



REMISSYTTRANDE

Datum

2025-12-16

Dnr

2025/7023

Regeringskansliet

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: ju.L7@regeringskansliet.se

Betänkandet Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar (SOU 2025:99)

(Departementets diarienummer Ju2025/01974)

Förslaget om att återkalla permanenta uppehållstillstånd med stöd av en särskilt lag

Förslaget utgör en mycket ingripande åtgärd för enskilda och kommer att omfatta en stor mängd personer (*s. 151 och 168*). Den föreslagna ordningen kommer att ha retroaktiv verkan och innebära att gynnande förvaltningsbeslut ändras till nackdel för enskilda. Enligt utredningen (*avsnitt 10.3, s. 160 ff.*) består de negativa konsekvenserna för berörda individer av dels förlust av den trygghet som ett permanent uppehållstillstånd innebär, dels risk för ökad ohälsa, särskilt för barn. Utredningen konstaterar att en sådan ordning som föreslås oundvikligen innebär ingrepp i enskildas rätt till privat- och familjeliv enligt EU:s stadga för de grundläggande fri- och rättigheterna, Europakonventionen och Barnkonventionen (*bl.a. s. 39 och 97*).

Justitiekanslern kan inte annat än hålla med om denna slutsats men vill betona att det inte bara är påverkan på enskildas trygghet och på barns välmående som innebär ingrepp i skyddet av privat- och familjelivet. Förslaget innebär i praktiken en konkret risk för att enskilda, med eller utan familj, kan tvingas lämna Sverige eller få stanna här under helt andra villkor än vad som hittills varit fallet. Detta påverkar sannolikt dessa personers yrkesliv, boendemöjligheter och relationer i hög grad, en påverkan som i många fall kan bedömas utgöra ingrepp i de aktuella rättigheterna. Även skyddet av andra rättigheter, såsom egendomsskyddet, kan aktualiseras av förslaget.

Det förtjänar att understrykas att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). För att begränsa rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 Europakonventionen krävs, förutom att det sker genom lag, att det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle 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. Därutöver gäller en proportion-

alitetetsprincip med innebörden att en lagstiftningsåtgärd inte får vara mer ingripande än vad dess ändamål kräver. I Europadomstolens rättspraxis har detta ofta uttryckts så att det krävs ett angeläget samhälleligt behov av att vidta ett ingrepp i skyddad rättighet.

Utredningen anger att förslaget syftar till att förmå fler personer med permanent uppehållstillstånd att ansöka om svenskt medborgarskap (*särskilt avsnitt 6.2, s. 92 ff.*) samt att Sverige ska gå från att vara ett land för asylinvandring till att i första hand vara ett land för arbetskraftsinvandring (*avsnitt 4.3*). Det bakomliggande syftet med denna förändring anges vara att komma till rätta med integrationsproblem i form av arbetslöshet, bidragsberoende, kriminalitet m.m. (*s. 78*).

Någon mer djupgående analys av hur de fördelar som förslaget kan sägas syfta mot skulle kunna väga upp de långtgående ingrepp som det innebär i tusentals enskildas rättstrygghet och grundläggande rättigheter görs inte. Exempelvis framgår inte varför syftet att få fler att ansöka om medborgarskap bland dem som redan har ett permanent uppehållstillstånd gör det nödvändigt att som huvudregel återkalla alla befintliga sådana tillstånd. Det torde finnas andra sätt, och betydligt mindre ingripande sätt, att öka incitamenten för en sådan förändring. Av dessa skäl är det svårt att bedöma om förslaget verkligen uppfyller kravet på att tillgodose ett angeläget samhälleligt behov, det kan exempelvis frågas om inte en reglering som endast gäller för framtiden bättre balanserar de aktuella intressena mot varandra. Samma brist på mer omfattande resonemang gäller för övrigt beträffande bedömningen av vilka resurser som ett genomförande av förslaget skulle komma att ta i anspråk (*avsnitt 10.4*).

Utredningen innehåller inte heller någon närmare argumentation till stöd för slutsatsen att förslaget är förenligt med Sveriges internationella åtaganden (*s. 158*). En uppräknings av relevanta bestämmelser och internationella instrument görs och det konstateras att det inte finns något uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning i fråga om permanenta uppehållstillstånd (*avsnitt 3.3-3.5*).

I fråga om respekten för skyddet för privat- och familjeliv hänvisar utredningen i stället till de konkreta bedömningar som det ankommer på de rättstillämpande myndigheterna att göra i samband med att de tar ställning till om det finns förutsättningar för att bevilja tillfälliga uppehållstillstånd och frågan om utvisning (*se t.ex. s. 61 f.*). Detta ger emellertid inte något besked om hur nyss nämnda syfte motiverar den stora osäkerhet som förslaget skulle innebära för en stor mängd personer beträffande deras möjlighet att fortsätta varaktigt uppehålla sig i Sverige. En sådan prövning kan även förväntas pågå under lång tid framöver, med hänsyn till den tid som handläggningen av deras ärenden kan förväntas ta.

Med hänsyn framför allt till dessa brister är det svårt att se att det föreliggande förslaget uppfyller de krav som Europakonventionen ställer, särskilt vad gäller proportionalitet, och därmed regeringsformens krav i 2 kap. 19 §. Ett förslag till generell reglering som på det här sättet griper in i

enskildas rätt till privat- och familjeliv med retroaktiv verkan väcker dessutom frågan om det inte krävs att regleringen åtföljs av åtgärder på lagstiftningsnivå om hur respekten för rätten till privat- och familjeliv ska garanteras. Det kan inte vara tillräckligt att överlåta den frågan till de rättstillämpande myndigheterna. I stället måste riksdag och regering ta ansvar för att lagstiftningen har en utformning som är grundlagsenlig och förenlig med Sveriges internationella åtaganden och som ger de rättstillämpande myndigheterna tillräcklig vägledning.

Sammanfattningsvis kan det alltså ifrågasättas om de syften som anges för att införa de föreslagna reglerna kan motivera en så pass långtgående och omfattande åtgärd som det är fråga om. Centrala rättighetsbestämmelser i grundlag och internationell rätt berörs av förslaget. Detta har dock inte baserats på en tillräckligt heltäckande och djupgående analys och det kan därför förutses att en tillämpning av de föreslagna bestämmelserna skulle leda till många och svåra rättsliga prövningar av så väl lagstiftningen som sådan som dess tillämpning i enskilda fall. Det kan vidare inte uteslutas att delar av en sådan lagstiftning skulle kunna bedömas stå i strid med enskildas rättighetsskydd. Mot denna bakgrund avstyrker Justitiekanslern förslaget.

Konsekvenserna för Justitiekanslern

Justitiekanslern har till uppgift att granska att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar och att de även i övrigt fullgör sina åligganden. Justitiekanslern har också möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten.

Förslagen förväntas få omfattande påverkan på såväl Migrationsverket som migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen genom en markant ökad ärende- och måltillströmning. Mot den bakgrunden och med beaktande av de frågor om enskildas rättigheter som förslaget väcker i enlighet med vad som anförts ovan är det svårt att komma till någon annan slutsats än att även antalet klagomål och skadeståndsanspråk mot beslutsmyndigheten och domstolarna kommer att öka kraftigt. Det är Justitiekanslern som handlägger anspråk på sådan ersättning i sin frivilliga skadereglering och som för statens talan inför domstol om den enskilde väljer att väcka talan mot staten om sådan ersättning.

Justitiekanslern hanterar redan i dagsläget en mängd klagomål och skadeståndsanspråk mot Migrationsverket gällande bl.a. långsam handläggning av medborgarskapsärenden, vilket Migrationsverket även kritiserats för vid flera tillfällen (se bl.a. beslut den 6 mars 2024 i dnr 2022/4747 och den 27 mars 2025 i dnr 2024/6800 och 2024/7745). Även Justitieombudsmannen har framfört liknande kritik. Därtill kan förslaget förväntas medföra ett ökat antal ärenden beträffande överträdelse av Europakonventionen, framför allt artikel 8, liksom ärenden om fel och försummelse vid handläggning eller beslut hos både Migrationsverket och domstolarna.

Utredningens förslag riskerar alltså att medföra substantiella återverkningar på Justitiekanslerns verksamhet i form av en ökad tillströmning av tillsyns- och skadeståndsärenden. Utredningen saknar dock en analys av konsekvenserna för Justitiekanslerns del. I avsaknad av en sådan analys är det svårt att göra en närmare bedömning av de ekonomiska följdverkningarna av förslaget för myndigheten. Det kan dock konstateras att förslaget kommer att medföra behov av ökade resurser för att hantera ärendetillströmningen liksom ett ökat anslag för skadestånd inom ramen för den frivilliga skaderegleringen med en ökad mängd domstolsprocesser.

Vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna förväntas få för Justitiekanslerns del är således en fråga som också bör undersökas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsarbetet.

Svårigheten att överblicka flera parallella förslag på migrationsområdet

Till det ovan sagda kommer svårigheterna att fullt ut bedöma konsekvenserna av utredningens förslag med hänsyn till att det endast utgör en del i regeringens omläggning av migrationslagstiftningen och att ett flertal utredningar på migrationsområdet har slutförts i närtid, bl.a. avseende skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1) (s. 87). För det fall exempelvis kraven för att förvärva svenskt medborgarskap skärps skulle det medföra att konsekvenserna av utredningens förslag om utmönstring av permanenta uppehållstillstånd blir än svårare att överblicka och en återkallelse skulle dessutom slå ännu hårdare mot enskilda. Detta rimmar även illa med förslagets syfte att få fler personer att vilja bli svenska medborgare.

Det är således svårt att överblicka hur de tämligen många förslag som lagts på senare tid på migrationsområdet förhåller sig till varandra och vilka konsekvenser de sammantaget får, något som Justitiekanslern även påtalat i tidigare remissyttranden. I detta sammanhang kan förslagen i SOU 2025:95 nämnas, där det bl.a. föreslås att det ska krävas permanent uppehållstillstånd för att en person ska kunna vara anknytningsperson. Enligt Justitiekanslern framstår det som svårt att förena med nu aktuellt förslag.

Ärendet har föredragits av Rebecca Boavida Åkerman. I ärendets beredning har även byråchefen Anna Falk deltagit.

Thomas Bull