



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Juridiska institutionen

Handelshögskolan

Göteborgs universitet

Justitiedepartementet

Ju2025/01974

Remissvar över betänkandet SOU 2025:99 *Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar*

Göteborgs universitet har, genom Juridiska institutionen, beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet. Remissvaret har utarbetats av professor Håkan Gustafsson tillsammans med professor Leila Brännström, juris doktor Karin Åberg och doktorand Erik Andersson.

1. Samlad bedömning

Göteborgs universitet **avstyrker** utredningen i dess helhet. Universitetet konstaterar att utredningens förslag om återkallande av gynnande förvaltningsbeslut avseende redan beviljade permanenta uppehållstillstånd står i strid med grundläggande rättsstatliga principer, rättssäkerhetsprincipen och det principiella förbudet mot retroaktiv lagstiftning. Dessa principer utgör centrala skyddsmekanismer mot godtycklig maktutövning och är grundläggande för den demokratiska rättsstatens funktion.

Den avvägning utredningen företar mellan förekomsten av rättsligt beviljade permanenta uppehållstillstånd och "syfte[t] att upprätthålla statssuveräniteten" (s. 45), med försteg åt det senare, är konstitutionellt omotiverad och humanitärt oroväckande.

2. Retroaktivt verkande lagstiftning och rättssäkerheten

Utredningsförslaget baseras på antagandet att det är rättsligt möjligt att återkalla redan beviljade permanenta uppehållstillstånd eftersom det i svensk rätt saknas ett allmänt förbud mot retroaktivt verkande lagstiftning (s. 53). Denna slutsats är enligt Göteborgs universitets uppfattning ytterst tveksam. Omständigheten att svensk rätt saknar ett explicit, allmänt och absolut förbud mot lagstiftning med retroaktiva effekter stödjer inte slutsatsen att sådan lagstiftning skulle kunna införas på alla områden där särskilda förbud saknas. Frågan om i vilka undantagssituationer retroaktivt verkande lagstiftning kan vara rättsligt godtagbart måste härutöver bedömas i ljuset av grundläggande rättssäkerhetsprinciper - något som tydligt framgår av regeringens direktiv till utredaren (s. 248).

Göteborgs universitet konstaterar att avsnitt 3.3 i utredningen där relevanta rättssäkerhetsprinciper beskrivs är bristfällig bland annat eftersom frågan om rättstrygghet överhuvudtaget inte berörs. Detta är en viktig aspekt av rättssäkerheten vilket bland annat handlar om att landets invånare ska kunna förlita sig på att redan fattade myndighetsbeslut är fortsatt giltiga och att kunna planera sina liv därefter. Rättsligt godtagbara undantag från huvudregeln att retroaktivt verkande lagstiftning ska undvikas måste göras i ljuset av rättstrygghetsintresset. Detta kräver att tungt vägande skäl ska finnas för sådan lagstiftning samtidigt som de nackdelar som den enskilde får utstå måste framstå som rimliga. Göteborgs universitet anser att den föreslagna lagstiftningen inte uppfyller någotdera av kriterierna.

Göteborgs universitet menar att saknas tungt vägande skäl som skulle kunna motivera lagstiftning i enlighet med den föreslagna lagen. Detta bland annat eftersom ett tydligt och starkt samband inte har etablerats mellan de uppgivna målen (att komma tillrätta med brottslighet och utanförskap) och medlet (att återkalla redan utfärdade permanenta uppehållstillstånd). Samtidigt är de negativa konsekvenserna för den enskilde omfattande och allvarliga därigenom att framtida livsförutsättningar blir osäkra och oförutsägbara. De långtgående och i det närmaste livsförstörande konsekvenserna av att återkalla ett permanent uppehållstillstånd innebär att den föreslagna lagen inte kan jämföras med den retroaktivt verkande lagstiftning som under senare år övervägts eller införts i Sverige och som till exempel gällt rätten att återköpa och flytta fond och depåförsäkringar.

Det föreligger en betydande fara med att en retroaktivt verkande lagstiftning av det slag som föreslås av utredningen medför ett principiellt skifte bort från den demokratiska rättsstatens etablerade grundvärden. Om förslagen genomförs, även i begränsad form, riskeras de konstitutionella garantier som syftar till att motverka godtycklig och oförutsebar maktutövning, med negativa följdverkningar för synen på förutsebar normbildning och för rättssäkerhetsprincipen.

Ett avsteg från de ovan nämnda principerna riskerar dessutom att allvarligt undergräva allmänhetens förtroende för rättssystemet, domstolsväsendet, förvaltningen och staten som garant för rättssäkerhet.

3. Förenlighet med internationell rätt och EU-rätt

Göteborgs universitet anser att den internationellrättsliga analysen, särskilt avseende EU-rätten och Europakonventionen, är otillräcklig och i vissa centrala avseenden missvisande. Detta gäller främst frågor om EU-rättens tillämplighet, retroaktiv lagstiftning och risken för kränkningar av artikel 8 i Europakonventionen.

Utredningen konstaterar att retroaktiv lagstiftning på det förvaltningsrättsliga området kan ge upphov till problem enligt EU-rätten, men avfärdar detta med hänvisning till att inget i EU-rätten kräver att permanenta uppehållstillstånd beviljas. Enligt Göteborgs universitets mening bygger denna slutsats på en felaktig förståelse av EU-rättens tillämpningsområde. Avgörande är inte om staten varit skyldig att bevilja ett permanent uppehållstillstånd, utan om staten agerat inom ett unionsrättsligt reglerat område. EU-domstolen har tydligt slagit fast att de grundläggande rättigheterna i EU-stadgan är tillämpliga i alla situationer som omfattas av EU-rätten (dom av den 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, p. 21).

När Sverige har valt att bevilja permanenta uppehållstillstånd inom ramen för ett unionsrättsligt reglerat system, till exempel för internationellt skydd, har detta skett inom EU-rättens materiella tillämpningsområde, även om åtgärden varit mer förmånlig än vad direktivet kräver. Argumentet att EU-rätten inte skulle vara tillämplig eftersom medlemsstaten ger ”mer” än vad unionsrätten kräver har uttryckligen underkänts av EU-domstolen. I målet *Chakroun* (dom av den 4 mars 2010, C-578/08, EU:C:2010:117) slog domstolen fast att den diskretion som tillkommer medlemsstater enligt familjeåterföreningsdirektivet måste utövas i enlighet med de grundläggande rättigheter som garanteras i EU-stadgan och Europakonventionen (p. 44). Liknande resonemang återfinns i EU-domstolens praxis rörande skyddsgrundsdirektivet, där regler om skyddsstatus och tillhörande rättigheter betraktas som delar av ett sammanhängande unionsrättsligt system (se bl.a. dom av den 9 november 2010, *B. och D.*, förenade målen C-57/09 och C-101/09, EU:C:2010:661).

När EU-rätten är tillämplig gäller även unionsrättens allmänna principer, däribland rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar och proportionalitet. EU-domstolen har i sin praxis slagit fast att retroaktiv lagstiftning endast kan accepteras under mycket restriktiva förutsättningar, där det individuella ingreppet är begränsat och den allmänna nyttan synnerligen tungt vägande (se dom av den 29 juni 1982, *Amylum mot Rådet*, C-108/81, EU:C:1982:322, p. 6–8, samt dom av den 14 maj 1974, *Nold mot Kommissionen*, C-4/73, EU:C:1974:51).

Mot denna bakgrund är det problematiskt att utredningen inte presenterar ett tillräckligt empiriskt underlag för att visa varför den föreslagna lagstiftningen är nödvändig eller att den skulle leda till ökad benägenhet att ansöka om medborgarskap samt minskat utanförskap och kriminalitet. Sambanden framstår som otillräckligt belagda, särskilt i ljuset av alternativa åtgärder, såsom att underlätta tillgången till medborgarskap i stället för att försämrade rättslig trygghet för personer med etablerad anknytning.

Göteborgs universitet vill vidare framhålla att ett tillbakadragande av permanenta uppehållstillstånd får långtgående konsekvenser som inte analyserats tillräckligt. Förutom att påverka rätten att arbeta försvåras möjligheten till familjeåterförening, vilket även drabbar den stora grupp personer som redan har beviljats anhöriginvandring på grundval av ett permanent

uppehållstillstånd. Detta är särskilt problematiskt mot bakgrund av familjeåterföreningsdirektivets (direktiv 2003/86/EG) uttalade syfte att främja familjeåterförening.

Göteborgs universitet bedömer vidare att utredningen underskattar risken för kränkningar av artikel 8 i Europakonventionen. Europadomstolen har i flera avgöranden slagit fast att långvarig och strukturell otrygg migrationsstatus i sig kan utgöra ett intrång i privatlivet, eftersom den förhindrar individen från att etablera stabila relationer och planera sitt liv (se bl.a. *Sisojeva mot Lettland* [GC], nr 60654/00, dom den 15 januari 2007, p. 104; *Slivenko mot Lettland* [GC], nr 48321/99, dom den 9 oktober 2003; *Hoti mot Kroatien*, nr 63311/14, dom den 26 april 2018, §§ 119–121). Artikel 8 har dessutom en processuell dimension, särskilt i mål som rör långvarigt bosatta migranter, vilket framgår av *Jeunesse mot Nederländerna* [GC], nr 12738/10, dom den 3 oktober 2014.

Utredningen anger att riskerna för människorättskränkningar ska hanteras genom individuella prövningar. Göteborgs universitet vill här peka på ny forskning som visar att denna typ av ordning ofta får begränsat genomslag i praktiken. Under andra migrationsrättsliga lagstiftningar där domstolarna formellt haft att pröva människorättskränkningar på individnivå har få faktiska och djupgående proportionalitetsbedömningar genomförts (se t.ex. Lovisa Häckner Posses avhandling *Integrationskrav i domstol: En studie av hur svenska migrationsdomstolar förhåller sig till nationella politiska ambitioner och övernationella rättskällor*, Lunds universitet 2024, särskilt s. 161 ff.).

4. Utredningens utgångspunkter

I utredningen hänvisas till tidigare utredningar som lämnat förslag på att frånga ordningen med permanenta uppehållstillstånd som huvudregel. I dessa hänvisningar anges att flera remissinstanser ifrågasatte om tidsbegränsade uppehållstillstånd verkligen skulle vara gynnande för integrationen. Utredningen hävdar att det inte fanns något stöd för den oro som dessa remissinstanser framförde men bortser härvidlag helt och hållet från de erfarenheter som remissinstanserna har av att arbeta med flyktingar och för en förbättrad integration.

Utredningen ger nu ytterligare förslag på hur permanenta uppehållstillstånd ska kunna återkallas för att ha påstått positiva effekter på integrationen:

“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 permanent 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” (s. 163f).

Flera av dessa så kallade faktapåståendena saknar vetenskapligt stöd och kan med fog ifrågasättas. Denna slags ogrundade påståenden om verkligheten leder till att utredningen framstår som en politiskt motiverad text snarare än en utredning om vad som kan uppnås med

ett specifikt lagförslag. Utöver den effekt detta har på den enskilda utredningens trovärdighet riskerar förfarandet även att urholka förtroendet för det svenska utredningsväsendet i stort.

5. Särskilda anmärkningar rörande konsekvenser för utbildningsväsendet

Som lärosäte med ett omfattande utbildningsansvar för kommande generationer av jurister har Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet ett pedagogiskt och värderingsmässigt uppdrag att till studenterna vidareföra respekt för grundläggande rättsstatliga värden, rättssäkerhet, likabehandling och skyddet för mänskliga rättigheter. Göteborgs universitet ser med mycket stor oro på en utveckling där dessa värden urholkas och inte längre kommer att uppfattas som stabila normer i den svenska rättsordningen.

6. Avslutande synpunkter

Att utredningen själv konstaterar att (s. 30; här tillagd fetstil) den **“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”, får anses ha sin förklaring i ljuset av att andra jämförbara länder respekterar rättsstatliga funktioner. Att **som enda land** genomföra retroaktiva åtgärder som avser uppemot 130 000 personer genom en översyn om återkallande av permanenta uppehållstillstånd omfattande tiden tillbaka till år 1976 (s. 37f, 55f), framstår sammanfattningsvis som exceptionellt och juridiskt anmärkningsvärt.

Göteborg 2025-12-19

I tjänsten


Therese Bäckman
Prefekt