



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

**Yttrande över slutbetänkandet Ändring av permanent
uppehållstillstånd för vissa utlänningar (SOU 2025:99),
Ju2025/01974**

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

Inledande synpunkter

Det kan inledningsvis konstateras att det aktuella förslaget om en särskild lag som återkallar redan beviljade permanenta uppehållstillstånd för stora grupper, innebär ett grundläggande skifte inte bara i migrationspolitiken utan också i svenska offentlighetsprinciper. Den allmänna förvaltningsrättsliga principen om gynnande besluts negativa rättskraft fyller en viktig funktion för enskilda individers trygghet men också för allmänhetens förtroende för myndigheterna och för statens rättssäkra förvaltning. Man måste därför enligt domstolens mening noga överväga om nyttan med förslaget uppväger dessa nackdelar.

De förändringar som genomförs i nu aktuell och övriga utredningar på migrationsområdet, nationellt och genom EU:s migrations- och asylpakt, är också omfattande och innebär att en mängd processuella frågeställningar kommer att uppstå – inte minst på grund av vår nuvarande förståelse av saken-begreppet och processramen i migrationsmål. Detta kommer inte bara att kräva en avancerad samordning av de parallella utredningar som pågår utan också konkreta processuella klargöranden.

Lagtextens utformning

Domstolen delar utredningens uppfattning att den alternativa lydelsen till § 4 i den föreslagna lagen inte bör användas. En sådan ordning – där vissa ogrundade ansökningar om medborgarskap skulle kunna bedömas inom ramen för återkallelseärendet, med fortsatt tillämpning av huvudregeln i första stycket som följd – är inte lämplig. Om alternativet trots allt bedöms lämpligt vill domstolen framhålla att den språkliga utformningen av 4 § andra stycket 2, med dubbla negationer, är svårbegriplig och bör ses över.

Processordning

Frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716), UtLL, eller utlänningsförordningen (2006:97) ska prövas ex officio i samband med återkallelse av permanent uppehållstillstånd enligt den särskilda lagen. Som förslaget får förstås innebära huvudregeln att ett permanent uppehållstillstånd ersätts av ett tidsbegränsat inom ramen för samma ärende.

Förslaget kommer att medföra en mycket stor mängd mål om återkallelse av permanent uppehållstillstånd med åtföljande prövningar av om synnerliga skäl emot föreligger. Också en stor mängd följdfrågor och separata prövningar kommer emellertid att uppkomma vid utredningen av återkallelse enligt lagen samt vid prövningen av tidsbegränsade tillstånd. Processordningen är här oklar och domstolen efterfrågar därför ett konkret klagörande kring prövningens genomförande och – inte minst – ordningen mellan de olika beslutsmomenten. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att EU:s migrations- och asylpakt kommer att tillämpas vid ikraftträdandet av den särskilda lagen. Handläggningen av alla asylrelaterade frågor ska då ske med utgångspunkt i dessa och under de tidsfrister som framgår där. Som påpekas i utredningen kan utlännningar åberopa skyddsskäl först i samband med återkallelseprövningen. Migrationsverket kan också finna skäl att initiera ärende om återkallelse av en sedan tidigare beviljad statusförklaring. Enligt art. 65 förordning (EU) 2024/1348 är det obligatoriskt att inleda en sådan utredning av statusåterkallelse om nya uppgifter tyder på att kriterierna för internationellt skydd inte längre är uppfyllda. Detta torde aktualiseras i många fall för personer som lämnat sitt hemland för många år sedan. Som utredningen framhåller kommer också resor till hemlandet sannolikt att uppmärksammas vid den nya lagens tillämpning. En inte

obetydlig andel av de som beviljats permanenta uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, i synnerhet om det var många år sedan, kan därmed komma att bli föremål för återkallelseutredning.

Vidare innebär bl.a. kravet på klarlagd identitet att vissa grupper saknar rimliga möjligheter att beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på andra grunder än skydd. Om ett permanent uppehållstillstånd återkallas utan att grund för ett tidsbegränsat tillstånd föreligger ska utlänningen som utgångspunkt utvisas. En tidsfrist för frivillig avresa ska då beviljas som enligt 8 kap 21 § UtL ska bestämmas till fyra veckor, men längre tid om det finns särskilda skäl. Tidsfristen utgör en del av avlägsnandebeslutet och är överklagbar. Det är ett rimligt antagande att personer som länge varit bosatta med permanenta uppehållstillstånd kommer att begära en längre tidsfrist för återvändande oavsett Migrationsverkets tillämpning av ”särskilda skäl”. Migrationsverket bestämmer idag sällan en tidsfrist som överstiger fyra veckor. I sammanhanget noteras att EU-domstolen har uttalat att ett beslut om återvändande ska upphävas i sin helhet om det konstateras att beslutet att bevilja eller inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa eller längden på denna frist är rättsstridig (EU-domstolens avgörande den 1 augusti 2025 i de förenade målen C-636/23 och C-637/23).

Hanteringen av asylprövning, statusåterkallelser, bedömning av tidsbegränsade uppehållstillstånd och i förekommande fall avlägsnandebeslut med därtill sammankopplade frågor om tidsfrister m.m. kommer således att medföra processuella utmaningar för migrationsdomstolarna i samband med den särskilda lagens tillämpning. Det är oklart om alla frågor överhuvudtaget kan hanteras inom samma förfarande hos Migrationsverket eller i samma mål i migrationsdomstol. Om prövningarna måste delas upp så uppstår även frågan i vilket skede olika beslut kan fattas. Detta eftersom åtminstone inte ett avlägsnandebeslut kan fattas i något annat ärende så länge ett permanent uppehållstillstånd fortfarande är giltigt, det vill säga tills en eventuell återkallelse fått laga kraft.

Förslagets konsekvenser

Domstolen delar utredningens bedömning att förslaget kommer att generera ett mycket stort antal mål till migrationsdomstolarna och även medföra betydande kostnadsökningar. Domstolen vill dock framhålla att handläggningen sannolikt blir än mer omfattande och kostsam än vad utredningen beräknat.

Frågan om huruvida synnerliga skäl talar emot återkallelse av permanenta uppehållstillstånd kommer att bli en helt ny måltyp för domstolen att hantera, och den kommer att aktualiseras även i de ärenden där ett tidsbegränsat tillstånd samtidigt beviljas. De beräkningar som presenteras i utredningen i detta avseende är enligt domstolens uppfattning för lågt satta. Särskilt kan den uppskattade överklagandefrekvensen på 60% ifrågasättas. Utredningen antar t.ex. att personer som får ställning som varaktigt bosatta – och därigenom längre tidsbegränsade uppehållstillstånd – skulle vara mindre benägna att överklaga återkallelse av sina permanenta tillstånd eftersom återkallelsen skulle ha ”relativt begränsad betydelse”. Domstolen vill här understryka att betydelsen av att inneha en permanent vistelserätt – såsom denna bestått fram tills detta förslag – inte bör underskattas. Ett beslut att återkalla ett sådant tillstånd är ingripande mot den enskilde och kommer sannolikt leda till en mycket hög överklagandefrekvens.

Utredningen har visserligen medvetet lagt uppskattningen kring överklagandefrekvensen lågt eftersom gruppen individer antalsmässigt ”förmodligen” kommer vara mindre än 100 000 när Migrationsverket avgjort vilka personer som omfattas. Det kan dock noteras att den också, utifrån den potentiella totalen om 185 000 individer och de hypotetiska beräkningar som görs för att uppskatta mängden som vid lagens ikraftträdande ansökt om och kan tänkas uppfylla kraven för svenskt medborgarskap, skulle kunna vara större.

Vidare saknas resonemang i utredningen kring konsekvensen av ett ökat antal ärenden om statusåterkallelse och de kostnader dessa förmodat omfattande mål kan tänkas resultera i för domstolarna. Av utredningen framgår nämligen att 63% av den bekräftade personkretsen för den särskilda lagen om 98 000 personer har någon form av statusförklaring och 19% har tillstånd som anhörig till dessa grupper. Om motsvarande proportioner gäller för ”den osäkra gruppen” kommer antalet individer vars skyddsbehov behöver utredas att bli ännu fler.

Tidsbegränsade tillstånd kommer dessutom att kräva återkommande förlängningsprövningar. Utredningen beräknar att årliga förlängningar kommer göras i en femtedel av den hypotetiska gruppen och synes utgå från att kostnaden för dessa faller på Migrationsverket. Domstolen bedömer dock att även mängden överklaganden i förlängningsärenden riskerar att underskattas. Personer som t.ex. haft permanent uppehållstillstånd med en alternativ skyddsstatus kan över tid väntas generera en betydande mängd kostnadsdrivande mål när de återkommande behöver förnya sina tillstånd och i samband med det kan

begära flyktingstatus. Statusfrågan har nämligen större betydelse för personer utan permanent uppehållstillstånd, bl.a. utifrån den stora skillnaden i tillståndstidens längd. Den återkommande förlängningen utgör därtill en naturlig tidpunkt att initiera frågor om statusåterkallelser enligt ovan och nya ansökningar om status.

Utredningen beräknar vidare att sammanlagt cirka 28 000 (15%) av ärendena blir mer svårbedömda och resurskrävande, samt att det kan föreligga en rätt till offentligt biträde vid ett stort antal överklaganden. Domstolen delar uppfattningen att en stor del av målen torde bli komplexa och innehålla svåra rättsliga överväganden. Detta gäller inte minst avlägsnandemålen bl.a. mot bakgrund av Europadomstolens praxis om *settled migrants*. Att det skulle handla om 15% är förmodligen lågt räknat. Även verkställighetsproblem kan väntas uppstå, med t.ex. förvarsmål och andra mål av jourkaraktär som följd. Allt detta leder till ökade kostnader för migrationsdomstolarna.

Vad gäller medborgarskapsärenden delar domstolen uppfattningen att dessa kommer att öka på såväl kort som lång sikt som följd av utredningens förslag. Det är därför oklart vad som avses med påståendet att det ökade resursbehovet för att avgöra dessa ärenden och mål allmänt inte kan anses vara en konsekvens av utredningens förslag. Ett uttryckligt syfte med lagen är att fler ska ansöka om medborgarskap, och migrationsdomstolarna kommer därmed ofrånkomligen att få hantera ett större antal överklaganden. Helt oaktat svårighetsgraden av dessa mål och möjligheten till s.k. ”snabbspårsförfaranden” kommer förslaget att medföra kostnadsökningar.

Sammanfattningsvis kan migrationsdomstolarna förvänta sig en kraftig ökning av antalet mål, en markant ökad arbetsbelastning och betydligt högre kostnader om förslaget läggs till grund för lagstiftning.

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Victoria Bäckström, chefsrådmannen Anna Hjärtberg Wernqvist och rådmannen Sara Larsson Nyberg, efter föredragning av specialistföredraganden Johanna Holmbom.

Luleå som ovan

Victoria Bäckström

Lagman