det berör. Det kan även konstateras att rent allmänt gäller att en ändring av ett visst beslut som gäller tills vidare, så att det i stället gäller under en tidsbegränsad period, är en sådan ändring som får anses vara till nackdel för den enskilde⁸¹. Ett beslut i vilket ett permanent uppehållstillstånd återkallas gäller inte omedelbart, dvs. det permanenta uppehållstillståndet gäller till dess att beslutet att återkalla det får laga kraft.

Förutsättningarna för att återkalla uppehållstillstånd finns i 7 kap. utlänningslagen⁸². I 13 kap. finns även bestämmelser som möjliggör att beslut rättas eller omprövas. Förutsättningarna för att återkalla uppehållstillstånd ska inte sammanblandas med i vilka situationer en

⁷⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

⁸⁰ I delbetänkandet SOU 2025:31 föreslås att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd på bl.a. dessa grunder ska utmönstras.

⁸¹ Jfr t.ex. JO:s beslut den 14 juni 2018, dnr 921-2017.

⁸² Förutsättningarna för allmän domstol att besluta om utvisning på grund av brott regleras i 8 a kap. utlänningslagen.

status som flykting eller alternativt skyddsbehövande får återkallas eftersom en sådan återkallelse inte per automatik medför att uppehållstillståndet återkallas. Vid prövningen av om ett gynnande beslut ska återkallas ska bl.a. den enskildes trygghet beaktas⁸³. Det är inom ramen för uppdraget inte nödvändigt att redogöra för samtliga grunder för att återkalla ett uppehållstillstånd enligt gällande rätt. De grunder som i sammanhanget bedöms mest relevanta att få en överblick av redogörs för summariskt nedan⁸⁴.

Av 7 kap. 1 § utlänningslagen följer att ett uppehållstillstånd får återkallas om utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Denna grund kan t.ex. aktualiseras om det kommer fram att en utlänning som beviljats status som flykting har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att beviljas uppehållstillstånd. Har utlänningen när frågan om återkallelse prövas vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd får tillståndet endast återkallas om det finns synnerliga skäl för det. Återkallelse får enligt 3 § även ske för en utlänning som rest in i landet, om utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört eller om det kan antas att utlänningen t.ex. kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Därutöver får återkallelse ske om den relation som låg till grund för att bevilja uppehållstillstånd har upphört⁸⁵. Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 1 eller 3 § för en utlänning som rest in i landet ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till Sverige och andra skäl som talar mot att tillståndet återkallas. Det ska särskilt beaktas i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Hänsyn ska även tas till om utlänningen har barn i Sverige och om utlänningen har vistats här i landet med uppehållstillstånd under längre tid ställs högre krav för att återkallelse ska få ske.

Enligt 7 § ska ett permanent uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Detta är en följd av att en förutsättning för permanent uppehållstillstånd är att utlänningen har för avsikt att vara bosatt i Sverige⁸⁶. Om utlänningen till Migra-

⁸³ MIG 2014:6.

⁸⁴ Jfr Migrationsverket, *Årsredovisning 2024*.

⁸⁵ Utlänningen kan om den tillståndsgrundande relationen upphört dock beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om någon av förutsättningarna i 5 kap. 16 § är uppfyllda.

⁸⁶ Prop. 2004/05:170 s. 196.

tionsverket har anmält att han eller hon vill ha kvar uppehållstillståndet, trots upphörd bosättning, får återkallelse dock ske tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. Om bosättningen i Sverige har upphört ska det permanenta uppehållstillståndet undantagslöst återkallas⁸⁷. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i samtliga omständigheter som vid prövningstillfället har relevans för frågan om bosättningen har upphört eller inte⁸⁸.

De huvudsakliga grunderna för återkallelse enligt gällande rätt kan sammanfattas som att förutsättningarna för tillståndet ska ha förändrats på något väsentligt sätt, att oriktiga uppgifter lämnats eller omständigheter som varit av betydelse förtigits eller att det kan antas att utlänningen här i landet kommer att bedriva viss verksamhet. Det bör även beaktas att Vandelsutredningen⁸⁹ har lämnat ett antal förslag på utökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd och vissa ändringar gällande de omständigheter som kan vägas emot en återkallelse.

3.5.3 Uppehållstillstånd är inte en civil rättighet och ett permanent uppehållstillstånd omfattas inte av skyddet för berättigade förväntningar

Uppehållstillstånd är inte en civil rättighet

Som redogjorts för är Europakonventionen central för den svenska rättsordningen och gäller som svensk lag. Eftersom 2 kap. 19 § regeringsformen även stadgar att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen skulle en ny föreskrift som strider mot konventionen vara grundlagsstridig. I konventionen uppställs främst civila och politiska rättigheter, såsom förbud mot tortyr, rätt till liv samt rätt till frihet och säkerhet.

Av artikel 6.1 i konventionen följer rätten till domstolsprövning. För att artikeln ska vara tillämplig krävs att den tvist saken gäller har sin grund i den nationella rätten och att denna rättighet kan karaktäriseras som en civil rättighet. Det ska röra sig om en reell och seriös tvist som på i vart fall rimliga grunder kan hävdas ha sin grund i natio-

⁸⁷ Se MIG 2014:6.

⁸⁸ MIG 2021:2.

⁸⁹ SOU 2025:33.

nell rätt och att denna rättighet eller skyldighet vid en på konventionen grundad tolkning kan karaktäriseras som civil⁹⁰. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra om en rättighet eller skyldighet följer av de bestämmelser som är tillämpliga i det enskilda fallet⁹¹. Rättigheter eller skyldigheter som uttryckligen utesluts i nationell rätt kan därmed inte med framgång hävdas som civila rättigheter eller skyldigheter enligt konventionen⁹².

Ett uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. Med ett sådant tillstånd tillkommer dessutom rättigheter av skilda slag, t.ex. sociala förmåner. Ett uppehållstillstånd kan därmed sägas ha stor betydelse för den enskilde. Det kan dock konstateras att tvister som rör frågan om uppehållstillstånd anses falla utanför tillämpningsområdet för artikel 6.1. Ärenden om uppehållstillstånd innefattar därmed inte en prövning av civila rättigheter och artikel 6.1 är således inte tillämplig i sådana fall⁹³. Detta gäller även i de fall ett beslut att få resa in i och stanna i landet har betydande följder för en enskilds privat- och familjeliv eller utsikter att erhålla arbete⁹⁴.

Ett permanent uppehållstillstånd omfattas inte av skyddet för berättigade förväntningar

Europadomstolen har inom ramen för artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen utvecklat ett skydd för berättigade förväntningar. Tilläggsprotokollet är också svensk lag genom lagen om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet ska personer ha rätt till respekt för sin egendom, vilket är en civil rättighet. Vidare får ingen berövas egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Artikeln har en bred tillämpning och som egendom kan ses bl.a. förmåner som enskilda tillerkänts genom förvaltningsbeslut⁹⁵. Även

⁹⁰ Se Károly Nagy mot Ungern, punkt 60.

⁹¹ Se Anne-Marie Andersson mot Sverige, punkterna 33–37.

⁹² Se Roche mot Storbritannien, punkterna 116–125.

⁹³ Se Maaouia mot Frankrike.

⁹⁴ Se Taheri Kandomabadi mot Nederländerna och MIG 2012:11.

⁹⁵ Jfr bl.a. Kjartan Asmundsson mot Island, punkt 39 och Béláné Nagy mot Ungern, punkterna 72–73.

om *egendom* givits en mycket vid innebörd i praxis ska det vara fråga om materiell eller immateriell egendom av ekonomisk art. Det finns inte någon praxis från Europadomstolen som ger stöd för att ett permanent uppehållstillstånd skulle kunna betraktas som sådan egendom som omfattas av artikel 1 i tilläggsprotokollet och att det på den grunden skulle kunna utgöra en civil rättighet som omfattas av det skydd för berättigade förväntningar som utvecklats inom ramen för artikeln. Som redan har konstaterats finns det dessutom praxis från Europadomstolen som ger vid handen att ärenden om uppehållstillstånd inte innefattar en prövning av civila rättigheter.

Det bör i sammanhanget nämnas att även EU-domstolen genom sin praxis har utvecklat en allmän rättsprincip som innebär att den enskilde normalt bör kunna förvänta sig att beslutsfattaren inte tar tillbaka vad denne har gett i ett beslut. Denna princip om berättigade förväntningar har en stark position inom unionsrätten och är väl utvecklad av EU-domstolen. Den har främst betydelse för gynnande beslut som rör enskilda och måste beaktas så fort en myndighet tillämpar unionsrätten⁹⁶. Principen om berättigade förväntningar anses vara en del av rätten till god förvaltning. Denna rättighet finns inskriven i artikel 41 i EU:s rättighetsstadga och har på så vis fått en mer konkret utformning. Att rättighetsstadgan är tillämplig när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten framgår av artikel 51. Principen om skydd för berättigade förväntningar kan göras gällande mot unionsrättsliga bestämmelser endast i den utsträckning som en situation som kan ge upphov till berättigade förväntningar tidigare har skapats på unionsnivå, dvs. av en av unionens institutioner⁹⁷.

Som framgått finns det inte som en följd av unionsrätten någon rätt att beviljas permanent uppehållstillstånd. Bestämmelserna om permanent uppehållstillstånd i svensk rätt är i stället en rent nationell konstruktion. Enligt utredningens mening kan det således inte anses föreligga något sådant tidigare agerande från unionsinstitutionernas sida som kan ge upphov till berättigade förväntningar hos tredjelandsmedborgare beträffande möjligheten att behålla ett permanent uppehållstillstånd som beviljats enligt svensk rätt, som inte har sin grund i EU-rätten. En annan sak är att enskilda med stöd av EU-rätten i vissa situationer är berättigade till *uppehållstillstånd* och därmed kan förvänta sig att få stanna i Sverige, t.ex. när det finns ett

⁹⁶ Se SOU 2010:29 s. 88 ff. med de rättsfall som hänvisas till där.

⁹⁷ Se C-63/93, Duff m.fl., punkt 20, och C-14/01, Niemann, punkt 56.

behov av internationellt skydd. Den ordning som föreslås innebär dock inte någon inskränkning i detta avseende.

Sammantaget bedömer utredningen att en ordning som innebär att svenska myndigheter under vissa förutsättningar ska ändra/återkalla permanenta uppehållstillstånd inte i sig bör anses strida mot bestämmelserna i Europakonventionen eller principen om berättigade förväntningar. Ett beslut om att neka uppehållstillstånd, vilket kan leda till ett beslut om utvisning, kan dock i enskilda fall få konsekvenser för den enskilde som gör att beslutet anses strida mot Europakonventionen, t.ex. kan beslutet utgöra en oproportionerlig inskränkning av rätten till skydd för den enskildes privat- och familjeliv enligt artikel 8.

Utvisning när förutsättningar för uppehållstillstånd saknas

Det kan redan här noteras att utredningens uppdrag inte direkt innefattar frågan om huruvida vissa beslut om avvísning eller utvisning är konventionsenliga, utan endast under vilka förutsättningar vissa permanenta uppehållstillstånd ska kunna ändras och ersättas med tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det. Som utredningen återkommer till i avsnitt 7.8 innebär förslagen att vissa permanenta uppehållstillstånd inte kommer att kunna ersättas av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket kommer att leda till att utlänningen behöver lämna landet. Så kommer att kunna bli fallet när enskilda saknar behov av internationellt skydd, inte kan beviljas ställning som varaktigt bosatt och inte heller kan beviljas uppehållstillstånd på någon annan grund. Av naturliga skäl går det inte att avgränsa gruppen av individer som kan komma att behöva lämna Sverige som en följd av förslagen⁹⁸. Det behöver nämligen göras en individuell bedömning i varje enskilt fall eftersom utlänningslagen innehåller flera olika tillståndsgrunder vars tillämplighet är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Om en utlänning inte uppfyller förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon grund kan den beslutande myndigheten behöva pröva frågan om beslutet att neka uppehållstillstånd och utvisa personen

⁹⁸ I avsnitt 10.3.3 gör utredningen dock en bedömning av om någon eller några grupper av utlänningar kan tänkas löpa förhöjd risk att utvisas till följd av förslagen.

är förenligt med rätten till respekt för den enskildes privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.

3.6 Grundläggande förutsättningar för tidsbegränsat uppehållstillstånd

3.6.1 Inledning

För att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas krävs normalt att ett antal allmänna förutsättningar är uppfyllda, utöver de krav som föreskrivs för respektive tillståndsgrund. Eftersom utredningens förslag innebär att vissa permanenta uppehållstillstånd ska återkallas och ersättas med tidsbegränsade tillstånd, om det finns förutsättningar för det, redovisas nedan de generella förutsättningar som normalt ska vara uppfyllda för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas.

3.6.2 Identitet

Begreppet identitet

Det saknas i svensk rätt en legal definition av begreppet identitet. I ärenden om svenskt medborgarskap består identiteten som regel av sökandens namn, ålder och, som huvudregel, medborgarskap⁹⁹. Som utgångspunkt krävs för att identiteten ska anses styrkt att utlänningen har ett hemlandspass i original eller en annan fotoförsedd identitetshandling i original som utfärdats av behörig myndighet i hemlandet, under förutsättning att det inte finns skäl att ifrågasätta dokumentets äkthet och att handlingarna är tillförlitliga samt utfärdade på ett ur identitetssynpunkt tillfredställande sätt¹⁰⁰. Utifrån principen om fri bevisprövning kan identiteten anses styrkt om de handlingar och uppgifter som åberopas sammantagna med övriga omständigheter anses utgöra tillräcklig bevisning¹⁰¹. I vissa fall kan en sökande som är eller har varit bosatt i ett annat land än hemlandet anses ha styrkt sin identitet genom handlingar som utfärdats av behöriga myndigheter i bosättningslandet, om sökanden antingen styrkt

⁹⁹ Prop. 1997/98:178 s. 15.

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:178 s. 8.

¹⁰¹ Jfr MIG 2010:17.

sin identitet i bosättningslandet eller levt där under längre tid under samma identitet.

Huvudregeln är styrkt identitet

I utlänningslagen finns till skillnad från i lagen om svenskt medborgarskap¹⁰² inget uttryckligt krav på att sökandens identitet ska vara styrkt. Av 2 kap. 1 § följer dock att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha ett pass. Vilka krav som ställs på en sådan handling följer av 2 kap. 4 § utlänningsförordningen¹⁰³. Kravet på att ha ett pass för att vistas i Sverige gäller dock inte bl.a. utlänningar som har permanent uppehållstillstånd eller som kan beviljas eller har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter (2 kap. 1 § utlänningsförordningen). En sökande som inte kan styrka sin identitet och som efter inresa varken har rätt till uppehållstillstånd som t.ex. skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter bör som huvudregel inte kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på annan grund¹⁰⁴. I de fall det saknas skäl att göra avsteg från kravet på styrkt identitet ska en ansökan om uppehållstillstånd avslås redan på den grunden att sökanden saknar en godtagbar passhandling¹⁰⁵.

Att en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd som utgångspunkt ska ha styrkt sin identitet är en grundläggande förutsättning som anses nödvändig att upprätthålla för att tillgodose betydelsefulla allmänna intressen, såsom säkerhet och reglerad invandring. Detta krav gäller för samtliga tillståndsgrunder¹⁰⁶ och bevisbördan ligger på sökanden¹⁰⁷. Det förekommer att begrepp som *visas*, *klarläggas* och *fastställas* används i detta sammanhang, men samtliga är ett uttryck för ett och samma höga beviskrav, nämligen att identiteten ska vara styrkt¹⁰⁸. Om identiteten inte är styrkt bör ansökan i regel avslås¹⁰⁹. Migrationsverket kräver även att en utlänning måste

¹⁰² Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

¹⁰³ Utlänningsförordning (2006:97).

¹⁰⁴ Jfr 5 kap. 18 § och prop. 1999/2000:43 s. 58 f.

¹⁰⁵ Se bl.a. MIG 2007:30 och MIG 2011:11.

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:178 s. 10.

¹⁰⁷ Se t.ex. MIG 2007:9.

¹⁰⁸ Jfr MIG 2016:6.

¹⁰⁹ Jfr prop. 1997/98:36 s. 13 f.

kunna styrka sin identitet för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige¹¹⁰.

Undantag från kravet på styrkt identitet

Att identiteten ska vara styrkt gäller som sagt inte helt utan undantag. Förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd trots att identiteten inte är styrkt varierar dock beroende på vilken tillståndsgrund som åberopas. Att det finns utrymme att i vissa fall frångå kravet beror i allt väsentligt på Sveriges internationella åtaganden. Skyddsbehövande behöver som framgått inte ha styrkt sin identitet för att beviljas uppehållstillstånd. Utgångspunkten är dock att det krävs styrkt identitet även i sådana ärenden. Sökanden har därmed ett ansvar för att så långt det är möjligt försöka klarlägga alla fakta i ärendet. En utlänning som åberopar skyddsskäl ska i vart fall som regel kunna göra identiteten sannolik¹¹¹.

I artikel 4 i skyddsgrundsförordningen anges att sökanden ska ha gjort en genuin ansträngning att underbygga ansökan om internationellt skydd, vilket innefattar identiteten. Att inte medverka till att identiteten fastställs kan, genom direkt tillämpliga bestämmelser i asylprocedurförordningen¹¹², medföra att sökanden blir föremål för ett påskyndat prövningsförfarande. Utifrån principen om non-refoulement ska dock en ansökan om internationellt skydd som huvudregel prövas i sak även om sökanden varken styrkt eller gjort sin identitet sannolik. En utlänning som har skyddsbehov får utifrån den principen nämligen inte avvisas eller utvisas under några omständigheter, vilket därmed även gäller i de fall identiteten varken styrkts eller gjorts sannolik.

Som framgått finns det ett fåtal situationer då det höga beviskravet på styrkt identitet inte kan upprätthållas. För merparten av övriga tillståndsgrunder, tex. uppehållstillstånd för arbete, gäller dock att identiteten ska vara styrkt för att uppehållstillstånd ska beviljas. I vissa fall kan det även i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning finnas skäl att göra undantag. Även i sådana ärenden

¹¹⁰ Migrationsöverdomstolen har meddelat prövningstillstånd i frågan om en utlänning måste kunna styrka sin identitet för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (mål nr UM 3115-24).

¹¹¹ Jfr MIG 2007:12 och MIG 2019:1.

¹¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

gäller dock som huvudregel att identiteten ska vara styrkt. Vid en prövning av förutsättningarna för uppehållstillstånd ska som huvudregel först identitetskravet och därefter passkravet prövas. Först om dessa krav bedöms uppfyllda finns det anledning att pröva ytterligare förutsättningar för att en ansökan på grund av anknytning ska kunna bifallas¹¹³. En ansökan kan dock avslås redan om ett av övriga krav för uppehållstillstånd inte är uppfyllt¹¹⁴.

I ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning aktualiseras inte sällan frågan om det finns skäl att göra undantag från kravet på styrkt identitet. Det kan utifrån förhållandena i sökandens hemland vara svårt eller omöjligt att ordna handlingar som styrker identiteten. I sådana fall kan det finnas skäl att medge bevislättnad. Mot de allmänna och enskilda intressen som motiverar att sökandens identitet ska vara styrkt ska ställas Sveriges internationella åtaganden, bl.a. familjeåterförordningsdirektivet¹¹⁵. Vid en sådan proportionalitetsbedömning kan det i enskilda fall vara tillräckligt att identiteten görs sannolik¹¹⁶.

Skäl för bevislättnad kan föreligga i de fall en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sitt barns andra förälder, om föräldrarna levit tillsammans i hushållsgemenskap innan anknytningspersonen bosatte sig i Sverige, en DNA-analys som styrker släktskap har gjorts och samstämmiga uppgifter lämnats rörande bl.a. familj och hemförhållanden¹¹⁷. Det kan även vara relevant på vilken grund anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd eller om denne är svensk medborgare. I ärenden om familjeåterförordning där anknytningspersonen är flykting måste försiktighet iakttas när det gäller att hänvisa familjemedlemmar till hemlandets myndigheter för att ordna identitetshandlingar¹¹⁸.

Som utgångspunkt gäller således även i anknytningsärenden att identiteten ska vara styrkt. Även när det saknas skäl för bevislättnad ska det göras en proportionalitetsbedömning mellan å ena sidan familjemedlemmarnas intresse av att leva tillsammans i Sverige och å andra sidan de intressen som kräver ett klarläggande av identiteten, såsom säkerhet och reglerad invandring. Vid en sådan bedömning

¹¹³ MIG 2011:11.

¹¹⁴ Jfr 9 § första stycket förvaltningslagen.

¹¹⁵ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförordning.

¹¹⁶ Jfr MIG 2012:1.

¹¹⁷ Jfr MIG 2016:6 och MIG 2016:13.

¹¹⁸ MIG 2018:4.

kan bl.a. beaktas om familjemedlemmarna haft några objektivt sett berättigade förväntningar att leva tillsammans här som en familj¹¹⁹.

3.6.3 Förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd efter inresa och byte av tillståndsgrund

Huvudregeln enligt 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen är att en utlänning ska ha ansökt om och beviljats uppehållstillstånd före inresan i Sverige¹²⁰. Att utlänningar ansöker om och beviljas uppehållstillstånd före inresan är ett viktigt led i upprätthållandet av en reglerad invandring samt ett verksamt medel för att kontrollera de personer som vill komma hit¹²¹. Från den aktuella huvudregeln finns ett antal undantag. Enligt numera upphävda bestämmelser fanns även möjlighet att beviljas uppehållstillstånd för arbete inifrån landet genom s.k. spårbyte¹²².

Utlänningar som har rätt till uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter är med stöd av 5 kap. 18 § andra stycket undantagna från huvudregeln om att uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan i Sverige. Även utlänningar som ansöker om förlängning av tidigare beviljade uppehållstillstånd, bl.a. på grund av anknytning, är undantagna från huvudregeln och behöver därmed inte lämna landet för att lämna in en förlängningsansökan. Vidare finns ett antal undantag som aktualiseras i mer begränsad omfattning.

Uppehållstillstånd kan även beviljas efter inresa om utlänningen har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan (5 kap. 18 § andra stycket 5). Det rör sig här om ett antal grunder för uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § och 3 a §. En begäran om uppehållstillstånd på grund av anknytning kan även aktualiseras i samband med en ansökan om asyl¹²³. Med stark anknytning avses att åberopad anknytning i och för sig är tillståndsgrundade¹²⁴. Att det finns en stark anknytning

¹¹⁹ Europadomstolens domar i Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Storbritannien, nr 9214/80, 9473/81 och 9474/81, 28 maj 1985.

¹²⁰ Jfr MIG 2025:10.

¹²¹ Se bl.a. prop. 1994/95:179 s. 89.

¹²² Prop. 2024/25:92.

¹²³ MIG 2007:31.

¹²⁴ Se Utlänningsnämndens beslut UN 386-00, UN 387-00, UN 388-00 samt UN 389-00.

innebär dock inte utan vidare att huvudregeln ska frångås¹²⁵. Vid bedömningen av om det är skäligt att utlänningen lämnar landet för att ge in en ansökan kan ett antal omständigheter beaktas. Något som talar mot att frånga huvudregeln är att utlänningen vistats illegalt i Sverige eller har stark anknytning till hemlandet genom anhöriga¹²⁶. Sådana omständigheter som talar mot att frånga huvudregeln ska vägas mot sådana svårigheter som utlänningen kan möta om denne tvingas lämna landet för att lämna in ansökan. Det kan t.ex. röra sig om praktiska svårigheter, betydande kostnader eller anmärkningsvärt långa handläggningstider¹²⁷.

Enligt femte stycket ska vid skälighetsbedömningen även konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder särskilt beaktas, om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige. Att det ska stå klart att tillstånd hade beviljats innebär att det ska gå att konstatera att förutsättningarna för uppehållstillstånd är uppfyllda, bl.a. i fråga om giltigt pass, fastställd identitet och stark familjeanknytning. Det får inte heller finnas några särskilda skäl mot att bevilja tillstånd. Om det står klart att uppehållstillstånd kan beviljas ska därefter bedömas om det föreligger en risk för att ett barn skiljs från sin förälder om ansökan inte beviljas. Det ska därmed redan vid prövningen föreligga sammanlevnad eller regelbundet och frekvent umgänge¹²⁸. Konsekvenserna av en sådan separation ska särskilt beaktas, bl.a. hur lång separationen kan förväntas bli, hur sammanlevnaden ser ut i vanliga fall och barnets särskilda behov utifrån ålder¹²⁹.

Enligt 5 kap. 18 § andra stycket 11 finns även möjlighet att göra undantag om det finns synnerliga skäl. De flesta fall där det finns skäl att göra undantag från huvudregeln faller som utgångspunkt under de övriga undantagen¹³⁰. För att regeln om synnerliga skäl ska aktualiseras ska det alltså röra sig om absoluta undantagsfall¹³¹. Att en utlänning tidigare har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på annan grund är inte skäl för att, oavsett omständigheterna

¹²⁵ Jfr MIG 2007:11.

¹²⁶ Prop. 1999/2000:43 s. 57.

¹²⁷ Jfr MIG 2011:23 och prop. 1999/2000:43 s. 56 f.

¹²⁸ Prop. 2009/10:137 s. 26 f.

¹²⁹ Prop. 2013/14:217 s. 44 och MIG 2011:27.

¹³⁰ Prop. 1999/2000:43 s. 65.

¹³¹ Prop. 1994/95:179 s. 75.

i övrigt, göra undantag från huvudregeln när utlänningen ansöker om fortsatt uppehållstillstånd och åberopar en ny grund för sin ansökan¹³².

Således finns ett antal undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan. Sådana undantag kan aktualiseras såväl när utlänningen rest in i landet utan att ha tillstånd som när utlänningen vistats i Sverige med tillstånd men saknar möjlighet att få förlängt uppehållstillstånd på samma tillståndsgrund. Som framgått är förutsättningarna för att göra undantag från huvudregeln förhållandevis begränsade i de fall utlänningen varken är skyddsbehövande eller ansöker om förlängning på samma tillståndsgrund som tidigare beviljats.

3.6.4 Vandel och vissa andra skäl för att vägra uppehållstillstånd

Även om de grundläggande förutsättningarna för att bevilja ett uppehållstillstånd är uppfyllda kan tillstånd ändå nekas under vissa förutsättningar. Enligt gällande rätt kan uppehållstillstånd, med vissa undantag, nekas om sökanden gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § första stycket första meningen utlänningslagen). Vid prövningen ska den grund för uppehållstillstånd som åberopas vägas mot anmärkningarnas tyngd i det enskilda fallet. Ju starkare skälen för uppehållstillstånd är, desto allvarligare brott bör krävas för att vägra uppehållstillstånd. Det ska även beaktas om utlänningen tidigare beviljats uppehållstillstånd i Sverige eller om det rör sig om en första ansökan. Om frågan om barnets bästa aktualiseras ska givetvis även detta beaktas¹³³. Enligt första stycket andra meningen ska vid prövning av om uppehållstillstånd kan beviljas med stöd av 5 kap. 3 a § första stycket 1 och andra stycket dessutom beaktas om utlänningen eller utlänningsens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om tillstånd skulle beviljas. Det rör sig om situationer där anknytningspersonen gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott¹³⁴.

I 5 kap. 17 a § första stycket, som bygger på bestämmelser i familjeåterföreningsdirektivet, föreskrivs att uppehållstillstånd

¹³² MIG 2016:18.

¹³³ Prop. 2021/22:224 s. 220 samt MIG 2019:23 och MIG 2024:1.

¹³⁴ Prop. 2004/05:170 s. 284.

enligt 3 § i vissa fall får vägras. Enligt första punkten får uppehållstillstånd vägras om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter förtigits som var av betydelse för att få uppehållstillstånd. Det har ingen betydelse om det är sökanden eller anknytningspersonen som lämnats de oriktiga uppgifterna eller förtigit omständigheter som är av betydelse för att få tillstånd¹³⁵. Uppehållstillstånd får dock inte vägras om de omständigheter som åberopas varken rör sökanden eller anknytningspersonens ställning som anknytningsperson¹³⁶. Enligt punkten 2 får uppehållstillstånd vägras om en utlänning adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd, dvs. det ska röra sig om s.k. skenförhållanden i syfte att kringgå reglerna¹³⁷. Enligt punkten 3 får uppehållstillstånd även vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Den som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet får inte heller beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap. 3 §). Utöver ovan nämnda omständigheter kan tillstånd även t.ex. vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Det ska även noteras att en utlänning under vissa förutsättningar kan uteslutas från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande, bl.a. om denne gjort sig skyldig till brott mot mänskligheten (4 kap. 2 b § och 2 c § utlänningslagen). Flyktingstatus kan även vägras om utlänningen gjort sig skyldig till ett synnerligen grovt och det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige eller har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet (4 kap. 3 § andra stycket). Uppehållstillstånd kan i sådana fall dock beviljas på annan grund. Vid en prövning av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas kan, oavsett tillståndsgrund, därmed ett antal grunder för att vägra uppehållstillstånd aktualiseras.

Vandelsutredningen har föreslagit att uppehållstillstånd ska kunna vägras i fler fall vid brister i utlänningens levnadssätt än vad som är möjligt enligt gällande rätt. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Denna utredning har utgått ifrån att dessa förslag kommer att träda i kraft och bedömer att motsvarande krav på levnadssättet bör ställas på den som ska undantas från huvudregeln om att ett perma-

¹³⁵ Se prop. 2005/06:72 s. 87 och MIG 2014:5.

¹³⁶ MIG 2025:6.

¹³⁷ Se prop. 2005/06:72 s. 39 f.

nent uppehållstillstånd ska återkallas enligt den ordning som föreslås (se avsnitt 6.3.4). I Vandelsutredningen definieras *vandel* som att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige verkställbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter. Även bristande regel efterlevnad som inte är straffsanktionerad kan därmed ligga till grund för att vägra uppehållstillstånd. Vandelsutredningen föreslår skärpningar i de bestämmelser som möjliggör att uppehållstillstånd vägras. Detta gäller även i ärenden om ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Utifrån den ordning som föreslås kommer prövningen av utlänningsens skötsamhet att aktualiseras såväl vid prövningen av om det finns synnerliga skäl mot att återkalla ett permanent uppehållstillstånd som vid den efterföljande prövningen av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas (se avsnitt 7.5).

3.6.5 Schengens informationssystem (SIS)

SIS är ett system som Schengenländerna, däribland Sverige, använder för att utbyta information avseende polissamarbete, straffrättsligt samarbete och migrationskontroll. Regelverket styrs huvudsakligen av tre EU-förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna; polisförordningen¹³⁸, gränsförordningen¹³⁹ och återvändandeförordningen¹⁴⁰. För att en utlänning ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd krävs som utgångspunkt att en SIS-sökning sker. Beroende på utfallet av sökningen kan det i vissa fall finnas skäl att vägra uppehållstillstånd.

¹³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU.

¹³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006.

¹⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

3.7 Kommunikation och delgivning

3.7.1 Kommunikation

Av 25 § förvaltningslagen följer att om det inte är uppenbart obehövt ska en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende underätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (kommunikation). Myndigheten får dock i vissa fall avstå från sådan kommunikation. Förvaltningslagens regler om kommunikation är i princip även tillämpliga på utlänningsärenden, men i utlänningslagen regleras vissa undantag. I ett ärende om återkallelse av permanent uppehållstillstånd tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

I 7 kap. 7 § utlänningslagen finns en bestämmelse som innebär att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Den särskilda lag som utredningen föreslår omfattar vissa befintliga permanenta uppehållstillstånd och vid handläggning av ärenden enligt lagen får Migrationsverket därför utgå ifrån att den som har ett permanent uppehållstillstånd också är bosatt här, givet att det inte finns några konkreta omständigheter som pekar på motsatsen. Om det visar sig att en utlänning med permanent uppehållstillstånd inte längre är bosatt i Sverige finns det skäl att återkalla uppehållstillståndet med stöd av 7 kap. 7 § utlänningslagen. Om det däremot inte finns några indikationer på att personen flyttat utomlands innebär det att Migrationsverket som utgångspunkt kommer att behöva kommunicera med den enskilde innan myndigheten fattar ett beslut om återkallelse med stöd av den särskilda lag som utredningen föreslår.

Det är upp till Migrationsverket att bestämma hur underrättelse ska ske (se 25 § andra stycket förvaltningslagen). Med hänsyn till de konsekvenser ett beslut att återkalla ett permanent uppehållstillstånd medför är det dock rimligt att Migrationsverket som utgångspunkt kommunicerar skriftligen med den enskilde. Den som är folkbokförd i Sverige får förutsättas tillbringa sin dygnsvila på sin folkbokföringsadress minst en gång i veckan¹⁴¹ och det får då också antas att den enskilde nås av underrättelser som skickas till hans eller hennes folkbokföringsadress. Även om underrättelse får ske genom delgivning

¹⁴¹ Jfr 7 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481).

ning finns det inte någon skyldighet att fullgöra kommunikationen på detta sätt. Enligt utredningens mening framstår det som mindre lämpligt ur effektivitets- och kostnadssynpunkt att underrätta enskilda genom delgivning i det stora antalet ärenden som utredningens förslag kan tänkas ge upphov till. Migrationsverket måste nämligen som utgångspunkt anses ha fullgjort sin kommunikationsplikt redan genom att skicka en underrättelse till individens folkbokföringsadress.

3.7.2 Delgivning

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning (33 § förvaltningslagen). Även om en myndighet har en valfrihet när det gäller formen torde det typiskt sett vara lämpligt att myndigheten lämnar en skriftlig underrättelse, vilket Migrationsverket också regelmässigt gör. Detsamma gäller att verket som regel även delger underrättelsen för att säkerställa att parten får del av den. Med hänsyn till de konsekvenser som ett beslut att återkalla ett permanent uppehållstillstånd medför får det anses naturligt att Migrationsverket delger den enskilde ett beslut att återkalla ett permanent uppehållstillstånd som fattas enligt den särskilda lagen. Verket får då liksom i andra fall använda sig av de metoder för delgivning som regleras i delgivningslagen¹⁴².

3.8 Offentligt biträde

Utredningen föreslår i kapitel 6 och 7 att det ska etableras en ordning som innebär att vissa permanenta uppehållstillstånd ska återkallas och ersättas med tidsbegränsade sådana, om det finns förutsättningar för det. I de fall det kan antas saknas grund för att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd kommer frågan om utvisning att kunna aktualiseras och i en sådan situation kan det finnas en rätt till offentligt biträde. Nedan redogörs därför översiktligt för nu gällande

¹⁴² Delgivningslag (2010:1932).

bestämmelser om rätten till offentligt biträde samt de förslag avseende offentligt biträde som har lämnats i delbetänkandet SOU 2025:31.

Av 18 kap. 1 § utlänningslagen följer i vilka mål och ärenden ett offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser, bl.a. när frågan om utvisning. Det råder en presumtion för att förordna ett offentligt biträde i de situationer som anges, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. I förarbetena har sådana situationer då det måste antas att behov av biträde saknas exemplifierats som då det framstår som klart att den sökande kommer att beviljas uppehållstillstånd. Förhållandena kan även vara sådana att offentligt biträde inte ska förordnas om det är uppenbart att någon grund för uppehållstillstånd inte föreligger och det inte finns hinder för avvisning till hemlandet¹⁴³. Enligt gällande rätt kan offentligt biträde förordnas enligt 18 kap. 1 § även i de fall det rör sig om en ny ansökan om asyl efter att ett tidigare beslut om utvisning har preskriberats¹⁴⁴. Sedan den 1 april 2025 gäller dock enligt 12 kap. 22 § utlänningslagen att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla först fem år från det att utlänningen har lämnat landet.

Enligt första stycket 1 ska offentligt biträde förordnas i mål och ärenden om avvisning, som utgångspunkt dock inte i ett avvisningsärende hos Polismyndigheten. Av första stycket 2 följer att biträde ska förordnas i mål och ärenden om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § eller 11 § andra stycket utlänningslagen, vilket bl.a. avser utläningar som fått avslag på asylansökan. Punkten 3 avser verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning om inhibition meddelats av Migrationsverket eller någon överinstans eller om ny prövning beviljats. Punkten 4 avser situationen då en utlänning hållits i förvar sedan mer än tre dagar. Enligt punkten 5 kan offentligt biträde förordnas i ärenden om hemsändande, vilket bl.a. innefattar utläningar som inte är flyktingar och som vårdas enligt LVU¹⁴⁵. För asylsökande ensamkommande barn förordnas enligt gällande rätt i princip undantagslöst ett offentligt biträde¹⁴⁶ och av det andra stycket följer att asylsökande ensamkommande barn ska förordnas offentligt biträde i ärenden enligt punkterna 1 och 2 samt om ny prövning

¹⁴³ Prop. 1988/89:86 s. 133 och prop. 1977/78:90 s. 67.

¹⁴⁴ MIG 2010:7.

¹⁴⁵ Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

¹⁴⁶ Prop. 1988/89:86 s. 135 samt prop. 2004/05:136 s. 18 f.

beviljats. Ensamkommande barn ska även förordnas offentligt biträde om de hålls i förvar enligt 10 kap. 2 §.

Därutöver kan offentligt biträde förordnas enligt 18 kap. 1 a §, bl.a. i mål som rör överklagande av beslut i fråga om att inte bevilja eller att återkalla statusförklaring. Offentligt biträde ska även förordnas vid överklagande av Migrationsverket beslut att inte bevilja ny prövning. För att offentligt biträde ska förordnas i dessa situationer förutsätts att utlänningen befinner sig i Sverige samt att det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas. Dessa undantag gäller dock inte ensamkommande barn.

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2025:31 föreslagit att rätten till offentligt biträde ska begränsas i ärenden som faller inom asylprocedurförordningens tillämpningsområde. Förutsättningarna för att förordna ett offentligt biträde i sådana ärenden föreslås liksom enligt gällande rätt regleras i 18 kap. utlänningslagen. Förslagen innebär att asylsökande ensamkommande barn kommer att förordnas offentligt biträde under samma förutsättningar som övriga sökande. I de situationer det finns rätt till offentligt biträde kommer biträdets uppdrag hos Migrationsverket att vara begränsat till sådan rättslig rådgivning som avses i asylprocedurförordningen och sökandena kommer alltså inte att företrädas av ett offentligt biträde på det sätt som sker i dag. Ärenden som inte omfattas av förordningens tillämpningsområde kommer även fortsatt att omfattas av bestämmelserna i 18 kap. 1 §. När en utlänning första gången söker asyl i Sverige kommer ett offentligt biträde dock inte att förordnas med stöd av denna paragraf (enligt utredningens förslag i ovan nämnt delbetänkande).

3.9 Avslutande kommentarer

Migrationsverket kan inte med stöd av vare sig 37 § andra stycket förvaltningslagen eller bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd i 7 kap. utlänningslagen ändra befintliga permanenta uppehållstillstånd och ersätta dessa med tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det, i enlighet med vad som avses med utredningens uppdrag. Samtidigt innehåller varken den svenska rättsordningen, grundläggande rättssäkerhetsprinciper eller Sveriges internationella förpliktelser något förbud mot att införa regler som innebär en sådan ordning. I följande kapitel finns utredningens över-

väganden i fråga om för- och nackdelar med att införa en sådan ordning samt förslag till hur en sådan ordning skulle kunna utformas.

4 Översyn av befintliga permanenta uppehållstillstånd

4.1 Inledning

Ett övergripande syfte med utredningens uppdrag – där uppdraget i delbetänkandet SOU 2025:31 beaktas – är att åstadkomma en ordning där asylrelaterade uppehållstillstånd, inklusive uppehållstillstånd som aktualiseras för asylsökande som saknar skyddsbehov, är tillfälliga och leder till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring. Detsamma gäller anhöriga som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar. I detta kapitel redovisas utredningens överväganden om under vilka förutsättningar de permanenta uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd. Härutöver redovisas utredningens överväganden i fråga om en sådan ordning är nödvändig och ändamålsenlig samt om den är proportionerlig utifrån de konsekvenser som den medför.

4.2 Ett permanent uppehållstillstånd får ändras genom ny lagstiftning

Som har redovisats i föregående kapitel har det i olika lagstiftningsärenden samt i praxis förts resonemang om att retroaktiv lagstiftning bör undvikas. Varken regeringsformen eller annan lag innehåller dock några bestämmelser som förbjuder att det på migrationsområdet införs lagstiftning med retroaktiv verkan som innebär att befintliga permanenta uppehållstillstånd ändras för vissa utlänningar och ersätts med tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det. Det finns inte heller några svenska konventionsåtaganden som utgör hinder mot sådan lagstiftning. Som framgått finns det

dessutom redan i dag exempel på lagstiftning med retroaktiv verkan. En annan sak är huruvida det är lämpligt, ändamålsenligt och proportionerligt att införa lagstiftning med sådan innebörd och hur bestämmelserna i så fall bör utformas så att Sveriges internationella förpliktelser respekteras.

4.3 Fördelarna med att införa bestämmelser som möjliggör en översyn av vissa befintliga permanenta uppehållstillstånd överväger nackdelarna

4.3.1 Inledning

Utredningen konstaterar att regeringen genomför ett paradigmskifte på migrationsområdet där Sverige går från att i första hand vara ett land för asylinvandring till att i stället vara ett land för i första hand arbetskraftsinvandring. Regeringen bedömer att tidigare års omfattande invandring inneburit stora påfrestningar för samhället och medfört integrationsproblem som numera präglar de flesta politikområden. Dessa problem består bl.a. i arbetslöshet, bidragsberoende, kriminalitet, hedersrelaterat våld och förtryck samt framväxten av parallella samhällen. Enligt regeringen ska utlänningar som befinner sig i Sverige framöver därför ta ett större ansvar för att bli en del av det svenska samhället; alla som kan ska bli självförsörjande, ha kunskaper i det svenska språket samt förstå hur Sverige fungerar och respektera våra normer, regler och värderingar¹. Därutöver har regeringen understrukit vikten av att det svenska medborgarskapet ska tillmätas större betydelse². Regeringen har aviserat att förväntningarna och kraven för att bli en del av det svenska samhället ska bli tydligare och skärpas för att värna ett öppet och fritt samhälle.

¹ Se bl.a. prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 13, s. 26 f.

² Prop. 2023/24:107 s. 1.

4.3.2 Uppdraget att utmönstra möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd

För att komma till rätta med de växande problemen har regeringen bl.a. bedömt att lagstiftningen för beviljande av asyl bör anpassas till EU:s rättsliga miniminivå. Ett viktigt led i det bedöms vara att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för skyddsbehövande m.fl. Som en följd av regeringens ambition i detta avseende har utredningen i delbetänkandet SOU 2025:31 föreslagit att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för bl.a. utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på asylrelaterade grunder och deras anhöriga. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

4.3.3 Uppdraget att ändra vissa permanenta uppehållstillstånd

Av utredningens direktiv avseende uppdraget att anpassa svensk rätt till EU:s rättsliga miniminivå framgår bl.a. att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring. Skydd för den som flyr en konflikt eller en kris ska erbjudas tillfälligt samtidigt som den som bor och lever i Sverige under en längre tid ska bli en fullständig del av det svenska samhället genom sitt medborgarskap och genom att leva upp till de krav som ställs för att få ett sådant.

Av utredningens direktiv i fråga om uppdraget att ändra vissa permanenta uppehållstillstånd följer att det finns skäl att göra en översyn av under vilka förutsättningar befintliga permanenta uppehållstillstånd ska kunna ändras till tidsbegränsade tillstånd, om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Detta eftersom varken EU-rätten eller annan internationell reglering kräver att uppehållstillstånd som beviljas ska vara permanenta. Utredningen ska även se över hur vissa utlänningar som har permanent uppehållstillstånd i stället ska förmås att vilja bli svenska medborgare. Om personen inte uppfyller förutsättningarna för eller inte vill bli svensk medborgare bör det övervägas om det permanenta uppehållstillståndet i stället ska kunna ändras till ett tidsbegränsat tillstånd på grund av en ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller på annan grund, om förutsättningarna för detta

är uppfyllda. Det kan finnas situationer i enskilda fall när det vore oskäligt att ändra ett permanent uppehållstillstånd och det bör därför finnas möjlighet att göra undantag. En undantagsbestämmelse ska ha en restriktiv tillämpning och det ska krävas att personen uppfyller kraven för ett hederligt levnadssätt.

Det kan konstateras att flertalet av de utlänningar som omfattas av uppdraget har haft permanent uppehållstillstånd under längre tid än fem år. De allra flesta har fått sina tillstånd under en tid då det inte ställts något krav på egen försörjning för permanent uppehållstillstånd. På liknande vis har de allra flesta anhöriga som omfattas av utredningens uppdrag fått permanent uppehållstillstånd under en tid då det inte ställts några krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja sig själv eller den anhörige. Som utredningen redovisar i kapitel 10 är självförsörjandegraden mycket låg i gruppen 20–64 år (födda utanför Europa). Samtidigt är andelen bidragstagare hög. I gruppen ingår bl.a. utlänningar som har permanent uppehållstillstånd på asylrelaterade grunder.

Utredningen anser att en ordning som innebär en översyn av de permanenta uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget skulle främja det aviserade paradigmskiftet inom migrationspolitiken, dvs. där Sverige går från att i första hand vara ett land för asylinvandring till att i stället vara ett land för arbetskraftsinvandring och där asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring.

Att åstadkomma ett system där utlänningar som regel vistas i Sverige endast under tiden som de har en av samhället erkänd grund för detta, t.ex. på grund av skyddsbehov, bör stärka förtroendet för migrationslagstiftningen och utgör samtidigt ett tydligt incitament för berörda utlänningar att anstränga sig för att bli en del av det svenska samhället, om ambitionen är att permanenta sin vistelse i landet genom förvärv av svenskt medborgarskap. En sådan ordning kan antas främja integrationen och bör därmed motverka utvecklingen med växande utanförskap och parallella samhällen.

En positiv följd effekt av att se över de uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget är att staten ges goda möjligheter att identifiera individer som inte längre är bosatta i Sverige eller som av andra skäl saknar rätt att behålla sina permanenta uppehållstillstånd och därmed kunna motverka fel och fusk när det gäller bl.a. utbetalningar av diverse förmåner. Staten kan naturligtvis identifiera sådana individer

även genom andra mindre ingripande åtgärder. Det förändrar dock inte det faktum att möjligheten att motverka fel och fusk i olika avseenden är en positiv följd effekt av förslagen. I detta avseende vill utredningen framhålla följande.

Riksrevisionen³ har konstaterat att regelverket för återkallelse av uppehållstillstånd under lång tid inte har tillämpats som det är tänkt. Som exempel har myndigheten konstaterat att 9 000 personer i slutet av 2020 hade kvar sina permanenta uppehållstillstånd trots att de registrerats som utflyttade från Sverige under 2019 eller tidigare. Sedan våren 2022 har Migrationsverket inlett ett arbete för att utveckla hanteringen av återkallelser och i regleringsbrevet för 2023 har regeringen gett verket i uppdrag att prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Under 2023 återkallades cirka 3 300 tillstånd på grund av upphörd bosättning, jämfört med cirka 3 100 under 2024. Samtidigt visar Riksrevisionens granskning att bristerna i Migrationsverkets återkallelsearbete har förelegat under lång tid och att det under perioden 2013–2020 förekommit felaktiga utbetalningar från statliga myndigheter och kommuner på upp till 430 miljoner kronor. Utbetalningarna har gått till bl.a. personer som varaktigt flyttat från landet utan att deras permanenta uppehållstillstånd har återkallats. Av rapporten framgår vidare att ytterligare personer troligen har lämnat landet utan att det har registrerats av svenska myndigheter.

Att så är fallet bekräftas dessutom i Skatteverkets nationella lägesbild över befolkningen⁴. Under 2024 blev drygt 25 000 personer avregistrerade från folkbokföringen som utflyttade, utan att de själva anmält flytt från Sverige, vilket enligt Skatteverket indikerar att en stor del av felen i folkbokföringsdatabasen beror på att berörda personer inte anmäler ändrade bosättningsförhållanden. Skatteverket bedömer att minst 79 000 personer borde ha avregistrerats som utflyttade, då de inte längre kan antas bo i Sverige. Det finns flera ekonomiska incitament till varför personer inte anmäler sin flytt till utlandet. Genom att fortsätta att vara folkbokförd här kan man exempelvis ta del av vissa förmåner, däribland pension och barnbidrag. Enligt Skatteverket väljer vissa pensionärer att ändra sin folkbokföringsadress till sina vuxna barns folkbokföringsadress för att sedan bo i utlandet utan att avregistrera sig. I folkbokföringsdatabasen finns det cirka 30 000 personer som har flyttat till sina vuxna barn. Det

³ Granskningsrapport *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*, RiR 2023:19.

⁴ Nationell lägesbild över befolkningen, Skatteverket 2025, dnr 8-174856.

innebär inte att alla dessa har en felaktig folkbokföring men det kan ge en indikation om storleken på felen i folkbokföringen.

Utredningen bedömer att risken för detta fel är som störst bland utlänningar som har permanent uppehållstillstånd. Detta eftersom de inte sällan har en naturlig anknytning till ett annat land som de tidigare varit bosatta i samt att de, till skillnad från de som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, saknar incitament att stanna kvar i Sverige för att säkerställa att de framöver beviljas permanent uppehållstillstånd. En ordning som innebär en översyn av de permanenta uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget skulle således utgöra ett viktigt verktyg för staten i arbetet med att upptäcka fel och fusk när det gäller utbetalningar av diverse förmåner som utlänningar som flyttat utomlands saknar rätt till.

Som utredningen redogör för i kapitel 10 kan förslagen initialt antas medföra betydande kostnader för staten när det gäller handläggningen av ett stort antal mål och ärenden enligt den särskilda lagen. Till detta kommer förhållandevis ingripande konsekvenser för berörda individer, eftersom rätten att vistas i Sverige permanent kan upphöra och åtföljas av en prövning av om utlänningen i stället kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd alternativt behöver lämna landet. Samtidigt är det troligt att förslagen kommer att leda till framtida kostnadsbesparingar för det allmänna som en följd av att staten ges ökade förutsättningar att upptäcka fel och fusk när det gäller utbetalningar av diverse förmåner. Det är dock inte möjligt att göra någon tillförlitlig uppskattning i detta avseende. Som framgått har dock enbart kostnaderna för felaktiga utbetalningar i ett visst avseende årligen uppgått till betydande belopp. Det är allmänt känt att det allmännas totala kostnader för att hantera konsekvenserna av det växande utanförskapet och framväxten av parallella samhällen är betydligt större. Det följer t.ex. av SOU 2025:76⁵ att utanförskapet är vår tids största utmaning, som påverkar oss alla på olika sätt. Utredningens förslag kan således antas främja statens arbete med att motverka ökade kostnader i flera olika avseenden, även om huvudsyftet med förslagen är att åstadkomma en ordning där asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och leda till antingen medborgarskap, återvändande eller återvandring.

Utredningen bedömer som sagt att den föreslagna ordningen kan införas samtidigt som Sveriges internationella åtaganden respekteras.

⁵ Betänkandet *Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap*.

Som har konstaterats finns det nämligen inte några internationella eller nationella regler eller praxis som medför en skyldighet att bevilja utlänningar permanent uppehållstillstånd eller som utgör hinder mot att införa lagstiftning som innebär att vissa permanenta uppehållstillstånd ändras, givet att Sveriges internationella åtaganden respekteras vid prövningen. Tvärtom står det som regel medlemsstaterna fritt att reglera villkoren för att utlänningar ska få vistas i landet. En annan sak är att utlänningar som har en i unionsrätten grundad rätt till uppehållstillstånd måste garanteras tidsbegränsat uppehållstillstånd så länge den status som uppehållstillståndet grundas på kvarstår.

I den ordning som utredningen föreslår kommer enskildas rättigheter i detta och i andra avseenden att garanteras genom att det görs en individuell bedömning av förutsättningarna för återkallelse m.m. i varje enskilt fall. Vid en sådan prövning kommer det att finnas rimliga förutsättningar att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för den som inte uppfyller förutsättningarna för eller inte vill bli svensk medborgare. Det kommer även att finnas vissa s.k. ventilbestämmelser som syftar till att motverka oskäligen konsekvenser för de utlänningar som berörs.

Som utredningen återkommer till kommer huvudregeln enligt förslagen vara att berörda utlänningar ska få sitt permanenta uppehållstillstånd återkallat. Den fortsatta rätten att vistas i Sverige kommer därefter att vara avhängig att det finns förutsättningar att i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. För den som inte uppfyller förutsättningarna för detta innebär ett återkallat permanent uppehållstillstånd således att rätten att vistas i Sverige upphör. Enligt utredningens mening är detta en rimlig ordning utifrån att regeringen vill åstadkomma ett paradigmskifte vad gäller migrationslagstiftningen och att det inte finns någon skyldighet enligt internationell rätt att rent allmänt tillåta fortsatt vistelse i Sverige för tredjelandsmedborgare som har bott i landet under viss tid. Däremot kan det vid prövning av frågan om uppehållstillstånd aktualiseras mer eller mindre svåra överväganden i de fall en utlänning fått stark anknytning till Sverige men ändå saknar rättsliga förutsättningar att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige (5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen). Bestämmelsen är av undantagskaraktär och med ”synnerliga skäl” avses ömmande och udda

situationer. Bestämmelsen ska därför tillämpas restriktivt. Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid denna bedömning kan det i undantagsfall anses vara oproportionerligt att utvisa en utlänning med hänsyn till t.ex. barnkonventionen eller den enskildes rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen⁶. Utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen är dock mycket begränsat⁷. Samtidigt får förekomsten av denna ventil, och ventilen i ovan nämnda 5 kap. 3 a § tredje stycket 3, anses utgöra ett skydd för enskilda när det gäller att motverka oskäliga konsekvenser. Vid tillämpning av Europakonventionen krävs det t.ex. att det uppnås en rättvis balans mellan den enskildes rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv å ena sidan och samhällets intressen å andra sidan.

Vid utredningens överväganden av om det bör införas en ordning som medger återkallelse av vissa permanenta uppehållstillstånd är det av betydelse att berörda individer ska kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd inifrån landet och att lagstiftningen erbjuder realistiska möjligheter för berörda utlänningar att stanna i Sverige när de har vistats här en längre tid. Så kommer t.ex. att vara fallet för de flesta utlänningar som har klarlagt sin identitet, har ett hederligt levnadssätt och har etablerat sig på arbetsmarknaden. Exempelvis finns en möjlighet att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, vilket är en särskild rättslig ställning som ger vissa rättigheter som följer av direktivet om varaktigt bosatta⁸. Kraven för att beviljas sådan ställning är lägre än de nuvarande särskilda kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen. För att beviljas ställning som varaktigt bosatt krävs att utlänningen har varit lagligen bosatt i landet under minst fem år och att denne kan försörja sig och sin familj med egna medel så att *grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda*. Här avses i första hand arbetsinkomster, som inte är sporadiska eller härrör från tillfälliga korttidsanställningar, eller ett överskott från eget företagande av mera varaktig karak-

⁶ Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁷ Se t.ex. MIG 2014:9.

⁸ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

tär. Även säker avkastning av förmögenhetstillgångar bör kunna utgöra en inkomstkälla och detsamma gäller regelbunden pension. Migrationsverket tillämpar dessutom reglerna på det sättet att det saknar betydelse huruvida en person har kunnat försörja sig själv genom egna medel, så länge denne har blivit försörjd av någon annan och inte legat det sociala biståndssystemet till last. En sådan utlänning kan således beviljas ställning som varaktigt bosatt, vilket innebär att t.ex. en maka eller ett barn, som försörjts av sin make/förälder, kan beviljas sådan ställning⁹. En utlänning som beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige har i princip fortsatt rätt till uppehållstillstånd så länge ställningen inte återkallas.

De flesta utläningar som omfattas av uppdraget har varit lagligen bosatta i Sverige sedan i vart fall den 1 januari 2022 och har således goda förutsättningar att påverka sina möjligheter att stanna kvar här vid ett införande av förslagen¹⁰. Detsamma gäller övriga vuxna utläningar som omfattas av uppdraget, dvs. även de som varit lagligen bosatta här kortare tid än fem år, även om sedvanliga regler om uppehållstillstånd på grund av arbete ställer högre krav på den enskildes inkomster (se avsnitt 7.4.6). I förlängningen innebär ett sådant uppehållstillstånd en möjlighet för utläningen och dennes familj att på nytt beviljas permanent uppehållstillstånd¹¹. Utifrån syftet med utredningens uppdrag är det en rimlig utgångspunkt att framför allt personer som har vistats i Sverige med asylrelaterade uppehållstillstånd kortare tid än fem år, och som inte längre har ett skyddsbehov gentemot sitt hemland, ska återvända dit. Det är därför en rimlig ordning att den gruppen, som antalsmässigt kan antas vara mycket liten, behöver uppfylla de sedvanliga kraven för uppehållstillstånd för arbete, om de saknar skyddsbehov men vill stanna kvar i landet för att arbeta.

På ett övergripande plan anser utredningen således att ett eventuellt införande av den föreslagna ordningen innebär tydliga konsekvenser för de enskilda som berörs och att konsekvenserna kan vara mycket ingripande. Dessa konsekvenser ska dock ställas i relation till statens intressen och de positiva effekter för det allmänna som kan antas uppnås i enlighet med vad som beskrivs i det föregående.

⁹ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Möjligheten att beviljas ställning som varaktigt bosatt när personen saknar egen försörjning, RS/019/2021.

¹⁰ Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

¹¹ Jfr bl.a. 5 kap. 5 och 10 §§ samt 6 kap. 2 § utlänningslagen. För tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av arbete ställs som krav att lönen uppgår till minst medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan, dvs. ett högre krav än vad som gäller för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

I detta sammanhang har beaktats att det i såväl den särskilda lagen som i utlänningslagen finns olika ventilbestämmelser som syftar till att motverka oskäligen konsekvenser i enskilda fall och undvika att enskilda bedömningar ska stå i strid med Sveriges internationella åtaganden. Beslutande instans kommer t.ex. att behöva ta ställning till om ett beslut om utvisning är förenligt med bl.a. Europakonventionen respektive barnkonventionen, vilket gäller även vid tillämpning av dagens migrationslagstiftning.

Mot bakgrund av detta, och utifrån de skilda förutsättningar som finns för att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd, bedömer utredningen att den ordning som föreslås bör motverka beslut som står i strid med t.ex. bestämmelserna i Europakonventionen och barnkonventionen. På så sätt bedöms förslagen i alla delar respektera Sveriges internationella åtaganden.

4.4 Utredningens slutsatser

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att varken regeringsformen eller Sveriges internationella åtaganden utgör något hinder mot att införa lagstiftning som innebär att vissa permanenta uppehållstillstånd ändras och ersätts med tidsbegränsade sådana om det finns förutsättningar för det. Något generellt hinder mot sådan lagstiftning finns inte heller i den svenska rättsordningen i övrigt.

Utredningen konstaterar som sagt att regeringen bedömer att det finns ett angeläget allmänintresse av att genomföra ett paradigmskifte på migrationsområdet, där bl.a. asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring. Syftet är framför allt att motverka utvecklingen med växande utanförskap som innefattar integrationsproblem som består i arbetslöshet, bidragsberoende, kriminalitet, hedersrelaterat våld och förtryck samt framväxten av parallella samhällen. Utredningen anser att den föreslagna ordningen är ändamålsenlig för att åstadkomma det som regeringen önskar uppnå och att den innehåller prövningsmoment som kräver att enskildas individuella omständigheter alltid beaktas inför det beslut som staten fattar.

Förslagen innebär oundvikligen vissa inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter, t.ex. utgör redan ändringen av ett permanent uppehållstillstånd till ett tidsbegränsat sådant en sådan inskränkning, men

åtgärden bedöms samtidigt vara proportionerlig och ändamålsenlig för att tillgodose de syften som uppdraget vilar på. Sveriges internationella åtaganden medför inte heller någon generell skyldighet att tillåta fortsatt vistelse i Sverige för utlänningar som har bott i landet under viss tid. Vid proportionalitetsbedömningen har även beaktats att den föreslagna ordningen kan utgöra ett viktigt verktyg för staten i arbetet med att upptäcka fel och fusk när det gäller olika offentliga utbetalningar, även om det inte är ett specifikt mål med uppdraget.

Som framgått är huvudsyftet med den föreslagna ordningen att åstadkomma ett systemskifte i migrationslagstiftningen där framför allt asylrelaterade permanenta uppehållstillstånd ska ses över och kunna ändras. Eftersom den föreslagna ordningen främjar flera för staten angelägna ändamål samtidigt som den beaktar varje enskild individs individuella situation i syfte att motverka oskäligen konsekvenser bedömer utredningen att fördelarna med att införa den föreslagna ordningen överväger nackdelarna.

Slutligen kan noteras att utredningens uppdrag endast utgör en del i regeringens omläggning av migrationslagstiftningen i Sverige. Ett antal utredningar på migrationsområdet har slutförts i närtid, bl.a. avseende skärpta krav för svenskt medborgarskap samt utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd, medan andra utredningar fortfarande pågår. Den översyn som utredningen föreslår kan antas bidra till att främja vissa positiva effekter som primärt önskas uppnås genom lagstiftning som övervägs inom ramen för andra utredningar. Det gäller t.ex. uppvärderingen av det svenska medborgarskapet, eftersom en översyn av befintliga permanenta uppehållstillstånd bör leda till att berörda individer i större utsträckning vidtar åtgärder i syfte att kunna bli en del av det svenska samhället och på sikt bli medborgare här.

5 En särskild lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar

Förslag: Det ska införas en särskild lag som reglerar förutsättningarna för att kunna återkalla vissa permanenta uppehållstillstånd och som reglerar undantag från vissa villkor för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Skälen för förslaget: Utredningen har bedömt att det inte finns något rättsligt hinder mot att införa lagstiftning som innebär en möjlighet att ändra vissa permanenta uppehållstillstånd och ersätta dessa med tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det. Utredningen har också bedömt att en sådan ordning bör införas (se kapitel 4). Som utredningen återkommer till måste begreppet *ändras* i utredningsdirektiven innefatta att ett permanent uppehållstillstånd *återkallas* (se avsnitt 6.3.1). Av författningstekniska skäl bör förutsättningarna för att återkalla berörda permanenta uppehållstillstånd regleras i en särskild lag. Förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd följer som huvudregel av bestämmelserna i utlänningslagen¹. I den särskilda lagen bör dock regleras vissa undantag från olika villkor för tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2025:31² lämnat förslag på hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd kan utmönstras för vissa grupper. Nuvarande översyn ska omfatta samma grupper som ingick i det uppdraget och även vissa utlänningar som

¹ Utlänningslag (2005:716).

² Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations och asylpakt.

beviljats permanent uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen³ respektive gymnasielagen⁴ samt anhöriga till sådana utlänningar. Dessutom ska utlänningar som beviljats permanent uppehållstillstånd enligt vissa äldre och numera upphävda tillståndsgrunder samt deras anhöriga omfattas (se avsnitt 3.2).

Genom översynen ska också övervägas och föreslås åtgärder som förmår utlänningar som har permanent uppehållstillstånd att i stället vilja bli svenska medborgare. Utredningen konstaterar att behovet av lagstiftning som möjliggör för staten att kunna återkalla vissa permanenta uppehållstillstånd är av övergående natur. Som följer av avsnitt 9.3 bedömer utredningen dock att den särskilda lagens giltighet inte ska begränsas i tid. Utredningen lämnar därför inte något förslag med sådan innebörd. Det bör av den särskilda lagen och utlänningslagen framgå att om bestämmelserna i den särskilda lagen avviker från bestämmelserna i utlänningslagen ska bestämmelserna i den särskilda lagen gälla.

Europaparlamentet och rådet antog under våren 2024 tio rättsakter rörande hantering av migration och inrättande av ett gemensamt system för asyl på EU-nivå (fortsättningsvis migrations- och asylpakten), som bl.a. innehåller bestämmelser som ska tillämpas direkt av svenska myndigheter. För att säkerställa att de tio rättsakterna i migrations- och asylpakten kan tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och för att anpassa svensk rätt till dessa har Regeringskansliet i november 2024 gett en utredare i uppdrag att göra en översyn av svensk rätt i förhållande till rättsakterna (Ju 2024:E). I den mån pakten aktualiserar ett behov av anpassningar av svensk rätt utöver vad som redovisats i utredningens delbetänkande kommer det i huvudsak att hanteras inom ramen för ovan nämnd utredning. Detsamma gäller övergripande strukturella frågor avseende utlänningslagstiftningens utformning med anledning av de anpassningar som behöver göras i förhållande till rättsakterna. Utredningen vill framhålla att enskilda bestämmelser i den särskilda lagen kan komma att behöva anpassas utifrån vilka förändringar av utlänningslagstiftningen som görs i syfte att anpassa svensk rätt till rättsakterna i migrations- och asylpakten. Detsamma gäller förslag som lämnas av andra utredningar på migrationsområdet.

³ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

⁴ Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

6 Återkallelse av permanenta uppehållstillstånd

6.1 Inledning

Enligt regeringens direktiv ska utredningen se över hur vissa utlänningar som har permanent uppehållstillstånd i stället ska förmås att vilja bli svenska medborgare. Om utlänningen inte uppfyller förutsättningarna för eller inte vill förvärva svenskt medborgarskap bör det övervägas om det permanenta uppehållstillståndet i stället ska kunna ändras till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av en ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller på annan grund, om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Enligt utredningens direktiv kan det finnas situationer i enskilda fall när det vore oskäligt att ändra ett permanent uppehållstillstånd och det bör därför finnas möjlighet att göra undantag. En undantagsbestämmelse ska ha en restriktiv tillämpning och det ska krävas att utlänningen uppfyller kraven för ett hederligt levnadssätt¹.

I detta kapitel finns förslag på åtgärder som utredningen anser bör vidtas för att förmå berörda utlänningar att ansöka om svenskt medborgarskap samt förslag till en ordning där vissa permanenta uppehållstillstånd ska kunna återkallas. Utredningens förslag på hur sådana tillstånd ska kunna ersättas med tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det, finns i kapitel 7.

¹ Som utredningen återkommer till är *hederligt levnadssätt* ett begrepp som återfinns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

6.2 Åtgärder för att förmå vissa utlänningar att vilja bli svenska medborgare

6.2.1 Inledning

Utredningen konstaterar att regeringen anser att det är rimligt att den som bor och lever i Sverige under längre tid också blir en fullständig del av det svenska samhället genom sitt medborgarskap och genom att leva upp till de krav som ställs för att förvärva ett sådant. Det är mot den bakgrunden utredningen ska se över hur vissa utlänningar som har permanent uppehållstillstånd ska förmås att vilja bli svenska medborgare.

Utredningen konstaterar att det finns flera sätt att motivera den som haft permanent uppehållstillstånd under en längre tid att vilja bli medborgare. Det kan t.ex. handla om att införa särskilt förmånliga regler för förvärv av medborgarskap eller att förena en ansökan eller anmälan med vissa lättnader i andra avseenden. Utredningen anser att berörda utlänningar under vissa förutsättningar ska undantas från huvudregeln om återkallelse om de initierar ett ärende om svenskt medborgarskap. Det bör dock inte införas några särskilt förmånliga regler för förvärv av medborgarskap eller andra lättnader vid ansökan eller anmälan om sådant. Det skulle kunna motverka ambitionen att uppvärdera det svenska medborgarskapet.

6.2.2 Huvudregeln om återkallelse utgör i sig ett incitament att vilja bli svensk medborgare

I avsnitt 6.3 föreslås en reglering som innebär att staten, genom Migrationsverket, som utgångspunkt ska återkalla de permanenta uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget och ersätta dessa med tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det. En sådan ordning utgör i sig ett starkt incitament för de individer som vill fortsätta att åtnjuta en permanent vistelse i landet att initiera ett ärende om medborgarskap eller att aktivt delta i samhället för att på sikt kunna bli svenska medborgare. Liknande incitament finns även för vissa grupper utifrån vad som föreslagits avseende kvalificering till förmåner enligt socialförsäkringsbalken och ekonomiskt bistånd för icke-medborgare som bor i Sverige².

² SOU 2025:53.

Ett införande av den reglering som föreslås aktualiserar vissa riktade informationsinsatser (se avsnitt 8.5). Genom sådana insatser ges de utlänningar som uppfyller kraven för svenskt medborgarskap goda förutsättningar att i tid lämna in en ansökan eller anmälan för att kunna beviljas medborgarskap, i stället för att omfattas av huvudregeln om återkallelse av permanent uppehållstillstånd. Den som förvärvar svenskt medborgarskap är nämligen inte längre en utlänning enligt utlänningslagen och omfattas således varken av den lagen eller av den särskilda lag som utredningen föreslår.

6.2.3 En möjlighet att undantas från huvudregeln om återkallelse vid ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap

Migrationsverkets handläggningstider i ärenden om svenskt medborgarskap är för närvarande mycket långa³. Även om situationen skulle förbättras något under de kommande åren finns det en uppenbar risk att utlänningar som uppfyller kraven för svenskt medborgarskap och initierar ett ärende om detta inte hinner få ett beslut om medborgarskap innan utredningens förslag träder i kraft. Ytterligare en åtgärd för att få fler individer som uppfyller kraven för medborgarskap att vilja bli svenska medborgare är därför att införa en möjlighet att undantas från den föreslagna huvudregeln om återkallelse av permanent uppehållstillstånd genom att initiera ett ärende om medborgarskap. Utredningen anser att en sådan undantagsregel bör införas. Samtidigt är det viktigt att bestämmelsen utformas på ett sätt som motverkar att enskilda ges incitament att initiera ett ärende om medborgarskap trots att de inte uppfyller förutsättningarna för medborgarskap. Överväganden om hur undantagsregeln lämpligen bör utformas behandlas i avsnitt 6.3.3. Som utredningen återkommer till i följande avsnitt har det övervägts om ytterligare åtgärder bör vidtas för att förmå berörda grupper att vilja bli svenska medborgare, men utredningen har kommit fram till att så inte är fallet.

³ Migrationsverkets årsredovisning 2024.

6.2.4 Det bör *inte* införas bestämmelser om undantag från kraven för svenskt medborgarskap

Utredningen har övervägt om det för berörda grupper bör införas bestämmelser som innebär lägre krav för förvärv av svenskt medborgarskap. Detta skulle kunna utgöra ett incitament för att i högre utsträckning vilja bli svensk medborgare. Regeringen har dock vid flera tillfällen understrukit vikten av att det svenska medborgarskapet ska tillmätas stor betydelse, såväl rättsligt som symboliskt⁴. Regeringen har med utgångspunkt i bl.a. detta vidtagit olika åtgärder i syfte att det svenska medborgarskapet ska respekteras och värnas i högre grad än i dag samt för att motverka att personer som utgör en säkerhetsrisk eller som lever i Sverige under falsk identitet beviljas medborgarskap.

Som en följd av denna ambition har regeringen tillsatt en utredning med uppdraget att skärpa kraven för förvärv av svenskt medborgarskap⁵. Vidare har en parlamentarisk kommitté fått i uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar som möjliggör att det svenska medborgarskapet fråntas den som även är medborgare i en annan stat⁶. Regeringen har därefter gett en särskild utredare i uppdrag att analysera den föreslagna grundlagsändringen och att lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som förvärvat medborgarskapet på felaktiga grunder eller som har begått vissa mycket allvarliga brott⁷. Regeringen gav i januari 2025 även Migrationsverket i uppdrag att vidta lämpliga åtgärder för att kraftigt stärka kvaliteten på utredningen i naturalisationsärenden⁸. I sammanhanget ska även beaktas vad som föreslagits avseende kvalificering till förmåner enligt socialförsäkringsbalken och ekonomiskt bistånd för icke-medborgare som redan bor i Sverige.

Mot denna bakgrund, och med särskilt beaktande av ambitionen att tydligt stärka betydelsen av det svenska medborgarskapet, anser utredningen att det inte bör införas några bestämmelser som innebär sänkta krav för förvärv av svenskt medborgarskap.

⁴ Se bl.a. prop. 2023/24:107 s. 1.

⁵ SOU 2025:1.

⁶ SOU 2025:2.

⁷ Ju 2025:12.

⁸ Regeringens beslut den 9 januari 2025 (Ju2025/00019).

6.2.5 Det bör *inte* införas bestämmelser om undantag från ansökningsavgiften för svenskt medborgarskap

Utredningen har övervägt om det för berörda grupper bör göras någon form av undantag från de avgifter som i dag tas ut för att initiera ärenden om svenskt medborgarskap. Enligt 11 § i medborgarskapsförordningen⁹ ska en avgift tas ut för prövning av en ansökan eller anmälan om medborgarskap. Avgiften varierar beroende på ärendetyp och den högsta avgiften, 1 500 kronor, tas ut för naturalisationsärenden¹⁰. Någon avgift ska dock inte i något fall tas ut av den som är statslös och som fått flyktingstatusförklaring eller resedokument av en svensk myndighet.

Migrationsverkets genomsnittliga kostnad för handläggning av ett ärende om svenskt medborgarskap uppgick till 3 639 kronor¹¹ för 2024. Kostnaden per ärende överstiger alltså avsevärt den avgift som tas ut, och täckningsgraden för 2024 nådde inte det ekonomiska målet på 70 procent för ansökningar om svenskt medborgarskap. Det bör noteras att som grundprincip ska full kostnadstäckning gälla som ekonomiskt mål för myndigheternas verksamhet när avgift tas ut¹². För 2024 uppgick Migrationsverkets kostnader för handläggningen av medborgarskapsärenden till cirka 274 miljoner kronor, medan intäkterna i form av avgifter för ansökningar och anmälningar om svenskt medborgarskap uppgick till drygt 82,6 miljoner kronor.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till den potentiellt ökade ärendemängden till följd av utredningens förslag framstår det som mindre lämpligt att sänka avgiften eller att inte ta ut någon avgift alls för berörda grupper. Det skulle nämligen vara förenat med avsevärt minskade intäkter för staten. Att fortsatt ta ut en avgift kan enligt utredningens uppfattning även utgöra ett visst incitament att inte lämna in en ogrundad ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap (se avsnitt 6.3.3). De avgifter som tas ut får för övrigt anses vara skäligen och det finns inte något som tyder på att dessa, eller de höjda avgifter som föreslås i SOU 2025:1, skulle avhålla utlänningar från att vilja bli svenska medborgare. Det bör därför inte införas något undantag från avgiften för att initiera ett ärende om svenskt medborgarskap.

⁹ Medborgarskapsförordning (2001:218).

¹⁰ I SOU 2025:1 föreslås att avgiften för naturalisationsärenden ska höjas avsevärt.

¹¹ Migrationsverkets årsredovisning för 2024, s. 33 och 91.

¹² Prop. 1989/90:138 s. 4 f. och 5 § andra stycket i avgiftsförordningen (1992:191).

6.3 Återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar

6.3.1 Ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av den särskilda lagen ska återkallas

Innebörden av utredningens direktiv

Av direktiven framgår att om en berörd individ inte uppfyller förutsättningarna för eller inte vill bli svensk medborgare bör det övervägas om det permanenta uppehållstillståndet i stället ska *ändras* till ett tidsbegränsat sådant på grund av en ställning som varaktigt bosatt eller på annan grund, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Det kan finnas situationer i enskilda fall när det vore oskäligt att ändra ett permanent uppehållstillstånd och det bör därför finnas möjlighet att göra undantag. En undantagsregel ska ha en restriktiv tillämpning och det ska krävas att kraven för ett hederligt levnadssätt är uppfyllda.

Utredningen bedömer att direktiven måste förstås på det sättet att begreppet *ändras* inte bara omfattar situationen att ett permanent uppehållstillstånd kan ändras till ett tidsbegränsat tillstånd, utan även att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna ändras på det sättet att det i realiteten *återkallas* utan att ersättas av något tidsbegränsat tillstånd, om förutsättningarna för uppehållstillstånd *inte* är uppfyllda. Det skulle nämligen vara både orimligt och motsägelsefullt om begreppet *ändras* i direktiven skulle utesluta en översyn av de permanenta uppehållstillstånd som innehas av personer som saknar förutsättningar att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd, t.ex. utlänningar som saknar både skyddsbehov och annan tillståndsgrund, men även vissa icke-skyddsbehövande utlänningar som begått brott men inte utvisats av allmän domstol och som kan vägras uppehållstillstånd på vissa tillståndsgrunder¹³. Det skulle i så fall medföra den mycket märkliga effekten att sådana och andra utlänningar som saknar förutsättningar att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd inte omfattas av översynen och därmed får behålla sitt permanenta uppehållstillstånd, medan t.ex. skyddsbehövande som har förutsättningar att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd omfattas av översynen och därmed

¹³ Det finns speciella undantagsfall där ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan aktualiseras för den som saknar möjlighet att beviljas uppehållstillstånd på annan grund, bl.a. när det finns synnerligen ömmande omständigheter eller vid verkställighetshinder.

kan få sitt permanenta uppehållstillstånd ändrat till ett tidsbegränsat sådant.

Att direktiven inte rimligen kan förstås på det sättet får även anses följa av att det i direktiven anges att undantag från ändring av ett permanent uppehållstillstånd ska kunna ske endast i undantagsfall *och* att det då ska krävas att kraven för ett hederligt levnadssätt är uppfyllda. Det talar starkt för att direktiven inte syftar till att från uppdraget utesluta bl.a. kriminellt belastade individer och andra utlänningar som i regel saknar förutsättningar att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det ter sig också främmande att för denna grupp föreslå en helt ny tillståndsgrund, dvs. för icke-skyddsbehovande som saknar annan grund för uppehållstillstånd eller på annat sätt inte får beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Utredningens förslag har tagits fram med utgångspunkt i detta resonemang. Det innebär sammantaget att utredningen bedömer att direktiven måste förstås på det sättet att utredningen kan utreda och föreslå en ordning där ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget ska kunna ändras (återkallas) utan att det ersätts med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Huvudregel om återkallelse

Som framgått ska en undantagsregel gällande möjligheten att ändra ett permanent uppehållstillstånd ha en restriktiv tillämpning *och* det ska krävas att kraven för ett hederligt levnadssätt är uppfyllda. Enligt utredningens mening bör det därför föreslås en huvudregel om ändring/återkallelse som *inte* är *fakultativ*. Det rimliga är i stället att Migrationsverket som utgångspunkt *ska* återkalla ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget och att undantag i stället ska kunna göras i vissa specifika situationer. Att utforma huvudregeln på detta sätt förefaller även rimligt utifrån Europadomstolens praxis. En ordning där vissa permanenta uppehållstillstånd antingen får eller ska återkallas innebär ett ingrepp i rätten till respekt för enskildas privat- och familjeliv. Om en stat vill begränsa denna rätt krävs inte bara att ingreppet har stöd i nationell rätt. Enligt Europadomstolen krävs även att lagstödet finns tillgängliggjort för allmänheten och är tillräckligt tydligt och precist för att enskilda i någon mån ska kunna förstå och förutse hur ett beslut kommer att bli. Dom-

stolen menar förvisso att det är förståeligt att vissa lagar och bestämmelser behöver vara mer öppet (och därmed otydligt) formulerade än andra, men framhåller att om en lag tillåter ett visst utrymme för rättsstillämpare att göra egna bedömningar, s.k. skönsmässighet, så måste en indikation ges angående hur långt detta skönsmässiga utrymme sträcker sig¹⁴. Därvid kan åter nämnas att det av direktiven följer att undantag från en ordning om ändring av vissa permanenta uppehållstillstånd bör kunna medges endast för att motverka oskäliga konsekvenser.

Enligt utredningen framstår det alltså som mest ändamålsenligt och lämpligt att huvudregeln *inte* är *fakultativ*, utan att Migrationsverket som utgångspunkt *ska* återkalla de permanenta uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget. När det finns förutsättningar för det ska Migrationsverket därefter ex officio ersätta det permanenta uppehållstillståndet med ett tidsbegränsat tillstånd (se kapitel 7). Det innebär alltså att i de fall en individ saknar behov av internationellt skydd och uppehållstillstånd inte kan beviljas på annan grund ska utgångspunkten vara att rätten att vistas i Sverige upphör. Genom en sådan ordning begränsas det skönsmässiga utrymmet för rättsstillämparen och det blir enklare för de som berörs att kunna förutse kommande beslut vad gäller dess innehåll och konsekvenser. Den som har permanent uppehållstillstånd och omfattas av uppdraget kommer därmed kunna utgå ifrån att detta återkallas om personen inte vill eller kan bli svensk medborgare. Den fortsatta vistelsen i landet är då beroende av att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället kan beviljas.

Ett permanent uppehållstillstånd som återkallas med stöd av den särskilda lagen gäller till dess att beslutet om återkallelse har vunnit laga kraft¹⁵. Utredningen noterar att Migrationsverket anser att en person under en begränsad period – fram till dess att ett beslut om återkallelse har fått laga kraft – kan komma att inneha två parallella tillstånd, att detta är en konsekvens av den ordning som etablerats i MIG 2012:6 och att en sådan tillfällig överlappning får accepteras¹⁶. Motsvarande överlappning får enligt utredningens mening accepteras i de fall ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt den

¹⁴ Se t.ex. Europadomstolens avgörande Silver m.fl. mot Förenade kungariket, nr 5947/72 m.fl., 25 mars 1983, punkterna 86–88.

¹⁵ Jfr 35 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁶ Jfr Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande, Hantering av ansökningar om uppehållstillstånd på flera grunder och ansökningar om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som redan har uppehållstillstånd, RS/083/2021, s. 11–12.

särskilda lagen och utlänningsen samtidigt beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Vid handläggningen av ärenden enligt den särskilda lagen gäller sedvanliga bestämmelser om bl.a. kommunikering och utrednings-skyldighet samt rätten att ta del av handlingar (se vidare i avsnitt 3.7). Som redogörs för i avsnitt 8.5 anser utredningen att det finns ett behov av informationsinsatser som går utöver den informations-givning som normalt sker vid regelförändringar.

6.3.2 Återkallelse får *inte* beslutas när Migrationsverket tidigare avgjort frågan om återkallelse

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av vissa permanenta uppehållstillstånd eftersom varken EU-rätten eller annan internationell reglering kräver att uppehållstillstånd som beviljas ska vara permanenta. Detta är en del i regeringens övergripande ambition att lägga om migrationslagstiftningen så att bl.a. asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring. Att staten ges möjlighet att inleda ett ärende om att återkalla vissa uppehållstillstånd får i sig anses innebära ett ingrepp i rätten till respekt för enskildas privat- och familjeliv. Utredningen konstaterar att det för att uppnå syftet med den föreslagna regleringen inte är nödvändigt att möjliggöra för Migrationsverket att kunna se över berörda uppehållstillstånd mer än en gång. När Migrationsverket i det enskilda fallet har fattat beslut i frågan om återkallelse enligt den särskilda lagen och det beslutet fått laga kraft ska myndigheten därmed inte på nytt kunna pröva den frågan avseende samma uppehållstillstånd. Det bör således föreskrivas i den särskilda lagen att huvudregeln om återkallelse inte ska tillämpas om Migrationsverket tidigare har beslutat i frågan om återkallelse enligt lagen. Den föreslagna bestämmelsen påverkar naturligtvis inte möjligheten att pröva frågan om återkallelse enligt bestämmelserna i utlänningslagen om det finns förutsättningar för det.

6.3.3 Återkallelse ska i vissa fall kunna underlätas redan på grund av ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap

Utredningen har bedömt att en åtgärd för att förmå berörda utlänningar att vilja bli svenska medborgare är att införa en möjlighet att undantas från den föreslagna regleringen om återkallelse redan genom att initiera ett ärende om medborgarskap. I detta avsnitt följer utredningens överväganden om vilka krav som ska vara uppfyllda för att kunna omfattas av undantagsregeln.

Utredningen bedömer att den särskilda lagen kan träda i kraft den 1 januari 2027 (se kapitel 9). De utlänningar som berörs föreslås dessförinnan få riktad information om lagen och konsekvenserna av att omfattas av den (se avsnitt 8.5). Det är därför rimligt att den som uppfyller kraven för svenskt medborgarskap och som vill bli svensk medborgare initierar ett medborgarskapsärende före den särskilda lagens ikraftträdande¹⁷, för att kunna undantas från huvudregeln om återkallelse. Därigenom ges den aktuella gruppen också realistiska möjligheter att förvärva medborgarskap.

När Migrationsverket överväger att inleda ett återkallelseärende enligt den särskilda lagen kommer verket alltså först att behöva kontrollera om utlänningen har initierat ett ärende om svenskt medborgarskap före lagens ikraftträdande och om det ärendet har avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft. Bestämmelsen tar alltså sikte på ärenden som har initierats men inte avgjorts slutligt före den särskilda lagens ikraftträdande. Att utlänningen vid något tidigare tillfälle har initierat ett ärende om medborgarskap som avslagits genom ett beslut som har fått laga kraft ska därmed inte utgöra något hinder mot att tillämpa undantaget. Ett i rätt tid initierat medborgarskapsärende som ännu inte har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft utgör därmed hinder för att fatta ett återkallelsebeslut enligt den särskilda lagen. Det innebär samtidigt att så snart medborgarskapsärendet har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft föreligger det inte något hinder mot att inleda ett återkallelseärende enligt den särskilda lagen i de fall utlänningen inte beviljas svenskt medborgarskap.

Eftersom Migrationsverket inte får initiera ett återkallelseärende innan ett eventuellt avslagslagsbeslut i frågan om medborgarskap

¹⁷ Ansökan eller anmälan ska registreras hos Migrationsverket senast den 31 december 2026.

har fått laga kraft kan det för enskilda individer uppstå ett visst incitament att undvika delgivning av beslutet i ärendet om medborgarskap. Denna konsekvens är dock svår att undvika utifrån att berörda utlänningar ska ges incitament att vilja bli svenska medborgare i större utsträckning och att rättssäkerhetsskäl kräver att berörda individer får en slutlig prövning av frågan om medborgarskap innan det blir aktuellt att initiera ett återkallelseärende enligt den särskilda lagen. Denna konsekvens bör dock begränsas något av att de utlänningar som undanhåller sig delgivning genom att vistas utomlands riskerar att få sitt permanenta uppehållstillstånd återkallat enligt 7 kap. 7 § utlänningslagen. Vad gäller de utlänningar som faktiskt är bosatta i Sverige bör dessa normalt kunna delges genom någon av de metoder som finns till hands i delgivningslagen¹⁸. I sammanhanget kan framhållas att när det finns anledning att anta att en individ har avvikit eller på annat sätt håller sig undan kan förutsättningarna för stämningsmannadelgivning enligt 38 § vara uppfyllda. Då finns det normalt sett också utrymme att använda sig av kungörelsedelgivning (se 48 § första stycket 2 delgivningslagen).

I ärendet enligt den särskilda lagen ska den enskilde ges tillfälle att yttra sig i frågan om återkallelse, frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd samt i frågan om utvisning. Det ankommer på Migrationsverket i egenskap av beslutande myndighet att formulera en skrivelse som gör det möjligt för den enskilde att lämna adekvata uppgifter i de frågor som prövningen gäller. Om utlänningen inte svarar på begäran, eller lämnar uppgifter som gör att han eller hon inte kan anses omfattas av något av de undantag som föreslås, ska Migrationsverket återkalla det permanenta uppehållstillståndet samt ex officio pröva frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd och i förekommande fall frågan om utvisning. Om det vid utredningen kommer fram att utlänningen saknar förutsättningar att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är utgångspunkten alltså att Migrationsverket ska fatta ett beslut om utvisning.

Det ska vid inledande av ett ärende enligt den särskilda lagen inte vara möjligt att beakta skälen för eventuell underlåtenhet att iakttä tidsfristen för att söka medborgarskap. I de fall en berörd utlänning ansöker om svenskt medborgarskap först efter det att den föreslagna lagen trätt i kraft ska Migrationsverket således först pröva frågan om återkallelse och därefter frågan om medborgarskap. I praktiken inne-

¹⁸ Delgivningslag (2010:1932).

bär det att medborgarskapsansökan kommer att avslås i de fall utlänningen saknar förutsättningar att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd, medan utlänningen kan beviljas medborgarskap om han eller hon beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd och även i övrigt uppfyller kraven för medborgarskap.

För att åstadkomma en undantagsregel som är både ändamålsenlig och effektiv, samt motverkar ogrundade medborgarskapsansökningar, har utredningen övervägt två olika förslag när det gäller bestämmelsens utformning.

Alternativ 1 (detta alternativ förordas *inte* av utredningen)

Det första alternativet som har övervägts, och som utredningen inte förordar, är att vissa ogrundade medborgarskapsärenden ska kunna avgöras inom ramen för återkallelseärendet enligt den särskilda lagen, dvs. inte i en separat medborgarskapsprocess på sedvanligt sätt. Sådan handläggning skulle kunna aktualiseras dels när en ansökan eller anmälan om medborgarskap är ofullständig, dels när det finns en tydlig brist i de materiella förutsättningarna för medborgarskap. I dessa situationer kan det nämligen klart framgå att utlänningen saknar förutsättningar att beviljas medborgarskap.

Att en ansökan eller anmälan är ofullständig kan avse att utlänningen redan vid inlämnandet underlåter att ge in allt underlag som krävs för prövningen eller underlåter att betala föreskriven ansökningsavgift. Det innebär också att i de fall utlänningen lämnar in en i och för sig formellt komplett ansökan eller anmälan, men samtidigt begär anstånd med att inkomma med ytterligare uppgifter som krävs för prövningen, och därefter inte lämnar in någon komplettering inom föreskriven tid, utgör det inte något hinder för Migrationsverket att initiera ett återkallelseärende. Genom att utforma undantagsregeln på detta sätt skulle de utlänningar som uppfyller kraven för medborgarskap ges incitament att vilja bli svenska medborgare och realistiska möjligheter att undantas från huvudregeln om återkallelse. Därtill skulle ofullständiga och ogrundade ansökningar/anmälningar motverkas.

Enligt detta alternativ skulle Migrationsverkets handläggning kunna gå till på följande sätt. Om en utlänning i rätt tid initierar ett ärende om svenskt medborgarskap ska Migrationsverket göra en över-

siktlig genomgång av handlingarna i medborgarskapsärendet. Om det vid genomgången framgår att ansökan eller anmälan är fullständig, och det inte finns någon tydlig brist i förutsättningarna för svenskt medborgarskap, ska medborgarskapsärendet handläggas på sedvanligt sätt. Först därefter, och alltså enbart om individen nekas medborgarskap genom ett beslut som får laga kraft, ska ett återkallelseärende enligt den särskilda lagen initieras¹⁹.

Om det vid en översiktlig genomgång av medborgarskapsärendet däremot framkommer att utlänningen lämnat in en **ofullständig ansökan eller anmälan**, ska utlänningen *inte* undantas från regleringen om återkallelse av permanent uppehållstillstånd. I sådana fall bör Migrationsverket först förelägga utlänningen att komplettera ärendet vid äventyr att ärendet kan komma att avgöras på befintligt underlag. Om utlänningen då kompletterar ärendet på föreskrivet sätt och det inte framkommer någon tydlig brist i förutsättningarna för medborgarskap ska medborgarskapsärendet handläggas på ordinarie sätt innan det blir aktuellt att eventuellt initiera ett återkallelseärende enligt den särskilda lagen. Om utlänningen däremot inte svarar inom föreskriven tid eller ansökan eller anmälan även efter kompletteringen är ofullständig ska den avslås inom ramen för det återkallelseärende som då ska initieras.

Det senare bör gälla även när det vid en översiktlig genomgång av en formellt komplett ansökan framkommer en eller flera **tydliga brister i förutsättningarna för svenskt medborgarskap**²⁰. Det gäller alltså lätt konstaterbara brister, t.ex. att hemvisttiden uppenbart är otillräcklig, att sökanden saknar pass eller annan identitetshandling eller att sökanden nyligen dömts för grov eller upprepad brottslighet. På detta sätt undviks parallella processer i de fall en utlänning initierar ett medborgarskapsärende utan att uppfylla förutsättningarna för medborgarskap. Samtidigt innebär det att handläggningen hos såväl Migrationsverket som vid en eventuell överklagandeprocess innefattar frågor som normalt inte handläggs i ett sammanhang, dvs. frågan om medborgarskap respektive frågan om uppehållstillstånd²¹. När så blir fallet kommer prövningen av medborgarskapsfrågan visserligen att vara begränsad och endast avse lätt konstaterbara brister i förutsättningarna för medborgarskap. Prövningen bör som utgångs-

¹⁹ Om sökanden beviljas svenskt medborgarskap omfattas denne varken av utlänningslagstiftningen eller den särskilda lag som utredningen föreslår.

²⁰ Här avses såväl nuvarande krav för medborgarskap som de krav som föreslås i SOU 2025:1.

²¹ Även andra normalt förekommande frågor kan aktualiseras, bl.a. frågan om utvisning.

punkt därför inte generera något större merarbete för vare sig Migrationsverket eller domstolarna.

Samtidigt medför en sådan ordning betydande organisatoriska utmaningar för framför allt Migrationsverket, som från den sedvanliga medborgarskapsverksamheten behöver överföra kvalificerad kompetens till en ny verksamhet som ska hantera ärenden enligt den särskilda lagen. Därtill medför ordningen att flertalet medborgarskapsärenden behöver gås igenom mer än en gång; först vid handläggningen enligt den särskilda lagen och därefter inom ramen för den ordinära medborgarskapsprocessen i de fall ansökan inte framstår som uppenbart ogrundad vid en översiktlig kontroll. Vidare kan Migrationsverket redan i dag sortera ut uppenbart ogrundade medborgarskapsärenden och avgöra dessa i ett snabbspår, vilket i viss mån bör motverka ogrundade ansökningar.

Därtill kan den övervägda ordningen medföra komplicerade situationer att hantera för både Migrationsverket och domstolarna. Detta eftersom förutsättningarna för medborgarskap kan ha ändrats när ett ärende överklagas till domstol. Så kan givetvis ske redan i dag och i sådana fall är det upp till domstolen att avgöra hur målet ska handläggas med beaktande av bl.a. instansordningsprincipen²². Antalet sådana fall och komplexiteten i ärendena/målen skulle dock kunna komma att öka om medborgarskapsfrågan och frågan om återkallelse i vissa fall ska avgöras i samma process.

Även om detta alternativ i vissa avseenden skulle kunna främja en effektiv beslutsprocess och framför allt motverka ogrundade medborgarskapsansökningar, har utredningen bedömt att det sannolikt blir mer ändamålsenligt och effektivt att inte utforma undantagsregeln på detta sätt. I avsnitt 1.4 lämnar utredningen dock ett alternativt författningsförslag på hur en undantagsregel skulle kunna utformas om detta alternativ bedöms mest lämpligt.

Alternativ 2 (detta alternativ förordas av utredningen)

Det andra alternativet som har övervägts, och som utredningen förordar, är att i de fall medborgarskapsärendet initieras i rätt tid, dvs. före den särskilda lagens ikraftträdande, är utlännings undantagen

²² Numera ska prövningen i såväl anmälnings- som naturalisationsärenden göras med utgångspunkt i förhållandena vid tidpunkten för beslutet.

från huvudregeln om återkallelse till dess att beslutet i medborgarskapsärendet har fått laga kraft.

En fördel med en sådan ordning är att medborgarskapsärendet aldrig behöver gå igenom mer än en gång, utan enbart inom ramen för den sedvanliga medborgarskapsprövningen. En annan fördel är att såväl Migrationsverket som domstolarna kan avgöra mål och ärenden om medborgarskap på sedvanligt sätt, dvs. utan att det krävs organisatoriska förändringar eller kunskapsöverföring och andra anpassningar av verksamheterna. Det kan dessutom antas uppstå färre situationer där Migrationsverket och domstolarna behöver göra olika komplicerade processuella överväganden eftersom respektive process är koncentrerad till antingen frågan om uppehållstillstånd eller frågan om medborgarskap.

Denna ordning kommer dock oundvikligen medföra den icke-önskvärda konsekvensen att även utlänningar som uppenbart inte uppfyller kraven för svenskt medborgarskap kan initiera ett sådant ärende och på så sätt undantas från huvudregeln om återkallelse, så länge medborgarskapsärendet inte avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Utifrån nuvarande handläggningstider i ärenden om svenskt medborgarskap skulle det kunna innebära en betydande förskjutning av prövningstidpunkten i frågan om återkallelse. Vidare skulle det innebära en omotiverad kostnadsökning för staten om såväl Migrationsverket som migrationsdomstolarna skulle behöva avsätta resurser för att hantera åtskilliga separata processer avseende ogrundade medborgarskapsärenden innan frågan om återkallelse kan aktualiseras. En sådan utveckling bör i allra möjligaste mån undvikas.

Samtidigt har Migrationsverket som sagt redan förmåga att sortera ut uppenbart ogrundade medborgarskapsärenden och avgöra dessa i ett snabbspår, vilket bör kunna vidareutvecklas med anledning av den särskilda lagen och på så sätt motverka ogrundade medborgarskapsärenden. Det kan också tänkas att avgiften för att initiera ett ärende om medborgarskap i vissa fall kan ha motsvarande effekt. Det går dock inte att komma ifrån att med detta alternativ kan den som saknar förutsättningar att beviljas medborgarskap åstadkomma viss förskjutning av prövningstidpunkten enligt den särskilda lagen genom att ge in en ogrundad medborgarskapsansökan före den särskilda lagens ikraftträdande.

Sammanfattningsvis har utredningen ändå stannat vid att undantagsregeln bör utformas på detta sätt eftersom fördelarna i någon

mån får anses överväga nackdelarna. Det innebär alltså att om en berörd utlänning initierar ett ärende om svenskt medborgarskap före den särskilda lagens ikraftträdande ska frågan om återkallelse av dennes permanenta uppehållstillstånd initieras först om utlänningen nekas svenskt medborgarskap och det beslutet får laga kraft.

6.3.4 Återkallelse kan underlåtas när synnerliga skäl talar emot det

Av utredningens direktiv följer att det kan finnas situationer i enskilda fall när det vore oskäligt att ändra ett permanent uppehållstillstånd och att det därför bör finnas möjlighet att göra undantag. En undantagsregel ska ha en restriktiv tillämpning och det ska krävas att personen uppfyller kraven för ett hederligt levnadssätt. Med utgångspunkt i detta bedömer utredningen att det från huvudregeln om återkallelse bör införas en generell undantagsregel som rent allmänt tar sikte på att motverka oskäliga konsekvenser för de utlänningar som berörs.

Undantag när synnerliga skäl talar emot återkallelse

När det gäller utformningen av undantagsregeln har utredningen övervägt om denna bör utformas med utgångspunkt i 7 kap. 4 § utlänningslagen, som reglerar vissa förutsättningar som ska beaktas då frågan om återkallelse av uppehållstillstånd prövas enligt 1 eller 3 §. Det gäller bl.a. situationer då utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver sådant tillstånd. Vid prövningen ska hänsyn tas till utlänningsens anknytning till Sverige och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Vandelsutredningen har föreslagit att utrymmet för att beakta andra skäl mot att uppehållstillståndet återkallas ska begränsas²³. Det föreslås att endast sådana skäl som starkt talar mot att uppehållstillstånd ska återkallas ska få beaktas.

Utredningen anser dock att undantagsregeln enligt den särskilda lagen inte bör formuleras med den av Vandelsutredningen föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 4 § som förebild. Enligt direktiven ska undan-

²³ SOU 2025:33.

tagsregeln nämligen aktualiseras endast om en återkallelse innebär oskäliga konsekvenser och tillämpningen ska vara restriktiv. En sådan stram tillämpning skulle förmodligen inte uppnås med en undantagsregel som tar sin utgångspunkt i 7 kap. 4 § utlänningslagen. Utredningen anser i stället att undantagsregeln bör knytas till begreppet *synnerliga skäl*, som är ett välbekant begrepp inom migrationsrätten och som tydligt återspeglar den restriktiva tillämpning som avses.

I utlänningslagen har begreppet synnerliga skäl i vissa fall olika betydelse beroende på vilken bestämmelse som tillämpas. I 7 kap. 3 § tredje stycket finns t.ex. en bestämmelse som innebär att det i en särskild situation krävs synnerliga skäl för återkallelse när utlänningen vistats i Sverige med uppehållstillstånd i mer än fem år när frågan om återkallelse prövas. Med synnerliga skäl avses här t.ex. att ärendet är osedvanligt omfattande och komplext och därför tar ovanligt lång tid att utreda eller att det först efter lång tid upptäcks att utlänningen utgör ett så allvarligt hot mot samhället att starka skäl, t.ex. koppling till terrorism, talar för att han eller hon inte ska få behålla sitt uppehållstillstånd²⁴. Andra bestämmelser som innehåller rekvisitet synnerliga skäl finns i 5 kap. 3 a § tredje stycket. Enligt denna reglering krävs det synnerliga skäl för att en utlänning ska få beviljas uppehållstillstånd i vissa situationer, bl.a. när utlänningen på annat sätt har särskild anknytning till Sverige. Det ska röra sig om ömmande och udda situationer för att uppehållstillstånd ska beviljas i ett sådant fall²⁵.

Oaktat att rekvisitet synnerliga skäl således kan ha olika betydelse signalerar begreppet alltså tydligt att bestämmelsen ska ha en restriktiv tillämpning. När frågan om återkallelse aktualiseras är det normalt Migrationsverket som har bevisbördan för de omständigheter som läggs till grund för återkallelsen²⁶. Flera av återkallelsebestämmelserna i utlänningslagen är fakultativa och tar oftast sikte på att den enskilde har agerat på ett visst klandervärt sätt eller har underlåtit att agera på ett visst önskat sätt. Den ordning som utredningen nu föreslår bygger dock inte på någon fakultativ bestämmelse och förutsätter inte heller att den enskilde har agerat eller underlåtit att agera på ett visst sätt. Syftet med den särskilda lagen är i stället att göra en översyn av samtliga permanenta uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget. Utgångspunkten enligt lagen ska vara att ett sådant

²⁴ Prop. 2023/24:36 s. 36.

²⁵ Prop. 2004/05:170 s. 183 f. och 277.

²⁶ Se t.ex. MIG 2015:3.

uppehållstillstånd *ska* återkallas och, om förutsättningarna är uppfyllda, ersättas med ett tidsbegränsat tillstånd. Det är alltså fråga om en särartad ordning som inte går att jämföra med den prövning som normalt sker i återkallelseärenden enligt utlänningslagen. Kravet på synnerliga skäl måste ses i ljuset av detta. Den restriktiva tillämpning som avses med rekvisitet syftar till att undvika oskäligen konsekvenser i enskilda fall.

Prövningen av rekvisitet synnerliga skäl

Vid prövningen av om det finns synnerliga skäl att göra undantag från huvudregeln om återkallelse bör det göras en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen bör endast sikta på frågan om ett beslut att återkalla det permanenta uppehållstillståndet innebär oskäligen konsekvenser för den berörda utlänningen. Vid den bedömningen ska inte tänkbara konsekvenser av att utlänningen i ett senare skede kan komma att sakna förutsättningar för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beaktas. Det ska alltså inte göras någon preliminär bedömning av förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd eller eventuella konsekvenser av att ett sådant tillstånd inte kan beviljas²⁷. Detta är i stället faktorer som ska beaktas inom ramen för den prövning av frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd som ska göras när Migrationsverket bedömt att det *inte* finns skäl att göra undantag från huvudregeln om återkallelse.

Av naturliga skäl är det inte möjligt att göra en uttömmande uppräkningslista av vilka omständigheter som kan ligga till grund för att anse att det föreligger synnerliga skäl mot att återkalla ett permanent uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen. Detta är ytterst en fråga för rättstillämparen. Med hänsyn till undantagsregelns utformning och att den ska ges en restriktiv tillämpning är det dock naturligt att den inte ska kunna tillämpas enbart av det skälet att utlänningens förhållanden framstår som ömmande, vilket ibland kan vara fallet när en utlänning är född i Sverige, är ett barn, vistats i Sverige under lång tid, lider av ett funktionshinder eller har uppnått en mycket hög ålder eller liknande. Vid en samlad bedömning kan en eller flera sådana omständigheter dock vägas in och leda till att det sammantaget fram-

²⁷ Jfr MIG 2012:6.

står som orimligt att hänvisa utlänningen till ett förfarande med tidsbegränsade tillstånd. Här kan alltså hänsyn tas till omständigheter som gör att utlänningen har utvecklat en mycket stark anknytning till Sverige och andra omständigheter som gör att utlänningen inte bör vara hänvisad till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Ett exempel på en situation där det skulle kunna föreligga sådana synnerliga skäl som avses är att utlänningen sedan flera år varit självförsörjande och etablerad på den svenska arbetsmarknaden och normalt sett kvalificerad för att bli svensk medborgare, men nyligen blivit uppsagd av orsaker utanför hans eller hennes kontroll och därför är *tillfälligt* förhindrad att bli medborgare på grund av att det föreslagna försörjningskravet för medborgarskap inte är uppfyllt²⁸. I ett sådant fall skulle det beroende på omständigheterna i övrigt kunna framstå som stötande för rättskänslan att återkalla personens permanenta uppehållstillstånd och hänvisa denne till ett förfarande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Undantagsregeln ska dock ha en restriktiv tillämpning och är alltså inte avsedd att rent allmänt tillämpas i situationer där utlänningar utvecklat en stark anknytning till Sverige eller inte uppfyller kraven för svenskt medborgarskap. Det kan dock i enskilda situationer finnas utrymme att underlåta att återkalla ett permanent uppehållstillstånd för att undvika oskäliga konsekvenser i speciella fall. Detta förutsätter dock även att utlänningen, om han eller hon är 15 år eller äldre, uppfyller kraven för ett hederligt levnadssätt (se nedan).

Hederligandel

Enligt utredningens direktiv ska en undantagsregel kunna aktualiseras endast om utlänningen uppfyller kraven för ett hederligt levnadssätt. Detta villkor i direktiven är undantagslöst. Det bör enligt utredningens mening innebära att frågan om det finns synnerliga skäl att underlåta återkallelse bör aktualiseras enbart om utlänningen lever upp till de krav på skötsamhet som ställs.

När det gäller frågan om vilka krav som ska ställas i detta avseende konstaterar utredningen att begreppet *hederligt levnadssätt* förekommer i lagen om svenskt medborgarskap, men inte i utlänningslagen. Med hänsyn till att undantagsregeln rör frågan om återkallelse av per-

²⁸ Promemoria med kompletterande förslag till SOU 2025:1.

manent uppehållstillstånd framstår det som lämpligt att utgå ifrån det begrepp som i dag gäller vid prövning av ansökningar om att beviljas permanent uppehållstillstånd²⁹.

Här kan noteras att Vandelsutredningen har föreslagit att bestämmelsen om särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd ska ändras så att ett sådant tillstånd ska få beviljas endast om det med hänsyn till utlänningens förväntade *vandel* inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (se avsnitt 3.6.4). För att åstadkomma en reglering som är enhetlig och ändamålsenlig bedömer utredningen att undantagsregeln i den särskilda lagen bör ha motsvarande utformning som den föreslagna bestämmelsen om särskilda krav för permanent uppehållstillstånd. Vid en sådan prövning ska skälen för uppehållstillstånd normalt vägas mot omständigheterna som väcker tveksamhet kring den framtida vandeln³⁰. Vandelsutredningens förslag innebär ingen förändring i detta avseende.

Som redogjorts för är prövningen enligt den särskilda lagen dock av särartad karaktär och skiljer sig från den prövning som normalt sker vid återkallelse enligt utlänningslagen. Syftet är nämligen att åstadkomma en omläggning av migrationslagstiftningen som innebär att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade. Ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget ska alltså som utgångspunkt återkallas om det inte finns synnerliga skäl som talar emot det. Det innebär att det inte kommer att ske någon samlad bedömning av skälen för respektive mot återkallelse, eftersom det inte är den enskildes handlande eller underlåtenhet att handla som utgör skälet för återkallelsen. Det är således endast skälen mot återkallelse som ska bedömas. Om den enskilde inte för fram några omständigheter som medför att det föreligger en undantagssituation ska det permanenta uppehållstillståndet återkallas.

Som framgått ska undantagsregeln om synnerliga skäl tillämpas restriktivt och det ska även krävas att det med hänsyn till utlänningens förväntadeandel inte råder tveksamhet om att han eller hon bör ha ett permanent uppehållstillstånd. I de fall Migrationsverket bedömer att utlänningen har vandelsanmärkningar av sådan karaktär att de normalt sett utgör hinder mot att bevilja permanent uppehållstillstånd ska det inte göras någon bedömning av om det föreligger syn-

²⁹ Se 5 kap. 7 § 2 utlänningslagen. Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

³⁰ Prop. 2020/21:191 s. 69 och MIG 2023:1.

nerliga skäl mot återkallelse. Är det däremot fråga om mindre vandelanmärkningar som normalt sett inte utgör något hinder mot att bevilja permanent uppehållstillstånd ska Migrationsverket göra en prövning av om det föreligger synnerliga skäl mot återkallelse. I sammanhanget finns skäl att notera att när ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt den särskilda lagen kommer frågan om utlänningens skötsamhet även att aktualiseras vid prövningen av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas (se avsnitt 7.5).

Om det med hänsyn till utlänningens förväntadeandel *inte* råder tveksamhet om att han eller hon bör ha ett permanent uppehållstillstånd *och* det anses föreligga synnerliga skäl mot att återkalla det permanenta uppehållstillståndet ska tillståndet således inte återkallas. Migrationsverket ska då i stället avsluta återkallelseärendet genom ett avskrivningsbeslut där skälen för att inte återkalla det permanenta uppehållstillståndet motiveras. När det beslutet har fått laga kraft kan Migrationsverket inte på nytt pröva frågan om återkallelse enligt den särskilda lagen (se avsnitt 6.3.2). Av vad som framkommit ovan följer att Migrationsverket inte ska fatta ett sådant avskrivningsbeslut i de fall utlänningen i rätt tid har initierat ett ärende om svenskt medborgarskap, men ännu inte fått detta prövat genom ett beslut som har fått laga kraft. I sådana fall ska Migrationsverket avvakta med eventuell handläggning enligt den särskilda lagen till dess att medborgarskapsfrågan avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

6.4 Återkallelsebestämmelsen är förenlig med internationell rätt

Som har konstaterats i tidigare kapitel är Sverige inte bundet av några internationella förpliktelser som kräver att utlänningar ges permanent uppehållstillstånd eller som hindrar staten från att införa bestämmelser som gör det möjligt att återkalla redan beviljade permanenta uppehållstillstånd under förutsättningar som staten bestämmer. En annan sak är att enskilda i vissa situationer har en i unionsrätten grundad rätt till uppehållstillstånd som staten måste respektera. Exempelvis har en utlänning som beviljats en statusförklaring med stöd av unionsrätten i princip rätt till uppehållstillstånd så länge statusförklaringen

inte återkallas. Motsvarande rätt till uppehållstillstånd har en utlänning som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige³¹.

Utredningen konstaterar dock att det är möjligt för staten att tillgodose dessa och andra i unionsrätten grundade krav på uppehållstillstånd även i en ordning med enbart tidsbegränsade tillstånd³². En sådan ordning är även tillräcklig för att tillgodose enskildas fri- och rättigheter i övrigt enligt internationell rätt. Även i den föreslagna ordningen kommer staten t.ex. att vara förhindrad att verkställa ett beslut om utvisning om beslutet innebär en oproportionerlig inskränkning av individens rätt till respekt för sitt privat- eller familjeliv enligt Europakonventionen³³. Att rättstillämparen i olika situationer behöver beakta och värdera enskildas rättigheter enligt bl.a. unionsrätten påverkar dock inte slutsatsen att Sverige kan införa lagstiftning som innebär att det görs en individuell bedömning av om utlänningens permanenta uppehållstillstånd ska återkallas och om utlänningen i förekommande fall i stället kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Det bör avslutningsvis noteras att särskilda förfaranderegler kan komma att aktualiseras i vissa fall, t.ex. finns sådana regler i asylprocedurförordningen³⁴ vid återkallelse av skyddsstatus. Det ankommer naturligtvis på den beslutande instansen att beakta denna och andra unionsrättsliga förpliktelser som kan komma att aktualiseras vid handläggning av frågor enligt den särskilda lagen.

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget i aktuellt avseende är förenligt med såväl EU-rätten som Sveriges övriga internationella förpliktelser.

³¹ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

³² Se utredningens överväganden i delbetänkandet SOU 2025:31.

³³ Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

7 Beviljande av tidsbegränsade uppehållstillstånd

7.1 Inledning

Utredningen bedömer att det bör införas en ordning som innebär att de permanenta uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget som huvudregel ska återkallas och ersättas med tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det.

I detta kapitel finns utredningens överväganden i fråga om den prövning som ska göras när ett permanent uppehållstillstånd återkallas med stöd av den särskilda lagen. Utredningen föreslår vissa lättnader avseende förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig ordning som inte medför orimliga resultat för de som berörs.

7.2 Frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska prövas enligt bestämmelserna i utlänningslagen och utlänningsförordningen

Förutsättningarna för att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd regleras huvudsakligen i utlänningslagen¹. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan i vissa fall även beviljas med stöd av bestämmelser i utlänningsförordningen². Det ingår inte i utredningens uppdrag att överväga eller föreslå några utökade grunder för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd när ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt den särskilda lagen.

I avsnitt 3.6 redogörs för de grundläggande förutsättningar som i regel ska vara uppfyllda för att bevilja ett tidsbegränsat uppehålls-

¹ Utlänningslag (2005:716).

² Utlänningsförordning (2006:97).

tillstånd; bl.a. krävs normalt att utlänningens identitet är klarlagd. Utredningen anser att när ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt den särskilda lagen bör frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd prövas enligt bestämmelserna i utlänningslagen och, i förekommande fall, enligt utlänningsförordningen. Detsamma gäller vid ansökan om förlängning av ett sådant tillstånd.

Vid tillämpning av den särskilda lagen ska frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd regelmässigt aktualiseras ex officio när ett permanent uppehållstillstånd återkallas, dvs. utan att utlänningen begär det. Utfallet av prövningen kommer dock att vara beroende av de grunder som utlänningen för fram. Viljeyttringen att beviljas uppehållstillstånd får i sammanhanget betraktas som en ansökan om uppehållstillstånd. Att frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd regelmässigt aktualiseras när ett permanent uppehållstillstånd återkallas innebär att frågan om utvisning inte aktualiseras redan när återkallelse sker³, utan först om utlänningen därefter saknar förutsättningar att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd⁴. Utredningen kommer inledningsvis att beröra möjligheten att företrädas av ett offentligt biträde vid en sådan prövning och därefter specifika frågor rörande förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd m.m.

7.3 Offentligt biträde vid prövningen av frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd

Den särskilda lagen föreslås som sagt inte innehålla några bestämmelser som ger rätt till offentligt biträde vid handläggningen av ärenden enligt lagen. Behovet av offentligt biträde ska i stället bedömas enligt bestämmelserna i utlänningslagen⁵. Ett offentligt biträde ska enligt 18 kap. 1 § som regel förordnas i bl.a. mål och ärenden om utvisning. Om det måste antas att behov av biträde saknas, t.ex. om det framstår som klart att uppehållstillstånd kommer att beviljas eller om det är uppenbart att någon grund för uppehållstillstånd inte finns, ska ett biträde dock inte förordnas⁶. Enligt den ordning som föreslås kommer frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd att aktualiseras

³ Jfr 8 kap. 16 § utlänningslagen.

⁴ Jfr 8 kap. 6 § utlänningslagen.

⁵ Utredningen har i delbetänkandet SOU 2025:31 föreslagit vissa förändringar avseende rätten till offentligt biträde för den som ansöker om internationellt skydd.

⁶ Prop. 1988/89:86 s. 133 och prop. 1977/78:90 s. 67.

först när ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt den särskilda lagen. Det är alltså först i samband med detta som det eventuellt kan antas att utlänningen saknar förutsättningar att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och frågan om utvisning därmed kan komma att aktualiseras⁷.

Förutsättningarna vid prövning av biträdesfrågan kommer alltså i allt väsentligt att vara desamma som vid prövning av en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om det t.ex. är uppenbart att utlänningen kommer att beviljas ställning som varaktigt bosatt eller att denne är skyddsbehövande ska därmed inget biträde förordnas. Beroende på omständigheterna kan givetvis även frågor om rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde aktualiseras. Dessa bestämmelser gäller i ärenden om internationellt skydd⁸ och återfinns i huvudsak i asylprocedurförordningen⁹. Hur utredningen anser att dessa bestämmelser ska tillämpas i förhållande till nuvarande regler i utlänningslagen redovisas i delbetänkandet SOU 2025:31.

Sammanfattningsvis ska frågan om offentligt biträde hanteras enligt gällande bestämmelser i utlänningslagen samt i förekommande fall enligt asylprocedurförordningen. Någon särskild reglering i detta avseende föreslås inte med anledning av förslagen i detta betänkande.

7.4 Vissa frågor om förutsättningarna för tidsbegränsat uppehållstillstånd

7.4.1 Inledning

När frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska bedömas aktualiseras ett antal delfrågor, varav vissa finns anledning att belysa särskilt inom ramen för detta betänkande. Som redogjorts för i avsnitt 3.6 ska ett antal förutsättningar normalt vara uppfyllda för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, t.ex. ska sökandens identitet normalt sett vara klarlagd. Därutöver gäller som huvudregel att ett uppehållstillstånd ska sökas och beviljas före inresan i Sverige. I en

⁷ Se 18 kap. 1 § första stycket 2 utlänningslagen.

⁸ Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att kompletterande bestämmelser till förordningens bestämmelser om rättslig rådgivning m.m. ska regleras i 18 kap. 1 a § utlänningslagen samt föreslagit vissa ändringar i 18 kap. 1 §.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

ordning där frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska bedömas i samband med att ett permanent uppehållstillstånd återkallas aktualiseras även vissa frågor om prövningsordningen enligt utlänningslagen. I vissa bestämmelser om uppehållstillstånd uppställs dessutom särskilt angivna krav för att tillstånd ska beviljas.

Nedan redovisas utredningens överväganden när det gäller vissa frågor om tidsbegränsat uppehållstillstånd vid tillämpning av den särskilda lagen. Några ytterligare undantag från utlänningslagens bestämmelser utöver de som särskilt redovisas föreslås inte¹⁰. Det innebär att övriga förutsättningar för uppehållstillstånd normalt ska vara uppfyllda, t.ex. att identiteten är klarlagd. Vad som gäller i förlängningsärenden redovisas i avsnitt 7.7. Det bör även noteras att när ett permanent uppehållstillstånd återkallas med stöd av den särskilda lagen kan frågan om härledd uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet¹¹ eller enligt artikel 20 i EUF-fördraget¹² aktualiseras. Direktivet har genomförts genom ändringar i nationell rätt och bestämmelserna finns i huvudsak i 3 a kap. utlänningslagen. Att tredjelandsmedborgare i vissa fall även kan ha härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i fördraget följer av EU-domstolens praxis¹³. Utredningen lämnar dock inga förslag som påverkar förutsättningarna för sådan härledd uppehållsrätt.

7.4.2 Tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen befinner sig i Sverige

Enligt 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen ska en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ha ansökt om och beviljats sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan får inte bifallas efter inresan. I andra stycket föreskrivs dock en rad undantag, bl.a. undantas flyktingar samt alternativt skyddsbehövande och det finns även en allmän regel som medger att undantag görs om det finns synnerliga skäl (se avsnitt 3.6.3).

Det får förutsättas att en betydande andel av de utlänningar som har permanent uppehållstillstånd i Sverige har inrättat sig efter detta

¹⁰ I avsnitt 7.6 föreslås att några ansökningsavgifter inte ska tas ut vid prövningen av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium.

¹² Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹³ Se MIG 2023:10 och där angivna rättsfall.

och etablerat sig här, bl.a. genom att ordna med egen försörjning och bostad. Det framstår därför som angeläget att det finns rimliga utsikter för berörda individer att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd inifrån landet. Enligt utredningens mening bör detta gälla även om den ursprungliga tillståndsgrundern inte längre är aktuell. Det är t.ex. rimligt att den som har flytt till Sverige på grund av en konflikt i sitt hemland, men som inte längre är i behov av internationellt skydd, ska kunna stanna i landet och beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på annan grund, t.ex. för arbete, utan att först behöva återvända till sitt hemland.

I detta sammanhang kan noteras att före genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet¹⁴ i svensk rätt beviljades bl.a. flyktingar permanent uppehållstillstånd, men det krävdes en särskild begäran från den enskilde för att förklaras vara flykting. Det innebär att ett antal utlänningar som bedömts vara i behov av internationellt skydd och fått permanent uppehållstillstånd inte har någon giltig statusförklaring som kan ligga till grund för att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den enskilde har i dessa fall bevisbördan för att det finns ett skyddsbehov gentemot hemlandet. Detta skiljer sig på ett inte obetydligt sätt sig från de fall där en utlänning har en statusförklaring och därmed rätt till uppehållstillstånd så länge statusen inte återkallas. I dessa fall är det Migrationsverket som har bevisbördan för att personen inte längre är att betrakta som skyddsbehövande i förhållande till hemlandet. Det är rimligt att anta att flertalet individer som tidigare kommit till Sverige som skyddsbehövande, men som saknar statusförklaring, inte längre kan göra sannolikt att de har skyddsbehov gentemot sitt hemland. Därmed kan de inte beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på sådan grund. Det är enligt utredningens uppfattning rimligt att bl.a. dessa individer, men givetvis också de som får sin status återkallad, ska kunna beviljas tidsbegränsat tillstånd inifrån landet även på annan grund än skyddsbehov.

Det kan konstateras att nu gällande undantag i 5 kap. 18 § andra stycket inte medger en så generell tillämpning av utlänningslagens bestämmelser. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse i den särskilda lagen med innebörden att när ett permanent uppehållstillstånd återkallas med stöd av lagen får ett tidsbegränsat

¹⁴ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2003 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.

tillstånd därefter beviljas inifrån landet enligt bestämmelserna i utlänningslagen eller utlänningsförordningen. En sådan undantagsbestämmelse innebär i förekommande fall ett allmänt avsteg från principen om att uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan i landet. En tillämpning av detta undantag kräver givetvis att frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd aktualiseras i samband med att ett permanent sådant återkallas enligt den särskilda lagen och att utlännen uppfyller förutsättningarna för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (med undantag för vad som anges i avsnitt 7.4.5 och 7.4.6).

7.4.3 Varaktigt bosatta i Sverige

Av utredningens direktiv framgår att om en utlänning som omfattas av uppdraget inte uppfyller förutsättningarna för eller inte vill bli svensk medborgare bör det övervägas om det permanenta uppehållstillståndet i stället ska kunna ändras till ett tidsbegränsat sådant på grund av en ställning som varaktigt bosatt eller på annan grund, om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Enligt utredningens mening bör Migrationsverkets beslut att återkalla ett permanent uppehållstillstånd därför i första hand åtföljas av en prövning av om utlännen kan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, som härrör från direktivet om varaktigt bosatta¹⁵, och därmed ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på denna grund.

En utlänning som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd, eller på annan grund som lagligen bosatt, i fem år utan avbrott kan enligt 5 a kap. 1 § utlänningslagen beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige¹⁶. Detta gäller även sådana utlänningsar som beviljats internationellt skydd¹⁷. Som redogjorts för gäller ett beslut om återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen inte omedelbart. Ett permanent uppehållstillstånd som återkallas enligt den särskilda lagen gäller därmed till dess att återkallelsebeslutet får laga kraft. Det innebär att utlännen vid prövning av

¹⁵ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

¹⁶ För den som är skyddsbehövande räknas även tiden mellan den dag då ansökan om asyl eller ansökan om ny prövning gavs in och den dag då uppehållstillstånd beviljades.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd.

om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas som utgångspunkt är fortsatt lagligen bosatt i Sverige. Att ett permanent uppehållstillstånd återkallas utgör därmed i sig inget hinder mot att bevilja ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

För att beviljas sådan ställning krävs att utlänningen fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda samt att utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 a kap. 2 och 3 §§). Vid prövningen av om grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda bör hänsyn tas till den ekonomiska förmågan hos såväl sökanden som eventuella familjemedlemmar¹⁸.

Ställning som varaktigt bosatt innebär en särskild rättslig ställning som ger vissa rättigheter som alltså följer av direktivet om varaktigt bosatta. Enligt direktivet ska den som beviljas sådan ställning få ett EU-uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst fem år som, i förekommande fall efter ansökan, automatiskt förnyas när det löper ut (artikel 8.2). Enligt nuvarande bestämmelser i utlänningslagen ges den som beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b §). Anledningen till detta synes vara av praktisk natur eftersom vissa rättigheter som enligt direktivet ska tillkomma varaktigt bosatta kopplats till innehavet av ett permanent uppehållstillstånd. Utredningen har i delbetänkandet SOU 2025:31 bedömt att en utlänning som uppfyller kraven för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige kan tillförsäkras dessa rättigheter även om ett tidsbegränsat tillstånd med en giltighetstid om fem år i stället beviljas. Utredningen har därför föreslagit att denna grupp ska beviljas tidsbegränsat tillstånd med sådan giltighetstid, dvs. i enlighet med direktivets miniminivå. Denna giltighetstid ska gälla såväl vid det första beslutstillfället som vid en eventuell förlängning. Utredningen har vidare föreslagit att anhöriga till sådana utlännningar ska beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd som är giltigt i två år¹⁹. Den som omfattas av den särskilda lagen och som uppfyller kraven för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller som är anhörig till en sådan utlänning, bör beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i enlighet med de förutsättningar som föreslås i delbetänkandet.

I sammanhanget kan noteras att en giltig statusförklaring inte utgör något hinder mot att samtidigt bevilja ställning som varaktigt

¹⁸ Prop. 2005/06:77 s. 143.

¹⁹ Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 12 juni 2026.

bosatt i Sverige och därmed ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om fem år. Varken systematiken eller prövningsordningen i utlänningslagen utgör nämligen något formellt hinder mot att bevilja ett fem-årigt uppehållstillstånd på grund av en ställning som varaktigt bosatt i de fall en utlänningsperson är skyddsbehövande i och för sig har rätt till uppehållstillstånd med en kortare giltighetstid. Denna ordning är för övrigt i linje med hur Migrationsverket redan i dag tillämpar bestämmelserna, även om nuvarande ordning innebär att varaktigt bosatta ges permanent uppehållstillstånd. Denna ordning är även förenlig med skyddsgrundsförordningen²⁰. Förordningens artikel 24 medger nämligen att medlemsstaterna beviljar uppehållstillstånd till skyddsbehövande med längre giltighetstid än vad som anges i artikeln. Utredningen bedömer därmed att det inte behöver införas någon förttydligande bestämmelse i detta avseende.

7.4.4 Skyddsbehövande som omfattas av den särskilda lagen

Den som inte kan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige men som är i behov av internationellt skydd har också en i EU-rätten grundad rätt till uppehållstillstånd. Vid beviljande av sådant uppehållstillstånd behöver detta som sagt ha *minst* sådan giltighetstid som skyddsgrundsförordningen föreskriver. Av artikel 24 i förordningen²¹ framgår att ett uppehållstillstånd ska ha en initial giltighetstid på minst tre år för den som beviljas flyktingstatus och minst ett år för den som beviljas status som subsidiärt skyddsbehövande (alternativt skyddsbehövande). När de initiala tillstånden löper ut ska dessa förnyas med minst tre år för flyktingar och minst två år för alternativt skyddsbehövande. Varken EU-rätten eller internationella konventioner kräver att ett uppehållstillstånd som beviljas skyddsbehövande ska vara permanent.

Vid återkallelse av permanent uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen ska det därmed, när förutsättningar för att bevilja ställning som varaktig bosatt i Sverige saknas, bedömas om ett tids-

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

²¹ Ska som regel tillämpas från och med den 1 juli 2026.

begränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov kan beviljas. Den prövning som då ska göras är alltså densamma som i dag sker vid förlängningsansökningar. När utlänningen har en giltig statusförklaring ska Migrationsverket därmed som utgångspunkt bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utifrån de tillståndstider som gäller för dessa grupper. Någon förtydligande bestämmelse med denna innebörd behöver inte föras in i den särskilda lagen.

Som redogjorts för kommer det att finnas individer som har bedömts vara i behov av internationellt skydd före genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet. Om dessa inte har begärt och därmed inte beviljats statusförklaring kommer Migrationsverket att behöva bedöma om utlänningen gjort sannolikt att det fortsatt finns behov av internationellt skydd. Det är rimligt att anta att det i flera av dessa fall relativt enkelt kommer att kunna konstateras att utlänningens skyddsbehov kvarstår, medan det i andra fall kan krävas att en noggrannare utredning genomförs. Det senare kan också bli fallet när en utlänning återoppar nya skyddsskäl. Samtidigt är det rimligt att anta att skyddsbehov som har bedömts föreligga i tiden före 2010 i flera fall inte längre gör sig gällande vid en framtidsytande bedömning när den särskilda lagen trätt i kraft den 1 januari 2027. Detta med utgångspunkt i den mycket långa tid som förflutit sedan utlänningen lämnat sitt hemland. I de fall utlänningen genomfört resor till sitt hemland är utgångspunkten dessutom att det inte längre kan anses föreligga något skyddsbehov gentemot hemlandet.

Att sådana resor förekommer i viss omfattning är numera allmänt känt och som ett led i att förstärka arbetet med att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av systemet med den reglerade invandringen, har regeringen gett Migrationsverket och Polismyndigheten i uppdrag att utarbeta gemensamma rutiner och samarbetsformer för informationsöverföring beträffande utländska medborgare som har beviljats flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus och som reser till det land gentemot vilket asylskälen har prövats²². Det kan antas att ett stort antal hemlandsresor kommer att identifieras först vid tillämpningen av den särskilda lagen och att flertalet utlänningar som en följd av bl.a. dessa resor inte längre kan anses ha ett behov av behov av skydd gentemot sitt hemland. I flertalet av dessa ärenden bör skyddsprövningen vara relativt enkel, medan det i andra ärenden

²² Regeringens beslut den 5 december 2024, *Uppdrag om förbättrad informationsöverföring från Polismyndigheten och utlandsmyndigheter till Migrationsverket*, dnr Ju2024/02530.

kan komma att återopas nya skyddsskäl. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan sådana nya skyddsskäl vara mer eller mindre svårutredda.

När det gäller utlännningar som först i återkallelseförfarandet återopar skyddsskäl får dessa handläggas i enlighet med vad som normalt sker i ärenden om förlängning av uppehållstillstånd, vilket vid den särskilda lagens ikraftträdande innebär att handläggningen kommer att ske med utgångspunkt i bestämmelserna i EU:s migrations- och asylpakt. Detsamma gäller om Migrationsverket bedömer att det finns anledning att återkalla en sedan tidigare beviljad statusförklaring²³. Om Migrationsverket finner anledning att fatta ett sådant beslut och utlännningen inte uppfyller förutsättningarna för att beviljas ställning som varaktigt bosatt ska verket bedöma om utlännningen uppfyller förutsättningarna för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon annan grund.

Föreslagen ordning kommer även att omfatta kvotflyktingar, dvs. utlännningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att kvotflyktingar och deras anhöriga inte längre ska ha möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd, varken vid det första beslutstillfället eller senare. Det föreslås i stället att tidsbegränsat uppehållstillstånd ska beviljas utifrån de förutsättningar som normalt gäller för skyddsbehövande och deras anhöriga. Vid tillämpning av den särskilda lagen ska denna grupp således beviljas tidsbegränsade tillstånd i enlighet med de förutsättningar som föreslås i delbetänkandet. Utredningen har även bedömt att en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för kvotflyktingar lever upp till Sveriges internationella åtaganden avseende kvotflyktingar, eftersom dessa kommer att ha rätt till uppehållstillstånd så länge beviljad statusförklaring inte återkallas.

²³ I ett sådant fall ska från och med den 12 juni 2026 bestämmelserna i asylprocedurförordningen tillämpas.

7.4.5 Upphållstillstånd på grund av anknytning

Om tidsbegränsat uppehållstillstånd inte kan beviljas på grund av ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller på grund av skyddsbehov aktualiseras frågan om tillstånd kan beviljas på annan grund. En relativt vanlig tillståndsgrund som bör nämnas i detta sammanhang är uppehållstillstånd på grund av anknytning²⁴. Sådant tillstånd kan aktualiseras dels när en utlänning initialt beviljats permanent uppehållstillstånd på denna grund, dels när en utlänning först i ärendet om återkallelse enligt den särskilda lagen för fram att det finns en tillståndsgrundande anknytning. Det kan därmed även röra sig om relationer som inletts först i Sverige. Vid beviljande av uppehållstillstånd på denna grund gäller normalt ett försörjningskrav som innebär att anknytningspersonen bl.a. ska kunna försörja sig själv och utlänningen. Frågan är om det är rimligt att upprätthålla detta krav för en i Sverige bosatt utlänning som omfattas av den särskilda lagen.

Det kan konstateras att Sverige under lång tid var den enda medlemsstaten i EU som inte uppställde någon form av försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring. Med tiden ansågs det dock viktigt med en harmonisering av reglerna inom EU och ett försörjningskrav för vissa grupper infördes därför under 2010. Som skäl för att införa ett försörjningskrav uttalade den dåvarande regeringen att avgörande faktorer för en god integration är arbete, språkkunskaper och bostad för den egna familjen. Om anknytningspersonen redan är integrerad genom egen försörjning samt arbete främjas även de nyanlända familjemedlemmarnas integration²⁵. När försörjningskravet infördes gällde att anknytningspersonen skulle kunna försörja sig själv samt ha en bostad av tillräcklig storlek för sig själv och utlänningen. I praktiken var kravet dock förenat med så många undantag att det aktualiserades endast för vissa mindre grupper.

I den tillfälliga lagen²⁶ utvidgades försörjningskravet på så sätt att anknytningspersonen även skulle kunna försörja den anhörige som ansökt om uppehållstillstånd, vilket överfördes till utlänningslagen i samband med att ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel infördes²⁷. Enligt 5 kap. 3 b § utlänningslagen gäller

²⁴ I SOU 2025:95 föreslås skärpta krav för anhöriginvandring. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027 och innebär bl.a. att möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd på anknytning inskränks i vissa avseenden.

²⁵ Prop. 2009/10:77 s. 19.

²⁶ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

²⁷ Prop. 2020/21:191 s. 104 f.

numera att uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 3 eller 3 a § endast får beviljas om anknytningspersonen kan försörja sig och utlänningen²⁸ samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen²⁹. Därutöver finns ett antal undantag i 3 c–f §§, bl.a. om anknytningspersonen är ett barn, om det rör sig om ett väl etablerat förhållande eller om det finns särskilda skäl. Dessa undantag är dock avsevärt mer restriktiva än vad som gällde när försörjningskravet infördes under 2010.

Det kan ifrågasättas om kravet på att anknytningspersonen ska kunna försörja sig och utlänningen samt ha en bostad av tillräcklig storlek och standard bör upprätthållas när frågan om uppehållstillstånd aktualiseras i samband med återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen. Som framgått är syftet med försörjningskravet främst att främja nyanlända familjemedlemmars integration. I de fall som aktualiseras enligt den särskilda lagen är det dock fråga om utlänningar som har permanent uppehållstillstånd och som i de flesta fall också är bosatta här. Det finns inom denna grupp givetvis utlänningar som av olika skäl inte har integrerats i Sverige. Samtidigt framstår det som rimligt att en utlänning som får sitt permanenta uppehållstillstånd återkallat enligt den särskilda lagen ska kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning utan att anknytningspersonen vid detta tillfälle ska träffas av ett försörjningskrav. Detta oavsett om relationen förelegat redan i hemlandet eller om den uppstått först i Sverige och oavsett om det permanenta uppehållstillståndet har beviljats med denna anknytning som grund.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det bör införas en undantagsregel i den särskilda lagen med innebörden att försörjningskravet i 5 kap. 3 b § utlänningslagen inte ska tillämpas i ärenden enligt lagen, när det i övrigt finns förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning. Utgångspunkten är att föreslaget undantag från försörjningskravet ska kunna aktualiseras endast när anknytningspersonen är bosatt i Sverige³⁰. Som framgått behöver också övriga förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd på anknytning vara uppfyllda, t.ex. får det inte finnas skäl att vägra uppehållstillstånd³¹.

²⁸ Hur försörjningsförmågan ska bedömas följer av 4 kap. 4 d § utlänningsförordningen.

²⁹ Vad som är en bostad av tillräcklig storlek och standard följer av Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet vid anhöriginvandring, MIGRFS 2022:8.

³⁰ Jfr 5 kap. 3 § utlänningslagen och MIG 2007:36.

³¹ Se bl.a. 5 kap. 17 och 17 a § utlänningslagen.

Det finns även skäl att nämna att det i SOU 2025:95 har föreslagits att ett försörjningskrav också ska gälla i förlängningsärenden. Detta påverkar dock inte utformningen av utredningens förslag. Det är nämligen endast i samband med en tillämpning av den särskilda lagen som det är angeläget att ge berörda utlänningar vissa lättnader i förutsättningarna för uppehållstillstånd. Detta för att motverka oskäliga konsekvenser av att ett permanent uppehållstillstånd återkallas.

Några andra undantag från befintliga försörjningskrav vid uppehållstillstånd på grund av anknytning föreslås inte heller. Det innebär t.ex. att om en individ som omfattas av den särskilda lagen återoppar anknytning till en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete gäller som regel ett försörjningskrav.

7.4.6 Uppehållstillstånd för arbete

För att kunna beviljas uppehållstillstånd för arbete ska utlänningen som huvudregel ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i Sverige³². Utredningen föreslår i avsnitt 7.4.2 att det i den särskilda lagen ska införas en bestämmelse som möjliggör att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna beviljas inifrån landet i de fall ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt den lagen. Bestämelsen ska således göra det möjligt att inifrån landet beviljas uppehållstillstånd för bl.a. arbete³³. Vid prövningen av om ett sådant tillstånd kan beviljas aktualiseras även vissa övriga frågor som utredningen finner anledning att beröra nedan.

Det kan noteras att en prövning av om det finns förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd för arbete bör aktualiseras mycket sällan i ärenden enligt den särskilda lagen. Detta eftersom de flesta som omfattas av den lagen har varit lagligen bosatta i Sverige i minst fem år när förslagen föreslås träda i kraft. Om de är självförsörjande och i övrigt uppfyller förutsättningarna för ställning som varaktigt bosatt i Sverige kommer de således att beviljas sådan ställning och ett femårigt uppehållstillstånd. Som en följd av prövningsordningen i utlänningslagen kommer frågan om uppehållstillstånd för arbete inte att aktualiseras i dessa fall. Det är endast en mindre andel av de individer som omfattas av uppdraget som vid den särskilda lagens

³² Se 6 kap. 4 § utlänningslagen.

³³ Se 5 kap. 10 § utlänningslagen.

ikraftträdande kommer att ha varit lagligen bosatta i Sverige mindre än fem år och som av det skälet inte kommer att kunna kvalificera sig för en ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

För att bevilja uppehållstillstånd för arbete krävs att kraven för arbetstillstånd är uppfyllda. De grundläggande förutsättningarna regleras i 6 kap. 2 § utlänningslagen. Av första stycket följer att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning samt att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen³⁴. Bestämmelsen är alltså fakultativ, vilket innebär att det inte finns någon ovillkorlig rätt att få arbetstillstånd. Även andra omständigheter än de som anges i bestämmelsen kan därmed beaktas, såsom utlänningsens agerande eller att anställningen bedöms vara ett skenavtal³⁵. Därutöver krävs givetvis att utlänningsens identitet är klarlagd.

Enligt utredningens mening är det rimligt att när frågan om uppehållstillstånd för arbete aktualiseras inom ramen för ett ärende enligt den särskilda lagen ska som regel samtliga krav vara uppfyllda för att sådant tillstånd ska beviljas. Nedan följer dock några förslag till undantag från denna ordning.

Det ska *inte* ställas krav på heltäckande sjukförsäkring

I betänkandet *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.* (SOU 2024:15) föreslås vissa nya och/eller ändrade krav för arbetstillstånd. Ett sådant krav är att lönen ska uppgå till minst medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan (lönekravet)³⁶ och ett krav på att utläningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, har eller har ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Som skäl för att införa ett krav på heltäckande sjukförsäkring anföras i huvudsak följande.

En utlänning som ska vistas och arbeta i Sverige i minst ett år kommer att folkbokföras i Sverige och därmed omfattas av regionernas

³⁴ Vad som avses med god försörjning och hur lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor ska kontrolleras följer av 5 kap. utlänningsförordningen.

³⁵ Se MIG 2023:14 och prop. 2007/08:147 s. 27 f.

³⁶ På uppdrag av regeringen har Migrationsverket därefter med hjälp av Arbetsförmedlingen tagit fram förslag på yrken som kan komma att undantas från det föreslagna lönekravet för arbetstillstånd i Sverige, Migrationsverkets dnr 1.1.1.1-2025-2095.

skyldighet att tillhandahålla även annan än omedelbar hälso- och sjukvård. En utlänning som vistas och arbetar i landet en kortare tid än så riskerar att inte anses bosatt här. Det bör därför uppställas ett krav på heltäckande sjukförsäkring för att en utlänning som ska vistas i Sverige i högst ett år ska få beviljas arbetstillstånd. Detta krav ska gälla utöver övriga krav, exempelvis kravet på att lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen som finns i 6 kap. 2 § första stycket 2.

Utredningen konstaterar att den som omfattas av den särskilda lag som föreslås redan har ett permanent uppehållstillstånd i Sverige. Vid prövningen enligt den särskilda lagen kommer utlänningen därför som regel att vara bosatt samt folkbokförd här³⁷. För att uppehållstillstånd för arbete ska kunna bli aktuellt vid handläggningen enligt den särskilda lagen kommer det krävas att utlänningen har en anställning vid tidpunkten för prövningen, vilket i praktiken innebär att utlänningen behöver arbeta och vara bosatt i Sverige när prövningen sker. För att dessa förutsättningar ska vara uppfyllda krävs det alltså att utlänningen redan är folkbokförd i Sverige och denne omfattas därmed av regionernas skyldighet att tillhandahålla hälso- och sjukvård.

I de undantagsfall det kan bli aktuellt att pröva frågan om uppehållstillstånd för arbete vid handläggningen av ett ärende enligt den särskilda lagen kommer uppehållstillstånd alltså att kunna aktualiseras enbart om utlänningen redan är bosatt och folkbokförd i Sverige. I dessa situationer finns det inte något behov av att uppställa ett krav på heltäckande sjukförsäkring. För det fall riksdagen beslutar att införa ett sådant krav i 6 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen³⁸, anser utredningen att det också bör införas en kompletterande bestämmelse i 5 § andra stycket i den särskilda lagen, med innebörden att i de situationer som avses i första stycket ska inte heller det föreslagna kravet på heltäckande sjukförsäkring i 6 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen gälla.

³⁷ Om en individ har permanent uppehållstillstånd men inte är bosatt i Sverige ska dennes permanenta uppehållstillstånd återkallas i enlighet med 7 kap. 7 § utlänningslagen.

³⁸ Såsom föreslagits i SOU 2024:15.

Det ska *inte* ställas krav på att unionsföreträdet respekteras

I 6 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen regleras det som brukar kallas unionsföreträdet eller gemenskapsföreträdet, som innebär att ett arbetstillstånd får ges endast om rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom EU. För att företrädet ska respekteras måste personer bosatta inom EU/EES och i Schweiz få kännedom om vakanser på den svenska arbetsmarknaden. Något absolut krav kring hur vakanser ska utannonseras finns inte, men det ska stå klart att anställningen fått tillräcklig spridning för personer inom EU/EES och i Schweiz³⁹. Företrädet ska respekteras även om utlänningslagen enligt lagen om anställningsskydd⁴⁰ åberopar företrädesrätt⁴¹. Det krävs även att vakansen, oberoende av angiven ansökningstid, har utannonserats i Sverige och i EU/EES samt i Schweiz under minst tio dagar⁴². Om endast en begränsad krets personer kan komma i fråga för aktuell tjänst, t.ex. på grund av tjänstens speciella karaktär, kan dock ett rekryteringsförfarande som inte riktar sig till samtliga personer i EU/EES och i Schweiz anses vara förenligt med unionsföreträdet⁴³.

Unionsföreträdet är politiskt men inte juridiskt bindande och utgör därför inte i sig någon grund för rättsligt agerande. Av artikel 10 i EG-fördraget följer dock att medlemsstaterna ska avstå från åtgärder som strider mot fördraget och som äventyrar att fördragets mål uppnås (den s.k. lojalitetsprincipen). Detta gäller såväl rättsligt bindande som icke rättsligt bindande dokument. Att inhemska arbetssökande ska ges företräde har även bekräftats av kommissionen⁴⁴. Unionsföreträdet innebär därmed att personer bosatta inom EU/EES och i Schweiz bör få kännedom om vakanser på den svenska arbetsmarknaden eftersom de ska ha företräde till nya anställningar. Vid utredningens val av åtgärder avseende arbetstillstånd krävs därmed att unionsföreträdet samt lojalitetsprincipen i förekommande fall respekteras. Frågan är då om kravet behöver upprätthållas när frågan om uppehållstillstånd för arbete aktualiseras inom ramen för den särskilda lagen.

³⁹ Prop. 2007/08:147 s. 36 f. och s. 60.

⁴⁰ Lag (1982:80) om anställningsskydd.

⁴¹ MIG 2017:2.

⁴² Prop. 2013/14:227 s. 8 samt MIG 2015:6 och MIG 2025:9.

⁴³ MIG 2018:2.

⁴⁴ Prop. 2007/08:147 s. 21.

Det är som sagt rimligt att utlänningar som har etablerat sig i Sverige ges realistiska möjligheter att stanna här om de uppfyller förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det gäller bl.a. utlänningar som har etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden genom anställning och som inte kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på annan grund. För att ett uppehållstillstånd för arbete ska kunna aktualiseras vid prövningen enligt den särskilda lagen behöver utlänningen som sagt redan ha en anställning i landet, vilket innebär att utlänningen har rekryterats till denna anställning under tiden som han eller hon redan haft ett uppehållstillstånd i Sverige. Vid den rekryteringen har det inte varit nödvändigt att respektera principen om unionsföretråde.

I dessa situationer är det alltså inte fråga om en sådan vakans på arbetsmarknaden där anställningen behöver utannonseras i EU/EES och Schweiz för att rekryteringen ska vara förenlig med unionsföreträdet. Om anställningen har en lön som uppfyller det lönekrav som gäller vid prövningen och anställningsvillkoren även i övrigt uppfyller kraven i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen bör uppehållstillstånd för arbete således kunna beviljas utan att anställningen utannonserats⁴⁵. Denna ordning, där uppehållstillstånd för arbete kan beviljas utlänningar som redan är bosatta och arbetar i Sverige inom ramen för den anställning som tillståndet avser, kan inte anses strida mot unionsföreträdet enligt EU-rätten. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i den särskilda lagen införs en bestämmelse med innebörden att kravet på unionsföretråde inte behöver vara uppfyllt för att tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas i ett ärende enligt den särskilda lagen.

Kravet på att unionsföreträdet ska respekteras kommer dock att behöva vara uppfyllt när en ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd för arbete gäller en ny anställning⁴⁶. Därutöver ska givetvis även övriga förutsättningar för uppehållstillstånd för arbete vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas. Detsamma gäller den som vill beviljas uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet⁴⁷.

⁴⁵ Se 5 kap. 10 § och 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen.

⁴⁶ 6 kap. 4 a § utlänningslagen.

⁴⁷ 5 kap. 10 a § utlänningslagen.

Övrigt

De utlänningar som omfattas av uppdraget har inte beviljats permanent uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet eller som anhörig till en person som beviljats uppehållstillstånd på någon av dessa grunder. Dessa grunder är också förhållandevis svaga tillståndsgrunder. Det är vidare naturligt att ställa som krav på den som befinner sig i Sverige för att arbeta eller för att bedriva näringsverksamhet att han eller hon också kan försörja sig själv och eventuella familjemedlemmar som denne avser att utgöra anknytningsperson för. Enligt utredningens uppfattning är det därför rimligt att upprätthålla det försörjningskrav som gäller vid uppehållstillstånd på grund av anknytning till utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på dessa grunder. Detsamma gäller alltså om den som omfattas av den särskilda lagen gör gällande att han eller hon har en tillståndsgrundande anknytning till en person som har uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet i Sverige. Utredningen bedömer därför att det saknas skäl för att göra undantag från försörjningskravet i dessa fall.

Den som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete i samband med att dennes permanenta uppehållstillstånd återkallas har möjlighet att på nytt beviljas permanent uppehållstillstånd⁴⁸. Som redogjorts för kan det diskuteras om det är rimligt att återkalla ett permanent uppehållstillstånd för någon som på nytt kan komma att beviljas permanent uppehållstillstånd. Denna situation bör dock inte kunna aktualiseras i särskilt många fall och i de undantagsfall så ändå sker är det en oundviklig följd av att det inte ingår i uppdraget att se över möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för de som har uppehållstillstånd för arbete. Det kan argumenteras för att detta är en rimlig ordning utifrån att regeringens åtgärder bl.a. syftar till att Sverige ska gå från att i första hand vara ett land för asylinvandring till att i stället vara ett land för i första hand kvalificerad arbetskraftsinvandring. Utredningen anser därför att det inte bör införas några bestämmelser i syfte att hindra den som får tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete att framöver kunna beviljas permanent uppehållstillstånd på sådan grund. Vilka konsekvenser denna ordning eventuellt kan leda till redovisas i kapitel 10.

⁴⁸ 5 kap. 5 § utlänningslagen.

7.5 Utlänningens vandel

Utredningen föreslår som sagt att det i vissa fall ska kunna göras undantag från huvudregeln om återkallelse enligt den särskilda lagen. Så ska kunna ske om det finns synnerliga skäl som talar emot återkallelse. Den föreslagna undantagsbestämmelsen kräver dock även, om utlänningen är 15 år eller äldre, att det inte med hänsyn till utlänningens förväntade vandel råder tveksamhet om att han eller hon bör ha ett permanent uppehållstillstånd (se avsnitt 6.3).

När ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt den särskilda lagen kommer det beslutet alltså att kunna innefatta en prövning av utlänningens vandel. En liknande prövning kan aktualiseras vid den efterföljande bedömningen av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas. Det innebär att utlänningens skötsamhet kan komma att bedömas i två närliggande frågor som ska prövas inom ramen för samma process. Prövningen enligt den särskilda lagen tar dock sikte på frågan om utlänningen bör ha ett permanent uppehållstillstånd, medan prövningen enligt utlänningslagen tar sikte på frågan om det finns skäl för att vägra ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Utredningen anser att en sådan ordning är motiverad eftersom prövningarna tjänar olika syften. Liknande situationer kan för övrigt uppstå redan vid tillämpning av dagens lagstiftning. Vidare följer det av direkt tillämpliga bestämmelser i unionsrätten att en utlännings skötsamhet ibland måste bedömas inför ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd, t.ex. ska frågan om uteslutande från internationellt skydd bedömas inför ett beslut om skyddsstatus och därmed inför ett beslut om uppehållstillstånd som skyddsbehövande.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att en utlännings misskötsamhet både kan leda till ett återkallelsebeslut enligt den särskilda lagen och ett beslut om att inte bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. I andra fall kan misskötsamheten leda till ett återkallelsebeslut enligt den särskilda lagen, medan utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd eftersom misskötsamheten inte är av sådan allvarlig karaktär att det finns skäl att vägra uppehållstillstånd. Vid bedömningen är det nämligen inte bara utlänningens misskötsamhet som är av betydelse, utan även den tillståndgrund som det tidsbegränsade uppehållstillståndet avser. Detta eftersom grunderna för att vägra uppehållstillstånd skiljer sig åt. Enligt utredningens mening är den föreslagna ordningen rimlig

utifrån syftet med utredningens förslag och de olika grunder för att vägra uppehållstillstånd som regleras i utlänningslagstiftningen⁴⁹.

7.6 Avgifter för prövning av ansökan om uppehållstillstånd

Vid tillämpning av den särskilda lagen ska frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd regelmässigt aktualiseras ex officio när ett permanent uppehållstillstånd återkallas, dvs. utan att utlänningsbegär det. Viljeyttringen att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd bör betraktas som en ansökan om uppehållstillstånd.

Som utgångspunkt gäller att Migrationsverket, och i förekommande fall utlandsmyndigheterna⁵⁰, ska ta ut en avgift av den som ansöker om uppehålls- och arbetstillstånd. Bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om sådana avgifter i vissa fall finns i 23 kap. 2 a § första stycket utlänningslagen. Enligt 8 kap. 5 § första stycket utlänningsförordningen gäller att avgift ska tas ut för prövning av ansökan om bl.a. uppehålls- och/eller arbetstillstånd, ställning som varaktigt bosatt i Sverige samt anknytning. I det andra stycket stadgas ett antal undantag då avgift inte ska tas ut. Om sökanden inte är undantagen ska en avgift därmed tas ut för prövning av en ansökan om uppehållstillstånd. Frågan är då om det är skäligt att ta ut en sådan avgift vid prövning av om en utlänningskan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd efter att ett permanent uppehållstillstånd har återkallats med stöd av den särskilda lagen.

Som redogjorts för i avsnitt 6.2.5 ska som regel full kostnads- täckning gälla som ekonomiskt mål för myndigheternas verksamhet när avgift tas ut. Med hänsyn till det stora antalet ärenden som kommer att uppstå som en följd av utredningens förslag skulle det visserligen innebära viss kostnadstäckning att enligt gällande bestämmelser ta ut avgifter i ärenden om uppehållstillstånd. Det måste dock beaktas att det inte är fråga om en sedvanlig ansökan, utan i stället en prövning som sker ex officio till följd av att staten inför en ordning där vissa permanenta uppehållstillstånd ska återkallas. Till skillnad mot vad som normalt sett gäller vid prövning av frågan om tidsbegränsat

⁴⁹ Vandelutredningen har i betänkandet SOU 2025:33 föreslagit skärpta och tydligare krav påandel för uppehållstillstånd.

⁵⁰ Förordning (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna.

uppehållstillstånd är det alltså inte fråga om en process som är en följd av den enskildes agerande eller underlåtenhet att agera på ett visst sätt.

Enligt utredningens uppfattning framstår det under sådana förhållanden som oskäligt att ta ut en avgift från berörda utlänningar när frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd prövas i samband med återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen. Utredningen föreslår därför att det införs en undantagsbestämelse i den särskilda lagen med innebörden att de avgifter som regleras i 8 kap. 5 § första stycket utlänningsförordningen inte ska tas ut i ärenden enligt lagen.

7.7 Förlängningsansökningar

Förlängningsärenden som avser ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats i samband med att ett permanent uppehållstillstånd återkallats enligt den särskilda lagen kommer att prövas enligt vid den tidpunkten gällande bestämmelser. Tillståndets giltighetstid kommer att vara beroende av bl.a. på vilken grund tillståndet beviljas. I avsnitt 7.4 har utredningen bedömt att när frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd aktualiseras inom ramen för ett ärende enligt den särskilda lagen ska som regel samtliga krav för att bevilja tillstånd vara uppfyllda. Utredningen har dock föreslagit vissa undantag från denna ordning. Det gäller t.ex. undantag från försörjningskravet vid uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen, liksom undantag från kravet på att unionsföreträdet ska respekteras vid uppehållstillstånd för arbete. Vid en förlängningsansökan ska undantag dock inte kunna göras från de bestämmelser i utlänningslagen som normalt ska tillämpas vid en ansökan om förlängning. Detta följer också av den särskilda lagen.

Det ska dock som redogjorts för noteras att det i SOU 2025:95 har föreslagits att det även i förlängningsärenden ska uppställas ett försörjningskrav vid uppehållstillstånd på grund av anknytning. Innebörden av den särskilda lagen är dock den som beskrivs ovan, dvs. prövningen i förlängningsärenden ska ta sin utgångspunkt i de bestämmelser i utlänningslagen som gäller när förlängningsärendet prövas. Vid ett eventuellt införande av ett försörjningskrav i ärenden om förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning kommer det kravet alltså även att vara tillämpligt i ärenden om förläng-

ning av ett uppehållstillstånd som beviljats inom ramen för ett ärende enligt den särskilda lagen. Sammantaget kommer den särskilda lagen endast att tillämpas när frågan om uppehållstillstånd prövas i samband med återkallelse av permanent uppehållstillstånd enligt lagen.

En utlänning som har beviljats ställning som varaktig bosatt i Sverige eller har en giltig statusförklaring har i princip rätt till uppehållstillstånd vid en förlängningssituation så länge ställningen eller statusen inte återkallas. Utlänningar som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd kommer även i fortsättningen att ha möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap enligt de bestämmelser som gäller när prövningen görs⁵¹ (se avsnitt 8.1).

7.8 Utvisning och tidsfrist för frivillig avresa

7.8.1 Utvisning

När ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt den särskilda lagen ska Migrationsverket göra en prövning av om utlänningen i stället kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i utlänningslagen eller utlänningsförordningen⁵². Det är således ett flertal grunder för uppehållstillstånd som kan aktualiseras, bl.a. ställning som varaktigt bosatt i Sverige, uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller på grund av anknytning. Som redogjorts för föreslås dessutom ett antal undantag från vissa bestämmelser, exempelvis ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna beviljas inifrån landet. Därtill ska precis som i dag Sveriges internationella åtaganden respekteras. För de utlänningar som berörs kommer det därmed rent allmänt att finnas relativt goda förutsättningar att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om det däremot saknas grund för att bevilja ett tidsbegränsat tillstånd, eller i vissa fall finns skäl att vägra sådant tillstånd, är utgångspunkten att utlänningen inte längre har rätt att vistas i landet och därmed ska utvisas. I undantagsfall kan ett beslut att neka uppehållstillstånd och utvisa en utlänning anses strida mot ett svenskt konventionsåtagande. I sådana fall kan det bli aktuellt att ändå bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, t.ex. med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 6 § utlänningslagen. Vid en sådan prövning ska utlänningsen

⁵¹ Se lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap samt jfr t.ex. SOU 2025:1 och SOU 2025:31.

⁵² Som redogjorts för kan även frågan om härledd uppehållsrätt aktualiseras i detta skede.

personliga förhållanden, såsom hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet beaktas⁵³. Hur lång vistelse en utlänning haft i Sverige kommer därmed inte att ensamt vara avgörande. Utrymmet för att landa i slutsatsen att det finns synnerligen ömmande omständigheter är som redan konstaterats mycket begränsat.

I sammanhanget bör noteras att staten har ett inte obetydligt utrymme att inskränka t.ex. rätten till respekt för enskildas privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen⁵⁴, men det krävs att staten uppnår en rättvis balans mellan den enskildes rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv å ena sidan och samhällets intressen å den andra sidan. Ett utvisningsbeslut kräver att det har gjorts en individuell bedömning av utlänningens förutsättningar att få stanna i landet. Ett utvisningsbeslut enligt utlänningslagen måste därför som regel anses respektera Sveriges internationella åtaganden.

Som framgått innebär inte varje inskränkning av enskildas fri- och rättigheter enligt Europakonventionen eller barnkonventionen⁵⁵ en konventionskränkning. Av Europadomstolens praxis följer att staten har ett förhållandevis stort utrymme att reglera utlänningars inresa och vistelse i landet. I ärenden som omfattas av den särskilda lagen ska bl.a. den enskildes intresse av att kunna fortsätta sin vistelse i Sverige vägas mot statens intressen av att genomföra det aktuella förslaget, som är en del i en större omläggning av migrationslagstiftningen. Denna omläggning syftar till att bryta och vända den nuvarande utvecklingen med ett växande utanförskap som den tidigare stora asylinvandringen i kombination med bristande integration har bidragit till. Skydd för den som flyr en konflikt eller kris ska erbjudas tillfälligt och därefter leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring. Statens intresse av att övergå till en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för vissa grupper bör således väga tungt vid bedömningen av om en inskränkning i respekten för en enskilds privat- eller familjeliv kan anses proportionerlig. Detta särskilt som den föreslagna ordningen innebär en nyanserad individuell bedömning i varje enskilt fall där berörda utlänningar ges rimliga förutsättningar att antingen förvärva svenskt medborgarskap eller beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

⁵³ Prop. 2004/05:170 s. 280 f.

⁵⁴ Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁵⁵ FN:s konvention om barnets rättigheter.

Att det finns förutsättningar att fatta ett utvisningsbeslut när en utlänning saknar uppehållstillstånd i landet följer av 8 kap. 6 § utlänningslagen och behöver inte förtydligas i den särskilda lagen. Förtydligande bestämmelser behövs inte heller beträffande sådana frågor som normalt aktualiseras vid ett beslut om utvisning enligt utlänningslagen, t.ex. frågan om tidsfrist för frivillig avresa. Utredningen har dock gjort vissa överväganden i denna fråga (se nedan), även om det inte föranlett några förslag på författningsändringar.

7.8.2 Tidsfrist för frivillig avresa

Det är viktigt att det ingrepp i respekten för enskildas fri- och rättigheter som tillämpningen av den särskilda lagen normalt sett innebär i allra möjligaste mån begränsas. Det är alltså angeläget att utredningens förslag utformas på ett sätt som motverkar orimliga konsekvenser för de utlänningar som berörs. En sådan konsekvens skulle kunna vara att en utlänning som varit bosatt i Sverige under en längre tid abrupt tvingas lämna landet och inte ges rimliga förutsättningar att kunna avsluta sina engagemang i Sverige och att förbereda sig inför återkomsten till hemlandet. Ett återvändande kan även innebära psykiska påfrestningar samt vara förenat med olika praktiska hinder, t.ex. att ordna resehandlingar⁵⁶.

För att motverka orimliga konsekvenser i detta avseende har utredningen övervägt om bestämmelserna om frivillig avresa i 8 kap. 21 § utlänningslagen behöver kompletteras eller om de skulle kunna tillämpas på ett sätt som tillgodoser enskildas behov av att förbereda sig inför återkomsten till hemlandet.

Ett alternativ som utredningen har övervägt är att införa särskilda bestämmelser som endast gäller de grupper som omfattas av den särskilda lagen. Sådana bestämmelser skulle kunna reglera att en utlänning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet skulle kunna ges möjlighet att stanna i Sverige under en viss period.

I sammanhanget kan noteras att det i 21 kap. utlänningslagen finns regler om tillfälligt skydd enligt det s.k. massflyktsdirektivet⁵⁷. Enligt artikel 1 i direktivet syftar detta bl.a. till att ge tillfälligt skydd

⁵⁶ Prop. 2001/02:185 s. 67.

⁵⁷ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

vid massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land vilka inte kan återvända till sitt ursprungsland. Av artikel 21.1 följer att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att möjliggöra ett frivilligt återvändande för personer som beviljats tillfälligt skydd eller vars tillfälliga skydd har upphört. Enligt 21 kap. 6 § andra stycket kan *ett uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd* med en tillståndstid om högst två år beviljas om ett program för att förbereda att utlännings återvänder självant har inletts när ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd upphör.

Det kan argumenteras för att motsvarande reglering borde införas för de som behöver lämna Sverige efter tillämpning av den särskilda lagen. Bestämmelserna om tillfälligt skydd bygger dock på unionsrätten, medan förslaget om att återkalla vissa permanenta uppehållstillstånd handlar om att frånga svensk lagstiftning rörande en rent nationell angelägenhet där förslaget respekterar såväl EU-rätten som Sveriges övriga internationella åtaganden. Vidare framstår det varken som ändamålsenligt eller lämpligt att införa regler som får till följd att vissa utlännings behöver återvända till sitt hemland men samtidigt ges tillstånd att vistas i Sverige ytterligare en tid. Utgångspunkten bör därför i stället vara att gällande regler om frivillig avresa tillämpas i de fall det bedöms nödvändigt att utlännings vidtar vissa åtgärder innan han eller hon behöver återvända till sitt hemland.

Frågan är då om dessa bestämmelser möjliggör rimliga tidsfrister för frivillig avresa i de ärenden som omfattas av den särskilda lagen. Bestämmelserna om frivillig avresa i 8 kap. 21 § utlänningslagen motsvarar tidigare gällande 8 kap. 18 a §, med anpassningar utifrån att reglerna om utvisning på grund av brott placerats i ett eget kapitel. Paragrafen infördes för att genomföra artikel 7 i återvändandedirektivet⁵⁸. Av 8 kap. 21 § första stycket framgår, såvitt här är relevant, att ett beslut om utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlännings frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till fyra veckor, men en längre tidsfrist får bestämmas om det finns särskilda skäl. I andra stycket regleras att en sådan tidsfrist i vissa fall inte ska meddelas, bl.a. om det finns en risk för att utlännings avviker eller utgör en risk för allmän ordning och säkerhet. Dessa två undantagssitua-

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

tioner torde kunna aktualiseras vid utvisning av en utlänning som omfattas av den särskilda lagen. I de fallen är det enligt utredningens mening också rimligt att en tidsfrist för frivillig avresa inte meddelas. Utredningen konstaterar att övriga undantag i andra stycket inte kommer att aktualiseras för den som bor i Sverige med ett permanent uppehållstillstånd.

I samband med genomförandet av återvändandedirektivet angav den dåvarande regeringen att en medlemsstat enligt artikel 7.2 i direktivet ska förlänga tidsfristen för frivillig avresa med en lämplig tid när så är nödvändigt. Vid bedömningen ska omständigheterna i det enskilda fallet beaktas, t.ex. vistelsens längd, förekomsten av skolbarn eller av andra familjeband och sociala band. Det bedömdes att en bestämmelse om förlängning av tidsfristen för frivillig avresa borde tas in i utlänningslagen för att uppfylla direktivets krav. Vidare ansågs att förlängning av tidsfristen skulle kunna ske om det finns särskilda skäl. Inom begreppet särskilda skäl ryms både omständigheter som särskilt anges i direktivet och andra situationer där en förlängning av tidsfristen kan behövas, t.ex. om beslutet om utvisning inhiberas av något skäl⁵⁹.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det redan med dagens regler är möjligt att förlänga tidsfristen för frivillig avresa utifrån sådana omständigheter som typiskt sett kan tänkas aktualiseras när ett beslut om utvisning fattas i samband med att ett permanent uppehållstillstånd återkallas med stöd av den särskilda lagen. Att Migrationsverket för närvarande sällan bestämmer en tidsfrist för frivillig avresa som överstiger fyra veckor saknar betydelse för denna slutsats. Vad som är en lämplig tidsfrist för frivillig avresa är i första hand en fråga för Migrationsverket att bedöma utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I sammanhanget kan noteras att varken artikel 7.2 i återvändandedirektivet eller 8 kap. 21 § utlänningslagen uppställer någon bortre gräns för vad som kan anses utgöra "en lämplig tid".

Däremot utgör kravet på särskilda skäl, och de exempel som angetts ovan, en tydlig indikation på att en förlängning inte bör pågå längre än nödvändigt och alltså inte tills vidare. Syftet med den förlängda tidsfristen är inte att utlänningen inifrån Sverige ska kunna vidta varje åtgärd som beslutet om utvisning kan tänkas ge upphov

⁵⁹ Prop. 2011/12:60 s. 33–34 och 88.

till, utan att motverka orimliga konsekvenser som kan tänkas uppstå som en följd av utvisningsbeslutet.

Utredningens förslag kan tänkas leda till situationer där en utlänning behöver avyttra eller säga upp en bostad eller avsluta en pågående skoltermin eller liknande. I sådana situationer bör det normalt kunna bestämmas en tidsfrist för frivillig avresa som uppgår till ett fåtal månader. Detta för att utlänningen ska kunna fullgöra nödvändiga åtaganden i nämnda avseenden. Detsamma gäller i fråga om den som inför återkomsten till hemlandet behöver ordna med bostad eller skolgång eller i övrigt behöver vidta rimliga åtgärder för att kunna återvända dit. I fall som rör barn kan beaktandet av barnets bästa leda till att en längre tidsfrist ska meddelas⁶⁰.

7.9 Överklagande

Migrationsverkets beslut enligt den särskilda lagen får som utgångspunkt anses påverka enskildas situation på ett betydligt sätt. Enligt utredningens mening bör Migrationsverkets beslut enligt den särskilda lagen därför få överklagas till en migrationsdomstol. Att beslut enligt den särskilda lagen ska få överklagas på detta sätt framstår ur ett rättssäkerhetsperspektiv som den enda rimliga lösningen. Det föreslås därför att det i den särskilda lagen införs en bestämmelse med innebörden att Migrationsverkets beslut enligt lagen får överklagas. Att en migrationsdomstols beslut som rör frågor enligt den särskilda lagen kommer att få överklagas till Migrationsöverdomstolen kommer att följa av den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 9 § utlänningslagen och behöver således inte regleras särskilt. I sammanhanget kan framhållas att de frågor om svenskt medborgarskap och tidsbegränsat uppehållstillstånd som aktualiseras som en följd av förslagen ska prövas enligt bestämmelserna i lagen om svenskt medborgarskap respektive utlänningslagen. Bestämmelsen om överklagande av Migrationsverkets beslut enligt den särskilda lagen avser därmed endast beslut om återkallelse av permanent uppehållstillstånd. I övriga frågor gäller bestämmelserna om överklagande i respektive lag.

⁶⁰ Jfr prop. 2011/12:60 s. 88.

8 Följdfrågor

8.1 Föresättningar för att beviljas svenskt medborgarskap efter återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd

Enligt nuvarande ordning är en grundläggande föresättning för förvärv av svenskt medborgarskap genom såväl anmälan som naturalisation att utlänningen är nordisk medborgare eller har permanent uppehållstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus i Sverige. Utredningen föreslår att det ska införas en särskild lag som innebär att permanenta uppehållstillstånd ska återkallas för vissa utlänningar och att tidsbegränsade uppehållstillstånd i stället ska beviljas, om föresättningarna för detta är uppfyllda. Även de utlänningar vars permanenta uppehållstillstånd ersätts med ett tidsbegränsat sådant ska dock ha möjlighet att i förlängningen förvärva svenskt medborgarskap. Frågan är om förslagen medför ett behov av ändringar i lagen om svenskt medborgarskap¹.

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2025:31 föreslagit att de utlänningar som berörs av förslaget om utmönstring av permanent uppehållstillstånd i fortsättningen ska kunna förvärva svenskt medborgarskap om de har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, förutsatt att även övriga krav är uppfyllda. Enligt utredningen bör motsvarande krav ställas på den vars permanenta uppehållstillstånd återkallas med stöd av den särskilda lagen och som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon av de grunder som berörs av utmönstringen som föreslås i delbetänkandet. Det rör sig därmed om tillståndsgrunder där det inte kommer vara möjligt att på nytt beviljas permanent uppehållstillstånd.

Har en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd, vars permanenta uppehållstillstånd återkallats med stöd av den särskilda lagen,

¹ Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

haft hemvist i Sverige sedan tio år ska detta därmed likställas med permanent uppehållstillstånd. Den hemvistid utlänningen haft innan det permanenta uppehållstillståndet återkallades ska enligt gällande praxis i medborgarskapsärenden givetvis tillgodoräknas. Detsamma gäller hemvistid som utlänningen, i förekommande fall, haft innan permanent uppehållstillstånd beviljades. Om utlänningen saknar möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd och har haft hemvist här i landet sedan tio år ska därmed ingen prövning av om utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd göras. Det saknas till följd av att befintliga permanenta uppehållstillstånd ska återkallas för vissa utlännningar därmed behov av ändringar i lagen om svenskt medborgarskap.

Det kan i vissa fall uppstå situationer då ett permanent uppehållstillstånd återkallas och ett tidsbegränsat tillstånd beviljas på någon av de grunder som även i fortsättningen kan leda till att permanent uppehållstillstånd beviljas. En utlänning som efter att det permanenta uppehållstillståndet har återkallats t.ex. beviljas uppehållstillstånd för arbete med stöd av utlänningslagen² kommer därmed ha möjlighet att senare beviljas permanent uppehållstillstånd om förutsättningarna för detta är uppfyllda. De grunder för uppehållstillstånd som kan aktualiseras i dessa fall får betraktas som svaga tillståndsgrunder³. Utredningen anser därför att det är rimligt att det för sådana utlännningar som huvudregel ska krävas permanent uppehållstillstånd för att svenskt medborgarskap ska förvärfvas. En sådan ordning är förenlig med medborgarskapskonventionen⁴. Det innebär att 20 § första stycket andra meningen i lagen om svenskt medborgarskap⁵ inte gäller sådana utlännningar som, efter att ha beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, på nytt kommer att ha möjlighet att beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

8.2 Studiehjälp och studiemedel

Studiestöd i form av studiehjälp och studiemedel får som utgångspunkt lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd samt

² Utlänningslag (2005:716).

³ Jfr MIG 2013:13 och MIG 2019:23.

⁴ 1997 års Europeiska konvention om medborgarskap.

⁵ Enligt den lydelse som föreslås i delbetänkandet SOU 2025:31.

har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här (2 kap. 4 § och 3 kap. 4 § studiestödslagen⁶). I samband med övergången till en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl.⁷ infördes bestämmelser med innebörden att studiehjälp och studiemedel ska få lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen. Frågan är om förslaget att permanenta uppehållstillstånd ska återkallas för vissa utlänningar, och att dessa ska ersättas med tidsbegränsade sådana, medför ett behov av ändringar i studiestödslagen.

Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa tillståndskategorier, bl.a. skyddsbehövande, samt har lämnat förslag som möjliggör att utlänningar som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon av de grunder som berörs kan ha rätt till studiehjälp och studiemedel. Nuvarande bestämmelser i studiestödslagen samt de ändringar som föreslås i delbetänkandet innebär därmed att de utlänningar som berörs av utmönstringen även i fortsättningen kommer att ha möjlighet att ansöka om och kunna få rätt till studiestöd, även om de inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd. Det ska även noteras att utlänningar med ställning som varaktigt bosatt, när permanent uppehållstillstånd utmönstras, fortsatt jämföras med svenska medborgare i fråga om rätten till studiestöd vid studier i Sverige (1 kap. 6 § studiestödslagen). Detsamma kommer att gälla den som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som varaktigt bosatt i Sverige utifrån utredningens förslag om att befintliga permanenta uppehållstillstånd ska återkallas för vissa utlänningar.

Som framgår av avsnitt 7.2 föreslås att tidsbegränsade uppehållstillstånd, efter att ett permanent uppehållstillstånd har återkallats med stöd av den särskilda lagen, i första hand ska beviljas med stöd av befintliga bestämmelser i utlänningslagen. De utlänningar som, när ett permanent uppehållstillstånd återkallats, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon av de grunder som berörs av utmönstringen, kommer därmed även i fortsättningen ha möjlighet att ansöka

⁶ Studiestödslag (1999:1395).

⁷ Prop. 2020/21:191.

om och få rätt till studiehjälp samt studiemedel⁸. Den som beviljas ställning som varaktigt bosatt kommer även fortsatt att jämföras med svenska medborgare i fråga om rätten till studiestöd för utbildning. Några ändringar i studiestödslagen behövs därför inte i detta avseende.

Det förhåller sig dock på ett annat sätt för de utlänningar som när ett permanent uppehållstillstånd har återkallats beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon grund som möjliggör att ett permanent uppehållstillstånd beviljas på nytt. Enligt gällande bestämmelser kan sådana utlänningar som utgångspunkt inte beviljas studiehjälp och studiemedel. Syftet med sådana grunder för uppehållstillstånd, t.ex. för arbete, är ett annat än att bedriva studier i Sverige och det kan enligt utredningens mening inte anses oskäligt att dessa inte har rätt till studiehjälp och studiemedel. Utifrån föreslagen ordning kan möjligheten att få studiestöd därmed inträda först när ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller permanent uppehållstillstånd beviljas. För att i eventuella undantagsfall undvika oskäliga konsekvenser för sådana utlänningar som när den särskilda lagen träder i kraft bedriver studiestödsberättigande studier bör det dock vara möjligt att fortsatt ha rätt till studiestöd.

Av 2 kap. 4 § fjärde stycket respektive 3 kap. 4 § fjärde stycket i studiestödslagen följer att studiehjälp och studiemedel, om det finns särskilda skäl, även kan lämnas till utlänningar som inte uppfyller kravet på permanent uppehållstillstånd. Denna möjlighet att bevilja studiehjälp och studiemedel för att undvika oskäliga konsekvenser bör enligt utredningens mening kunna tillämpas på utlänningar som påbörjat studiestödsberättigande studier före den särskilda lagens ikraftträdande. Utredningen anser dock att det inte framstår som nödvändigt att avseende berörda utlänningar göra en prövning av om det finns särskilda skäl att lämna studiehjälp och studiemedel.

Utredningen anser i stället att det i fjärde stycket i respektive paragraf bör införas en bestämmelse med innebörden att studiehjälp och studiemedel kan lämnas till utlänningar som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon av de grunder, t.ex. uppehållstillstånd för arbete, som möjliggör att permanent uppehållstillstånd kan beviljas på nytt. Det ska dock krävas att studierna påbörjats innan den särskilda lagen träder i kraft. Övriga förutsättningar för att beviljas studiehjälp och studiemedel ska givetvis vara uppfyllda. Föreslagen ordning

⁸ Enligt den lydelse som föreslås i delbetänkandet SOU 2025:31.

möjliggör fortsatt att studiehjälp och studiemedel kan lämnas om det finns särskilda skäl.

Med hänsyn till vilka tillståndsgrunder som kan aktualiseras och att de utlänningar som t.ex. beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete vistas i Sverige i annat syfte än att studera kan det antas att det rör sig om ytterst få utlänningar som kan komma i fråga för det undantag som föreslås. Denna ordning utgör i enskilda undantagsfall dock ett skydd mot oskäligen konsekvenser till följd av att ett permanent uppehållstillstånd återkallas. Sådana utlänningar som inte bedriver studier när den särskilda lagen träder i kraft och som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon av de grunder som möjliggör att ett permanent uppehållstillstånd beviljas kommer dock inte att omfattas av det undantag som föreslås. Rätt till studiehjälp och studiemedel kan då inträda först när utlänningen beviljas ett permanent uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

8.3 Avregistrering från folkbokföringen och bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner

8.3.1 Avregistrering från folkbokföringen

Den som är bosatt i Sverige i folkbokföringslagens⁹ mening har rätt till en rad förmåner. Det gäller t.ex. vård enligt hälso- och sjukvårdslagen¹⁰ eftersom regionerna ansvarar för att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom regionen (8 kap. 1 §). Regionerna ska enligt tandvårdslagen¹¹ erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom regionen (5 §). Även skollagen¹² använder folkbokföringen som definition för bosättning (29 kap. 2 §). Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt och rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (7 kap. 2 och 3 §§).

I de fall Migrationsverket återkallar ett permanent uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen och det saknas förutsättningar att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är utgångspunkten att ett beslut om utvisning och tidsfrist för frivillig avresa ska fattas.

⁹ Folkbokföringslag (1991:481).

¹⁰ Hälso- och sjukvårdslag (2017:30).

¹¹ Tandvårdslag (1985:125).

¹² Skollag (2010:800).

I de fall ett uppehållstillstånd återkallas och utlänningen behöver lämna landet kan det precis som i dag uppstå situationer där frågan om avregistrering från folkbokföringen aktualiseras före utlänningens flytt till hemlandet. Frågan om en utlänning ska avregistreras från folkbokföringen när han eller hon saknar uppehållstillstånd är alltså inte någon ny frågeställning som uppstår till följd av utredningens förslag. En annan sak är att antalet situationer där Migrationsverket bestämmer en längre tidsfrist för frivillig avresa kan komma att öka som en konsekvens av förslagen och därmed kommer eventuellt även frågan om avregistrering före utlänningens flytt till hemlandet att aktualiseras i fler fall än i dag.

Som har redogjorts för i avsnitt 7.8.2 kommer Migrationsverket med stöd av gällande bestämmelser i utlänningslagen kunna förlänga tidsfristen för frivillig avresa i syfte att ge berörda utlänningar rimliga förutsättningar att avsluta vistelsen i Sverige och förbereda sig för att återvända till hemlandet. Mot bakgrund av detta har utredningen övervägt om nuvarande regler i folkbokföringslagen är tillräckliga för att möjliggöra fortsatt folkbokföring för de individer som berörs av utredningens förslag och som får ett beslut om utvisning och en tidsfrist för frivillig avresa.

När en person inte längre är att anse som bosatt i Sverige ska han eller hon avregistreras från folkbokföringen som utflyttad (20 § första stycket folkbokföringslagen). En person anses inte längre bosatt i Sverige om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i utlandet under minst ett år, eller regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både i Sverige och i utlandet och med hänsyn till samtliga omständigheter har sin egentliga hemvist i utlandet. Om en utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige saknar sådant tillstånd ska det särskilt beaktas vid bedömningen av om personen kan anses bosatt i Sverige eller inte. Omständigheten ska särskilt beaktas både när det gäller frågan om personen kan antas komma att regelmässigt tillbringa dygnsvilan i utlandet under minst ett år, och vid bedömningen av egentlig hemvist i de fall personen har dubbel bosättning (20 § tredje stycket).

Det innebär dock inte att en person som saknar uppehållstillstånd med automatik kan avregistreras från folkbokföringen. Det kan finnas andra omständigheter som, trots avsaknad av uppehållstillstånd, innebär att en person fortfarande anses bosatt i Sverige. En tidigare regering har med anledning av detta bedömt att det inte

bör införas några bestämmelser som innebär att en person som har haft uppehållstillstånd automatiskt ska avregistreras från folkbokföringen på grund av att han eller hon inte längre har tillstånd att uppehålla sig i landet. En bedömning måste ske med beaktande av övriga omständigheter i det enskilda fallet. Det kan i många fall finnas omständigheter som gör att en person som inte längre har uppehållstillstånd ändå kan anses bosatt i landet. I förarbetena anges att ett exempel på när avsaknaden av ett uppehållstillstånd kan få stor betydelse är när Skatteverket får information om att en utlänning inte har ansökt om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och verket vid den efterföljande bosättningskontrollen inte får kontakt med personen i fråga. Då bör det finnas tillräckliga skäl för avregistrering utan att någon ytterligare utredning behöver göras¹³.

I de eventuella situationer där utredningens förslag leder till att frågan om avregistrering aktualiseras före utlänningens flytt till hemlandet får det på samma sätt som i dag göras en helhetsbedömning av om förutsättningarna för avregistrering är uppfyllda. Vid denna prövning kommer det på samma sätt som i dag att kunna beaktas att utlänningen får vistas i Sverige under tidsfristen för frivillig avresa och att bestämmelserna i folkbokföringslagen medger att en utlänning som saknar uppehållstillstånd ändå i många fall, beroende på omständigheterna, kan anses bosatt här under tidsfristen för frivillig avresa. När utlänningen under tidsfristen för frivillig avresa flyttar till hemlandet upphör han eller hon att vara folkbokförd utresedagen eller om flyttningen anmäls senare den dag anmälan kom in (36 § andra stycket folkbokföringslagen). I de fall en person har flyttat till utlandet utan att anmäla detta upphör folkbokföringen den dag Skatteverket fattar beslut om att avregistrera personen från folkbokföringen (35 § andra stycket folkbokföringslagen).

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att nuvarande regler i folkbokföringslagen är tillräckliga för att möjliggöra fortsatt folkbokföring för de individer som berörs av utredningens förslag och som får beslut om utvisning och en tidsfrist för frivillig avresa.

¹³ Prop. 2012/13:120 s. 55 f. och 155.

8.3.2 Bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner

När det gäller tillgång till förmåner på socialförsäkringsområdet gäller ett annat bosättningsbegrepp än det som finns i folkbokföringslagen. Enligt socialförsäkringsbalken anses en person vara bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist i landet. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här längre tid än ett år ska som regel anses vara bosatt i landet (5 kap. 2 § och 3 § socialförsäkringsbalken). En person som anses vara bosatt i Sverige enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken är försäkrad för bosättningsbaserade förmåner, t.ex. föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå, barnbidrag, underhållsstöd, garantipension och bostadsbidrag. För att omfattas av socialförsäkringsskyddet ska den enskilde dessutom uppfylla de särskilda villkoren i 5 kap. socialförsäkringsbalken. Ett sådant villkor är att den enskilde har uppehållstillstånd (5 kap. 12 §). En förlust av ett uppehållstillstånd medför som regel att den försäkrade inte har rätt till bosättningsbaserade förmåner¹⁴.

Av 5 kap. 12 § andra stycket socialförsäkringsbalken framgår dock att till den som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bosättningsbaserade förmåner lämnas utan hinder av att tillståndet har upphört att gälla, om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan det tidigare tillståndet har upphört att gälla och ansökan avser ett fortsatt tillstånd på samma grund eller på en sådan annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 b, 5 b kap. 15 § andra stycket 3 eller 6 a kap. 4 § andra stycket 10 utlänningslagen kan beviljas efter inresan eller ett nytt tillstånd med stöd av någon bestämmelse i gymnasielagen¹⁵. Om ansökan avslås får förmåner lämnas till dess att utlänningsens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen har löpt ut.

Enligt utredningens mening är det rimligt att rätten till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som regel upphör när ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt den särskilda lagen och det saknas grund för att bevilja utlänningsen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Utredningen bedömer således att det saknas skäl att föreslå någon ändring av villkoret på uppehållstillstånd i 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken, vilket redan i dag innebär att i de fall Migra-

¹⁴ HFD 2016 ref. 43.

¹⁵ Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

tionsverket återkallar ett permanent uppehållstillstånd och beslutar att utvisa personen är utgångspunkten att rätten till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner upphör när beslutet vinner laga kraft.

8.4 Vissa författningar där begreppet permanent uppehållstillstånd förekommer

I delbetänkandet SOU 2025:31 bedömer utredningen att utmönstringen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper inte aktualiserar något behov av ändringar i vissa författningar där begreppet permanent uppehållstillstånd förekommer. Motsvarande överväganden gör sig gällande även i fråga om förslagen i detta betänkande. Det bedöms således inte heller nu finnas något behov av att föreslå några ändringar i olika författningar där begreppet permanent uppehållstillstånd förekommer (se utredningens resonemang i avsnitt 8.7.3 i delbetänkandet).

8.5 Behovet av informationsinsatser

Utredningens förslag kommer att beröra ett stort antal utlänningar som är bosatta här i landet och avser frågor som har stor betydelse för den enskilde. Det finns enligt utredningen därför skäl att överväga om det finns ett behov av särskilda informationsinsatser som går utöver de som normalt sker vid regelförändringar, och i så fall hur dessa lämpligen bör utformas.

Inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten ska myndigheterna hjälpa enskilda med sådant som rör myndighetens verksamhet. Av 6 § andra stycket förvaltningslagen¹⁶ följer att myndigheterna ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen och den ska utan onödigt dröjsmål ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp samt myndighetens verksamhet. Det gäller såväl den som är part i ett ärende som medborgare i allmänhet¹⁷. I 7 § anges att myndigheterna ska vara tillgängliga för medborgarna. Enligt 6 § myndig-

¹⁶ Förvaltningslag (2017:900).

¹⁷ Prop. 1985/86:80 s. 59.

hetsförordningen¹⁸ ska myndigheterna även tillhandahålla information om myndighetens verksamhet.

Myndigheter kan av regeringen i form av regleringsbrev eller särskilda uppdrag åläggas att genom informationsinsatser lämna information till allmänheten i olika frågor. Migrationsverket har för närvarande i uppdrag att intensifiera sitt arbete med informationsinsatser för att uppmuntra till frivillig återvandring¹⁹. Dessa informationsinsatser har i första hand riktats mot kommunerna för att dessa ska kunna förmedla information. Därutöver finns bl.a. en informationsfilm, en broschyr samt information på myndighetens externa webbplats²⁰.

I förarbetena till den s.k. gymnasielagen²¹, som ställde vissa krav på den enskilde för att tillvarata sin rätt, lyfte ett flertal remissinstanser att lagförslaget var komplext och pekade på vikten av information till enskilda och andra berörda aktörer. Den dåvarande regeringen ansåg dock att bl.a. Migrationsverkets allmänna serviceskyldighet och att nya lagförslag som regel publiceras på myndighetens hemsida var tillräckliga informationsåtgärder²². En liknande fråga aktualiserades i samband med Förenade kungarikets utträde ur EU. För medborgare i Förenade kungariket som var bosatta och arbetade i Sverige med stöd av unionsrätten krävdes för fortsatt laglig vistelse här i landet att de berörda personerna inom föreskriven tid ansökte om och beviljades uppehållsstatus²³. I artikel 37 i utträdesavtalet angavs uttryckligen att medlemsstaterna samt Förenade kungariket skulle sprida information om rättigheter och skyldigheter för personer som omfattas av utträdesavtalet, särskilt genom informationskampanjer i nationella och lokala medier samt i andra kommunikationskanaler²⁴.

Att ett permanent uppehållstillstånd som utgångspunkt ska återkallas enligt utredningens förslag innebär visserligen inte i sig att utlänningens rätt att vistas här i landet upphör. För de utlänningar som när det permanenta uppehållstillståndet återkallas saknar grund för uppehållstillstånd eller nekas uppehållstillstånd av andra skäl, t.ex. bristande vandel, kommer dock förslagen som huvudregel att

¹⁸ Myndighetsförordning (2007:515).

¹⁹ Regeringens beslut den 19 december 2024 (Ju2024/00000, Ju2024:00445, JU2024/00122 m.fl.).

²⁰ Migrationsverkets årsredovisning för 2024.

²¹ Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

²² Prop. 2016/17:133 s. 33 f.

²³ Se prop. 2019/20:178.

²⁴ Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 31.1 2020).

innebära att rätten att vistas i Sverige upphör. Av utredningens direktiv följer även att berörda utlänningar ska förmås att vilja bli svenska medborgare. Utredningen har därför föreslagit att den som vill bli svensk medborgare, inom en viss angiven tidsfrist, ska lämna in en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap. Det krävs därmed att den enskilde på egen hand agerar för att tillvarata sina rättigheter. Om en ansökan eller anmälan lämnas inom föreskriven tid får återkallelse inte ske förrän ett eventuellt beslut om avslag i medborgarskapsärendet fått laga kraft.

Att permanenta uppehållstillstånd som utgångspunkt ska ändras berör ett stort antal utlänningar som är bosatta här i landet och avser frågor som har en avsevärd betydelse för den enskilde. Det måste även beaktas att förslagen har en retroaktiv verkan och att berörda utlänningars rätt att vistas här i landet kommer att vara avhängig att det finns en grund för fortsatt uppehållstillstånd vid varje förlängningssituation eller att svenskt medborgarskap förvärvas. Utredningen anser att förslagen som lämnas medför att det finns ett behov av informationsinsatser, som på ett betydande sätt går utöver de som normalt sker vid regelförändringar. På vilket sätt den nödvändiga informationen ska lämnas bör utredningen inte uttala sig om. Det bedöms i stället lämpligt att Migrationsverket avgör vilka informationsinsatser som krävs för att tillgodose berörda utlänningars behov av information kring de förslag som lämnas.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2027.
--

Utredningen föreslår att det införs en lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar (den särskilda lagen). Vidare föreslås mindre ändringar i vissa befintliga författningar. Det finns normalt anledning att låta ny lagstiftning träda i kraft så snart som möjligt. Vid bestämmande av tidpunkt för ikraftträdandet av den särskilda lagen måste samtidigt beaktas att den kommer att medföra en betydande påverkan på Migrationsverkets verksamhet. Även för domstolarna kommer den särskilda lagen att få betydande konsekvenser. Det ska även beaktas att förslagen har retroaktiv verkan och att berörda utlänningar som uppfyller förutsättningarna för svenskt medborgarskap ska ges realistiska möjligheter att initiera ett ärende om medborgarskap. Mot bakgrund av detta samt med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, fortsatt beredning inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandling bedöms det rimligt att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2027.

9.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen, om inget annat föreskrivs. Den särskilda lag som utredningen föreslår har en utpräglad retroaktiv verkan, eftersom utgångspunkten enligt lagen är att de permanenta uppehållstillstånd som omfattas av den *ska* återkallas. För att undvika oskäligen konsekvenser i olika avseenden ska undantag från denna ordning kunna göras i vissa specifika situationer som regleras särskilt i lagen. Några ytterligare undantag från huvudregeln om återkallelse ska inte kunna göras. Enligt utredningens mening finns det därför inte något behov av övergångsbestämmelser.

9.3 Den särskilda lagen ska *inte* vara tidsbegränsad

Den särskilda lagen omfattar utlänningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd på sådana tillståndsgrunder som ingick i uppdraget att utmönstra permanent uppehållstillstånd¹ samt utlänningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen² respektive gymnasielagen³. Lagen omfattar även utlänningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt motsvarande äldre upphävida tillståndsgrunder (se avsnitt 3.2). Även anhöriga till ovan nämnda grupper omfattas av den särskilda lagen.

Utredningen har som sagt tidigare föreslagit att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd på asylrelaterade grunder m.fl. ska utmönstras genom författningsändringar som föreslås träda i kraft den 12 juni 2026. Vidare föreslår utredningen nu att den särskilda lagen ska innehålla en bestämmelse som innebär att när Migrationsverket i det enskilda fallet har fattat beslut i frågan om återkallelse, och det beslutet fått laga kraft, ska myndigheten inte på nytt kunna pröva den frågan avseende samma uppehållstillstånd. Det innebär att den föreslagna lagen vid någon framtida tidpunkt inte längre kommer att fylla någon funktion. Det är emellertid inte möjligt att

¹ SOU 2025:31.

² Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

³ Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

förutse vid vilken framtida tidpunkt som bestämmelserna i den särskilda lagen inte längre kan komma att tillämpas. Detta utifrån bl.a. föreliggande handläggningstider i medborgarskapsärenden och Migrationsverkets behov av organisatoriska förändringar som en följd av utredningens förslag. Bedömningen kompliceras ytterligare av att även handläggningstiderna i domstol kommer att variera. Utredningen avstår därför ifrån att föreslå att den särskilda lagens giltighet ska begränsas i tid.

10 Konsekvensanalys

10.1 Inledning

Utredningen ska i enlighet med kommittéförordningen¹ och 6–7 §§ i den numera upphävda förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning² redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Enligt regeringens direktiv ska utredningen lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå utlänningar med permanent uppehållstillstånd att i högre utsträckning vilja bli svenska medborgare. Utredningen ska vidare göra en översyn av under vilka förutsättningar befintliga permanenta uppehållstillstånd ska kunna ändras till tidsbegränsade sådana. Översynen ska omfatta samma grupper som ingick i uppdraget att utmönstra permanenta uppehållstillstånd (SOU 2025:31) samt de som har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen³ och gymnasielagen⁴. Även anhöriga till dessa kategorier omfattas av översynen.

Utredningen ska säkerställa att förslagen som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden samt ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv samt beskriva konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med

¹ Kommittéförordning (1998:1474).

² Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning upphävdes. Samtidigt ändrades 14–15 §§ kommittéförordningen. Enligt övergångsbestämmelserna ska dock den nya förordningen respektive ändringar i kommittéförordningen inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet. Eftersom utredningen tillkallades före ikraftträdandet har konsekvensbeskrivningarna här utformats utifrån den tidigare regleringen.

³ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

⁴ Lag (2017:753) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

barnkonventionen⁵. Utredningen ska vidare beskriva de offentlig-finansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, företag, kommuner och enskilda individer. Utredningen ska också analysera de offentligfinansiella effekterna av förslagen och lämna förslag till finansiering om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader. Utredaren ska slutligen beakta effekterna för Migrationsverket och migrationsdomstolarna och vikten av att myndighetens samt domstolarnas processer ska vara ändamålsenliga, kostnads-effektiva och rättssäkra.

10.2 EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: Vid utformningen av förslagen har internationell rätt, EU-rätten samt regeringsformen genomgående beaktats. Vidare har såväl internationell som nationell praxis vägts in. Det innebär bl.a. att bestämmelserna i Europakonventionen⁶ och barnkonventionen har beaktats samt att förslagen utformats så att de är förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper, bl.a. skyddsbehövande och deras anhöriga. Som ett led i regeringens ambition att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade föreslår utredningen i detta slutbetänkande att de permanenta uppehållstillstånd som omfattas av uppdraget ska återkallas och ersättas med tidsbegränsade sådana, om det finns förutsättningar för det. Utredningen har genomgående redovisat de överväganden som legat till grund för slutsatsen att förslaget i alla delar bedöms förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Det kan framhållas att det inte finns några internationella åtaganden som förpliktigar Sverige att bevilja permanent uppehållstillstånd till skyddsbehövande eller andra utlänningsgrupper som omfattas av upp-

⁵ FN:s konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter (SÖ 1990:20), artikel 1–42 gäller numera som svensk lag; lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁶ Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

draget eller som innebär ett förbud mot att införa lagstiftning som innebär att vissa permanenta uppehållstillstånd återkallas enligt förutsättningar som staten bestämmer. Förslagen innebär att den vars permanenta uppehållstillstånd återkallas, men som uppfyller förutsättningarna för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, kommer att beviljas sådan ställning och ett tidsbegränsat tillstånd som är giltigt i fem år. En sådan ordning är förenlig med bestämmelserna i direktivet om varaktigt bosatta⁷. Utlänningar som är i behov av internationellt skydd kommer att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd som ger skydd mot att avvisas eller utvisas till ett land där de löper risk att utsättas för skyddsgrundande behandling. En sådan ordning är förenlig med bl.a. bestämmelserna i asylprocedurförordningen⁸ och innebär att Sverige även i övrigt uppfyller sina åtaganden beträffande skyddsbehövande. Den som beviljas ett sådant tillstånd kommer också att kunna vara anknytningsperson när det gäller sådan familjeåterförening som följer av familjeåterföreningsdirektivet⁹ respektive sådan anhöriginvandring som följer av bl.a. EU-domstolens praxis.

Den som inte är i behov av internationellt skydd kommer att ges förutsättningar att beviljas uppehållstillstånd på annan grund i enlighet med vad som gäller enligt utlänningslagen¹⁰ respektive utlänningsförordningen¹¹. Den svenska utlänningsrätten kommer alltså även fortsättningsvis att respektera enskildas fri- och rättigheter och utgöra ett skydd mot beslut om utvisning när ett sådant beslut skulle stå i strid med Sveriges internationella åtaganden. Samtidigt innebär förslagen att berörda grupper inte längre kommer att kunna vara anknytningsperson när det gäller viss anhöriginvandring som enbart grundar sig på nationella bestämmelser. Vidare kan anhöriga till personer ur berörda grupper som regel inte utgöra anknytningsperson i ett senare ärende om uppehållstillstånd. Det finns dock inte några internationella bestämmelser som förpliktigar Sverige att möjliggöra anhöriginvandring i dessa fall. Även i dessa delar är utredningens förslag alltså förenliga med såväl EU-rätten som Sveriges internationella

⁷ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

⁹ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

¹⁰ Utlänningslag (2005:716).

¹¹ Utlänningsförordning (2006:97).

förpliktelser i övrigt. Slutligen kan nämnas att berörda utlänningar även fortsatt kommer att kunna förvärva svenskt medborgarskap enligt villkor som är förenliga med Sveriges internationella förpliktelser. Detta utifrån de förslag om ändringar i lagen om svenskt medborgarskap¹² som lämnats i delbetänkandet SOU 2025:31. Utredningens överväganden i fråga om förslagets förenlighet med barnkonventionen redovisas särskilt i avsnitt 10.3.2.

10.3 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Förslaget att berörda permanenta uppehållstillstånd ska återkallas och ersättas med tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det, kommer att medföra negativa konsekvenser för de utlänningar som berörs. Ett återkallat permanent uppehållstillstånd innebär att den trygghet som ett sådant tillstånd innebär försvinner. Den som beviljas ett tidsbegränsat tillstånd kommer att behöva ansöka om förlängning. En permanent vistelse kommer normalt sett att kunna uppnås först vid förvärv av svenskt medborgarskap, alternativt genom att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas på någon grund som möjliggör att permanent uppehållstillstånd senare beviljas. De utlänningar som berörs av förslagen kommer att kunna förvärva svenskt medborgarskap om de bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Rätten att vistas i Sverige upphör normalt sett för den som inte kan eller vill bli svensk medborgare och som saknar grund för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Förslaget bedöms medföra en risk för ökad ohälsa, särskilt för barn.

10.3.1 Återkallelse av permanent uppehållstillstånd

Enskildas hälsa

Vid införandet av en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl. bedömdes det finnas en risk för att det skulle medföra negativa hälsoeffekter

¹² Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

för asylsökande och nyanlända. I det sammanhanget framhölls att det fortfarande skulle vara möjligt att beviljas permanent uppehållstillstånd efter tidigast cirka tre år om vissa krav uppfylls. Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att den möjligheten ska tas bort. Vidare har utrikes födda generellt en ökad risk för bl.a. psykisk ohälsa i jämförelse med personer som är födda i Sverige och även generellt sämre levnadsvillkor¹³.

Utredningen föreslår nu att vissa permanenta uppehållstillstånd ska återkallas och ersättas med tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det. Den som har beviljats ett permanent uppehållstillstånd får som regel antas ha inrättat sig efter detta. När ett sådant tillstånd återkallas utgör det som utgångspunkt således en mycket ingripande åtgärd för den enskilde. Detta eftersom den förutsebarhet och trygghet som ett permanent uppehållstillstånd innebär försvinner. Särskilt ingripande blir förslagen för den som saknar förutsättningar att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd, eftersom utgångspunkten då är att utlänningen måste lämna Sverige. För denna grupp utgör utredningens förslag således en risk för negativa hälsoeffekter. Även för den grupp som i stället beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan det finnas en viss sådan risk. Detta eftersom den fortsatta vistelsen i landet då är avhängig att den aktuella tillståndsgrunden består vid en förlängningssituation. En övergripande konsekvens för individer i denna grupp är att de som regel kommer att behöva uppfylla kraven för svenskt medborgarskap för att på nytt kunna uppnå den förutsebarhet och trygghet som deras nuvarande permanenta uppehållstillstånd medför.

Det bör noteras att den som beviljas ett tidsbegränsat tillstånd på grund av t.ex. arbete åter kan beviljas permanent uppehållstillstånd efter viss tid. Det kan diskuteras huruvida det är rimligt att återkalla ett permanent uppehållstillstånd för en person som i framtiden åter har möjlighet att beviljas sådant tillstånd. Detta är dock en naturlig konsekvens av att det inte ingår i utredningens uppdrag att se över och föreslå ändringar beträffande möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av t.ex. arbete. Det kan i sammanhanget framhållas att de flesta individer som omfattas av utredningens förslag har haft permanent uppehållstillstånd i mer än fem år. De har därmed möjlighet att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige, om de kan försörja sig och sin familj på egen hand

¹³ Se bl.a. prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 13, s. 20 f.

och även uppfyller övriga krav för sådan ställning. Till följd av prövningsordningen i utlänningslagen, och att det ställs betydligt högre krav för att beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete än ställning som varaktigt bosatt, kan antalet individer som beviljas tidsbegränsat tillstånd på grund av arbete som en följd av förslagen antas vara mycket begränsat. En stor del självförsörjande individer kommer dock att kunna beviljas ställning som varaktigt bosatt och därmed ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på den grunden.

När det gäller möjligheten att förvärva medborgarskap kan nämnas att det i betänkandet SOU 2025:1 har föreslagits avsevärt skärpta krav för svenskt medborgarskap. Det ska bl.a. krävas längre hemvist och den enskilde ska som regel kunna försörja sig själv för att kunna bli svensk medborgare¹⁴. I ljuset av detta kommer förslagen i denna utredning att leda till att stora grupper som i dag har permanent uppehållstillstånd framöver i stället kommer att leva i Sverige under förhållanden som kan framstå som tillfälliga. Så kan t.ex. bli fallet för vissa utlänningar som av olika skäl saknar arbetsförmåga eller som uppnått en hög ålder och som därmed kan ha svårt att uppfylla de skärpta kraven för svenskt medborgarskap. Samtidigt har det föreslagits undantag från försörjningskravet vid förvärv av svenskt medborgarskap, bl.a. om utlänningen uppbär ålderspension eller har en varaktig funktionsnedsättning som gör det omöjligt med en arbetsrelaterad inkomst. För de flesta utlänningar som uppnått en hög ålder eller har en varaktig funktionsnedsättning kommer det således även framöver att finnas rimliga möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap. Det bör därför inte som en följd av förslagen i denna utredning bli så att dessa grupper lever i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd orimligt länge innan de ges möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap. Det kan även tänkas att kvinnor i vissa fall kan ha större svårigheter än män att uppfylla kraven för svenskt medborgarskap (se avsnitt 10.6).

För utlänningar som dömts för allvarlig brottslighet eller som har varit verksamma i organisationer som gjort sig skyldiga till grova övergrepp kan dock vistelsen i Sverige under mycket lång tid vara tillfällig eftersom personen i fråga i praktiken är hänvisad till tidsbegränsade uppehållstillstånd¹⁵. Den tid som normalt måste ha flutit innan medborgarskap kan förvärfvas av en utlänning som varit

¹⁴ Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juni 2026.

¹⁵ Detta förutsätter givetvis att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas.

verksam i en sådan organisation är avsevärd¹⁶. Samtidigt kommer utlänningar som framöver begår liknande brottslighet sannolikt i allt högre utsträckning att utvisas ur landet enligt de skärpta regler om utvisning på grund av brott som föreslås träda i kraft den 1 januari 2027¹⁷.

Enskildas integration och etablering i Sverige

Det påstås ibland i olika sammanhang att tidsbegränsade uppehållstillstånd motverkar enskildas integration i det svenska samhället och att permanenta uppehållstillstånd är en förutsättning för att utlänningar ska kunna etablera sig här i landet. Sådana invändningar framfördes bl.a. vid införandet av en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl.¹⁸. Liknande synpunkter framfördes också som svar på utredningens förslag om hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar¹⁹.

Förespråkare för permanenta uppehållstillstånd lyfter ofta fram att enskilda individer upplever det som osäkert att vistas i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd och att det skapar en oro och stress, vilket i sin tur leder till att berörda individer upplever sig begränsade i fråga om skolgång och/eller att finna ett arbete²⁰. Utredningen ifrågasätter inte att så kan vara fallet och att enskilda individer kan vara svärmotiverade i fråga om att bl.a. delta i etableringsinsatser när de ser sin framtid i landet som osäker. Som utredningen återkommer till kan ökad oro och stress också ha negativ inverkan på de individer som berörs, framför allt på barn (se avsnitt 10.3.2).

Utredningen har dock inte kunnat finna något faktamässigt stöd för att permanenta uppehållstillstånd på något mer övergripande plan skulle vara en avgörande eller ens bidragande faktor för att möjliggöra enskilda utlänningars etablering i Sverige eller att tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle motverka enskildas etablering. Det är ett faktum att framväxten av det utanförskap vi ser i dag har skett under en tid då Sverige, till skillnad från många andra likvärdiga länder, haft per-

¹⁶ Se t.ex. MIG 2019:11.

¹⁷ SOU 2025:54.

¹⁸ Se flertalet remissvar i prop. 2020/21:191.

¹⁹ Se flertalet remissvar avseende SOU 2025:31.

²⁰ Se t.ex. *The impact of temporary residence permits on young refugees abilities to build a life in Sweden*, Lind, Hansen och Khoury, 2023.

manent uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl. Denna ordning har tillsammans med andra tilldragningsfaktorer, såsom ett generöst bidragssystem, lett till att Sverige haft en jämförelsevis hög asylinvandring, vilken i sin tur bidragit till det utanförskap vi ser i dag.

Regeringen beslutade under 2024 att utse en särskild utredare som ska fungera som nationell samordnare för arbetet mot utanförskap. Samordnaren har till regeringen överlämnat betänkandet *Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap*²¹. Av betänkandet framgår bl.a. följande. Det utanförskap som vi ser i samhället i dag är inte någon ny företeelse utan är resultatet av en utveckling som pågått under de senaste 40 åren och har en tydlig koppling till den demografiska förändringen i samhället och den migrations- och integrationspolitik som har förts av ett flertal regeringar. Det är också en utveckling som har förstärkts av att invandringen framför allt varit asyl- och anhörigrelaterad och att normer och värderingar i många invandrares ursprungsländer skiljer sig avsevärt från dem som dominerar i det svenska samhället. I betänkandet anges även att den tidigare mycket stora asylrelaterade invandringen, som bl.a. haft sin grund i att Sverige till skillnad från de flesta jämförbara länder i Europa beviljat permanenta uppehållstillstånd till skyddsbehövande m.fl., bidragit till aktuella utanförskapsproblem. Exempelvis är arbetslösheten för utrikes födda 18,4 procent, vilket är betydligt högre än genomsnittet för EU/EES och även jämfört med våra nordiska grannländer²².

Ordningen med permanenta uppehållstillstånd har bedömts utgöra en av orsakerna till den s.k. flyktingkrisen 2015²³. Som en följd av det gäller sedan sommaren 2016 att skyddsbehövande m.fl. i stället beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. Permanent uppehållstillstånd får beviljas först efter tre år med tidsbegränsat tillstånd och som regel endast om vissa särskilda krav är uppfyllda. Sedan denna ordning infördes har antalet asylrelaterade permanenta uppehållstillstånd minskat avsevärt, framför allt på senare år. De senaste fem åren har antalet individer som beviljats permanent

²¹ SOU 2025:76.

²² IFAU (2024:24) Arbetsmarknadsanknytning och utbildning: Skillnader mellan svensk och utländsk bakgrund, s. 12–15.

²³ Se t.ex. prop. 2015/16:174 s. 29.

uppehållstillstånd som skyddsbehövande varit mycket begränsat²⁴. Av Migrationsverkets statistik framgår att under 2020 beviljades drygt 250 flyktingar eller alternativt skyddsbehövande permanenta uppehållstillstånd. Under 2021 var det endast 64 flyktingar eller alternativt skyddsbehövande som beviljades permanent uppehållstillstånd och under perioden 2022–2024 har antalet permanenta uppehållstillstånd som beviljats dessa kategorier inte under något år varit fler än 50.

Det kan konstateras att etableringen för skyddsbehövande inte har försämrats under denna tid. Som anförts har det sedan lång tid tillbaka förhållit sig på det sättet att det generellt tar lång tid för nyanlända att etablera sig i Sverige och ordna egna inkomster. Denna bild bekräftas även av Konjunkturinstitutets nyligen presenterade rapport *Invandrades nettobidrag till de offentliga finanserna 1983–2022*. Av rapporten framgår att flyktingars nettobidrag varit negativt under samtliga analyserade år. Rapporten berör inte längden på flyktingars uppehållstillstånd, men det framträder en tydlig bild av att den s.k. flyktinggruppens negativa nettobidrag varierat över tid och haft sin grund i andra orsaker; bl.a. gruppens sammansättning, nivån på flyktinginvandringen och vistelsetiden i landet. Sedan 2017 har det genomsnittliga nettobidraget bland personer med flyktingbakgrund succesivt ökat något, även om det fortsatt är negativt. Enligt Konjunkturinstitutet kan denna utveckling förklaras av att flyktinginvandringen under perioden varit relativt låg och att nyanlända flyktingar gradvis etablerat sig på arbetsmarknaden.

Enligt utredningens mening förefaller det därmed främst vara andra faktorer än uppehållstillståndens längd som påverkar enskildas etablering i landet. Utvecklingen gällande nyanländas etablering synes i vart fall inte ha gått åt fel håll sedan övergången till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande m.fl. Om det överhuvudtaget går att dra några slutsatser i fråga om uppehållstillståndens längd som faktor för nyanländas etablering förefaller det historiskt sett snarast ha varit så att permanenta uppehållstillstånd bidragit negativt till den gruppens etablering, eftersom ordningen med permanenta uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. medfört en hög asylinvandring som i sin tur försvårat för enskilda att etablera sig här.

²⁴ Kvotflyktingar omfattas inte eftersom de beviljas permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället.

Det tar som sagt i genomsnitt flera år innan en nyanländ utlänning ordnar med egen försörjning. En betydande andel av de utlänningar som berörs av utredningens förslag har haft permanent uppehållstillstånd under lång tid och bör därför rent generellt anses ha goda möjligheter att ordna med egen försörjning här. Många av dessa utlänningar är dessutom sedan länge etablerade med egen försörjning i Sverige. Det bör även noteras att en andel av dessa utlänningar har beviljats permanent uppehållstillstånd efter att ha uppfyllt kravet på egen försörjning i 5 kap. 7 § utlänningslagen.

Som framgått har det av en annan utredning föreslagits ett krav på egen försörjning för förvärv av svenskt medborgarskap. Utifrån detta och denna utrednings förslag kommer berörda utlänningar att ha ett tydligt incitament att ordna med egen försörjning. Den som omfattas av uppdraget och som *uppfyller* kraven för svenskt medborgarskap kommer nämligen att undantas från den föreslagna ordningen om återkallelse av permanent uppehållstillstånd om han eller hon initierar ett medborgarskapsärende före ikraftträdandet av den särskilda lagen. Motsvarande incitament finns för den som varit lagligen bosatt i landet under minst fem år, men som inte uppfyller kraven för medborgarskap. En sådan person kan nämligen beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige och ett femårigt uppehållstillstånd, om han eller hon kan försörja sig och sin familj och även i övrigt uppfyller kraven för sådan ställning. En sådan ställning innebär i princip en rätt till uppehållstillstånd så länge den inte återkallas²⁵. Till detta kommer att berörda utlänningar i vart fall, oberoende av vistelsetid i Sverige, har ett incitament att ordna med egen försörjning utifrån möjligheten att beviljas uppehållstillstånd för arbete. Vid ett införande av den ordning som utredningen föreslår har berörda utlänningar således mycket tydliga incitament att ordna med egen försörjning, vilket i sig får antas främja enskildas etablering i landet.

Det kan visserligen inte uteslutas att den föreslagna ordningen i vissa fall kan komma att leda till att enskilda individer ser sin framtid i landet som så osäker att de t.ex. avstår från ett arbetserbjudande eller att de avhåller sig från att etablera en näringsverksamhet i landet, vilket i sig skulle motverka etableringen. Den risken får dock anses som begränsad utifrån de tydliga incitament att ordna med egen för-

²⁵ Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att den som beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd med en giltighetstid om fem år.

sörjning som förslagen innebär. Sammantaget kan förslagen antas få vissa positiva effekter för enskildas etablering i Sverige.

*Enskilda utlänningars möjlighet till anhöriginvandring
begränsas i vissa avseenden*

Utredningens förslag bedöms inte få någon större påverkan på anhöriginvandringen i första led, såsom när en anhörig vill återförenas med en familjemedlem som lever i Sverige på grund av skyddsbehov gentemot sitt hemland. Som redogjorts för i delbetänkandet kommer skyddsbehövande som har tidsbegränsat uppehållstillstånd även i fortsättningen att kunna utgöra anknytningsperson vid sådan familjeåterförening som följer av familjeåterföreningsdirektivet samt vid viss anhöriginvandring enligt nationella bestämmelser. För de utlänningar vars permanenta uppehållstillstånd återkallas och ersätts med tidsbegränsade tillstånd ska det framöver, på samma sätt som enligt nu gällande regler, krävas att utlänningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd för att kunna utgöra anknytningsperson. I normalfallet är detta krav uppfyllt för såväl skyddsbehövande som för de som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

De utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till utlänningar som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd efter att deras permanenta tillstånd återkallats kommer också att vara hänvisade till tidsbegränsade tillstånd. Detsamma gäller de utlänningar som efter att ett permanent uppehållstillstånd har återkallats på nytt beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. En konsekvens av utredningens förslag blir att sådana utlänningar som regel inte kommer att kunna utgöra anknytningsperson i senare led, dvs. om den anknytningsgrundande relationen upphör och den anhörige etablerar en relation med en annan utlänning som i sin tur saknar uppehållstillstånd i Sverige.

Som utredningen redogjort för i delbetänkandet är detta dock en rimlig ordning eftersom den anhöriges vistelse i Sverige föranletts av familjereaktionen till en utlänning som är bosatt här och inte till det egna behovet av internationellt skydd, en stark anknytning till Sverige eller liknande. I detta sammanhang kan dock noteras att anhöriga har möjlighet att beviljas ett eget uppehållstillstånd, oberoende av anknytningspersonen, genom att efter fem år med sådant

tillstånd beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. I en sådan situation kan berörda utlänningar därmed ändå utgöra anknytningsperson i ett ärende om uppehållstillstånd. Denna ordning är förenlig med Sveriges internationella åtaganden. Om det uppstår något sär-
eget undantagsfall medger lagstiftningen dessutom att uppehålls-
tillstånd beviljas om det skulle anses strida mot ett svenskt konven-
tionsåtagande att neka uppehållstillstånd.

En naturlig konsekvens av utredningens förslag är att vissa anknytningsgrunder inte kommer att kunna aktualiseras för den som åberopar uppehållstillstånd på grund av anknytning först efter att hans eller hennes permanenta uppehållstillstånd återkallats. En sådan person bör t.ex. inte kunna beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 2 utlänningslagen, eftersom det enligt bestämmelsen krävs bl.a. ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. Om ett sådant beroendeförhållande har uppstått först i Sverige finns det begränsade möjligheter att beviljas uppehållstillstånd i landet. När det gäller t.ex. uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige är utrymmet mycket begränsat eftersom det krävs att det föreligger synnerliga skäl (5 kap. 3 a § tredje stycket 3). Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och det ska röra sig om ömmande och udda situationer²⁶. Det kan i undantagsfall även finnas möjlighet att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter i enlighet med 5 kap. 6 §, men även där är utrymmet mycket begränsat.

10.3.2 Särskilt om konsekvenser för barn

Barnets bästa beaktas i den ordning utredningen föreslår

Av Migrationsverkets statistik per den 28 april 2025 framgår att cirka 98 000 personer berörs av utredningens förslag, varav cirka 9 000 (drygt 9 procent) är barn. Till detta kommer att det finns en grupp om cirka 87 000 personer med permanent uppehållstillstånd där Migrationsverket behöver vidta manuella åtgärder för att kunna avgöra vilka individer som omfattas av utredningens förslag. Om samtliga i den gruppen omfattas av utredningens förslag och cirka 9 procent är barn skulle det innebära att ytterligare drygt 7 800 barn berörs av utredningens förslag.

²⁶ Se t.ex. MIG 2009:33, MIG 2014:9 och MIG 2016:8.

Enligt barnkonventionen ska konsekvenserna för barn redovisas när det gäller alla åtgärder som rör barn och vid alla åtgärder ska även i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Att beakta och säkerställa barnets rättigheter handlar främst om att vid olika åtgärder göra en intresseavvägning mellan dels barnets bästa, dels motstående intressen, t.ex. statens intresse av en reglerad invandring. En portalbestämmelse om barnets bästa finns även i 1 kap. 10 § utlänningslagen²⁷. Inför t.ex. ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller utvisning måste därmed alltid barnets bästa beaktas. Prövningen av barnets bästa ska dock inte gå så långt att det i princip blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn²⁸. Det är viktigt att understryka att barnkonventionens artiklar varken var för sig eller tillsammans ger barn en rätt att vistas i Sverige. I vissa fall kan dock en utvisning av ett barn anses stå i strid med barnkonventionen²⁹. Som framgått innebär principen om barnets bästa inte, tvärt emot hur den ibland verkar förstås, att det beslut som bäst motsvarar barnets bästa *måste* fattas. Som har nämnts tillåter principen om barnets bästa att andra intressen, t.ex. intresset av en reglerad invandring, ges företräde. Barnets bästa är således inte alltid utslagsgivande även om det ska beaktas särskilt.

Inom ramen för ett lagstiftningsärende kan det inte alltid göras en bedömning av vad som generellt är barnets bästa i en specifik situation eftersom en sådan bedömning är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Däremot kan det göras överväganden i fråga om hur vissa bestämmelser rent allmänt kan antas påverka barn. Utredningens förslag kommer som regel att medföra att barn och deras föräldrar får sina permanenta uppehållstillstånd ersatta med tidsbegränsade tillstånd, om förutsättningarna för det är uppfyllda. I vissa fall kan de i stället behöva återvända till hemlandet. Att ett barn som har följt med sina föräldrar till Sverige även följer med föräldrarna när de måste återvända till hemlandet kan inte i sig anses vara något som allmänt sett är negativt för barnet. Att barn i princip regelmässigt skulle ha det bäst i Sverige, oavsett språklig, kulturell och nationell bakgrund och tillhörighet strider mot de syften som barnkonventionen ger uttryck för³⁰. För vissa barn kan det vara något positivt att få återvända till hemlandet och för andra kan det vara något posi-

²⁷ Jfr artikel 3 i barnkonventionen och artikel 24.2 i EU:s rättighetsstadga.

²⁸ Prop. 1996/97:25 s. 247.

²⁹ Se t.ex. MIG 2020:24.

³⁰ Prop. 1996/97:25 s. 249.

tivt att i stället få stanna i Sverige. Utredningens förslag kan således innebära olika resultat i fråga om vad som är barnets bästa. Vad som är centralt enligt utredningens mening är att den föreslagna ordningen tillgodoser att barnets bästa alltid beaktas särskilt inom ramen för prövningen av om ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas och även utgör en garanti för att barn inte utvisas ur landet om det skulle anses stå i strid med bestämmelserna i t.ex. barnkonventionen.

Barns psykiska hälsa kan påverkas negativt av längre tidsbegränsade vistelser och vid utvisning

I samband med övergången till en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl. uttryckte ett antal remissinstanser en oro för att detta skulle innebära försämrad hälsa hos nyanlända, och då särskilt för barn³¹. Ett antal rapporter behandlar hur den förändrade ordningen påverkar hälsan för barn och unga vuxna³². Utredningen föreslår nu en ordning där huvudregeln är att vissa permanenta uppehållstillstånd ska återkallas och ersättas med tidsbegränsade uppehållstillstånd, om det finns förutsättningar för det.

Den trygghet som en rätt till permanent vistelse i Sverige innebär försvinner därmed som regel för de barn som berörs av förslaget och kan återuppnås först när svenskt medborgarskap förvärvas. Enligt de förslag som utredningen har lämnat i delbetänkandet ska barn med tidsbegränsade uppehållstillstånd kunna förvärva svenskt medborgarskap om de har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Det kan i sammanhanget noteras att det även för barn har föreslagits skärpta krav för förvärv av svenskt medborgarskap³³. Utredningens förslag kommer alltså att kunna bidra till att vissa barn, som inte uppfyller kraven för svenskt medborgarskap, inte längre kommer att åtnjuta den trygghet som rätten att vistas i Sverige permanent innebär. Vidare kommer vissa barn som saknar grund för uppehållstillstånd att behöva lämna landet. För de barn som berörs i dessa avseenden kommer förslagen alltså att innebära sämre förutsebarhet och trygghet. Detta kan antas medföra en ökad risk för stress

³¹ Prop. 2020/21:191 s. 150 ff.

³² Se t.ex. *The impact of temporary residence permits on young refugees abilities to build a life in Sweden*, Lind, Hansen och Khoury, 2023.

³³ SOU 2025:1.

och oro hos vissa barn och därmed påverka deras hälsa och utveckling negativt. Detta är en faktor som utredningen beaktat vid den intresseavvägning som gjorts i fråga om utredningens förslag bör införas.

Den föreslagna ordningen är förenlig med barnkonventionen

Regeringen har i flera tidigare lagstiftningsärenden bedömt att vissa författningsändringar kan leda till liknande risker för barn som utredningen har identifierat ovan. Samtidigt har åtgärderna bedömts vara motiverade utifrån att en mer restriktiv migrationspolitik är nödvändig för att bryta och vända utvecklingen med bristande integration och utanförskap³⁴. Det i sin tur har bedömts kunna leda till bättre förutsättningar för bl.a. en fungerande integration för de personer, inklusive barn, som har beviljats eller som kommer att beviljas uppehållstillstånd i Sverige framöver. Även nu framlagda förslag syftar till att bl.a. bryta och vända den negativa utvecklingen.

Framlagda förslag skulle som sagt rent allmänt kunna innebära vissa försämringar för berörda barn i form av t.ex. sämre förutsebarhet och trygghet. Med hänsyn till vilka grupper som berörs – individer som är bosatta i Sverige med permanent uppehållstillstånd – får försämringarna och riskerna för barn anses vara mer påtagliga än vad som varit fallet när regeringen på senare tid genomfört andra förändringar i syfte att lägga om migrationspolitiken. Vid en avvägning utifrån ett proportionalitetsperspektiv bedömer utredningen dock att statens behov av att lägga om migrationslagstiftningen i syfte att bryta och vända utvecklingen med bristande integration och utanförskap väger så tungt att det måste ges företräde. Detta eftersom det är mycket angeläget att bryta den nuvarande utvecklingen med bristande integration och utanförskap som rent allmänt utgör en tydlig risk för att barns hälsa och utveckling skadas. Denna risk föreligger alltså inte bara i förhållande till de barn som omfattas av utredningens förslag och andra utländska barn i Sverige, utan rent allmänt i förhållande till barn i Sverige som på ett eller annat sätt löper risk att drabbas av de konsekvenser som bristande integration och utanförskap medför. Sammantaget bedömer utredningen därför att förslagen är proportionerliga och att de är i överensstämmelse med bestämmel-

³⁴ Se bl.a. prop. 2023/24:18.

serna om barnets bästa i såväl EU-rätten som Sveriges internationella åtaganden i övrigt, bl.a. barnkonventionen.

10.3.3 Konsekvenser av att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte kan beviljas

Om ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt den särskilda lagen och utlänningen inte kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är utgångspunkten som sagt att utlänningen inte längre har rätt att vistas i Sverige och därmed ska utvisas. Vid bedömningen av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas finns det ett antal tillståndsgrunder som den enskildes förhållanden kan behöva bedömas gentemot. När det fattas ett beslut som innebär att en utlänning ska utvisas föregås det således av en individuell bedömning av utlänningens förutsättningar att få stanna i landet, varvid Sveriges internationella förpliktelser respekteras. Ett eventuellt utvisningsbeslut kan därmed som utgångspunkt inte anses strida mot något svenskt konventionsåtagande.

Utredningen föreslår att återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd ska kunna underlåtas i vissa situationer, bl.a. om det finns synnerliga skäl som talar emot återkallelse. Syftet med denna undantagsregel är att motverka oskäligen konsekvenser. Undantagsregeln bör i princip vara förbehållen situationer där det framstår som stötande för rättskänslan att hänvisa utlänningen till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd. De allra flesta som omfattas av utredningens uppdrag kommer således inte att undantas från den huvudregel om återkallelse som utredningen föreslår. En fråga som utredningen har diskuterat är om denna ordning riskerar att slå omotiverat hårt mot vissa grupper som t.ex. kan tänkas sakna förutsättningar att beviljas status som varaktigt bosatta i Sverige och även i övrigt kan få det svårt att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av befintliga regler i utlänningslagen respektive utlänningsförordningen. Så skulle kunna vara fallet i fråga om vissa utlänningar som av olika skäl har svårigheter att försörja sig på egen hand, t.ex. på grund av varaktiga funktionsnedsättningar eller som till följd av låg utbildningsbakgrund har svårt att få ett arbete. Detsamma kan aktualiseras för utlänningar som har uppnått en hög ålder eller som inte kan klarlägga sin identi-

tet och som därmed inte kan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige³⁵.

I sammanhanget bör noteras att det finns en möjlighet att få ställning som varaktigt bosatt i Sverige även för den som inte förvärvsarbetar, utan har sin försörjning ordnad på annat sätt, t.ex. genom inkomstbaserad pension eller genom förmögenhet³⁶. Utlänningar som av något skäl saknar möjlighet att beviljas ställning som varaktigt bosatt eller uppehållstillstånd för arbete har dessutom möjlighet att beviljas uppehållstillstånd på andra grunder, t.ex. på grund av skyddsbehov eller om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter.

Det ska även beaktas att utredningen har föreslagit undantag från vissa förutsättningar för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd, bl.a. i fråga om försörjningskravet vid anhöriginvandring. Även om förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd av naturliga skäl skiljer sig åt mellan olika individer finns det inte någon specifik grupp som på ett övergripande plan riskerar oskäligen konsekvenser som en följd av utredningens förslag (se dock särskilt nedan avseende brottsdömda utlänningar).

Utlänningar som har dömts för brott är en grupp som på ett mer övergripande plan kan mötas av tydliga och kännbara konsekvenser som en följd av utredningens förslag. Detta eftersom viss brottslighet kan utgöra hinder mot såväl svenskt medborgarskap som tidsbegränsat uppehållstillstånd. Regeringen har dock en mycket tydlig ambition om att utlänningar som begår brott i större utsträckning ska nekas uppehållstillstånd och/eller utvisas från landet³⁷. Att brottsdömda utlänningar i högre utsträckning kan komma att behöva lämna landet som en följd av förslagen bedöms därför inte vara en sådan oproportionerlig konsekvens som ger anledning att utforma föreslagna bestämmelser på något annat sätt.

En annan fråga som har lyfts under utredningens arbete är om förslagen kan tänkas medföra oskäligen konsekvenser för utlänningar som ingår i en familj. Det kan nämligen konstateras att i enskilda fall kan det komma att bli så att vissa familjemedlemmar förvärvar medborgarskap eller beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd, medan andra får ett beslut som innebär att de inte längre har rätt att vistas

³⁵ Migrationsöverdomstolen har meddelat prövningstillstånd i frågan om en utlänning måste kunna styrka sin identitet för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (mål nr UM 3115-24).

³⁶ Prop. 2005/06:77 s. 143 ff.

³⁷ Se bl.a. SOU 2025:33 och SOU 2025:54.

i Sverige. Det kan t.ex. röra sig om unga vuxna som inte längre kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till sina föräldrar eller syskon och inte heller kan beviljas tillstånd på annan grund. I sådana situationer kan det uppstå familjesplittringar till följd av att en eller flera familjemedlemmar inte längre har rätt att vistas här i landet. Det ska i sammanhanget dock beaktas att rätten till familjeliv inte endast avser relationer inom kärnfamiljen utan även unga vuxna och deras föräldrar eller andra nära släktingar kan i vissa situationer åtnjuta denna rättighet³⁸. Utöver detta kan splittringar komma att uppstå även när en familjemedlem nekas uppehållstillstånd på grund av bristande vandel. Således kan det uppstå en rad situationer där den beslutande instansen ställs inför svåra överväganden, där bl.a. rätten till skydd för enskildas privat- och familjeliv enligt Europakonventionen behöver beaktas. De eventuella familjesplittringar som ändå kan uppstå i samband med ett utvisningsbeslut kommer att föregås av en individuell prövning, vilket innebär att den föreslagna ordningen respekterar Sveriges internationella åtaganden. Som utredningen tidigare har anfört bedöms de ingripande konsekvenser som kan uppstå som en följd av den föreslagna ordningen vara proportionerliga utifrån de övergripande syften som förslaget avser att främja.

10.4 Konsekvenser för staten

Bedömning: Utredningens förslag kommer att generera ett mycket stort antal mål och ärenden för Migrationsverket och domstolarna. Migrationsverket kommer därutöver att behöva lägga resurser på ett ökat antal förlängningsärenden, informationsinsatser, it-anpassningar, rekrytering och andra organisatoriska förändringar. Även om det föreligger en rad osäkerhetsmoment som gör det svårt att uppskatta storleken på kostnadsökningen för det allmänna kan slutsatsen dras att förslagen kommer att få stor påverkan på Migrationsverkets och domstolarnas verksamhet samt medföra betydande kostnadsökningar för det allmänna, främst på kort sikt.

³⁸ Se t.ex. Europadomstolens avgörande Nacic m.fl. mot Sverige.

10.4.1 Inledning

I det följande redovisas utredningens överväganden i fråga om vilka verksamhetsmässiga konsekvenser som kan förväntas uppstå för det allmänna med anledning av förslagen. I viss mån berörs även de ekonomiska konsekvenser som kan antas uppstå. En sammanfattande beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna samt förslag på finansiering finns i avsnitt 10.8. När utredningen redovisar statistikuppgifter gällande uppehållstillstånd rör det uppgifter från Migrationsverket som hämtats den 28 april 2025, om inte annat anges.

10.4.2 Migrationsverkets verksamhet

Migrationsverkets statistik och informationsinsatser

Migrationsverkets statistik över personer som har permanent uppehållstillstånd bygger på ett system där varje enskilt tillstånd ges en viss s.k. klassningskod. Klassningskoderna symboliserar oftast på vilken grund ett uppehållstillstånd har beviljats men i vissa fall kan den i stället ge besked om något annat, t.ex. att tillståndet har beviljats i ett ärende om förlängning. Vidare kan den i vissa fall ange att tillståndet har beviljats på grund av anknytning, men det går inte alltid att avgöra på vilken grund anknytningspersonen fått sitt uppehållstillstånd (om denne själv är utlänning) och om uppehållstillståndet på grund av anknytning till denne således är asylrelaterat. Beträffande bl.a. sådana uppehållstillstånd, men även beträffande ett stort antal andra uppehållstillstånd, behöver Migrationsverket vidta manuella åtgärder för att kunna avgöra om tillståndet omfattas av uppdraget.

Migrationsverket har beräknat att gruppen där myndigheten behöver vidta manuella åtgärder består av cirka 87 000 personer. Migrationsverket har utifrån två olika beräkningsalternativ, som bygger på att cirka 11–22 årsarbetskrafter behöver involveras i arbetet med att manuellt avgöra storleken på den berörda gruppen, bedömt att kostnaden för arbetet med att avgöra storleken på gruppen som omfattas av uppdraget kan beräknas uppgå till sammanlagt cirka 9–18 miljoner kronor. Hur många personer ur denna grupp som kommer att omfattas av uppdraget är bl.a. av intresse för beräkningen av kostnaden för informationsinsatser men även för kostnaden för Migrationsverkets och domstolarnas mål- och ärendehantering. Detta innebär

att de analyser och beräkningar som presenteras i det följande bygger på ett stort mått av osäkerhet och att de uppskattningar som presenteras ska beaktas med stor försiktighet.

Migrationsverket kan med relativt stor säkerhet avgöra att i vart fall cirka 98 000 personer med permanent uppehållstillstånd kommer att omfattas av utredningens förslag. Till detta kommer som sagt en relativt stor grupp om cirka 87 000 personer med permanent uppehållstillstånd som Migrationsverket inte kan bedöma närmare utan att vidta manuella åtgärder. Utredningens beräkningar nedan kommer därför inledningsvis att utgå ifrån gruppen om cirka 98 000 personer. Med utgångspunkt i dessa beräkningar kommer utredningen därefter att göra vissa antaganden och beräkningar avseende gruppen om cirka 87 000 personer, som eventuellt ingår i uppdraget. Potentiellt sett kan utredningens uppdrag alltså komma att avse sammanlagt 185 000 personer (98 000 + 87 000).

När det gäller Migrationsverkets kostnader för att vidta nödvändiga informationsinsatser har myndigheten bedömt att ett antal informations- och kommunikationsåtgärder behöver vidtas i olika steg både innan det framlagda förslaget träder i kraft och även därefter. Kostnaderna för åtgärderna kräver vidare analysarbete utifrån hur många individer som omfattas av uppdraget och kan därför inte bedömas inom ramen för detta betänkande.

Återkallelse av permanent uppehållstillstånd och beviljande av tidsbegränsade uppehållstillstånd

I Sverige finns det som sagt ett stort antal utlänningar som med relativt stor säkerhet kommer att omfattas av utredningens förslag, cirka 98 000 personer. Av dessa är cirka 39 500 flyktingar eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (varav cirka 10 000 är kvinnor och cirka 2 500 är barn), cirka 22 300 är kvotflyktingar, cirka 7 000 har beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § (varav cirka 2 000 är kvinnor och 250 är barn) och cirka 1 500 har beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av verkställighets hinder enligt 12 kap. 18 § (varav cirka 600 är kvinnor och 40 är barn). Det finns också cirka 19 000 som är anhöriga till utlänningar som är skyddsbehövande (varav cirka 9 500 är kvinnor och 1 500 är barn), cirka 1 600 spårbytare och cirka 1 000 har beviljats permanent uppe-

hållstillstånd enligt den tillfälliga lagen och cirka 5 000 enligt gymnasielagen. Resterande personer som omfattas av utredningens uppdrag går inte att kategorisera i de olika grupperna ovan utan att manuella åtgärder vidtas. Utöver dessa kommer det tillkomma ett antal utlänningar som beviljas permanent uppehållstillstånd på vissa av ovan nämnda grunder innan utredningens förslag träder i kraft³⁹.

Det finns som sagt även en större grupp om cirka 87 000 individer där Migrationsverket behöver vidta vissa manuella åtgärder för att kunna avgöra vilka individer som berörs av utredningens förslag. Samtliga dessa individer kommer att behandlas lite längre ned i detta avsnitt. Utredningen kommer nu att övergå till att föra ett resonemang om den grupp som med relativt stor säkerhet kommer att ingå i utredningens uppdrag, dvs. 98 000 individer.

För att kunna beräkna hur många av dessa som kommer att generera ett ärende enligt den särskilda lagen behöver inledningsvis uppskattas hur många personer som kan tänkas uppfylla förutsättningarna för svenskt medborgarskap och som kan tänkas initiera ett ärende före den särskilda lagens ikraftträdande och därmed inte omfattas av den lagen. Det kan antas att vissa individer kommer att initiera ett ärende om medborgarskap som en direkt följd av utredningens förslag. Migrationsverkets resursbehov för att hantera medborgarskapsärenden föreligger dock oavsett vilka drivkrafter som legat bakom att ett ärende om medborgarskap initierats. Migrationsverkets resursbehov i detta avseende bör således inte kunna anses vara en konsekvens av utredningens förslag. I den mån så ändå anses vara fallet är det inte möjligt att uppskatta den kostnadsökning som utredningens förslag innebär, eftersom det inte går att mäta vilka bevekelsegrunder enskilda individer har för att vilja bli svenska medborgare. Däremot kan det göras en uppskattning av hur många individer som utifrån vissa objektiva konstaterbara omständigheter skulle kunna tänkas kvalificera sig för medborgarskap. Det går dock inte att fullt ut göra en bedömning av hur många som de facto uppfyller samtliga krav för medborgarskap, eftersom det finns flertalet individuella omständigheter som kan leda till att medborgarskap i slutändan ändå inte beviljas.

När utredningens förslag träder i kraft kommer det sannolikt att krävas bl.a. längre hemvistid än i dag samt även ställas krav på egen

³⁹ I delbetänkandet SOU 2025:31 föreslås att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd från och med den 12 juni 2026 ska utmönstras för skyddsbehövande m.fl.

försörjning för att kunna beviljas svenskt medborgarskap. Det har i en annan utredning föreslagits att det som regel ska krävas åtta års hemvistid i Sverige för att förvärva medborgarskap⁴⁰. För vissa grupper, bl.a. barn, unga vuxna, statslösa och de som är att bedöma som flyktingar ska i stället en något kortare hemvistid gälla. Det går inte utan vidare att identifiera samtliga dessa grupper i gruppen av personer som ingår i utredningens uppdrag. Däremot kan slutsatsen dras att i gruppen som omfattas av uppdraget har fler än 50 000 personer redan den 28 april 2025 haft permanent uppehållstillstånd i mer än sju år. Till detta kommer att huvudregeln sedan snart nio år tillbaka är att skyddsbehövande och deras anhöriga beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället.

I gruppen om 98 000 personer, som ingår i utredningens uppdrag, har cirka 58 000 (drygt 59 procent) beviljats permanent uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller som anhörig till sådana personer. Det innebär att gruppen som uppfyller de föreslagna skärpta hemvistkraven redan i dag bör vara betydligt fler än 50 000 och framför allt vara betydligt fler när utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. I samma riktning pekar den omständigheten att det för flera grupper, bl.a. flyktingar och barn, kommer att ställas krav på kortare hemvistid än åtta år. Vid en försiktig uppskattning gör utredningen därför antagandet att det vid tidpunkten för ikraftträdandet bör finnas i vart fall 70 000 individer som har tillräcklig hemvistid för att kunna förvärva svenskt medborgarskap.

Av de individer som ingår i Migrationsverkets statistik är drygt nio procent barn (9 000/98 000). Följaktligen är drygt 63 000 (70 000 × 90 procent) av de med tillräcklig hemvistid vuxna och de kommer som utgångspunkt att omfattas av det föreslagna försörjningskravet för medborgarskap⁴¹. Av naturliga skäl kommer en del personer som i dag är barn att vara vuxna när förslagen föreslås träda i kraft och dessa kommer därmed omfattas av försörjningskravet. Samtidigt kommer ytterligare en del vuxna som i dag hade omfattats av försörjningskravet sannolikt att undantas från det när förslagen föreslås träda i kraft eftersom de då börjat uppbära inkomst-

⁴⁰ SOU 2025:1.

⁴¹ Från försörjningskravet föreslås även flera vuxna undantas, bl.a. utlänningar som bedriver vissa studier, som uppbär inkomstgrundad ålderspension och om det finns särskilda skäl.

grundad ålderspension. Utredningen utgår därför ifrån siffrorna ovan vid de fortsatta beräkningarna.

För att det föreslagna försörjningskravet ska vara uppfyllt krävs en årsinkomst av lön eller näringsverksamhet som lägst uppgår till tre inkomstbasbelopp⁴². Detta motsvarar det s.k. självförsörjningsmått som regeringen tog fram i 2024 års ekonomiska vårproposition⁴³ som ett komplement till det tidigare sysselsättningsmålet. Sedan ett par år tillbaka för SCB statistik över olika gruppers självförsörjandegrad med utgångspunkt i hur många som har en självförsörjningsgrundande inkomst om minst tre inkomstbasbelopp per år. Enligt statistik för 2023 var cirka 58 procent självförsörjande i gruppen 20–64 år (födda utanför Europa).

I den gruppen ingår dock inte bara personer som omfattas av utredningens uppdrag utan även personer som kommit till Sverige för att arbeta eller som bor här av andra skäl samt individer som numera är svenska medborgare. Sannolikt är självförsörjningsgraden i de grupper som ingår i utredningens uppdrag därför något lägre. Vid en försiktig uppskattning där självförsörjningsgraden bedöms uppgå till endast cirka 40 procent i berörda grupper innebär det att uppskattningsvis 25 200 vuxna ($63\,000 \times 40$ procent) skulle kunna tänkas uppfylla både hemvistkravet och försörjningskravet för svenskt medborgarskap när utredningens förslag träder i kraft. Till detta kommer uppskattningsvis cirka 5 000 barn som är undantagna från försörjningskravet samt ytterligare ett antal individer som är undantagna från försörjningskravet på andra grunder. Antalet individer som kan tänkas uppfylla både hemvistkravet och försörjningskravet, eller som är undantagna från det senare, bör uppskattningsvis kunna uppgå till 35–40 000 individer när utredningens förslag föreslås träda i kraft.

Samtidigt innebär de skärpta medborgarskapsreglerna att det också kommer att ställas högre krav på skötsamhet och levnadssätt samt att vuxna som regel kommer att omfattas av krav på bl.a. kunskaper i svenska och samhällskunskap. Det är naturligtvis inte möjligt att uppskatta hur många personer som kommer att omfattas av dessa krav och som kan tänkas uppfylla dem. Förutom barn kommer dock även vissa andra grupper att undantas från kraven. Samtidigt kommer vissa personer inte att kunna förvärva medborgarskap eftersom de inte kan styrka sin identitet. Vid ett försiktigt antagande om att endast

⁴² Promemoria med kompletterande förslag till SOU 2025:1.

⁴³ Prop. 2023/24:100.

cirka 25 000 individer ansöker om och uppfyller kraven för svenskt medborgarskap återstår cirka 73 000 individer som skulle kunna generera ett ärende enligt den särskilda lagen (98 000 – 25 000).

Av dessa individer kommer dock ett inte obetydligt antal att ha beviljats svenskt medborgarskap enligt de generösare regler som upphör först sommaren 2026. Vid en försiktig uppskattning utifrån Migrationsverkets grad av beviljade medborgarskap för april 2025 (drygt 1 200), vilket är lägre än normalt till följd av att verksamheten förbereds på att oftare kräva personlig inställelse, bedömer utredningen att ytterligare i vart fall 10 000 personer ur berörda grupper kommer att förvärva medborgarskap före ikraftträdandet av den särskilda lagen. Som sagt bedömer Migrationsverket att i vart fall 98 000 individer kommer att omfattas av uppdraget. Med utgångspunkt i ovanstående resonemang i fråga om hur många individer i denna grupp som kan tänkas beviljas svenskt medborgarskap före den 1 januari 2027, eller som dessförinnan initierat ett ärende om medborgarskap och som kan tänkas uppfylla förutsättningarna för medborgarskap, gör utredningen antagandet att cirka 63 000 personer återstår och kan tänkas generera ett ärende enligt den särskilda lagen (98 000 – 25 000 – 10 000). Som framgår av resonemanget ovan bygger denna uppskattning dock på en rad osäkerhetsfaktorer.

Utredningens förslag om att införa en särskild lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper kommer således att leda till ett mycket stort antal mål och ärenden för Migrationsverket och domstolarna att hantera. Tillämpningen förutsätter nämligen att Migrationsverket inleder ett ärende och gör en individuell prövning av förutsättningarna för återkallelse m.m. i varje enskilt fall. I de fall grund för återkallelse föreligger ska myndigheten också pröva frågan om utlänningen kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och i de fall grund för sådant tillstånd saknas pröva frågan om utvisning.

Den resursåtgång som respektive ärende kan tänkas ta i anspråk är naturligtvis mycket svår att uppskatta. Resursåtgången kan nämligen komma att bli tämligen begränsad i vissa ärenden där individen uppfyller förutsättningarna för ställning som varaktigt bosatt eller har en statusförklaring som det inte finns skäl att överväga återkallelse av eller fortsatt lever i den relation som det permanenta uppehållstillståndet grundas på. I sådana ärenden bedömer utredningen att det får antas att resursåtgången bör motsvara kostnaden för att hand-

lägga ett genomsnittligt förlängningsärende. Den genomsnittliga styckkostnaden för att avgöra ett sådant ärende uppgick till 7 748 kronor under 2024.

Däremot kan ärenden där utlänningen kan antas sakna förutsättningar att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd vara mer resurskrävande. I bl.a. dessa och i flera andra ärenden kan det uppstå flera mer eller mindre svårbedömda frågor och utredningen bedömer att resursåtgången i dessa ärenden närmast får antas motsvara kostnaden för att handlägga ett komplext asylärende. Den genomsnittliga styckkostnaden för att avgöra ett asylärende uppgick till 17 314 kronor under 2024.

Utredningen har i det föregående uppskattat att antalet individer som kan tänkas generera ett ärende enligt den särskilda lagen är cirka 63 000. Av den ursprungliga gruppen om 98 000 individer har hela 67 procent (65 600/98 000) redan den 28 april 2025 haft permanent uppehållstillstånd i mer än fyra år. Om motsvarande andel antas gälla för gruppen som kan generera ett ärende enligt den särskilda lagen kan det uppskattas att i vart fall cirka 42 200 ($63\,000 \times 67$ procent) bör kunna ha möjlighet att kvalificera sig för ställning som varaktigt bosatt i Sverige⁴⁴. Därtill är huvudregeln sedan nio år tillbaka att skyddsbehövande och deras anhöriga beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället, vilket innebär att gruppen som uppfyller kravet på laglig bosättning under de senaste fem åren kommer att vara betydligt högre än 42 200 när förslagen träder i kraft. Utredningen uppskattar med viss försiktighet att i vart fall 50 000 personer kan komma att uppfylla kravet på laglig bosättning under de senaste fem åren när den särskilda lagen träder i kraft. Vid ett rent hypotetiskt antagande att cirka 40 procent av dessa också uppfyller kravet på att vara självförsörjande, liksom kravet på att ha klarlagt sin identitet, skulle eventuellt 20 000 personer ($50\,000 \times 40$ procent) kunna få ställning som varaktigt bosatt och därmed ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på denna grund. Som framgått baseras detta dock på vissa hypotetiska antaganden. Utredningen har valt att göra sådana antaganden för att överhuvudtaget kunna åstad-

⁴⁴ Storleken på denna grupp är dock mycket svår att uppskatta eftersom Migrationsverket kräver att en utlänning ska ha klarlagt sin identitet för att kunna beviljas ställning som varaktigt bosatt. Migrationsöverdomstolen har meddelat prövningsstillstånd i frågan om en utlänning måste kunna styrka sin identitet för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (mål nr UM 3115-24).

komma någon form av fingervisning i fråga om statens kostnader som en följd av utredningens förslag.

Av de återstående 43 000 individerna (63 000 – 20 000) kommer en inte obetydlig andel att ha en statusförklaring som ger rätt till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd så länge grund för återkallelse av statusen saknas; cirka 63 procent ur gruppen om 98 000 individer har beviljats permanent uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande eller som kvotflykting. En inte obetydlig andel av resterande individer kommer sannolikt att kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd som anhörig till dessa grupper; cirka 19 procent av gruppen om 98 000 individer har nämligen beviljats permanent uppehållstillstånd som anhörig till en person ur ovan nämnda grupper av skyddsbehövande.

Av de 43 000 individer som inte kan tänkas ansöka om och beviljas medborgarskap och som inte heller kan antas uppfylla kraven för ställning som varaktigt bosatt bör således en stor andel kunna ges tidsbegränsade uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller som anhöriga till dessa. Till detta kommer att det även i övriga grupper, t.ex. i fråga om de som fått permanent uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder, bör finnas ett inte obetydligt antal ärenden där det står relativt klart att grunden för uppehållstillstånd kvarstår och att det därmed finns förutsättningar att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det saknas underlag som gör det möjligt att uppskatta hur stor gruppen som kan tänkas generera ett mer svårbedömt och resurskrävande ärende kan tänkas bli. För att ändå åstadkomma någon form av fingervisning gällande vilka kostnader som förslagen kan tänkas leda till utgår utredningen vid sina fortsatta beräkningar ifrån en uppskattad siffra om 15 000 mer svårbedömda och resurskrävande ärenden. Denna siffra skulle naturligtvis kunna sättas högre för att kostnaderna för förslagen med säkerhet inte ska underskattas. Samtidigt gör utredningen senare vissa beräkningar utifrån att en hel grupp om cirka 87 000 kan komma att omfattas av uppdraget, även om det naturligtvis är osannolikt att så kommer att vara fallet. Genom att göra på detta sätt bedömer utredningen dock att kostnaderna för förslagen inte bör underskattas.

Sammantaget kommer den särskilda lagen med all säkerhet att generera ett mycket stort antal ärenden för Migrationsverket (uppskattningsvis cirka 63 000) och dessa kommer alldeles oavsett svårig-

hetsgrad att leda till en mycket stor arbetsbörda för myndigheten. Vid antagandet ovan om att cirka 15 000 av dessa ärenden är lika resurskrävande som handläggningen av ett genomsnittligt asylmål skulle det innebära en ökad kostnad för Migrationsverket om 259 710 000 kronor ($15\,000 \times 17\,314$ kronor). Om resterande antal uppskattade ärenden om 48 000 ($63\,000 - 15\,000$) i stället bedöms vara lika resurskrävande som ett genomsnittligt förlängningsärende skulle det innebära ytterligare en ökad kostnad för Migrationsverket om 371 904 000 kronor ($48\,000 \times 7\,748$ kronor).

I takt med att individer ansöker om och beviljas permanent uppehållstillstånd innan förslaget om utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd träder i kraft under sommaren 2026⁴⁵ kommer gruppen dessutom att utökas något. De ärenden som tillkommer under denna tid får dock antas vara relativt få till antalet⁴⁶. Som regel får dessa också antas vara lätthanterade eftersom individen då relativt nyligen bedömts ha en grund för att beviljas uppehållstillstånd och således även bör uppfylla kraven för ett tidsbegränsat tillstånd. Denna grupp får anses så obetydlig att den inte påverkar beräkningarna ovan i något nämnvärt avseende.

Vad som däremot utgör en *stor osäkerhetsfaktor* är att det även finns en grupp om cirka 87 000 personer där Migrationsverket behöver vidta vissa manuella åtgärder för att avgöra vilka som omfattas av uppdraget. Om det av försiktighetsskäl antas att samtliga dessa individer omfattas av utredningens förslag, vilket i sig är osannolikt, och motsvarande resonemang används avseende denna grupp som i fråga om gruppen om 98 000 personer skulle det kunna tillkomma ytterligare ett stort antal ärenden att hantera. Utredningen har i det föregående uppskattat att cirka 64 procent av gruppen om 98 000 personer kan tänkas generera ett ärende enligt den särskilda lagen ($63\,000/98\,000$). Om motsvarande andel i gruppen om 87 000 personer skulle generera ett ärende enligt den särskilda lagen skulle det innebära ytterligare cirka 55 700 ärenden ($87\,000 \times 64$ procent) att handlägga.

I fråga om gruppen om 98 000 personer har utredningen antagit att 15 000 ärenden av den ursprungliga gruppen, dvs. knappt 24 procent av de ärenden som kan tänkas uppstå som en följd av den särskilda lagen ($15\,000/63\,000$), skulle kunna antas vara mer resurs-

⁴⁵ Se SOU 2025:31.

⁴⁶ Av Migrationsverkets statistik för januari–april 2025 framgår att endast ett tiotal personer per månad har beviljats permanent uppehållstillstånd på de grunder som uppdraget omfattar.

krävande och motsvara genomsnittskostnaden för att avgöra ett asylärende. Övriga ärenden har bedömts kunna motsvara genomsnittskostnaden för ett förlängningsärende. Om dessa utgångspunkter används även avseende gruppen om 87 000 individer skulle denna grupp alltså som mest kunna generera ytterligare cirka 55 700 ärenden, varav cirka 13 400 ($55\,700 \times 24$ procent) kan antas vara mer resurskrävande än övriga ärenden om cirka 42 300 ($55\,700 - 13\,400$). De tillkommande kostnaderna för att avgöra dessa ärenden skulle med utredningens resonemang kunna uppskattas till 232 007 600 kronor ($13\,400 \times 17\,314$ kronor) för de mer resurskrävande ärendena och till 327 698 100 kronor ($42\,300 \times 7\,747$ kronor) för de mindre resurskrävande ärendena.

Med detta resonemang skulle Migrationsverket alltså teoretiskt sett kunna behöva hantera som mest totalt cirka 118 700 ärenden enligt den särskilda lagen ($63\,000 + 55\,700$). Som framgått är det dock osannolikt att antalet ärenden i realiteten kommer att uppgå till detta antal. Ur ett försiktighetsperspektiv är det dock värt att ändå nämna denna siffra. Det skulle naturligtvis innebära ett väsentligen utökat resursbehov för att handlägga en sådan ärendemängd (se mer om detta i avsnitt 10.8). Som redan har understrukits vid flera tillfällen utgör dessa uppskattningar dock inte något tillförlitligt underlag för att uppskatta samhällets kostnader för genomförandet av förslagen. Utredningens antaganden och beräkningar syftar endast till att ge en fingervisning om det resursbehov som eventuellt kan tänkas uppstå på kort sikt som en följd av utredningens förslag.

Förlängningsärenden

När Migrationsverket återkallar ett permanent uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen och beviljar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär det att uppehållstillståndet kommer att behöva förlängas med vissa intervall, förutsatt att tillståndsgrunden kvarstår. Utredningen har i det föregående bedömt att i vart fall cirka 63 000 personer kan tänkas generera ett ärende enligt den särskilda lagen men att antalet ärenden även skulle kunna uppgå till 118 700.

Utredningen utgår ifrån att en relativt stor grupp av de som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen

kommer att leva i Sverige med sådana tillstånd under relativt lång tid. Den som får ställning som varaktigt bosatt kommer inte att generera ett förlängningssärende lika ofta som den som t.ex. beviljas tillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. I det förra fallet kommer en förlängningssituation att uppkomma vart femte år medan en förlängningssituation i det senare fallet kommer att uppkomma i princip varje år. Däremellan finns övriga kategorier av tidsbegränsade tillstånd, bl.a. för skyddsbehövande och deras anhöriga, som kan komma att behöva förlängas vart annat eller vart tredje år. En relativt stor andel av de som omfattas av uppdraget kan tänkas beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd som varaktigt bosatt eller som skyddsbehövande, eller som anhörig till dessa grupper. Av försiktighetsskäl beaktar utredningen att hela den potentiella gruppen om 118 700 individer i teorin skulle kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd som behöver förlängas med vissa intervall. För att inte överdriva kostnaderna allt för mycket är det vid ett sådant antagande rimligt att utgå ifrån att tillstånden förlängs mer sällan än vad som annars vore fallet. Utredningen har vid sina uppskattningar därför utgått ifrån att Migrationsverket årligen skulle kunna få hantera förlängningsärenden motsvarande en femtedel av den potentiella gruppen 118 700 individer, dvs. cirka 23 700 förlängningsärenden per år ($118\,700 \times 0,2$).

I takt med att vissa individer förvärvar svenskt medborgarskap kommer gruppen med uppehållstillstånd som behöver förlängas att minska över tid. Detsamma gäller om säkerhetssituationen i något land där många skyddsbehövande kommer ifrån ändras på ett sådant sätt att befintliga statusförklaringar återkallas och ett större antal individer behöver återvända till sina hemländer. Det är naturligtvis inte möjligt att uppskatta vid vilken tidpunkt vissa personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd kan tänkas uppfylla kraven för medborgarskap eller av olika skäl kan tänkas behöva återvända till sitt hemland. Utredningen stannar därför vid att anta att Migrationsverket under de kommande fem åren efter förslagens ikraftträdande kan komma att behöva hantera i genomsnitt cirka 23 700 extra förlängningsärenden per år som en följd av förslagen. Det skulle innebära ett utökat årligt resursbehov för Migrationsverket om cirka 183 603 900 kronor ($23\,700 \times 7\,747$ kronor), se mer om detta i avsnitt 10.8. Till detta kommer att Migrationsverket kan förväntas få ökade kostnader som en följd av att antalet överklagade ärenden kan antas öka som en följd

av förslagen. Det går dock inte att ens göra någon rimlig hypotetisk uppskattning av antalet ytterligare sådana ärenden att hantera och vad det innebär för Migrationsverket när det gäller ökade kostnader för omprövning och processföring. Det står dock klart att Migrationsverket kommer att behöva ytterligare resurser även inom ramen för den verksamheten.

Ärenden om svenskt medborgarskap

Av regeringens direktiv följer att ett övergripande syfte med att se över vissa befintliga permanenta uppehållstillstånd är att förmå berörda individer att vilja bli svenska medborgare. Med hänsyn till att berörda permanenta uppehållstillstånd som utgångspunkt ska återkallas och ersättas med tidsbegränsade tillstånd, får det antas att antalet ärenden om svenskt medborgarskap kommer att öka på kort sikt. Utredningen föreslår nämligen en undantagsregel med innebörden att ett permanent uppehållstillstånd som regel inte ska prövas enligt den särskilda lagen förrän ärendet om medborgarskap avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft.

Avgifterna för att i vissa fall initiera ett ärende om medborgarskap bör i någon mån motverka ogrundade medborgarskapsansökningar. En betydande andel av de medborgarskapsärenden som initieras bör därför rimligen utmynna i att svenskt medborgarskap förvärvas. Någon tillförlitlig uppskattning av hur många ärenden om medborgarskap som kommer att initieras på kort sikt som en direkt följd av förslagen låter sig dock inte göras. Detsamma gäller hur många ärenden som kan tänkas leda till svenskt medborgarskap efter att reglerna om skärpta krav för sådant förvärv trätt i kraft.

Att vissa permanenta uppehållstillstånd som regel ska återkallas bör även på längre sikt utgöra ett incitament att vilja bli svensk medborgare, eftersom en rätt att vistas i Sverige permanent normalt inte kommer att kunna uppnås på annat sätt. Det finns dock en rad osäkerhetsmoment som gör det svårt att uppskatta hur stor ökningen av antalet medborgarskapsärenden kan tänkas bli, bl.a. utifrån att någon tillförlitlig uppskattning av hur många som kan tänkas uppfylla de skärpta kraven för medborgarskap inte går att göra. Migrationsverkets resursbehov för att avgöra ärenden om svenskt medborgarskap föreligger även utan utredningens förslag. Att det som en direkt följd

av utredningens förslag skulle tillkomma ett stort antal välgrundade medborgarskapsärenden att hantera framstår inte som sannolikt. I den mån det som en följd av förslagen tillkommer ett stort antal ogrundade ärenden kommer dessa att kunna hanteras inom ramen för ett snabbspårsförfarande. Kostnaderna för att hantera dessa går dock inte att uppskatta.

Offentligt biträde och tolkkostnader

Utredningen har beträffande gruppen om 98 000 personer, som omfattas av uppdraget, uppskattat att den grupp som kan tänkas generera ett mer svårbedömt och resurskrävande ärende hos Migrationsverket kan uppskattas till i vart fall 15 000 personer (cirka 15 procent). Om motsvarande andel av gruppen om 87 000 personer genererar ett mer svårbedömt och resurskrävande ärende skulle det innebära ytterligare cirka 13 000 svårbedömda ärenden ($87\,000 \times 15$ procent) att handlägga. Med detta resonemang skulle Migrationsverket alltså komma att behöva hantera sammanlagt cirka 28 000 svårbedömda ärenden enligt den särskilda lagen ($15\,000 + 13\,000$). Om det rent hypotetiskt antas att frågan om utvisning aktualiseras i hälften av dessa ärenden skulle det innebära att det som regel skulle föreligga rätt till ett offentligt biträde i vart fall i cirka 14 000 ärenden. Det kan dock antas att offentligt biträde utifrån nuvarande regelverk skulle kunna komma att aktualiseras i ännu fler ärenden än så.

I vissa fall när utlänningsen först i återkallelseärendet åberopar ett behov av internationellt skydd kommer biträdets uppdrag att vara begränsat till maximalt två timmars rättslig rådgivning hos Migrationsverket⁴⁷, medan utlänningsen i de fallen som regel har rätt till sedvanligt kostnadsfritt biträde vid ett eventuellt överklagande. I andra fall kommer den enskilde att förordnas ett offentligt biträde hos Migrationsverket enligt bestämmelserna i 18 kap. 1 § utlänningslagen, i den lydelse som föreslagits i delbetänkandet, vilket innebär att biträdet i dessa fall kommer att biträda den enskilde såväl hos Migrationsverket som vid en eventuell överklagandeprocess. Det är inte möjligt att bedöma hur stor andel av berörda individer som kan tänkas förordnas ett biträde som enbart ger rättslig rådgivning i enlighet med vad som föreslagits i delbetänkandet respektive som biträder den enskilde i

⁴⁷ Se utredningens förslag om detta i SOU 2025:31.

enlighet med nu gällande bestämmelser. Det står således klart att myndighetens kostnader för offentliga biträden kommer att öka som en följd av utredningens förslag. Det finns dock sådana osäkerhetsmoment beträffande de faktorer som påverkar en eventuell beräkning att det inte går att uppskatta hur stor kostnadsökningen kan tänkas bli.

Som en följd av förslagen kan det antas att Migrationsverkets kostnader för tolkning kommer att öka. Även om merparten av de utlänningar som berörs har bott i Sverige under en längre tid, och därmed får förutsättas ha en sådan språkförmåga i svenska att behovet av tolk är begränsat, får det ändå antas att flertalet individer kan behöva stöd av en tolk i de undantagsfall det kan bli fråga om en muntlig utredning. I asylprocedurförordningen, som kan aktualiseras utifrån utredningens förslag, finns vissa bestämmelser om rätt till offentligt bekostad tolk. Det ska i sammanhanget även noteras att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över vissa tolkfrågor⁴⁸. I uppdraget ingår bl.a. att se över om det är rättsligt möjligt och ändamålsenligt att avgiftsbelägga offentligt finansierad tolk. Utredningen bedömer dock sammantaget att Migrationsverkets kostnader för tolk kommer att öka som en följd av de förslag som lämnas. Liksom vad gäller kostnader för offentligt biträde finns det dock ett flertal osäkerhetsmoment som medför att det inte går att uppskatta hur stor kostnadsökningen kan tänkas bli.

Mottagande och återvändande

Enligt gällande rätt har den som ansöker om asyl som utgångspunkt vissa rättigheter enligt LMA⁴⁹, bl.a. dagersättning och boende. När ett permanent uppehållstillstånd återkallas och ett tidsbegränsat tillstånd beviljas gäller det befintliga permanenta uppehållstillståndet till dess att återkallelsebeslutet får laga kraft⁵⁰. Det innebär att de utlänningar som under Migrationsverkets handläggning återoppar ett skyddsbehov normalt sett inte kommer att omfattas av bestämmelserna om mottagande av asylsökande enligt LMA⁵¹. Förslaget

⁴⁸ A 2025:01 En översyn av vissa tolkfrågor.

⁴⁹ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

⁵⁰ Jfr 35 § förvaltningslagen (2017:900).

⁵¹ Jfr HFD 2022 ref. 40.

om en ny mottagandelag⁵², samt det nya mottagandedirektivet⁵³ som träder i kraft under 2026, innebär ingen förändring i detta avseende.

Om utlänningen inte uppfyller förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd och får ett beslut om utvisning kan han eller hon under vissa förutsättningar komma att omfattas av LMA när beslutet om utvisning får laga kraft. Det bör i sammanhanget beaktas att ett beslut om utvisning numera upphör att gälla först fem år efter att utlänningen har lämnat landet. Det är inte möjligt att göra några tillförlitliga uppskattningar av hur många individer som kan tänkas få ett beslut om utvisning, och som sedermera kan komma att uppfylla förutsättningarna för att ha rätt till bistånd och boende. Med hänsyn till vad som anförts torde den situationen inträffa mycket sällan, varför det är rimligt att anta att förslagen inte kommer medföra några ökade mottagningskostnader av betydelse. Däremot kan Migrationsverkets kostnader för återvändande antas öka som en följd av förslagen. En uppskattning av kostnaderna i detta avseende är dock beroende av en rad osäkra faktorer. Förutom antalet ytterligare återvändandeärenden är det bl.a. av betydelse till vilket land återvändandet ska ske och individens individuella förutsättningar, såsom tillgång till identitetshandlingar och viljan att samarbeta inför och i samband med återvändandet. Enligt utredningen går det därför inte att på ett tillförlitligt sätt göra någon uppskattning av hur mycket Migrationsverkets kostnader för återvändande kan komma att öka som en följd av förslagen.

10.4.3 Domstolarnas verksamhet

Återkallelse av permanent uppehållstillstånd och beviljande av tidsbegränsade uppehållstillstånd

Utredningens förslag bedöms få betydande konsekvenser för domstolarnas verksamhet, även om dessa konsekvenser inte kommer att bli lika betydande som för Migrationsverket. I det föregående har uppskattats att förslagen kan komma att generera mellan cirka 63 000–118 700 ärenden enligt den särskilda lagen. Den osäkerhet som föreligger i fråga om hur många ärenden som kan komma att aktualiseras

⁵² SOU 2024:68.

⁵³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

gör det naturligtvis omöjligt att åstadkomma någon rimlig uppskattning av vilka kostnadsmässiga konsekvenser utredningens förslag kan antas medföra för domstolarna. För att ändå ge någon fingerisering om storleksordningen på de kostnader som förslagen skulle kunna tänkas medföra gör utredningen vissa översiktliga uppskattningar och överväganden. Vid det fortsatta resonemanget antar utredningen rent hypotetiskt att antalet ärenden blir så högt som 100 000 och att berörda individer i relativt hög utsträckning är benägna att överklaga återkallelsebeslut även när ett tidsbegränsat tillstånd beviljas. Det är dock mycket svårt att förutse hur många individer som kan tänkas överklaga ett beslut om återkallelse enligt den särskilda lagen. Stora grupper kommer nämligen i stället att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Bortsett från den osäkerhet som det naturligtvis innebär att ha ett tidsbegränsat tillstånd kommer flera sådana utlänningars situation i Sverige inte att påverkas nämnvärt av förslagen. Den som beviljas ställning som varaktigt bosatt kommer t.ex. att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som i princip undantagslöst kommer att förnyas vart femte år. Personer i denna grupp får därför antas vara något mindre benägna att överklaga, eftersom återkallelsen kommer att ha relativt begränsad betydelse. Vid ett rent hypotetiskt antagande att överklagandefrekvensen i gruppen om 100 000 personer är 60 procent skulle det innebära att förslagen skulle kunna generera ett mycket stort antal mål för migrationsdomstolarna att hantera, dvs. 60 000. I sammanhanget bör framhållas att om det i stället görs en bedömning utifrån en betydligt högre överklagandegrad, exempelvis 90 procent, så kommer de kostnadsmässiga och organisatoriska utmaningarna för domstolarna att bli betydligt större. Utredningen har dock medvetet använt sig av en något lägre överklagandegrad. Detta eftersom beräkningarna utgår ifrån en grupp individer som antalsmässigt förmodligen kommer att vara betydligt mindre när Migrationsverket avgjort vilka personer som omfattas av förslaget.

Frågan i ett överklagat ärende kommer normalt sett vara begränsad till om det finns skäl att göra undantag från återkallelse i enlighet med undantagen som föreslås i den särskilda lagen. Det kommer alltså normalt sett att handla om att bedöma huruvida det finns synnerliga skäl emot återkallelse, vilket är en förhållandevis avgränsad och enkel fråga. Ett stort antal mål bedöms därför ta mindre resurser i anspråk än ett genomsnittligt migrationsmål. I flera fall, t.ex. när utlänningen

bedömts sakna grund för tidsbegränsat uppehållstillstånd, kommer prövningen även att avse frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd och utvisning, vilket normalt sett bör innebära att prövningen blir mer resurskrävande. Den genomsnittliga kostnaden för att avgöra ett migrationsmål i migrationsdomstol uppgick till 10 605 kronor under 2024. Vid ett rent hypotetiskt antagande att utredningens förslag skulle generera 60 000 mål till migrationsdomstolarna skulle det kunna innebära en sammanlagd kostnadsökning om 636 300 000 kronor ($60\,000 \times 10\,605$ kronor).

Vad gäller antalet mål enligt den särskilda lagen som kan tänkas överklagas till Migrationsöverdomstolen konstaterar utredningen att överklagandefrekvensen till domstolen uppgick till 22 procent under 2024. Om motsvarande frekvens antas gälla för mål enligt den särskilda lagen kan utredningens förslag tänkas leda till ytterligare 13 200 mål hos Migrationsöverdomstolen ($60\,000 \times 22$ procent). Den genomsnittliga styckkostnaden för att avgöra ett mål i Migrationsöverdomstolen uppgick till 8 181 kronor under 2024. Vid antagandet att utredningens förslag skulle kunna generera 13 200 mål till Migrationsöverdomstolen skulle det således kunna innebära en kostnadsökning om nästan 108 000 000 kronor för domstolen ($13\,200 \times 8\,181$ kronor). Kostnaderna för domstolarnas ökade måltillströmning behandlas vidare i avsnitt 10.8.

Ärenden om svenskt medborgarskap

Utredningen bedömer att antalet ärenden om svenskt medborgarskap kommer att öka såväl på kort som på lång sikt. Som anförts ovan är det dock inte möjligt att uppskatta i vilken utsträckning förslagen kan antas bidra till en sådan utveckling. Domstolarnas resursbehov för att avgöra överklagade ärenden om medborgarskap föreligger även utan utredningens förslag. I den mån det som en följd av förslagen tillkommer ofullständiga eller ogrundade ärenden kommer dessa i många fall att kunna handläggas inom ramen för ett snabbspårsförfarande. Kostnaderna i detta avseende har inte kunnat uppskattas, vilket berörs vidare i avsnitt 10.8.

Förlängningsärenden

Ökningen av antalet förlängningsärenden hos Migrationsverket bedöms i nuläget inte påverka domstolarnas situation, eftersom de flesta förlängningsärendena leder till att uppehållstillstånd beviljas. Denna situation kan dock komma att förändras avsevärt framöver beroende på bl.a. olika händelser i vår omvärld. Om exempelvis säkerhetssituation i ett land varifrån många skyddsbehövande kommit förbättras på ett väsentligt sätt kan det leda till att flertalet skyddsstatusar och uppehållstillstånd återkallas och att frågan om utvisning aktualiseras, vilket typiskt sett genererar fler överklaganden till domstol. En sådan utveckling är dock inte möjlig att förutse och beräkna inom ramen för detta uppdrag.

10.4.4 Statens kostnader för offentliga biträden

Som redogjorts för kan det antas att Migrationsverkets kostnader för offentliga biträden kommer att öka som en följd av utredningens förslag. Liksom vad gäller kostnaderna för Migrationsverket finns det en rad osäkerhetsmoment som gör det svårt att bedöma hur stor kostnadsökningen kan tänkas bli. Utredningen gör bedömningen att merparten av de utlänningar som berörs av förslaget kommer att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd och därmed inte anses ha rätt till något offentligt biträde vid överklagande av Migrationsverkets beslut. Någon tillförlitlig uppskattning av domstolarnas kostnader för biträden som en följd av utredningens förslag låter sig inte göras. Det kan dock antas att kostnadsökningen inte kommer att vara obetydlig.

10.4.5 Försäkringskassans verksamhet

I avsnitt 8.3.2 redogörs för vissa regler i socialförsäkringsbalken som rör bosättningsbaserade förmåner och när sådana kan lämnas för personer som behöver ha uppehållstillstånd i Sverige. Några ändringar i dessa bestämmelser föreslås inte. Förslaget att befintliga permanenta uppehållstillstånd ska återkallas och ersättas med tidsbegränsade tillstånd för vissa utlänningar kommer dock att få vissa konsekvenser för Försäkringskassans verksamhet.

Att ett stort antal utlänningar som haft permanent uppehållstillstånd i stället beviljas tidsbegränsade tillstånd, som ska förlängas med viss regelbundenhet, medför att Försäkringskassan kommer att behöva bevaka, följa upp och pröva betydligt fler ärenden än tidigare. Det ska dock beaktas att det är fråga om handläggning som redan i dag förekommer och som det finns upparbetade rutiner för att hantera. Hur många utlänningar som Försäkringskassan kan tänkas behöva hantera är svårt att uppskatta. Det beror på att det finns ett antal osäkerhetsmoment, bl.a. utifrån hur många som blir svenska medborgare och hur många som får ett beslut om utvisning. Utredningen bedömer sammantaget att de anpassningar av verksamheten som Försäkringskassan kan behöva vidta i detta avseende initialt bör kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser. Det kan dock inte uteslutas att myndigheten på sikt kan komma att behöva ökade resurser för att hantera ett ökat antal individer med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

10.4.6 CSN:s verksamhet

Prövningen av rätten till studiestöd för utlänningar kräver olika utredningsinsatser från CSN beroende på om utlänningens uppehållstillstånd är tidsbegränsat eller permanent. När utlänningen har permanent uppehållstillstånd kan studiestöd normalt beviljas för den sökta studieperioden genom helt maskinell prövning. I de fall utlänningen har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har löpt ut behöver CSN utreda om personen har ansökt om förlängning och uppfyller kraven för studiestöd enligt bestämmelserna i 2 kap. 4 a § respektive 3 kap. 4 a § studiestödslagen.

Utredningen föreslår att den som beviljas tidsbegränsat tillstånd efter att ett permanent uppehållstillstånd har återkallats enligt den särskilda lagen ska vara undantagen kravet på permanent uppehållstillstånd för rätt till studiestöd. Det gäller både den som beviljas tidsbegränsat tillstånd i direkt anslutning till att ett permanent uppehållstillstånd återkallats och den som senare beviljas tidsbegränsat tillstånd i samband med en förlängningsansökan. Berörda utlänningar kommer därmed att ha rätt till studiestöd i samma omfattning som i dag. Förslagen innebär dock att CSN oftare kommer att behöva göra en bedömning av om förutsättningarna enligt studie-

stödslagen är uppfyllda i de fall det tidsbegränsade tillståndet har löpt ut. Den prövningen kan utifrån nuvarande it-systemstöd inte göras maskinellt, utan kräver manuella åtgärder, bl.a. genom kontakter med Migrationsverket. Det kan därför antas att CSN:s kostnader kommer att öka som en följd av förslagen. Det är dock inte möjligt att uppskatta hur många personer som kommer att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd och som därefter ansöker om studiestöd. Det är därför inte heller möjligt att tillförlitligt bedöma storleken på den förväntade kostnadsökningen.

10.5 Konsekvenser för arbetsmarknadsintegration och etablering

Utredningen konstaterar att regeringen har lagt om inriktningen för integrationspolitiken med målet att utlänningar som kommer till Sverige så fort som möjligt ska etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Av målet framgår att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska anstränga sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. För att komma till rätta med integrationsproblemen krävs enligt regeringen en större tydlighet om de krav som ställs och de förväntningar som finns på den enskilde vad gäller självförsörjning, språkkunskaper samt kunskaper om grundläggande lagar, regler och värderingar i samhället. I syfte att öka genomslaget för det nya målet har fem delmål formulerats; (1) ekonomisk integration, (2) språklig integration, (3) utbildning, (4) demokratisk integration samt (5) social och kulturell integration⁵⁴.

När ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel infördes riktades viss kritik mot att detta skulle försvåra nyanländas etablering, bl.a. till följd av svårigheterna att känna sig trygg och etablera sig på arbetsmarknaden. Det påtalades även att arbetsgivare kan känna viss tvekan kring att anställa nyanlända utifrån att det är svårt att förutse om personer som saknar permanent uppehållstillstånd på längre sikt kommer att vara kvar som arbetstagare i landet. Dessutom beskrevs tidsbegränsade tillstånd som en utmaning för att kunna genomföra diverse integrationsinsatser⁵⁵. Som har redo-

⁵⁴ Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 13, s. 26.

⁵⁵ Se bl.a. SOU 2020:54 s. 425 f.

gjorts för i avsnitt 10.3.1 bedömer utredningen dock att det saknas faktamässigt stöd för påståendet att enskildas integration och etablering försämrats sedan ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd infördes.

Ett övergripande syfte med utredningens förslag är att förmå utlänningar som har permanent uppehållstillstånd att vilja bli svenska medborgare, vilket är i linje med regeringens integrationspolitiska mål. De utlänningar som berörs har i de flesta fall haft permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år tillbaka och får under denna tid förutsättas ha haft förhållandevis goda förutsättningar att integreras samt ordna med egen försörjning. Fler än hälften av de som berörs av förslagen har dessutom redan under våren 2025 haft permanent uppehållstillstånd under längre tid än sju år. En icke-obetydlig andel får alltså förutsättas vara väletablerade samt integrerade i Sverige redan vid förslagets ikraftträdande. Ett flertal individer har dessutom redan uppfyllt nu gällande försörjningskrav för att beviljas permanent uppehållstillstånd och bör således ha goda förutsättningar att uppfylla även försörjningskraven för ställning som varaktigt bosatt respektive svenskt medborgarskap (se nedan). De negativa konsekvenserna för arbetsmarknadsintegrationen och etableringen för dessa utlänningar bör enligt utredningens bedömning vara förhållandevis begränsade. I betänkandet SOU 2025:1 har föreslagits att det ska införas krav på egenförsörjning för förvärv av medborgarskap. Berörda utlänningar kommer därmed att ha ett tydligt incitament att ordna med egen försörjning. Detsamma kan gälla för vissa utlänningar utifrån vad som föreslagits avseende bl.a. kvalificering till förmåner enligt socialförsäkringsbalken⁵⁶. För utlänningar som av olika skäl inte kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på samma grund som det permanenta tillståndet beviljades kommer det finnas möjlighet att beviljas tidsbegränsat tillstånd för bl.a. arbete. En större andel av de individer som berörs kommer dessutom att uppfylla förutsättningarna för ställning som varaktigt bosatt i Sverige, som ställer betydligt lägre krav på försörjningsförmågan. Denna ordning utgör ett starkt incitament att ordna med egen försörjning. Det kommer även finnas möjlighet att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet här i landet⁵⁷.

⁵⁶ SOU 2025:53.

⁵⁷ Se 5 kap. 10 a § utlänningslagen.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att förslagen i vissa fall leder till effekter som motverkar enskilda individers etablering. Med hänsyn till att de utlänningar som berörs i allmänhet har vistats i Sverige under flera år bedömer utredningen dock att det rent allmänt bör finnas goda förutsättningar för den som berörs av förslagen att ordna med egen försörjning, vilket innebär att risken för sådana effekter får anses vara begränsad. Regeringens integrationspolitiska mål ger dessutom uttryck för att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska anstränga sig för att bli en del av samhället, bl.a. genom att försörja sig själv och lära sig språket. För den som långvarigt vill bo i Sverige samt bli en del av samhället finns det därför skäl att alldeles oavsett utredningens förslag göra sådana anpassningar att egen försörjning kan uppnås. Utredningen bedömer sammantaget att den föreslagna ordningen kommer att kunna ha positiva effekter för enskildas integration och etablering på arbetsmarknaden.

10.6 Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Målet tar sikte på både samhälleliga strukturer, processer, villkor och möjligheter samt på den individuella friheten, kopplat till kön och makt. Under 2016 beslutade riksdag och regering om sex jämställdhetspolitiska delmål under det övergripande målet: (1) en jämn fördelning av makt och inflytande; (2) ekonomisk jämställdhet; (3) jämställd utbildning; (4) jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet; (5) jämställd hälsa; samt (6) att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.⁵⁸

I dag är det främst män som efter viss tid i Sverige etablerar sig på arbetsmarknaden och skaffar sig sådan försörjning som gör att försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd anses uppfyllt⁵⁹. Utredningens förslag att befintliga permanenta uppehållstillstånd ska återkallas och, om förutsättningarna är uppfyllda, ändras till tidsbegränsade sådana berör betydligt fler män än kvinnor. Samtidigt har som framgått föreslagits krav på egen försörjning för förvärv av medborgarskap. Att nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden

⁵⁸ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 13, s. 49.

⁵⁹ Se t.ex. RiR 2015:17 och SOU 2025:76 s. 93 f.

generellt tar längre tid än nyanlända mäns etablering och att kvinnor i större utsträckning arbetar deltid samt har otrygga anställningar kan medföra att det tar längre tid för kvinnor att uppfylla det krav på egen försörjning som förmodligen kommer att krävas för förvärv av medborgarskap när utredningens förslag träder i kraft. Detta är dock inte en konsekvens av utredningens förslag. Samtidigt bör de kvinnor som beviljats permanent uppehållstillstånd efter att ha uppfyllt de särskilda kraven i 5 kap. 7 § utlänningslagen som utgångspunkt inte ha några betydande svårigheter att uppfylla även kravet på egen försörjning för förvärv av medborgarskap. För de utlänningar som beviljats permanent uppehållstillstånd utan att behöva uppfylla någon form av försörjningskrav finns det dock en risk att utredningens förslag i större utsträckning påverkar kvinnor än män.

Den särskilda lagen är könsneutralt utformad. Däremot kan utredningens förslag, med hänsyn till att utländska kvinnor oftare saknar egen försörjning, antas medföra att en större andel kvinnor än män under längre tid kommer att leva i Sverige under förhållanden som får betraktas som tillfälliga. Det kan dock inte antas att fler kvinnor än män riskerar att få ett beslut om utvisning. Det vandelskrav som föreslagits i SOU 2025:33 kan dock, mot bakgrund av att det sedan lång tid tillbaka förhåller sig på det sättet att avsevärt fler män än kvinnor lagförs för brott, antas medföra att fler män än kvinnor nekas uppehållstillstånd⁶⁰. Förslagen bedöms dock sammantaget inte få sådana konsekvenser för jämställdheten som motiverar att de utformas på annat sätt.

10.7 Andra konsekvenser

Utredningens förslag att vissa permanenta uppehållstillstånd ska återkallas rör vissa specifika grupper i enlighet med uppdraget. Utlänningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd på sådana tillståndsgrunder som inte omfattas av uppdraget kommer således inte att bli föremål för den ordning om återkallelse som föreslås. I sammanhanget kan nämnas att utredningen i delbetänkandet SOU 2025:31 har föreslagit att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper. Vissa grupper som inte omfattades av det uppdraget kommer därför även i fortsättningen att

⁶⁰ Se Brottsförebyggande rådet, *Personer lagförda för brott 2024*.

ha möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd. Det gäller t.ex. utlänningar som beviljas uppehållstillstånd för arbete och anhöriga till dessa. Att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd finns kvar för vissa grupper, medan den tas bort för andra grupper medför, som utredningen beskrivit i delbetänkandet, en uppenbar risk för ökat missbruk vad avser de tillståndsgrunder som även fortsatt kan leda till ett permanent uppehållstillstånd. Risken för detta kan antas öka ytterligare som en följd av förslagen i detta betänkande. Det kan t.ex. antas att antalet försök att få uppehållstillstånd för arbete med återopande av skenanställningar eller genom annat missbruk kan komma att öka som en följd av att vissa individer inte kommer att kunna beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på annan grund, liksom att de flesta tillståndsgrunder framöver enbart kommer att kunna leda till tidsbegränsat uppehållstillstånd och först efter en längre tids vistelse i landet till svenskt medborgarskap⁶¹.

Vidare kan nämnas att regeringen nyligen har föreslagit en kraftig höjning av det återvändningsbidrag som kan lämnas när en person vill lämna Sverige för att bosätta sig permanent i ett annat land. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2026⁶². En av förutsättningarna för att kunna beviljas bidraget är att sökanden har beviljats uppehållstillstånd på någon av vissa angivna grunder. Utredningen lämnar nu förslag på en ordning som innebär att ett stort antal permanenta uppehållstillstånd kommer att återkallas. I flera fall kommer ett återkallelsebeslut inte att åtföljas av ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd, utan i stället av ett beslut om utvisning. Den som berörs av översynen kommer i förväg att underrättas om den särskilda lagen och eventuella konsekvenser av den. Det är rimligt att anta att ett antal individer då kommer att bedöma sina möjligheter att få stanna i Sverige som så begränsade att de inte räknar med att få stanna kvar här. Dessa individer har då ett tydligt incitament att ansöka om återvändningsbidrag i god tid innan den särskilda lagen träder i kraft, eftersom motsvarande medel inte kan erhållas om utlänningen senare saknar uppehållstillstånd. Utredningens förslag skulle alltså kunna bidra till ett ökat antal ansökningar om återvändningsbidrag. Oavsett utgången i respektive ärende skulle det medföra ökade kostnader för staten att hantera dessa. Det är inte möjligt att uppskatta hur många individer som skulle kunna tänka sig att ansöka om återvändningsbidrag som

⁶¹ Se utredningens förslag i delbetänkandet SOU 2025:31.

⁶² Regeringens promemoria *Ett höjt bidrag vid återvandring*.

en direkt följd av förslagen eller vilka kostnader det skulle kunna tänkas medföra för staten. Med hänsyn till storleken på den föreslagna höjningen av återvandringsbidraget och antalet individer som omfattas av utredningens uppdrag skulle det dock potentiellt sett kunna bli fråga om betydande kostnadsökningar för det allmänna.

Slutligen kan konstateras att utredningens förslag inte bedöms innebära några nya åtaganden för kommuner eller regioner och inte heller några ekonomiska konsekvenser för dessa. I den mån kommunerna eller regionerna har arbetstagare som omfattas av uppdraget kommer dessa utlänningar att ha goda förutsättningar att få stanna kvar i landet även om deras ursprungliga tillståndgrund inte längre är aktuell. Vid den särskilda lagens ikraftträdande kommer nämligen de allra flesta individer som omfattas av lagen att uppfylla bosättningskravet för att kunna beviljas ställning som varaktigt bosatt och därmed ett tidsbegränsat uppehållstillstånd⁶³. Vidare kommer en relativt stor andel att ha sådan hemvisttid att de kan ansöka om medborgarskap. Det kan naturligtvis inträffa situationer där enskilda inte uppfyller kraven för vare sig svenskt medborgarskap eller tidsbegränsat uppehållstillstånd och därmed behöver lämna landet. Detta bedöms dock inte ske på något mer övergripande plan i fråga om yrkesverksamma individer och det bör således inte heller medföra några betydande konsekvenser för företag eller för sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet. Några konsekvenser för miljön bedöms inte heller uppstå. Utöver vad som redovisas särskilt bedöms inte några beaktansvärda konsekvenser uppstå på andra områden.⁶³

10.8 Förslagets finansiering

Bedömning: Utredningens förslag bedöms under en inledande period om uppskattningsvis fem år kunna medföra ökade kostnader för staten som uppgår till betydande belopp. Utredningens uppskattningar, som är mycket osäkra och i flera fall grundas på rent hypotetiska antaganden, pekar på att den ökade resursät-

⁶³ För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige gäller att sökanden ska kunna försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda (se 5 a kap. 2 § utlänningslagen). Migrationsverket kräver vidare att sökanden ska kunna klarlägga sin identitet; Migrationsöverdomstolen har meddelat prövningstillstånd när det gäller frågan om det ska krävas styrkt identitet för att kunna beviljas status som varaktigt bosatt (UM 3115-24).

gången för handläggning av mål och ärenden enligt den särskilda lagen skulle kunna uppgå till i vart fall cirka 1 191 miljoner kronor för Migrationsverket, cirka 636,3 miljoner kronor för migrationsdomstolarna och cirka 108 miljoner kronor för Migrationsöverdomstolen. Utöver detta skulle Migrationsverkets årliga kostnader kunna öka med cirka 183 miljoner kronor som en följd av ett ökat antal förlängningsärenden.

I uppskattningarna ovan ingår inte kostnader för offentligt biträde samt tolk hos Migrationsverket och i domstolarna. Ytterligare kostnader för staten som inte varit möjliga att uppskatta inom ramen för uppdraget är merkostnader för Migrationsverket, Kriminalvården och Polismyndigheten som en följd av ett ökat antal verkställighetsärenden. Detsamma gäller eventuella merkostnader för Försäkringskassan och CSN som en följd av att individer med tidsbegränsat uppehållstillstånd kräver andra handläggningsåtgärder än de med permanent uppehållstillstånd.

Eventuella skatteintäkter och kostnadsbesparingar för det allmänna som en följd av att berörda utlänningar ges ett tydligt incitament att ordna egen försörjning har inte heller kunnat uppskattas. Detsamma gäller eventuella kostnadsbesparingar till följd av att icke-självförsörjande utlänningar, som varken har ett skyddsbehov eller som kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon annan grund, kan komma att behöva återvända till sina hemländer.

De kostnadsökningar som bedöms kunna uppstå under de närmaste åren ryms inte inom ramen för Migrationsverkets och domstolarnas befintliga budgetanslag och behöver därför finansieras med ökade anslag. Det är inte möjligt att bedöma den ökade kostnaden per år eftersom en sådan uppskattning är beroende av flera olika osäkra faktorer, framför allt hur många individer som slutligen omfattas av lagstiftningen samt Migrationsverkets förutsättningar att kunna börja handlägga ärenden enligt den särskilda lagen och i vilken takt så kan ske.

10.8.1 Inledning

Utredningen har i avsnitt 10.4 bedömt att utredningens förslag om en särskild lag om återkallelse av vissa permanenta uppehållstillstånd kommer att generera ett mycket stort antal mål och ärenden för Migrationsverket och domstolarna. Migrationsverket kommer därutöver att behöva lägga resurser på informationsinsatser och organisatoriska förändringar och verksamhetsanpassningar, vilket inkluderar bl.a. rekrytering, it-utveckling och utbildning. Även om det föreligger en rad osäkerhetsmoment som gör det svårt att uppskatta storleken på den sammantagna kostnadsökningen för det allmänna kan slutsatsen dras att förslagen initialt kommer att få stor påverkan på Migrationsverkets och domstolarnas verksamheter samt medföra betydande kostnadsökningar för det allmänna, i vart fall under en inledande period om uppskattningsvis fem–sju år från det att utredningens förslag beslutas av riksdagen. Utredningens kostnadsmässiga uppskattningar bygger på att en stor del av de utlänningar som kan tänkas beröras av utredningens förslag också kan antas generera ett ärende enligt den särskilda lagen. Nedan följer en sammanfattning av de kostnadsmässiga resonemang som förts i avsnitt 10.4 samt vissa kompletterande ställningstaganden.

10.8.2 Migrationsverket

Det är inte möjligt att bedöma när Migrationsverkets arbete med den särskilda lagen kan tänkas inledas och hur många ärenden som myndigheten därefter kommer att kunna avgöra under respektive år. Det är dock rimligt att anta att tiden för att avgöra den stora ärendemängd som den särskilda lagen kommer att innebära inte bör understiga fem–sju år. Utifrån mycket osäkra uppskattningar bedömer utredningen att Migrationsverkets kostnader för att handlägga samtliga ärenden enligt den särskilda lagen skulle kunna uppgå till **sammanlagt cirka 1 191 miljoner kronor**, fördelat på en inledande period om cirka fem–sju år från det att utredningens förslag beslutas av riksdagen (631 614 000 kronor + 559 705 700 kronor). Som följer nedan kommer ytterligare verksamhetsgrenar hos Migrationsverket att kräva utökade resurser. Det är dock inte möjligt att i nuläget göra någon uppskattning av Migrationsverkets ökade kostnader i dessa avseenden. De överväganden som legat till grund för den kostnads-

mässiga uppskattningen ovan har redovisats mer utförligt i avsnitt 10.4. Nedan följer en sammanfattning.

Utredningen har bedömt att det i **gruppen om 98 000 individer**, som med säkerhet omfattas av utredningens uppdrag, finns 63 000 individer som skulle kunna generera ett ärende enligt den särskilda lagen. Utredningen har uppskattat att hanteringen av en sådan ärendemängd skulle kunna innebära en merkostnad för Migrationsverket om **631 614 000 kronor** (259 710 000 kronor + 371 904 000 kronor). Uppskattningen bygger på antagandet att det skulle kosta Migrationsverket 259 710 000 kronor att avgöra 15 000 mer resurskrävande ärenden ($15\,000 \times 17\,314$ kronor) och 371 904 000 kronor att avgöra 48 000 mindre resurskrävande ärenden ($48\,000 \times 7\,748$ kronor).

Utredningen har även bedömt att det i **gruppen om 87 000 individer**, där det är osäkert hur många som omfattas av uppdraget, finns 55 600 individer som utredningen uppskattningsvis bedömer skulle kunna generera ett ärende enligt den särskilda lagen. Utredningen har uppskattat att hanteringen av en sådan ärendemängd skulle kunna innebära en merkostnad för Migrationsverket om **559 705 700 kronor** (232 007 600 kronor + 327 698 100 kronor). Uppskattningen bygger på antagandet att det skulle kunna kosta 232 007 600 kronor att avgöra 13 400 mer resurskrävande ärenden ($13\,400 \times 17\,314$ kronor) och 327 698 100 kronor att avgöra 42 300 mindre resurskrävande ärenden ($42\,300 \times 7\,747$ kronor).

Utredningen har vidare antagit att Migrationsverket under åren efter förslagets ikraftträdande kan komma att behöva hantera i genomsnitt cirka 23 700 **extra förlängningsärenden** per år som en följd av utredningens förslag. Det skulle i så fall kunna innebära ett utökat årligt resursbehov för Migrationsverket om ytterligare **183 603 900 kronor** ($23\,700 \times 7\,747$ kronor).

Till detta kommer bl.a. kostnader för att identifiera samtliga uppehållstillstånd som berörs av förslaget, kostnader för informationsinsatser och för att hantera ett ökat antal frågor från allmänheten till Migrationsverket. Storleken på dessa kostnadsposter är dock inte möjliga att uppskatta. Detsamma gäller Migrationsverkets ökade kostnader för offentliga biträden och tolk, omprövning och processföring samt för delgivning och ett ökat antal återvändandeärenden (se mer om detta i avsnitt 10.8.5).

10.8.3 Migrationsdomstolarna

Migrationsdomstolarnas ökade kostnader för att hantera de mål som kan tänkas uppstå som en följd av förslagen skulle utifrån vissa hypotetiska antaganden kunna uppgå till cirka 636 miljoner kronor.

Utredningen har utifrån ett rent hypotetiskt antagande om en överklagandefrekvens om 60 procent i en uppskattad grupp om 100 000 individer och ärenden bedömt att utredningens förslag skulle kunna generera 60 000 mål till migrationsdomstolarna. Utifrån den genomsnittliga styckkostnaden för att avgöra ett migrationsmål i migrationsdomstol under 2024 skulle hanteringen av en sådan mängd mål därmed kunna innebära en kostnadsökning för migrationsdomstolarna om 636 300 000 kronor ($60\,000 \times 10\,605$ kronor).

10.8.4 Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolens ökade kostnader för att hantera de mål som kan tänkas uppstå som en följd av förslagen skulle utifrån vissa hypotetiska antaganden kunna uppgå till cirka 108 miljoner kronor.

Eftersom i princip alla mål i Migrationsöverdomstolen kräver prövningstillstånd har utredningen utgått ifrån den överklagandefrekvens som rent allmänt gäller till Migrationsöverdomstolen. Under 2024 uppgick den till 22 procent. Utifrån denna skulle utredningens förslag kunna tänkas leda till ytterligare 13 200 mål för Migrationsöverdomstolen att hantera ($60\,000 \times 22$ procent), vilket utifrån den genomsnittliga styckkostnaden för 2024 skulle kunna innebära en kostnadsökning om 108 000 000 kronor ($13\,200 \times 8\,181$ kronor).

10.8.5 Vissa kostnader har inte kunnat uppskattas

Ytterligare en kostnadspost för Migrationsverket och domstolarna att hantera som en följd av utredningens förslag är som sagt kostnader för offentliga biträden. Det föreslås i och för sig inte att den särskilda lagen ska innehålla någon bestämmelse som innebär en möjlighet för den enskilde att förordnas ett offentligt biträde vid prövning av frågor enligt lagen. Däremot förväntas handläggningen av ett ärende enligt den särskilda lagen som regel leda till en prövning av frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagens

bestämmelser. Inte heller i ett sådant fall föreligger det dock normalt någon rätt till ett offentligt biträde. I de fall det kan antas att det saknas grund för tidsbegränsat uppehållstillstånd, varpå frågan om utvisning kan aktualiseras, finns det däremot normalt anledning att förordna ett offentligt biträde med stöd av utlänningslagens bestämmelser. Det går dock inte att uppskatta hur många sådana ärenden som kan tänkas uppstå som en följd av utredningens förslag.

Till detta kommer att det inte är möjligt att göra något rimligt antagande i fråga om vad som skulle kunna utgöra en rimlig genomsnittskostnad för ett offentligt biträde i ett sådant ärende (se avsnitt 10.4). Statens ökade kostnader för offentliga biträden kan därmed inte uppskattas på ett tillförlitligt sätt. Detsamma gäller eventuellt ökade tolkkostnader. Detta eftersom det inte är möjligt att bedöma hur många individer som omfattas av uppdraget, hur många av dessa som behärskar det svenska språket på sådant sätt att de saknar behov av tolk samt i vilken omfattning det uppstår sådana handläggningsmoment att ett eventuellt tolkbehov över huvud taget kan komma att aktualiseras som en följd av förslagen. Inte heller ökade kostnader som en följd av ett eventuellt ökat antal ärenden om återvändringsbidrag går att uppskatta inom ramen för detta betänkande. Detsamma gäller eventuellt ökade kostnader för delgivning av beslut i ärenden om medborgarskap (se avsnitt 6.3.3).

Utifrån den osäkerhet som finns i fråga om hur många utvisningsbeslut som skulle kunna uppstå som en följd av utredningens förslag är det inte heller möjligt att göra någon uppskattning av antalet tillkommande verkställighetsärenden som Migrationsverket, Kriminalvården och Polismyndigheten skulle kunna komma att behöva hantera. Utredningens förslag kommer att få vissa konsekvenser för både Försäkringskassans och CSN:s verksamheter. Det är dock inte möjligt att uppskatta hur många ytterligare individer med tidsbegränsade uppehållstillstånd som respektive myndighet skulle kunna komma att behöva hantera som en följd av utredningens förslag och vilka merkostnader det skulle kunna innebära för respektive myndighet.

10.8.6 Framtida skatteintäkter och kostnadsbesparingar för det allmänna

Det är inte möjligt att beräkna eventuellt ökade skatteintäkter och kostnadsbesparingar för det allmänna som en direkt följd av utredningens förslag. Det kan dock konstateras att den särskilda lagen kommer att ge berörda individer ett tydligt incitament att ordna med egen försörjning. Det gäller bl.a. den som vill kunna uppfylla eventuellt framtida krav på egenförsörjning för medborgarskap och därmed undantas från förslagen. Det gäller även den som har varit lagligen bosatt i Sverige under minst fem år när förslagen föreslås träda i kraft och som då skulle kunna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som varaktigt bosatt i Sverige. Ställning som varaktigt bosatt kan beviljas om utlänningen fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehålle och bostad är tillgodosedda. Gruppen som skulle kunna nyttja denna möjlighet skulle antalsmässigt kunna vara mycket stor⁶⁴, det skulle eventuellt kunna ingå mellan 80 000–100 000 personer i denna grupp när förslagen träder i kraft.

Självförsörjningsgraden i gruppen är i dag sannolikt relativt låg. Utredningen har tidigare konstaterat att enligt SCB:s statistik för 2023 var cirka 58 procent självförsörjande i gruppen 20–64 år (födda utanför Europa). Utredningen har därefter antagit att självförsörjningsgraden sannolikt är lägre i de grupper som ingår i uppdraget, bl.a. eftersom statistiken även innefattar utlänningar som kommit till Sverige för att arbeta och vissa svenska medborgare. Utredningen har vid en försiktig uppskattning därför gjort antagandet att självförsörjningsgraden uppgår till endast cirka 40 procent i de grupper som omfattas av utredningens uppdrag. Det incitament att ordna med egen försörjning som förslagen innebär omfattar således väldigt många individer, uppskattningsvis mellan 48 000–60 000, om det antas att 60 procent i gruppen om 80 000–100 000 personer inte är självförsörjande. Potentiellt sett skulle utredningens förslag alltså kunna bidra till att självförsörjningsgraden förbättras i en relativt stor grupp av i dag icke-självförsörjande individer.

⁶⁴ Migrationsverket kräver att en utlänning ska ha klarlagt sin identitet för att kunna beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Migrationsöverdomstolen har meddelat prövnings-tillstånd i frågan om en utlänning måste kunna styrka sin identitet för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (mål nr UM 3115-24).

Det går dock inte att uppskatta storleken på de skatteintäkter och kostnadsbesparingar som utredningens förslag eventuellt skulle kunna leda till i detta avseende. Även om en individ har ett tydligt incitament att ordna med egen försörjning finns det ett flertal andra faktorer som påverkar om personen i slutändan kommer att bli självförsörjande; bl.a. utbildningsbakgrund, språkkunskaper och arbetslivserfarenhet. Det kan dock konstateras att förslagen leder till att en stor grupp av individer ges ökade drivkrafter att ordna egen försörjning, vilket på sikt bör bidra till att fler också vidtar åtgärder som leder till egen försörjning, vilket i sin tur bör öka statens skatteintäkter och leda till kostnadsbesparingar för det allmänna.

Som exempel framgår det av betänkandet *Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndstagare*⁶⁵ att under 2022 betalades drygt 10,73 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd ut till hushållen. Det motsvarade i genomsnitt 67 020 kronor per år och biståndshushåll. Drygt hälften av mottagarna var utrikes födda. Utredningen har som sagt antagit att självförsörjningsgraden sannolikt är lägre i de grupper som omfattas av utredningens förslag än i gruppen 20–64 år (födda utanför Europa) enligt statistiken ovan. Utifrån det resonemanget bör rimligen andelen biståndshushåll i de grupper som omfattas av utredningens förslag också vara något högre än vad gäller i gruppen utrikes födda. Samtidigt förhåller det sig inte på det sättet att alla individer som inte är självförsörjande uppbär ekonomiskt bistånd. Det finns en rad andra offentliga ersättningar som en individ kan uppbära och som bidrar till att personen inte är att betrakta som självförsörjande, utan att för den delen motta ekonomiskt bistånd.

Vid ett rent hypotetiskt antagande att utredningens förslag skulle kunna bidra till att antalet biståndshushåll minskar med 10 000 skulle det innebära en direkt kostnadsbesparing för det allmänna om 670,2 miljoner kronor ($10\,000 \times 67\,020$ kronor). Till det kommer ökade skatteintäkter som en följd av beskattningen på ökade arbetsinkomster. Steget från bidragsförsörjning till egenförsörjning medför naturligtvis även andra samhällsekonomiska vinster än ökade skatteintäkter och minskade kostnader som en direkt följd av personens ökade arbetsinkomster och minskade bidragsbehov.

Svenskt Näringsliv har tidigare beräknat att de statsfinansiella kostnaderna av att en relativt stor andel av den arbetsföra delen av befolkningen inte kan försörja sig själva uppgår till cirka 270 mil-

⁶⁵ SOU 2025:15.

jarder kronor per år (det gäller alltså inte enbart utrikes födda). En minskning av antalet icke-självförsörjande med endast tio procent skulle ge ett tillskott på 27 miljarder i statens budget⁶⁶.

Ovanstående exempel är som sagt inte någon beräkning av hur statens skatteintäkter och kostnadsbesparingar bedöms kunna förändras om utredningens förslag genomförs. Med anledning av att en andelsmässigt stor del av den icke-självförsörjande delen av befolkningen är utrikes födda bedöms det incitament till egenförsörjning som utredningens förslag innebär dock kunna främja en utveckling där fler utrikes födda går från bidragsberoende till egenförsörjning vilket på sikt kan bidra till att de statsfinansiella kostnaderna minskar med betydande belopp.

10.8.7 Ökade anslag

De kostnadsökningar som utredningens förslag skulle kunna leda till ryms inte inom ramen för bl.a. Migrationsverkets och domstolarnas befintliga budgetanslag och behöver därför finansieras med ökade anslag. Som har framgått går det inte att beräkna storleken på den årliga anslagsökning som respektive myndighet är i behov av framöver.

⁶⁶ Svenskt Näringslivs rapport *Reformer för fler i arbete*, 19 februari 2023.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar

Syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Av 1 kap. 1 a § utlänningslagen (2005:716) framgår att denna lag ska tillämpas framför utlänningslagen, i den utsträckning som lagens bestämmelser avviker från utlänningslagen.

Paragrafen innehåller en allmän bestämmelse om lagens innehåll och dess förhållande till utlänningslagen. Övervägandena finns i kapitel 5.

I paragrafen anges att det i lagen finns bestämmelser om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. Paragrafen innehåller också en upplysningsbestämmelse som anger att det av 1 kap. 1 a § utlänningslagen framgår att bestämmelserna i den särskilda lagen har företräde framför bestämmelserna i utlänningslagen när de avviker från dessa.

2 § De uttryck som används i denna lag har samma betydelse som i utlänningslagen (2005:716).

Av paragrafen framgår att de uttryck som används i lagen har samma betydelse som i utlänningslagen.

3 § Denna lag omfattar ett permanent uppehållstillstånd som beviljats en utlänning

1. därför att han eller hon är flykting enligt 4 kap. 1 §, alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § eller övrig skyddsbehövande enligt den upphävida bestämmelsen i 4 kap. 2 a § utlänningslagen (2005:716),

2. som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen,

3. därför att han eller hon uppfyller förutsättningarna för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige enligt 5 a kap. utlänningslagen,

4. på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen eller särskilt ömmande omständigheter enligt den upphävda bestämmelsen i den paragrafen.

5. på grund av arbete efter avslag på asylansökan enligt den upphävda bestämmelsen i 5 kap. 15 a § utlänningslagen,

6. enligt den upphävda bestämmelsen i 12 kap. 16 c § andra stycket¹ eller vid verkställighetshinder enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen,

7. enligt den upphävda lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller

8. enligt den upphävda lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

Vid tillämpning av första stycket omfattas även ett permanent uppehållstillstånd som beviljats en utlänning i enlighet med motsvarande äldre bestämmelser. Detsamma gäller ett permanent uppehållstillstånd som beviljats en utlänning på grund av anknytning till en utlänning som omfattas av första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka permanenta uppehållstillstånd som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

Av *första stycket* framgår att denna lag omfattar permanenta uppehållstillstånd som beviljats på någon av de grunder som anges i punkterna 1–8.

I *andra stycket*, första meningen, regleras att även ett permanent uppehållstillstånd som beviljats en utlänning i enlighet med motsvarande äldre bestämmelser omfattas av lagen. Det innebär att ett permanent uppehållstillstånd som beviljats på motsvarande äldre grunder enligt t.ex. 1989 års utlänningslag eller andra numera upphävda bestämmelser också omfattas av lagen. Av den andra meningen följer att lagen även gäller för utlänningar som beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar som omfattas av första stycket. Det innebär att den som har permanent uppehållstillstånd som anhörig till en utlänning som beviljats permanent uppehållstillstånd enligt någon av de bestämmelser som anges i första stycket, eller enligt någon motsvarande äldre bestämmelse, omfattas av lagen.

¹ Utredningen har i delbetänkandet SOU 2025:31 föreslagit att bestämmelsen i 12 kap. 16 c § andra stycket utlänningslagen ska upphävas genom en lagändring som föreslås träda i kraft den 12 juni 2026.

Återkallelse av permanent uppehållstillstånd

4 § Ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av denna lag ska återkallas.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket tidigare har beslutat avseende frågan om återkallelse enligt denna lag och beslutet har fått laga kraft.

2. utlänningen begärt att bli svensk medborgare genom en ansökan eller anmälan som registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 31 december 2026 eller tidigare, och det ärendet inte avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft, eller

3. synnerliga skäl talar emot det och, om utlänningen är 15 år eller äldre, det med hänsyn till utlänningens förväntade vandel inte råder tveksamhet om att han eller hon bör ha ett permanent uppehållstillstånd.

Paragrafen reglerar återkallelse av de permanenta uppehållstillstånd som omfattas av lagen samt de undantag från återkallelse som kan aktualiseras. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

I *första stycket* finns huvudregeln om återkallelse som innebär att Migrationsverket som utgångspunkt ska återkalla ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av lagen i enlighet med 3 §.

I *andra stycket* finns tre undantagsregler från huvudregeln i första stycket.

Av *andra stycket 1* följer att Migrationsverket endast kan pröva frågan om återkallelse enligt lagen vid ett tillfälle. Om Migrationsverket har fattat ett beslut om att inte återkalla ett permanent uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen kan myndigheten alltså inte på nytt ta upp frågan om återkallelse av det tillståndet. Bestämmelsen påverkar dock inte Migrationsverkets möjligheter att besluta om återkallelse enligt bestämmelserna i utlänningslagen om förutsättningarna för sådan återkallelse är uppfyllda.

I *andra stycket 2* regleras en undantagsregel för den som begärt att bli svensk medborgare före lagens ikraftträdande. Regeln syftar till att förmå utlänningar med permanent uppehållstillstånd att ansöka om medborgarskap i högre utsträckning. För att bestämmelsen ska aktualiseras krävs det att ansökan eller anmälan om medborgarskap registrerats hos Migrationsverket senast den 31 december 2026. Eftersom det är Migrationsverkets registreringstidpunkt som är avgörande vid prövningen ankommer det således på den enskilde att försäkra sig om att ansökan eller anmälan sker i så god tid att Migrationsverket kan registrera den före årsskiftet. Det krävs även att det aktuella ärendet om svenskt medborgarskap inte har avgjorts genom

ett beslut som fått laga kraft. Bestämmelsen tar således sikte på medborgarskapsärenden som har initierats men inte avgjorts slutligt före den särskilda lagens ikraftträdande. Att utlänningen vid något tidigare tillfälle har initierat ett medborgarskapsärende som avslagits genom ett beslut som har fått laga kraft utgör därmed inte något hinder mot att tillämpa bestämmelsen. Ett ärende om återkallelse av permanent uppehållstillstånd ska alltså initieras om utlänningen efter den särskilda lagens ikraftträdande nekas medborgarskap och det beslutet får laga kraft.

Av *andra stycket 3* följer att det ska vara möjligt att frånga huvudregeln om återkallelse om synnerliga skäl talar emot det. Det kan i enskilda fall framstå som orimligt att hänvisa en utlänning till ett förfarande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det bör då finnas utrymme att underlåta en tillämpning av huvudregeln i första stycket. Vid bedömningen kan hänsyn tas till omständigheter som gör att utlänningen har utvecklat en mycket stark anknytning till Sverige och andra omständigheter som gör att utlänningen inte bör vara hänvisad till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det ska dock inte göras någon preliminär bedömning av förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd eller eventuella konsekvenser av att ett sådant tillstånd inte kan beviljas. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Om utlänningen är 15 år eller äldre får bestämmelsen tillämpas endast om det med hänsyn till utlänningens förväntadeandel inte råder någon tveksamhet om att han eller hon bör ha ett permanent uppehållstillstånd. Om det i en sådan situation finns vandelsanmärkningar som gör att personen normalt hade varit förhindrad att beviljas ett permanent uppehållstillstånd ska det inte göras någon prövning av om det finns synnerliga skäl mot återkallelse. Till skillnad mot vad som gäller vid återkallelse enligt utlänningslagen är det endast skälen mot återkallelse som ska bedömas. Vandelskravet har samma innebörd som det föreslagna särskilda kravet för att beviljas permanent uppehållstillstånd som finns i betänkandet SOU 2025:33. Det innebär ett utökat och skärpt krav på en utlänningsandel i förhållande till vad som för närvarande gäller för att beviljas permanent uppehållstillstånd.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

5 § Vid återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd enligt 4 § får utlänningen beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716) eller utlänningsförordningen (2006:97), om han eller hon uppfyller förutsättningarna för det.

I de situationer som avses i första stycket gäller inte 5 kap. 3 b och 18 § första stycket eller 6 kap. 2 § andra stycket och 4 § eller 8 kap. 5 § utlänningsförordningen, om utlänningen är bosatt i Sverige.

Paragrafen reglerar vissa förutsättningar för tidsbegränsat uppehållstillstånd när ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2, 7.4 och 7.5.

Av *första stycket* följer att en prövning av frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska göras när ett permanent uppehållstillstånd återkallas samt att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas när det finns förutsättningar för det. Prövningen av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas ska alltså ske ex officio. När ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas sker det med stöd av bestämmelserna i utlänningslagen eller utlänningsförordningen.

I *andra stycket* regleras vissa undantag från olika bestämmelser i utlänningslagen. Det gäller dels undantag från huvudregeln om att uppehållstillstånd och arbetstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan i landet, dels undantag från vissa materiella krav för uppehållstillstånd respektive arbetstillstånd när utlänningen är bosatt i Sverige. När det gäller uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 5 kap. 3 eller 3 a § utlänningslagen behöver anknytningspersonen inte uppfylla kravet på försörjning och bostad i 3 b §, om övriga förutsättningar för uppehållstillstånd på grund av sådan anknytning är uppfyllda. Vidare kan arbetstillstånd beviljas enligt 6 kap. 2 § första stycket även om utlänningen inte uppfyller kravet på unionsföreträdare. Undantag från detta krav kan aktualiseras bara om utlänningen har en anställning i Sverige vid tidpunkten för prövningen. Därutöver ska i förekommande fall inte någon ansökningsavgift tas ut vid prövningen av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas eller inte. De särskilt angivna undantagen kan således aktualiseras endast i samband med att frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd prövas i samband med att ett permanent uppehållstillstånd återkallas enligt lagen. Vid ansökan om förlängning av ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller i stället bestämmelserna i utlänningslagen fullt ut.

Beslutande myndighet

6 § Återkallelse av permanent uppehållstillstånd enligt denna lag beslutas av Migrationsverket.

Paragrafen reglerar att Migrationsverket är handläggande och beslutande myndighet enligt denna lag.

Överklagande

7 § Migrationsverkets beslut enligt denna lag får överklagas till en migrationsdomstol.

Paragrafen reglerar att Migrationsverkets beslut enligt denna lag får överklagas till en migrationsdomstol. Övervägandena finns i avsnitt 7.9.

Lagen reglerar frågan om återkallelse av befintliga permanenta uppehållstillstånd för vissa utlänningar. I sådana ärenden kan aktualiseras även frågor om bl.a. tidsbegränsat uppehållstillstånd och utvisning enligt utlänningslagen. I sådana frågor gäller sedvanliga bestämmelser om överklagande i utlänningslagen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Övervägandena finns i kapitel 9.

11.2 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2015:716)

1 kap.

1 a §

Om det i lagen (0000:00) om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlännningar finns bestämmelser som avviker från denna lag, ska de bestämmelserna gälla.

Paragrafen, som är ny, reglerar förhållandet mellan utlänningslagen och lagen om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlännningar. Övervägandena finns i kapitel 5.

Av paragrafen följer att bestämmelserna i den särskilda lagen har företräde framför bestämmelserna i utlänningslagen när de avviker från dessa.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Övervägandena finns i kapitel 9.

11.3 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

2 kap.

4 §

Studiehjälp får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiehjälp får också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller

3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 § och själva har uppehållstillstånd.

Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå, *ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats efter att ett permanent uppehållstillstånd har återkallats enligt lagen (0000:00) om ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlännningar* eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–7 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om till vilka personer studiehjälp får lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Fjärde stycket ändras så att utlännningar som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon grund som inte är särskilt angiven i detta stycke ska ha möjlighet att beviljas studiehjälp efter att ett permanent uppehållstillstånd återkallats med stöd av den särskilda lagen. Det gäller bara studier som påbörjats före den särskilda lagens ikraftträdande.

3 kap.

4 §

Studiemedel får lämnas till studerande som är svenska medborgare.

Studiemedelfår också lämnas till studerande som inte är svenska medborgare, om de studerande

1. är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, och
2. har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 gäller inte för personer som har fått en varaktig anknytning till Sverige och som är

1. utländska medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716),
2. schweiziska medborgare med uppehållstillstånd, eller
3. familjemedlemmar till schweiziska medborgare som avses i 2 § och själva har uppehållstillstånd.

Studiemedel får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd i andra stycket 1 inte är uppfyllt, om den studerande har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 2, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen eller med stöd av lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå, *ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats efter att ett permanent uppehållstillstånd har åter-*

kallats enligt lagen (0000:00) om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar eller om det finns särskilda skäl.

I 1 kap. 4–6 §§ finns bestämmelser om att vissa utländska medborgare ska jämföras med svenska medborgare.

Paragrafen innehåller bestämmelser om till vilka personer studiemedel får lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Fjärde stycket ändras utifrån att utlänningar som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon grund som inte är särskilt angiven i detta stycke ska ha möjlighet att beviljas studiemedel efter att ett permanent uppehållstillstånd återkallats med stöd av den särskilda lagen. Det gäller bara studier som påbörjats före den särskilda lagens ikraftträdande.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Övervägandena finns i kapitel 9.

11.4 Alternativt förslag till 4 § lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar

4 §

Ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av denna lag ska återkallas.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket tidigare har beslutat avseende frågan om återkallelse enligt denna lag och beslutet vunnit laga kraft.

2. utlänningen begärt att bli svensk medborgare genom en ansökan eller anmälan som registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 31 december 2026 eller tidigare, och ärendet inte avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft *och det inte klart framgår att utlänningen saknar förutsättningar att beviljas svenskt medborgarskap*, eller

3. synnerliga skäl talar emot det och om utlänningen är 15 år eller äldre, det med hänsyn till utlänningens förväntadeandel inte råder tveksamhet om att han eller hon bör ha ett permanent uppehållstillstånd.

Paragrafen reglerar återkallelse av de permanenta uppehållstillstånd som omfattas av lagen samt de undantag från återkallelse som kan aktualiseras. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

I *första stycket* finns huvudregeln om återkallelse som innebär att Migrationsverket som utgångspunkt ska återkalla ett permanent uppehållstillstånd som omfattas av lagen i enlighet med 3 §.

I *andra stycket* finns tre undantagsregler från huvudregeln i första stycket.

Av *andra stycket 1* följer att Migrationsverket endast kan pröva frågan om återkallelse enligt denna lag vid ett tillfälle. Om Migrationsverket fattat ett beslut om att inte återkalla ett permanent uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen kan myndigheten alltså inte på nytt ta upp frågan om återkallelse av det tillståndet. Bestämmelsen påverkar dock inte Migrationsverkets möjligheter att besluta om återkallelse enligt bestämmelserna i utlänningslagen om förutsättningarna för sådan återkallelse är uppfyllda.

I *andra stycket 2* regleras en undantagsregel för den som begärt att bli svensk medborgare före lagens ikraftträdande. Regeln syftar till att förmå utlännningar med permanent uppehållstillstånd att ansöka om medborgarskap i högre utsträckning. För att bestämmelsen ska aktualiseras krävs det att ansökan eller anmälan om medborgarskap registrerats hos Migrationsverket senast den 31 december 2026. Eftersom det är Migrationsverkets registreringstidpunkt som är avgörande vid prövningen ankommer det på den enskilde att försäkra sig om att ansökan eller anmälan sker i så god tid att Migrationsverket kan registrera den före årsskiftet. Det krävs även att det aktuella ärendet om svenskt medborgarskap inte har avgjorts genom ett beslut som fått laga kraft. För undantagsregelns tillämplighet krävs vidare att utlänningen ger in det underlag som behövs för att frågan om medborgarskap ska kunna prövas och att det inte finns någon tydlig brist i förutsättningarna för att beviljas svenskt medborgarskap. Om det framkommer en sådan brist, t.ex. otillräcklig hemvisttid, ska utlänningen nekas medborgarskap inom ramen för det återkallelseärende som då ska initieras.

Av *andra stycket 3* följer att det ska vara möjligt att frånga huvudregeln om återkallelse om synnerliga skäl talar emot det. Det kan i enskilda fall framstå som orimligt att hänvisa en utlänning till ett förfarande med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det bör då finnas utrymme att underlåta en tillämpning av huvudregeln i första stycket. Vid bedömningen kan hänsyn tas till omständigheter som gör att utlänningen har utvecklat en mycket stark anknytning till Sverige och andra omständigheter som gör att utlänningen inte bör vara hänvisad

till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det ska dock inte göras någon preliminär bedömning av förutsättningarna för att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd eller eventuella konsekvenser av att ett sådant tillstånd inte kan beviljas. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Om utlänningen är 15 år eller äldre får bestämmelsen tillämpas endast om det med hänsyn till utlänningens förväntade vandel inte råder någon tveksamhet om att han eller hon bör ha ett permanent uppehållstillstånd. Om det i en sådan situation finns vandelsanmärkningar som gör att personen normalt hade varit förhindrad att beviljas ett permanent uppehållstillstånd ska det inte göras någon prövning av om det finns synnerliga skäl mot återkallelse. Till skillnad mot vad som gäller vid återkallelse enligt utlänningslagen är det endast skälen mot återkallelse som ska bedömas. Vandelskravet har samma innebörd som det föreslagna särskilda kravet för att beviljas permanent uppehållstillstånd som finns i betänkandet SOU 2025:33. Det innebär ett utökat och skärpt krav på en utlännings vandel i förhållande till vad som för närvarande gäller för att beviljas permanent uppehållstillstånd.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av advokaten Emelie Jörwall

Under de senaste åren har omfattande lagstiftningsreformer genomförts inom migrations- och asyllagstiftningsområdet. Lagstiftningen inom rättsområdet har stor inverkan på den enskildes liv. Av den anledningen finns det starka skäl att ställa höga krav på rättssäkerheten.

Utredningen har bl.a. fått direktiv att undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som redan har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd och hur en sådan ordning ska kunna utformas.

Advokatsamfundet är remissinstans i många statliga utredningar och har genom åren konsekvent svarat på de remisser som har gått ut på det migrationsrättsliga området. Advokatsamfundets inställning har alltid varit att uppehållstillstånd som ska beviljas ska vara permanenta och inte tillfälliga. Advokatsamfundet har även berört frågan i sitt remissvar till delbetänkandet ”Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migration- och asylpakt” (SOU 2025:31) och undertecknad hänvisar till detta generellt.

I detta slutbetänkande behandlas dock en delvis annan omständighet nämligen att återkalla ett antal redan beviljade permanenta uppehållstillstånd. Direktiven från regeringen går således ännu längre än vad som tidigare har behandlats vad gäller just permanenta uppehållstillstånd.

Det kan konstateras att ett beslut om ett uppehållstillstånd – tillfälligt eller permanent – är ett s.k. positivt eller gynnande förvaltningsbeslut för den enskilde som det berör. Vad utredningen nu behandlar är således återkallande av ett förvaltningsbeslut som enligt undertecknad är särskilt anmärkningsvärt eftersom det innebär att staten ensidigt river upp ett giltigt och lagligen fattat beslut. Enligt

en allmänt vedertagen förvaltningsrättslig princip får ett sådant beslut inte återkallas till nackdel för den enskilde, annat än i undantagsfall, exempelvis när beslutet tillkommit genom oriktiga uppgifter.

Även om det inte finns ett uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning i Sverige måste det i sammanhanget dock särskilt beaktas att det som nu behandlas berör särskilt utsatta enskilda individer som lämnat sitt hemland och som efter ett beviljat permanent uppehållstillstånd planerat sin framtid i Sverige. Den lagstiftning som tillkommit i Sverige under senare år med retroaktiva effekter är inte i närheten av den inskränkning av den enskildes integritet som ett återkallande av ett permanent uppehållstillstånd har. Undertecknad menar att omständigheten att återkalla ett permanent uppehållstillstånd står i strid med framför allt legalitetsprincipen, proportionalitetsprincipen samt principen om barnets bästa, som utredningen också berör.

Den enskilde ska utifrån dessa principer normalt skyddas mot en oberäknelig och godtycklig maktutövning för att kunna känna trygghet. Framför allt innebär direktiven och utredningens nu givna förslag ett hot mot rättssäkerheten i Sverige.

Vad gäller de personer som *de facto* lever och bor i Sverige med ett permanent uppehållstillstånd och som i många fall har gjort det i flera år kommer utredningens förslag att få stora negativa konsekvenser i form av otrygghet, risk för ökad ohälsa, påverkad integration samt osäkerhet kring vilken form av uppehållstillstånd som ska kunna bli aktuellt vid en förlängningsansökan

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1968:142, *Kungliga Maj:ts proposition till riksdagen angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*

Prop. 1973:90, *Kungliga Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Prop. 1975/76:18, *Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.*

Prop. 1975/76:209, *om ändring i regeringsformen.*

Prop. 1977/78:90, *om ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.*

Prop. 1978/79:195, *om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.*

Prop. 1983/84:144, *om invandrings och flyktingpolitiken.*

Prop. 1985/86:80, *om ny förvaltningslag.*

Prop. 1988/89:86, *med förslag till ny utlänningslag m.m.*

Prop. 1989/90:138, *om ansöknings- och expeditionsavgifter vid statliga myndigheter.*

Prop. 1994/95:179, *Ändringar i utlänningslagen.*

Prop. 1996/97:25, *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.*

Prop. 1997/98:36, *Återkallelse av uppehållstillstånd.*

Prop. 1997/98:178, *Medborgarskap och identitet.*

Prop. 1998/99:3, *Åtgärder mot dopning.*

- Prop. 1999/2000:43, *Uppehållstillstånd på grund av anknytning.*
- Prop. 2001/02:185, *Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt.*
- Prop. 2004/05:136, *Stärkt skydd för ensamkommande barn.*
- Prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*
- Prop. 2005/06:72, *Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening.*
- Prop. 2005/06:77, *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Prop. 2007/08:147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*
- Prop. 2009/10:77, *Försörjningskrav vid anhöriginvandring.*
- Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:137, *Åtgärder mot familjeseparation inom migrationsområdet.*
- Prop. 2011/12:60, *Genomförande av återvändandedirektivet.*
- Prop. 2012/13:120, *Folkbokföringen i framtiden.*
- Prop. 2013/14:217, *Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige.*
- Prop. 2013/14:227, *Åtgärder mot missbruk av reglerna om arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2015/16:174, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
- Prop. 2016/17:17, *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet.*
- Prop. 2016/17:133, *Kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå.*

- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Prop. 2017/18:252, *Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.*
- Prop. 2019/20:166, *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset.*
- Prop. 2019/20:178, *Kompletterande bestämmelser till utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU i fråga om medborgarnas rättigheter.*
- Prop. 2020/21:191, *Ändrade regler i utlänningslagen.*
- Prop. 2021/22:74, *En utvidgad rätt till återköp och flytt av fond- och depåförsäkringar.*
- Prop. 2021/22:224, *Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk.*
- Prop. 2023/24:1, *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*
- Prop. 2023/24:18, *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.*
- Prop. 2023/24:36, *Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.*
- Prop. 2023/24:100, 2024, *års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2023/24:107, *Ändringar i medborgarskapslagen.*
- Prop. 2024/25:1, *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*
- Prop. 2024/25:92, *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.*

Statens offentliga utredningar, SOU

SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter.*

SOU 1981:46, *Ändringar i förvaltningslagen.*

SOU 1983:73, *Ny förvaltningslag.*

SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag.*

SOU 2020:54, *En långsiktigt hållbar migrationspolitik.*

SOU 2024:15, *Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.*

SOU 2024:68, *Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande.*

SOU 2025:1, *Skärpta krav för svenskt medborgarskap.*

SOU 2025:2, *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter.*

SOU 2025:15, *Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndstagare.*

SOU 2025:31, *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt.*

SOU 2025:33, *Skärpta och tydliga krav på vandel för uppehållstillstånd.*

SOU 2025:53, *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper.*

SOU 2025:54, *Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott*

SOU 2025:76, *Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap.*

SOU 2025:95, *Skärpta villkor för anhöriginvandring.*

Regeringsbeslut m.m.

Regeringens beslut den 21 december 2022 (Ju 2022/03643, Ju 2022/00472, Ju 2022/00732 m.fl.). *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket.*

Regeringens beslut den 5 december 2024 (Ju2024/02530). *Uppdrag om förbättrad informationsöverföring från Polismyndigheten och utlandsmyndigheter till Migrationsverket.*

Regeringens beslut den 19 december 2024 (Ju2024/00000, Ju2024:00445, JU2024/00122 m.fl.). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket.*

Regeringens beslut den 9 januari 2025 (Ju2025/00019). *Uppdrag att förstärka säkerhetsperspektivet i Migrationsverkets verksamhet som rör medborgarskap.*

Övrigt

Promemoria med kompletterande förslag till SOU 2025:1. *Självförsörjning som krav för svenskt medborgarskap.*

Promemoria. *Ett höjt bidrag vid återvandring.*

Internationella konventioner, avtal och EU-rättsakter m.m.

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (SÖ 1952:35).

FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet).

FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen den 20 november 1989 (SÖ 1990:20).

1997 års Europeiska konvention om medborgarskap, antagen den 6 november 1997 (SÖ 2001:20).

Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium.
- Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.
- Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU.

Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergi-gemenskapen (EUT L 29, 31.1 2020).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

Böcker, artiklar, rapporter och statistik m.m.

RiR 2015:17, *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?*

Dane, L (2019), *Den reglerade invandringen och barnets bästa – Barns rätt till familjeliv och privatliv enligt barnkonventionen, Europakonventionen, EU-rätten och svensk utlänningslagstiftning.*

Migrationsverket (2021), *Rättsligt ställningstagande: Möjligheten att beviljas ställning som varaktigt bosatt när personen saknar egen försörjning*, RS/019/2021.

Migrationsverket (2021), *Rättsligt ställningstagande, Hantering av ansökningar om uppehållstillstånd på flera grunder och ansökningar om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som redan har uppehållstillstånd*, RS/083/2021.

Migrationsverket: *Föreskrifter om försörjningskravet vid anhöriginvandring*, MIGRFS 2022:8, beslutade den 19 juli 2022.

Strömberg, H och Lundell, B (2022), *Allmän förvaltningsrätt.*

Svenskt Näringslivs rapport *Reformer för fler i arbete*, 19 februari 2023.

Lind, J, Hansen, C. och Khoury, N. (2023), *The impact of temporary residence permits on young refugees abilities to build a life in Sweden*, Social sciences 12:143.

Lundmark, J och Säfsten, M, *Förvaltningslagen En kommentar*, 26 augusti 2024, version 1C, Juno.

Riksrevisionen, Granskningsrapport *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*, RiR 2023:19.

Engdahl, M och Liljeberg, L, *Arbetsmarknadsanknytning och utbildning: Skillnader mellan svensk och utländsk bakgrund*, IFAU Rapport 2024:24.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2024*.

Brottsförebyggande rådet (2025), *Personer lagförda för brott 2024*.

Konjunkturinstitutet Specialstudie (2025), *Invandrades nettobidrag till de offentliga finanserna 1983–2022*.

Skatteverket, *Nationell lägesbild över befolkningen (2025)*, dnr 8-174856.

Migrationsverket, *Redovisning av lista med förslag på yrken som kan undantas från ett lönekrav som villkor för arbetstillstånd*, dnr 1.1.1.1-2025-2095.

Rättsfall m.m.

Europadomstolen

Silver m.fl. mot Storbritannien, nr 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 samt 7136/75, 25 mars 1983.

Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Storbritannien, nr 9214/80, 9473/81 och 9474/81, 28 maj 1985.

Anne-Marie Andersson mot Sverige, nr 20022/92, 27 augusti 1997.

Maaouia mot Frankrike, nr 39652/98, 5 oktober 2000.

Boultif mot Schweiz, nr 54273/00, 2 augusti 2001.

Taheri Kandomabandi mot Nederländerna, nr 6276/03, 29 juni 2004.

Kjartan Asmundsson mot Island, nr 60669/00, 12 oktober 2004.

Roche mot Storbritannien, nr 32555/96, 19 oktober 2005.

Üner mot Nederländerna, nr 46410/99, 18 oktober 2006.

Nacic m.fl. mot Sverige, nr 16567/10, 15 maj 2012.

Béláné Nagy mot Ungern, nr 53080/13, den 13 december 2016.

Károly Nagy mot Ungern, nr 56665/09, 14 september 2017.

EU-domstolen

Dom den 15 februari 1996 i mål C-63/93.

Dom den 6 mars 2003 i mål C-14/01.

Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolens avgörande den 26 februari 2007,
mål nr UM 23-06 (MIG 2007:9).

Migrationsöverdomstolens avgörande den 21 mars 2007,
mål nr UM 249-06 (MIG 2007:11).

Migrationsöverdomstolens avgörande den 19 mars 2007,
mål nr UM 540-06 (MIG 2007:12).

Migrationsöverdomstolens avgörande den 2 oktober 2007,
mål nr UM 930-06 (MIG 2007:30).

Migrationsöverdomstolens avgörande den 15 juni 2007,
mål nr UM 1198-06 (MIG 2007:31).

Migrationsöverdomstolens avgörande den 23 oktober 2007,
mål nr UM 356-07 (MIG 2007:36).

Migrationsöverdomstolens avgörande den 3 juni 2009,
mål nr UM 5223-08 (MIG 2009:33).

Migrationsöverdomstolens avgörande den 22 april 2010,
mål nr UM 1457-10 (MIG 2010:7).

Migrationsöverdomstolens avgörande den 8 september 2010,
mål nr UM 3135-09 (MIG 2010:17).

Migrationsöverdomstolens avgörande den 12 maj 2011,
mål nr UM 8325-10 (MIG 2011:11).

- Migrationsöverdomstolens avgörande den 29 november 2011, mål nr UM 44-11 (MIG 2011:23).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 14 december 2011, mål nr UM 8625-10 (MIG 2011:27).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 18 januari 2012, mål nr UM 10897-10 (MIG 2012:1).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 30 april 2012, mål nr UM 9789-10 (MIG 2012:6).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 18 juni 2012, mål nr UM 7513-10 (MIG 2012:11).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 25 juni 2013, mål nr UM 2065-13 (MIG 2013:13).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 20 mars 2014, mål nr UM 9643-12 (MIG 2014:5).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 18 mars 2014, mål nr UM 2974-13 (MIG 2014:6).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 25 april 2014, mål nr UM 4082-13 (MIG 2014:9).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 26 februari 2015, mål nr UM 2884-13 (MIG 2015:3).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 28 maj 2015, mål nr UM 10004-14 (MIG 2015:6).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 7 april 2016, mål nr UM 2908-15 (MIG 2016:6).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 1 juni 2016, mål nr UM 8907-14 (MIG 2016:13).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 1 september 2016, mål nr UM 8434-15 (MIG 2016:18).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 31 januari 2017, mål nr UM 1963-16 (MIG 2017:2).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 24 januari 2018, mål nr UM 4647-17 (MIG 2018:2).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 5 mars 2018, mål nr UM 2630-17 (MIG 2018:4).

- Migrationsöverdomstolens avgörande den 27 februari 2019,
mål nr UM 1349-18 (MIG 2019:1).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 19 juni 2019,
mål nr UM 10872-18 (MIG 2019:11).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 14 november 2019,
mål nr UM 20729-18 (MIG 2019:22).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 28 november 2019,
mål nr UM 6877-19 (MIG 2019:23).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 22 december 2020,
mål nr UM 2944-20 (MIG 2020:24).
- Migrationsdomstolens avgörande den 19 januari 2021,
mål nr UM 210-20 (MIG 2021:2).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 19 januari 2023,
mål nr UM 3049-22 (MIG 2023:1).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 24 augusti 2023,
mål nr UM 11026-22 (MIG 2023:10).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 26 oktober 2023,
mål nr UM 10702-22 (MIG 2023:14).
- Migrationsöverdomstolens avgöranden den 7 december 2023,
mål nr UM 6128-23 (MIG 2023:16).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 15 januari 2024,
mål nr UM 8958-23 (MIG 2024:1).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 16 april 2025,
mål nr UM 5104-24 (MIG 2025:6).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 16 juni 2025,
mål nr 2028-25 (MIG 2025:9).
- Migrationsöverdomstolens avgörande den 1 juli 2025,
mål nr UM 1032-25 (MIG 2025:10).

Utlänningsnämnden

- Utlänningsnämndens beslut den 18 september 2000 (388-00).
- Utlänningsnämndens beslut den 18 september 2000 (389-00).
- Utlänningsnämndens beslut den 4 oktober 2000 (386-00).
- Utlänningsnämndens beslut den 4 oktober 2000 (387-00).

Regeringsrätten och Högsta förvaltningsdomstolen

- Regeringsrättens avgörande den 28 november 1988,
mål nr 976-1988 (RÅ 1988 ref. 132).
- Regeringsrättens avgörande den 17 mars 1995,
mål nr 1967-1994 (RÅ 1995 ref. 10).
- Regeringsrättens avgörande den 31 maj 1996,
mål nr 3665-94 (RÅ 1996 ref. 57).
- Regeringsrättens avgörande den 16 juni 1999,
mål nr 1424-1998, 2397-1998 och 2939-1998 (RÅ 1999 ref. 76).
- Regeringsrättens avgörande den 14 mars 2000,
mål nr 7818-1998 (RÅ 2000 ref. 16).
- Regeringsrättens avgörande den 21 juni 2004,
mål nr 6566-00 (RÅ 2004 ref. 78).
- Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 13 juni 2016,
mål nr 3297-15 och 3298-15 (HFD 2016 ref. 43).
- Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 30 juni 2020,
mål nr 2636-19 (HFD 2020 ref. 37).
- Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden den 18 februari 2022,
mål nr 755-21 och 2667-21 (HFD 2022 ref. 8 I och II).
- Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 13 oktober 2022,
mål nr 1179-22 och 1180-22 (HFD 2022 ref. 40).
- Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 13 januari 2023,
mål nr 6933-20 (HFD 2023 ref. 3).
- Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 21 november 2023,
mål nr 4261-22 (HFD 2023 ref. 56).

Övrigt

- Justitieombudsmannens beslut den 3 december 1986
(dnr 2402-1985, JO 1987/88 s. 258).
- Justitieombudsmannens beslut den 14 juni 2018
(dnr 921-2017).

Kommittédirektiv 2023:137

Anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asyلفörfarandet till miniminivån enligt EU-rätten

Beslut vid regeringssammanträde den 2 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan och lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. asylsökandes rättigheter genom att anpassa regelverket till miniminivån enligt EU-rätten. Syftet är att säkerställa ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av reglerna gällande beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan i syfte att åstadkomma en reglering som inte går utöver vad som krävs enligt miniminivån enligt EU-rätten,
- ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar,
- undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas samt överväga och föreslå nödvändiga undantag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska, i de delar som gäller anpassning av det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå, redovisas senast den 2 januari 2025. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 2 oktober 2025.

Uppdraget att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå

Regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan behöver ses över

Asylinvandringen till Sverige har under senare år varit omfattande. Även om andelen asylsökande som söker sig till Sverige har minskat tar Sverige fortfarande emot fler asylsökande per capita än flera andra länder i Europa, däribland våra nordiska grannländer. Den tidigare stora invandringen i kombination med bristande integration har bidragit till att Sverige står inför stora utmaningar med ett växande utanförskap. För att bryta och vända den utvecklingen genomför regeringen nu ett paradigmskifte inom svensk migrationspolitik med målet att kraftigt minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige och beviljade uppehållstillstånd. Utgångspunkten ska vara att skydd för den som flyr en konflikt eller kris ska erbjudas tillfälligt och för den som flyr Sveriges närområde och därefter leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring. Sverige ska inte i något avseende vara mer generöst i synen på asyl eller ansvar för att pröva en ansökan om internationellt skydd än vad som följer av förpliktelser enligt EU-rätten eller andra juridiskt bindande internationella regler som Sverige åtagit sig att följa. Ett viktigt led i det arbetet är att säkerställa att det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan inte är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten. En utredning ska därför, genom en genomlysning av svensk rätt i förhållande till EU-rätten, ta fram förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. asylsökandes rättigheter.

Inom EU regleras frågor om asylförfarandet och beviljande av internationellt skydd bl.a. av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), här kallat det omarbetade asylprocedurdirektivet, och av Europaparla-

mentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning), här kallat det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Direktiven innehåller bl.a. bestämmelser om bedömningen av ansökningar om internationellt skydd, förutsättningar för att betraktas som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande (vilket i svensk rätt motsvaras av begreppet alternativt skyddsbehövande), skyddsstatus, grundläggande principer och garantier och förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd. Direktiven fastställer endast en miniminivå för normer och förfaranden och det är möjligt för medlemsstaterna att införa eller behålla förmånligare bestämmelser förutsatt att de är förenliga med direktiven. I syfte att anpassa det svenska regelverket för beviljande av asyl, asylförfarandet och rättigheter för asylsökande, den som beviljas uppehållstillstånd på asylrelaterade grunder och anhöriga till sådana personer till EU:s rättsliga miniminivå och utifrån vad som i övrigt följer av intresset av en restriktiv asylpolitik ska utredaren särskilt analysera vilka möjligheter som finns enligt dessa EU-direktiv att skärpa det svenska regelverket. Sedan flera år pågår förhandlingar inom EU om en reformering av det gemensamma regelverket för asyl bl.a. gällande förslag till en skyddsgrundsförordning och en asylprocedurförordning. Förhandlingarna är inte avslutade.

I Sverige finns regler om asylförfarandet och beviljande av internationellt skydd framför allt i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Frågor om anpassningar av det svenska regelverket inom ramen för miniminivån enligt EU-rätten har delvis setts över tidigare. Någon fullständig översyn har dock inte gjorts av hur det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan förhåller sig till miniminivån enligt EU-rätten. En sådan översyn är nödvändig för att säkerställa att det svenska regelverket inte ska vara mer generöst än vad som krävs för en medlemsstat. En utredare bör därför få i uppdrag att göra en systematisk genomgång av genomförandet av EU-rätten i svensk utlänningsrätt. Om utredaren bedömer att en bestämmelse inte motsvarar de lägst ställda kraven i EU-rätten ska utredaren lämna förslag på författningsändringar som innebär att bestämmelsen utgår från EU:s

miniminivå. Utredaren ska också ta fram förslag på åtgärder i övrigt som är rättsligt möjliga att genomföra i syfte att anpassa Sveriges asyllagstiftning till EU:s miniminivå, vilket kan bidra till att minska antalet asylsökande till Sverige.

Utredaren ska vid sina överväganden säkerställa att de förslag som läggs fram är förenliga med den miniminivå som följer av EU-rätten och andra juridiskt bindande internationella regler som Sverige åtagit sig att följa.

Det svenska regelverket om beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan ska anpassas till EU:s rättsliga miniminivå

Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och det omarbetade asylprocedurdirektivet har genomförts i svensk rätt genom framför allt ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Det finns dock skillnader mellan direktiven och svensk rätt i ett antal avseenden. EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men överlåter åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Det innebär t.ex. att en medlemsstat inte behöver använda sig av samma terminologi eller systematik som i direktivet. Till viss del beror skillnaderna på att gällande svensk lagstiftning inte innehåller lika detaljerade bestämmelser som direktiven eller annan terminologi eller att det avsedda resultatet uppnås på annat sätt än genom lagstiftning, t.ex. genom rättspraxis. I Sverige utgår vidare prövningen av en asylansökan från en prövning av uppehållstillstånd till skillnad från den EU-rättsliga regleringen av internationellt skydd där statusen som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande är det centrala. Det finns också skillnader som har sin grund i att delar av direktiven innehåller fakultativa bestämmelser som Sverige har valt att inte genomföra och som därför saknar motsvarighet i svensk rätt. Sverige har i flera avseenden även genomfört direktiven på ett sätt som har gått utöver vad som krävs enligt miniminivån i direktiven. Det innebär att det finns utrymme för att anpassa det svenska regelverket för att det inte ska vara mer generöst än vad som är en skyldighet för en medlemsstat enligt EU-rätten.

Utredaren ska sammanfattningsvis

- göra en systematisk genomgång av EU-rätten och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar som innebär att svensk rätt följer miniminivån i EU:s regelverk för att så långt det är möjligt begränsa asylsökandes rättigheter,
- ta fram förslag på åtgärder i övrigt som är rättsligt möjliga att genomföra i syfte att anpassa Sveriges asyllagstiftning till EU:s miniminivå, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

I det följande lämnas exempel på några materiella skillnader och områden där det finns utredningsbehov som särskilt bör uppmärksammas av utredaren. Det ska betonas att uppräkningsdelen nedan inte är uttömmande utan endast en exemplifiering. En genomgående analys av relevant svensk lagstiftning och praxis behöver göras för att utröna vilka författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga för att så långt det är rättsligt möjligt kunna säkerställa ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk, vilket kan bidra till att minska antalet som söker sig till Sverige.

Utgångspunkten vid översynen ska vara att grunderna för att bevilja uppehållstillstånd efter ansökan om asyl inte ska vara fler eller mer generösa än vad som följer av EU-rätten eller sådana internationella konventioner som är tillämpliga och juridiskt bindande för Sverige. Det centrala för uppdraget är att anpassa svensk rätt i de delar där resultatet av den svenska regleringen är mer förmånligt för asylsökande och skyddsbehövande jämfört med vad som följer av miniminivån enligt EU-rätten. Avsikten med uppdraget är alltså inte att genomföra direktiven på nytt. Utan att avvika mer än ytterst nödvändigt från det övergripande uppdraget bör, vid analysen av vilka anpassningar av svensk rätt som behöver göras, beaktas att det i vissa undantagsfall kan finnas starka skäl att avvika från miniminivån. Det kan t.ex. vara fallet för att främja ett enhetligt men framför allt ändamålsenligt regelverk. Ett exempel på en sådan avvikelse är giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas alternativt skyddsbehövande där lagstiftaren vid flera tillfällen har bedömt att giltighetstiden vid det första beslutstillfället ska bestämmas till 13 månader trots att det omarbetade skyddsgrundsdirektivet inte kräver ett tillstånd som gäller längre än ett år (jfr prop. 2015/16:174 s. 30 och prop. 2020/21:191

s. 61–62). Det kan också finnas skäl att avvika från miniminivån i syfte att inte ensidigt förlänga eller fördyra asylprocessen eller motverka ett välfungerande återvändande.

Beviljande och återkallelse av internationellt skydd

För att det svenska regelverket om beviljande av internationellt skydd och asylförfarandet ska anpassas till EU:s rättsliga miniminivå bör bl.a. bestämmelserna i 4 kap. utlänningslagen om flyktingar och andra skyddsbehövande ses över.

Återkallelse av skyddsstatus

Enligt det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska en person upphöra att vara flykting om han eller hon inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger (artikel 11.1 e). För att ändrade förhållanden ska kunna ligga till grund för att en person ska upphöra att vara flykting krävs enligt svensk rätt att de hänför sig till förhållandena i hemlandet (jfr 4 kap. 5 § första stycket 5 utlänningslagen, UtlL). I det avseendet har alltså den svenska lagstiftaren valt att genomföra direktivet med snävare förutsättningar än vad direktivet medger. Det ska därför lämnas förslag på ytterligare möjligheter att konstatera att en person har upphört att vara flykting i svensk rätt, t.ex. på grund av att de individuella omständigheter som låg till grund för att personen ansågs vara flykting inte längre är aktuella. Utgångspunkten bör vara att svensk rätt ska motsvara de möjligheter till återkallelse av internationellt skydd som EU-rätten ger.

Enligt svensk rätt innebär inte heller ett beslut om återkallelse av en utlännings flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande att också hans eller hennes uppehållstillstånd återkallas (jfr 7 kap. UtlL). Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet gjordes bedömningen att direktivet måste tolkas på så sätt att det ger en möjlighet för medlemsstaterna att återkalla en utlännings uppehållstillstånd om utlännings flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har återkallats (prop. 2009/10:31 s. 142–143). I linje med att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga

miniminivå ska det därför undersökas hur en ordning om att återkalla uppehållstillstånd som skyddsbehövande i de fall skyddsstatusen har återkallats kan införas.

Beviskrav och bevisbörda

I svensk rätt gäller principen om fri bevisföring och fri bevisvärdering. Det är den asylsökande som har bevisbördan för att han eller hon är i behov av internationellt skydd och som ska göra både sin berättelse och sin identitet sannolik. Migrationsverket har dock en utredningsskyldighet och måste se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Den svenska ordningen ska i jämförelse med EU-rätten inte innebära en mer generös ordning både vad gäller bevisbörda och beviskrav. Enligt EU-rätten får medlemsstaterna betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd (artikel 4.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet). Den sökandes identitet är en av de faktorer som avses i bestämmelsen (artikel 4.2).

Förslag ska tas fram för att det ska finnas en huvudregel som i enlighet med skyddsgrundsdirektivet innebär att den sökande ska styrka sin identitet och alla omständigheter som åberopas som grund för en ansökan om asyl med alla faktorer som den sökande förfogar över, exempelvis dokumentation och resehandlingar. Undantag från huvudregeln om den sökandes bevisbörda och beviskrav ska strikt spegla de krav som framgår av artikel 4.5 i direktivet. Utredaren bör dessutom ta fram förslag på vilka rättsföljder som så långt som möjligt begränsar den sökandes rättigheter enligt EU-rätten om den sökande inte uppfyller sin bevisbörda och beviskrav.

I uppdraget ska ingå att se över möjligheterna att skärpa eller förtydliga regler om bevisbörda och beviskrav enligt vad som är möjligt enligt EU-rätten. Utredaren ska därför säkerställa att svensk rätt är i överensstämmelse med miniminivån enligt EU-rätten och annan internationell rätt när det gäller beviskrav och bevisbörda i asylprocessen.

Utredaren ska därför

- lämna förslag om att införa ytterligare möjligheter att konstatera att en person har upphört att vara flykting i svensk rätt,
- ta ställning till om det kan införas ytterligare möjligheter att konstatera att en person har upphört att vara skyddsbehövande i svensk rätt,
- ta ställning till under vilka förutsättningar det kan införas en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande i de fall statusen återkallats,
- ta ställning till hur reglerna om bevisbörda och beviskrav i asylprocessen kan skärpas eller förtydligas i svensk rätt,
- ta fram förslag om rättsföljder om sökande inte uppfyller sin bevisbörda och beviskrav, på ett sätt som så långt som det är möjligt enligt EU-rätten begränsar den sökandes rättigheter,
- ta ställning till under vilka förutsättningar i övrigt svensk rätt kan anpassas för att inte vara mer generös än miniminivån enligt EU-rätten när det gäller beviskrav och bevisbörda i asylprocessen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Asylförfarandet

Artikel 31.8 och artikel 32.2 i det omarbetade asylprocedurdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i vissa fall införa påskyndade förfaranden och att anse ansökningar som uppenbart ogrundade, vilket innebär att sökanden inte har en automatisk rätt att stanna kvar i medlemsstaten under den tid ett överklagande prövas i domstol (artikel 46.6). Sverige har endast delvis genomfört direktivets bestämmelser genom bestämmelser i 8 kap. 19 § UtlL om beslut om omedelbar verkställighet vid uppenbart ogrundade ansökningar. Sedan 2021 finns i svensk rätt även bestämmelser om säkra ursprungsländer. Det bör analyseras om ytterligare möjligheter att betrakta ansökningar som uppenbart ogrundade enligt artikel 31.8 och artikel 32.2 i det omarbetade asylprocedurdirektivet kan införas och därmed möjliggöra beslut om omedelbar verkställighet i fler situationer. Utgångspunkten ska vara att möjligheterna att införa påskyndade förfaran-

den och att besluta om omedelbar verkställighet ska genomföras i så stor utsträckning som möjligt i svensk rätt. Detsamma gäller möjligheterna att införa andra åtgärder i restriktiv riktning, t.ex. som en följd av ogrundade ansökningar.

I detta sammanhang finns även skäl att se över bestämmelsen i 5 kap. 1 b § UtlL om när en asylansökan får avvisas. Sverige har i detta avseende infört mer förmånliga bestämmelser än vad som följer av artikel 33 i det omarbetade asylprocedurdirektivet om ansökningar som inte kan tas upp till prövning, i och med att en asylansökan i vissa situationer inte får avvisas, t.ex. om sökanden fått en särskild anknytning till Sverige (5 kap. 1 b § andra stycket 2 UtlL).

Vidare är bestämmelser om att anse en ansökan som implicit återkallad enligt artikel 28 i det omarbetade asylprocedurdirektivet inte införda i svensk rätt. En ansökan kan exempelvis anses som implicit återkallad om sökanden har underlåtit att infinna sig till en personlig intervju. Det kan leda till att ansökan får avskrivas och i vissa fall avslås. Inom ramen för översynen ska det övervägas hur en ordning med sådana bestämmelser kan införas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka ytterligare möjligheter som finns enligt EU-rätten att betrakta ansökningar som uppenbart ogrundade och därmed kunna besluta om omedelbar verkställighet i fler situationer och, utifrån sina ställningstaganden, lämna sådana förslag,
- ta ställning till hur en ordning för när en asylansökan får avvisas bör utformas och införa möjligheter att anse en ansökan som implicit återkallad och, oavsett ställningstagande i sak, lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Offentligt bekostat biträde och tolk i asyلفörfarandet

Vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet konstaterades att direktivet ger ett större utrymme för att låta bli att förordna offentligt biträde än vad som gäller enligt 18 kap. UtlL (prop. 2016/17:17 s. 54). Det omarbetade asylprocedurdirektivet innehåller t.ex. inte några bestämmelser som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla offentligt biträde vid prövningen

hos Migrationsverket. Direktivet fokuserar i stället på offentligt biträde vid prövningen i domstol. För ensamkommande barn ska medlemsstaterna dock utse en företrädare som företräder och bistår barnet under hela asylförfarandet, dvs. även hos Migrationsverket (artiklarna 20–22 och 25). Enligt utlänningslagen ska offentligt biträde förordnas för asylsökande om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Detta gäller både inför prövningen hos Migrationsverket och vid prövningen i domstol. För ensamkommande barn förordnas i princip alltid ett offentligt biträde.

Även rätten till tolk som bekostas av offentliga medel är mer vidsträckt i svensk rätt än vad som följer av det omarbetade asylprocedurdirektivet (artikel 12 och artikel 15 c). Det finns inte några bestämmelser i utlänningslagen om rätt till tolk under asylförfarandet. Regleringen av rätten till tolk finns i stället i de allmänna bestämmelserna i 13 § förvaltningslagen (2017:900) och 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt 13 § förvaltningslagen ska en myndighet använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. I 50 § förvaltningsprocesslagen anges att en tolk vid behov ska anlitas om en part som ska höras inför rätten inte behärskar svenska.

Inom ramen för uppdraget att anpassa det svenska regelverket om skyddsbehövande och asylförfarandet till EU:s rättsliga miniminivå ska det övervägas hur rätten till offentligt bekostat biträde och tolk i asylärenden kan begränsas.

Utredaren ska därför

- analysera i vilken utsträckning det svenska regelverket gällande rätten till offentligt bekostat biträde och tolk i asylförfarandet är mer förmånligt än vad som krävs enligt EU-rätten,
- utifrån resultatet av analysen överväga och ta ställning till hur rätten till offentligt bekostat biträde och tolk i asylförfarandet kan begränsas genom ändringar i utlänningslagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper

Den svenska asylprövningen utgår från uppehållstillståndet som sådant. En asylsökande som inte uppfyller kriterierna för att beviljas internationellt skydd kan i vissa fall beviljas uppehållstillstånd på andra grunder, såsom familjeanknytning eller synnerligen ömmande omständigheter. Som en följd av det prövas i svensk rätt även andra eventuella grunder för uppehållstillstånd i samma förfarande. Ett skyddsbehov kan också uppkomma först efter att en asylsökande har fått ett avslag på sin asylansökan och ett avlägsnandebeslut. I vissa fall finns då möjlighet att bevilja en sådan person ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtlL). En utlänning som fått avslag på sin asylansökan kan under vissa förutsättningar även beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete (5 kap. 15 a § UtlL).

Uppehållstillstånd som beviljas en person efter en ansökan om asyl är som huvudregel tidsbegränsade (jfr t.ex. 5 kap. 1 a och 6 §§ UtlL). Ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas först efter att en utlänning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsätter vidare att utlänningen uppfyller vissa särskilda krav, bl.a. att han eller hon kan försörja sig (5 kap. 7 § UtlL). Även anhöriga till dessa personer kan beviljas permanent uppehållstillstånd under liknande förutsättningar (5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL). En person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd i fem år utan avbrott kan ansöka om ställning som varaktigt bosatt. Den som beviljats en sådan ställning ska även beviljas permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtlL). En utlänning som har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), s.k. kvotflyktingar, beviljas permanent uppehållstillstånd redan vid det första beslutstillfället (5 kap. 2 § UtlL). Varken EU-rätten eller internationella konventioner kräver dock att ett uppehållstillstånd ska vara permanent. I vissa fall har dock lagstiftaren valt att knyta rättigheter som följer av EU-rätten till ett permanent uppehållstillstånd. Det gäller t.ex. för personer som beviljats ställning som varaktigt bosatta och vid viss anhöriginvandring.

Ett viktigt led i att anpassa det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till EU:s rättsliga miniminivå är att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att möjlig-

heten att bevilja permanent uppehållstillstånd för dessa tas bort. Det bör därför utredas hur möjligheten att beviljas permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov (5 kap. 1 § UtlL) vidarebosättning (5 kap. 2 § UtlL), synnerligen och särskilt ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtlL), vissa verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtlL) och arbete efter avslag på asylansökan (5 kap. 15 a § UtlL). För att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk och för att undvika parallella system bör det även undersökas hur permanenta uppehållstillstånd för vissa utlänningar ska utmönstras för varaktigt bosatta. Permanent uppehållstillstånd ska även utmönstras för anhöriga till dessa grupper.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, vidarebosättning, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter, på grund av vissa verkställighetshinder, arbete efter avslag på asylansökan eller som varaktigt bosatta, liksom för anhöriga till dessa grupper, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Medborgarskap

Eftersom permanent uppehållstillstånd som huvudregel krävs för att svenskt medborgarskap ska beviljas enligt gällande rätt behöver även förutsättningarna för att bevilja svenskt medborgarskap ses över. Utmönstringen av permanent uppehållstillstånd ska inte innebära sänkta krav för medborgarskap.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka ändringar som behöver göras i medborgarskapslagstiftningen med anledning av att permanent uppehållstillstånd utmönstras för vissa grupper, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Även vissa befintliga permanenta uppehållstillstånd bör ses över

Som nämnts ovan kräver inte EU-rätten eller annan internationell reglering att uppehållstillstånd som beviljas ska vara permanenta. Det finns därför skäl att göra en översyn av under vilka förutsättningar befintliga permanenta uppehållstillstånd ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Det svenska medborgarskapet förenar människor i Sverige oavsett bakgrund och innebär ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. I Sverige har nästan 130 000 personer permanenta uppehållstillstånd som har beviljats efter en ansökan om asyl eller genom ett beslut om vidarebosättning eller på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd efter en asylansökan eller genom ett beslut om vidarebosättning. De flesta har haft dessa tillstånd kortare tid än nio år men en relativt stor grupp har haft permanenta uppehållstillstånd längre tid än så. Regeringen anser att det är rimligt att den som bor och lever i Sverige under en längre tid också blir en fullständig del av det svenska samhället genom sitt medborgarskap och genom att leva upp till de krav som ställs för att få ett sådant. I samband med att permanenta uppehållstillstånd utmönstras för vissa grupper bör de som berörs ges realistiska möjligheter att få medborgarskap. Utredaren ska därför även se över hur vissa utlänningar som har permanent uppehållstillstånd i stället ska förmås att vilja bli svenska medborgare.

Om personen inte uppfyller förutsättningarna för eller inte vill ansöka om svenskt medborgarskap bör det övervägas om det permanenta uppehållstillståndet i stället ska kunna ändras till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av en ställning som varaktigt bosatt eller på annan grund, om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Det kan finnas situationer i enskilda fall när det vore oskäligt att ändra ett permanent uppehållstillstånd och det bör därför finnas möjligheter att göra undantag. En undantagsbestämmelse ska ha en restriktiv tillämpning och det ska krävas att personen uppfyller kraven för ett hederligt levnadssätt.

Översynen ska omfatta samma grupper som ingår i uppdraget om att utmönstra permanent uppehållstillstånd samt utlänningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen respektive lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på

gymnasial nivå. Även anhöriga till dessa kategorier ska omfattas av översynen.

Vid översynen ska utredaren beakta att gynnande förvaltningsbeslut som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel (37 § förvaltningslagen). Huvudregeln är dock försedd med ett antal undantag, se t.ex. 37 § andra stycket förvaltningslagen. Huvudregeln har inte heller ansetts utgöra något hinder mot att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt är behäftad med någon grundläggande brist (se RÅ 1999 ref. 76). Vid översynen ska utredaren beakta grundläggande juridiska rättssäkerhetsprinciper.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå utlännningar med permanent uppehållstillstånd att ansöka om svenskt medborgarskap i högre utsträckning,
- undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlännningar ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv i den analys som görs. En redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska göras i den mån förslagen berör barn. Det ska särskilt säkerställas att asylrätten värnas.

Utredaren ska vidare lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för företag, för kommuner och för enskilda individer. Utredaren ska så tidigt som möjligt i arbetet analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds. Om de förslag som utredningen lämnar innebär

offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Utredaren ska beakta effekterna för Migrationsverket och migrationsdomstolarna och vikten av att myndighetens och domstolarnas processer ska vara ändamålsenliga, kostnadseffektiva och rättssäkra.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från andra relevanta utredningar samt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska också, i den utsträckning det behövs, föra dialog med och inhämta upplysningar från myndigheter och organisationer som berörs av frågorna.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska, i de delar som gäller anpassning av det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå, redovisas senast den 2 januari 2025. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 2 oktober 2025.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2024:115

Tilläggsdirektiv till Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asyلفörfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (Ju 2023:18)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2024

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 2 oktober 2023 kommittédirektiv om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asyلفörfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (dir. 2023:137). Uppdraget om att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå ändras nu på grund av att vissa rättsakter i EU:s migrations- och asylpakt har antagits, som innebär att det EU-rättsliga regelverket framöver i huvudsak kommer att utgöras av EU-förordningar som är direkt tillämpliga i Sverige. Det är en skillnad från den befintliga regleringen som i huvudsak utgörs av EU-direktiv som endast fastställer en miniminivå för normer och förfaranden. Utredaren ska nu bl.a.

- analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till bestämmelser i migrations- och asylpakten som avser rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde,
- analysera och ta ställning till om det enligt svensk rätt ska vara möjligt att neka prövning av en asylansökan i fler situationer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska även fortsättningsvis ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar och får även utreda sådana närliggande frågor som inte ingår i utredningen Anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakts (Ju 2024:E) uppdrag.

Utredningstiden för delbetänkandet där de nya uppdragen ingår förlängs. Delbetänkandet ska redovisas senast den 31 mars 2025. Tidpunkten då slutbetänkandet senast ska lämnas är fortfarande den 2 oktober 2025.

Uppdraget att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå ändras

Under våren 2024 antog Europaparlamentet och rådet tio rättsakter om migration och asyl (fortsättningsvis migrations- och asylpakten). Genom migrations- och asylpakten fastställs en uppsättning nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. Det gemensamma EU-systemet ska bl.a. säkerställa att EU har starka och säkra yttre gränser, snabba och effektiva förfaranden och ett effektivt system för solidaritet och ansvar. Två av de rättsakter som ingår i migrations- och asylpakten är asylprocedurförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU) och asyl- och migrationshanterings-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013).

Till skillnad från den befintliga regleringen som i huvudsak utgörs av EU-direktiv som endast fastställer en miniminivå för normer och förfaranden och som har genomförts i svensk rätt, ska EU-förordningarna tillämpas direkt av svenska myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter. Det finns därför anledning att ändra uppdraget om att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå. I stället för uppdraget som ingick i de ursprungliga direktiven ska utredaren utreda de frågor i asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen som har anknytning till det ursprungliga uppdraget och där det finns ett utrymme

för medlemsstaterna att välja om regler ska tillämpas eller inte. Det gäller frågor om rätten till rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde samt om uppenbart ogrundade ansökningar och avvisning av asylansökan.

Utgångspunkten för utredarens arbete i dessa delar ska vara att Sverige ska ha ett regelverk som så långt det är rättsligt möjligt begränsar bl.a. asylsökandes rättigheter. Utredaren bör dock beakta att det i vissa undantagsfall kan finnas starka skäl att avvika från den mest restriktiva regleringen. Det kan t.ex. vara fallet för att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk. Utredaren ska också beakta vikten av en rättssäker och kostnadseffektiv asylprocess och ett väl fungerande återvändande. Utredaren ska även i övrigt beakta effekterna för berörda myndigheter, bl.a. Migrationsverket och migrationsdomstolarna, samt vikten av att myndigheternas och domstolarnas processer är ändamålsenliga, kostnadseffektiva och rättssäkra.

För att säkerställa att de tio rättsakterna i migrations- och asylpakten kan tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och för att anpassa svensk rätt till dessa har Regeringskansliet dessutom gett en utredare i uppdrag att göra en översyn av svensk rätt i förhållande till rättsakterna (Ju 2024:E). Utredaren ska i de delar av uppdraget som handlar om att anpassa svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt föra en nära dialog med den utredningen.

Utredaren ska även fortsättningsvis ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlännningar och får även fortsättningsvis utreda sådana närliggande frågor som inte ingår i uppdraget att göra en översyn av svensk rätt i förhållande till asyl- och migrationspakten.

Utredaren ska också fullfölja uppdraget om att undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlännningar ska kunna ändras, lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå vissa utlännningar att ansöka om svenskt medborgarskap i högre utsträckning och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas med beaktande av grundläggande rättssäkerhetsprinciper samt överväga och föreslå nödvändiga undantag. Utredaren ska även fortsatt beakta att gynnande förvaltningsbeslut som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel (37 § förvaltningslagen [2017:900]). Huvudregeln är dock försedd med ett antal undantag, se t.ex. 37 § andra stycket förvaltningslagen. Huvudregeln har inte heller ansetts utgöra något hinder mot att gynnande beslut

upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt är behäftad med någon grundläggande brist (se RÅ 1999 ref. 76).

Utredaren ska även fortsatt förhålla sig till det som framgår i avsnittet om konsekvensbeskrivningar i de ursprungliga direktiven, däribland att säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

Rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde i asylprocessen

Asylprocedurförordningen innehåller inte några bestämmelser som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla ett offentligt biträde i det administrativa förfarandet (prövningen) hos Migrationsverket. Däremot har asylsökande rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning vid det administrativa förfarandet och rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet (artiklarna 16 och 17 i asylprocedurförordningen). Bestämmelser om rättsligt bistånd och biträde finns även i asyl- och migrationshanteringsförordningen (artikel 43). För att dessa bestämmelser ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt behöver en utredare se över hur de förhåller sig till svensk rätt. Dessutom finns det fortsatt ett behov av att se över om det svenska regelverket är mer förmånligt än vad som krävs enligt EU-rätten och i så fall hur rätten till offentligt bekostat biträde i asylförfarandet kan begränsas.

Utredaren får nu även i uppdrag att

- analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till bestämmelserna om rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde i asylprocedurförordningen och i asyl- och migrationshanteringsförordningen,
- analysera i vilken utsträckning det svenska regelverket gällande rätten till offentligt bekostat biträde i asylförfarandet är mer förmånligt än vad som krävs enligt asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen,
- utifrån resultatet av analysen överväga och ta ställning till hur rätten till offentligt bekostat biträde i asylförfarandet kan begränsas genom ändringar i utlänningslagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppenbart ogrundade ansökningar och avvisning av ansökan

Utredaren skulle enligt de ursprungliga direktiven ta ställning till vilka ytterligare möjligheter som fanns enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet att betrakta ogrundade ansökningar som uppenbart ogrundade. Enligt asylprocedurförordningen gäller att medlemsstater kan bemyndiga nationella myndigheter att förklara att ogrundade ansökningar ska anses som uppenbart ogrundade under vissa omständigheter (artikel 39.4 i asylprocedurförordningen).

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredaren även se över bestämmelsen i 5 kap. 1 b § utlänningslagen (2005:716) om när en asylansökan får avvisas. Möjligheten att avvisa en ansökan kommer framöver att regleras av asylprocedurförordningen. Genom nationell rätt kan medlemsstaterna bemyndiga till den beslutande myndigheten att neka prövning av en ansökan under vissa förutsättningar (artikel 38.1 i asylprocedurförordningen).

Utredaren får nu därför även i uppdrag att

- analysera och ta ställning till om nationella myndigheter ska bemyndigas att förklara att ogrundade asylansökningar ska anses som uppenbart ogrundade ansökningar i enlighet med den möjlighet som finns enligt asylprocedurförordningen,
- analysera och ta ställning till om det enligt svensk rätt ska vara möjligt att neka prövning av en asylansökan i fler situationer än vad som följer direkt av asylprocedurförordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden för delbetänkandet där de nya uppdragen ingår förlängs. Delbetänkandet ska redovisas senast den 31 mars 2025. Tidpunkten då slutbetänkandet senast ska lämnas är fortfarande den 2 oktober 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska väståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser.
Ju.
81. En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på lands-
bygden – Juridiska personers förvärv
av jordbruksmark och en effektiv
tillämpning av glesbygdsbestämmel-
serna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens utveck-
lingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalför-
sörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot
korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning
av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. LI.
90. Förmedling av post till personer med
skydd i folkbokföringen. Fi.
91. Nya regler om arv och testamente
– bland annat ett testamentsregister
i offentlig regi och ett stärkt skydd
för efterlevande sambor. Ju.
92. En kulturkanon för Sverige. Ku.
93. En robust skogspolitik för aktivt
skogsbruk. Del 1 och 2. LI.
94. En säkrare utrikesförvaltning. UD.
95. Skärpta villkor för anhöriginvandring.
Ju.
96. Fler möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
97. Krishantering och ändrade
rörelseregler för försäkringsföretag.
Volym I, II, III & IV. Fi.
98. En bättre organisering av
fastighetsbildningsverksamheten. LI.
99. Ändring av permanent uppehålls-
tillstånd för vissa utlänningar. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknads-politiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga löne-garantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]
- Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen. [90]
- Fler möjligheter till ökat välbstånd. [96]
- Krishantering och ändrade rörelser regler för försäkringsföretag. Volym I, II, III & IV. [97]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]

Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]

En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]

Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]

Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Nya regler om arv och testamente – bland annat ett testamentsregister i offentlig regi och ett stärkt skydd för efterlevande sambor. [91]

Skärpta villkor för anhöriginvandring. [95]

Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar. [99]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

En kulturkanon för Sverige. [92]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]

Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]

En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

En robust skogspolitik för aktivt skogsbruk. Del 1 och 2. [93]

En bättre organisering av
fastighetsbildningsverksamheten. [98]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso-
och sjukvårdens och tandvårdens
behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läke-
medelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]

En säkrare utrikesförvaltning. [94]