



UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2025-12-16 Dnr UFV 2025/1705

Justitiedepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Magnus Ödman

Telefon

070-167 91 42

www.uu.se

magnus.odman@uu.se

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

Beslut

Härmed beslutas

- att Uppsala universitet överlämnar bifogat expertyttrande som sitt svar på rubricerad remiss.

Bakgrund

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Bifogat expertyttrande har utarbetats av professor Rebecca Thorburn Stern och docent Patrik Bremdal, Juridiska institutionen, med inspel av professor Olof Åslund, Uppsala Immigration Lab/Nationalekonomiska institutionen.

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad prorektor i närvaro av universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av utbildningsledare Magnus Ödman. Närvarande därutöver var akademiombudsman Per Abrahamsson och Uppsala studentkårs ordförande Calle Per Hendor Jonsson.

Coco Norén

Magnus Ödman



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-12-16 Dnr UFV 2025/1705

Justitiedepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare
Magnus Ödman

Telefon
070-167 91 42

www.uu.se
magnus.odman@uu.se

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

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av professor Rebecca Thorburn Stern och docent Patrik Bremdal, Juridiska institutionen, med inspel av professor Olof Åslund, Uppsala Immigration Lab/Nationalekonomiska institutionen.

Uppsala universitet avstyrker förslaget i sin helhet.

Övergripande synpunkter

Förslaget i SOU 2025:99 har sin grund i de reformer på området migration och integration som presenterades i 2022 års Tidöavtal. Huvudsyftet med Minimiutredningens uppdrag har varit att ”åstadkomma en ordning där asylrelaterade uppehållstillstånd [...] är tillfälliga och leder till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring” (s. 77). Tidöavtalet har genererat ett antal lagförslag på området migration och förslagen i SOU 2025:99 måste läsas i ljuset av flera av dessa andra förslag för att konsekvenserna för de som berörs av förslagen ska framgå fullt ut. Här kan bland annat nämnas Minimiutredningens tidigare förslag om utmönstring av permanenta uppehållstillstånd (SOU 2025:31), Vandelsutredningens förslag om skärpta krav påandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) samt de skärpta krav för att beviljas svenskt medborgarskap som presenteras i SOU 2025:1.

Den särskilda lag som föreslås i SOU 2025:99 omfattar ett antal personkategorier vilka i betänkandet sammanfattas som att de har uppehållstillstånd på asylrelaterade grunder (konventionsflyktingar, alternativt skyddsbehövande, vidarebosatta, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder m.m.), inklusive personer som beviljats uppehållstillstånd på motsvarande äldre grunder, samt personer som beviljats uppehållstillstånd enligt 2016 års tillfälliga lag om uppehållstillstånd (2016:752) eller den så kallade gymnasielagen (2017:353). Lagen ska också gälla personer som har uppehållstillstånd som varaktigt bosatta i Sverige (kap. 5 a utlänningslagen, UtlL) samt alla dessa personers anhöriga. 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 att så sker (s. 12).



YTTRANDE

2025-12-16 Dnr UFV 2025/1705

Tre undantag finns från denna huvudregel: i) om Migrationsverket tidigare beslutat avseende frågan om återkallelse enligt den föreslagna lagen och beslutet vunnit laga kraft; ii) om personen i fråga begärt att bli svensk medborgare genom en ansökan eller anmälan som registrerats senast den 31 december 2026 och beslut i detta ärende inte vunnit laga kraft eller iii) synnerliga skäl talar emot (och om det, för personer som är 15 år eller äldre det inte finns några tveksamheter relaterade till personens vandel (se förslagets 4 § andra stycket). Om inget av dessa undantag är tillämpliga, personen i fråga inte kan erhålla ett tillfälligt uppehållstillstånd (exempelvis då ett skyddsbehov bedöms ha upphört) och personen i fråga inte kan eller inte vill ansöka om medborgarskap är utgångspunkten att personen inte längre laglig grund för att stanna i Sverige och därmed ska utvisas (s. 134). Utredningen föreslår inga särskilda tidsgränser för frivilligt återvändande utan menar att utgångspunkten är att ”gällande regler om frivillig avresa tillämpas i de fall det bedöms nödvändigt att utlänningen vidtar vissa åtgärder innan han eller hon behöver återvända till sitt hemland” (s. 137) och att en förlängd tidsfrist inte bör omfatta mer än ett fåtal månader, som exempelvis att avsluta en pågående skoltermin (s. 139).

Lagens tillämplighet begränsas inte till ett visst tidsintervall, som exempelvis tio år tillbaka i tiden, utan gäller generellt. Den gäller även oavsett personens ålder. Utredningen uppskattar att cirka 185 000 personer kan komma att omfattas av utredningens förslag, varav cirka 16 800 barn (s. 168–169, 176). Detta får anses vara en förhållandevis stor grupp av personer av vilka många sannolikt har varit bosatta i Sverige under en längre tid. Utredningen bedömer att förslagen kan träda i kraft redan den 1 januari 2027. Inga övergångsbestämmelser föreslås.

En övergripande synpunkt är att förslaget, om det genomförs, kommer att innebära mycket stora förändringar för ett potentiellt stort antal personers liv. Återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd innebär en destabilisering av en persons rättsliga status och en ökad osäkerhet om hur framtiden kommer att se ut. Såväl privat- och familjeliv som yrkesliv påverkas i mycket stor utsträckning, särskilt för de personer som bott i Sverige under många år. Förslagets ingripande karaktär blir särskilt påtaglig i ljuset dels av förslagen i SOU 2025:31 om att utmönstra möjligheten till permanenta uppehållstillstånd för personer med asylrelaterade tillstånd genomförs, dels det faktum att giltighetstiden för tidsbegränsade uppehållstillstånd är begränsad till 3 år (för konventionsflyktingar) respektive 13 månader (för majoriteten av övriga kategorier).



YTTRANDE

2025-12-16 Dnr UFV 2025/1705

Det kan vidare noteras att förslaget om återkallelse av permanenta uppehållstillstånd inte gäller alla permanenta uppehållstillstånd utan enbart personer med ”asylrelaterade uppehållstillstånd”, varaktigt bosatta samt dessa kategoriers anhöriga. Som Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet påpekade i sitt remissvar gällande förslagen i SOU 2025:31 (JURFAK 2025/23) kommer på så sätt stabiliteten i rättslig status skilja sig åt mellan olika kategorier av utlänningar beroende på grunden för deras uppehållstillstånd, med sämre förutsättningar för personer med asylrelaterade uppehållstillstånd. Uppsala universitet anser att rimligheten i en sådan ordning kan ifrågasättas.

En andra övergripande synpunkt gäller rimligheten och proportionaliteten generellt av förslaget om återkallelse av permanenta uppehållstillstånd. Som berörs mer ingående nedan innebär återkallelse av permanenta uppehållstillstånd att för individen tidigare fattade positiva förvaltningsbeslut inte längre gäller, vilket skulle innebära att stort avsteg från en i Sverige grundläggande förvaltningsrättslig princip. Att genomföra en sådan förändring – och därmed öppna upp för att även andra kategorier av gynnande förvaltningsbeslut ska kunna återkallas, när regeringen anser det lämplig att skapa en sådan ordning – måste motiveras med för samhället och landet ytterst tungt vägande skäl, särskilt när det, som i detta fall, kan ha ytterst långtgående negativa effekter för berörda personer.

Uppsala universitet ifrågasätter utredningens slutsats (avsnitt 4.4.) att de för staten angelägna ändamålen med att åstadkomma ett systemskifte i migrationslagsstiftningen är så tungt vägande att nackdelarna med att genomföra förslagen såväl för individer som för den svenska rättsordningen uppvägs. Det framgår exempelvis inte av utredningens slutsatser hur problem som rör bristande integration och växande utanförskap löses genom att destabilisera specifika gruppers rättsliga status och på sätt försvaga deras koppling till det svenska samhället. Snarare skickar denna typ av förslag signaler om att vissa grupper inte är önskvärda i det svenska samhället, något som riskerar att få negativa effekter för integrationen (jmf utredarens resonemang i SOU 2024:53 s. 12).



Särskilda synpunkter

Principen om gynnande besluts rättskraft

En grundläggande rättsprincip i den svenska förvaltningsrätten är principen om positiva eller gynnande besluts rättskraft.¹ Den innebär att gynnande beslut från förvaltningsmyndighet i princip ska vara orubbligt. Motiven bakom detta är den enskildes trygghet vad gäller att planera sitt liv och situation. Den enskilde ska kunna utgå från att de beslut som kommer från myndigheten gäller och inordna sitt liv utifrån det. Det handlar även om att skydda förtroendet till våra myndigheter. Det ska gå att lita på att de beslut som myndigheterna fattar gäller.

Principen är inte utan undantag och dessa regleras tydligt i 37 § i Förvaltningslagen (2017:900). Dessa är om det redan vid beslutstillfället framgår av beslutet eller den föreskrift beslutet grundar sig på att det kan komma att återkallas, om tvingande säkerhetsskäl (för människors eller djurs liv och hälsa) kräver att beslutet omedelbart ändras eller om den enskilde lämnat vilseledande eller felaktiga uppgifter. Ingen av dessa är aktuell i frågan om utredningen berör.

De undantag som finns är tydligt separerade från politiska skäl. Det första undantaget innebär att den som får beslutet redan från början vet att det kan komma att återkallas. Det är med andra ord förutsebart för den enskilde. Det andra handlar om att skydda liv och hälsa på grund av någon brist eller oförutsebar händelse. Den tredje rör omständigheter som kan ligga den enskilde till last. Undantagen är med andra ord utformade så att de inte är kopplade till politiska överväganden och för att säkerställa förutsebarhet i beslutsfattandet. I grund och botten handlar det som sagt om rättstrygghet och förtroende för det offentliga beslutsfattandet. Den föreslagna lagen skulle vara ett tydligt och markant avsteg från den ordning som gäller i Sverige.

Med andra ord står utredningens förslag i strid med de principer som bygger upp den svenska förvaltningsrätten och den svenska rättstryggheten. Att öppna upp för att göra ett sådant avsteg från grunderna i den svenska förvaltningsrätten för att uppnå ett politiskt mål är farligt och skadar den svenska rättsstaten. Det skapar ett prejudikat för andra att gå samma väg vilket i sin tur skapar en otrygghet kring om det är möjligt att lita på de beslut som kommer från myndigheter och domstolar.

¹ Se t ex von Essen m fl, Förvaltningsrättens grunder, 3u, 2018, s 191 och Ahlström, Förvaltningslagen – en kommentar, 1 u, 2018, S 226 ff.



En annan grundläggande princip i den svenska förvaltningsrätten är förbud mot retroaktiva beslut och retroaktiv lagstiftning. Även om det inte finns något generellt förbud mot retroaktivitet i den svenska grundlagen (jmf RF 2 kap 10 §) är det svårt att förena med legalitetsprincipen. Principen innebär att beslutsfattande inte får ske godtyckligt utan endast med stöd i lag. Det finns ett inbyggt krav på förutsebarhet i legalitetsprincipen som kränks vid retroaktiv lagstiftning.² Det finns med andra ord en stark koppling mellan legalitet, rättssäkerhet och förbud mot retroaktiv lagstiftning. Uppsala universitet menar dels att retroaktivitet inte kan motiveras med att politiska mål ska uppnås, dels att det i utredningen inte redovisas tillräckligt tungt vägande skäl för att motivera en retroaktiv lagstiftning i detta fall.

Frågan om kopplingen till medborgarskap

En utgångspunkt i utredningen är att förändringen ska uppmuntra personer utan medborgarskap att ansöka om medborgarskap. Om detta görs i tid pausas, enligt utredningens förslag, återkallelsen av det permanenta uppehållstillståndet. En sådan ansökan ska enligt förslaget göras innan lagen träder ikraft, vilket enligt utredningen är den 1 januari 2027. Det kommer i praktiken att ge de berörda en mycket kort tid att hinna ansöka om medborgarskap med hänsyn till att eventuell lagstiftning inte kan förväntas komma på plats förrän under senare delen av våren 2026. Enligt förslaget ska staten dessutom hinna med en informationskampanj för att nå de berörda och informera om lagstiftningen och dess konsekvenser. Att utforma och genomföra denna så att de berörda fullt ut förstår lagens konsekvenser och ska hinna ansöka om medborgarskap inom den tidsram som föreslås är, anser Uppsala universitet, inte rimligt, särskilt om syftet med undantagsregeln är, som det anges i betänkandet, att förmå berörda utlänningar att bli svenska medborgare (s. 12).

En grundläggande förutsättning för att ansöka om medborgarskap enligt Medborgarskapslagen (2001:82) är att den enskilde har permanent uppehållstillstånd. Denna förändring tillsammans med tidigare förändring om att ta bort möjligheten till permanent uppehållstillstånd för vissa grupper innebär att dessa grupper inte har möjlighet att enligt huvudregeln ansöka om medborgarskap. Detta föreslås lösas genom att införa en

² Bull T & Sterzel F, Regeringformen en kommentar, Studentlitteratur, 2019, s 77 f.



YTTRANDE

2025-12-16 Dnr UFV 2025/1705

kompletterande regel i Medborgarskapslagen där ett långvarigt (tio år) tillfälligt uppehållstillstånd ska jämföras med ett permanent.

Det som saknas i utredningen är en grundlig analys av förslaget i förhållande till detta och i förhållande till förslagen i SOU 2025:1 om förändrade regler gällande naturalisation i Medborgarskapslagen (2001:82) som bland annat föreslår en förlängd hemvistid för att få ansöka om medborgarskap. Förändringen som föreslås är att gå från dagens krav på fem års hemvist till åtta års hemvist. Om den sökande saknar identitetshandlingar från hemlandet kommer kravet på hemvistid vara tio år.

Effekten av dessa två delar innebär att det kommer vara många fler av de som, enligt utredningens förslag, förlorar sitt permanenta uppehållstillstånd som inte kommer att ha möjlighet att ansöka om medborgarskap. I princip handlar det om att utesluta en stor grupp människor från möjligheten att ansöka om medborgarskap. Dessa personer kommer att gå från ett positivt gynnande myndighetsbeslut och den tryggheten detta innebär till ett tidsbegränsat tillstånd alternativt utvisning.

Tolkningen av förslagens förhållande till Europakonventionen och barnkonventionen

I utredningen konstateras att förslagen inte är i strid med Europakonventionen (EKMR) och då särskilt artikel 8 om rätten till privat- och familjeliv. Ett av argumenten för detta är att om permanenta uppehållstillstånd för alla berörda personer återkallas uppfylles kravet på förutsägbarhet. Det innebär enligt utredningen att förslaget uppfyller konventionens krav (s. 84 ff och 97).

Uppsala universitet ifrågasätter detta sätt att argumentera. En grundläggande förutsättning vid tolkning av ett folkrättsligt traktat enligt Wienkonventionen om traktaträtt, artikel 31, är att traktaten (konventionen) ska tolkas utifrån sin kontext och syfte. Att tolka en begränsning som mer godtagbar för att den träffar alla i en grupp är att tolka konventionen mot sitt syfte. Uppsala universitet anser inte att den utredning som gjorts gällande förslagens förenlighet med internationell rätt är tillräckligt djuplodande och omfattande för att ge stöd till utredningens slutsats att förslaget är godtagbart enligt Sveriges folkrättsliga förpliktelser, inklusive, men inte begränsade till, EKMR eller barnkonventionen.

*Särskilt om barn*

Uppsala universitet anser vidare att det finns brister i utredningens resonemang om proportionalitet i avsnitt 10.3.2 om att statens behov av att lägga om migrationslagstiftningen ”i syfte att bryta och vända utvecklingen med bristande integration och utanförskap” (s. 171) motiverar de omfattande och uppenbart negativa konsekvenser ett genomförande av förslaget skulle få för berörda barn. Utredningen anger att utvecklingen rent allmänt utgör en risk för att barns hälsa och utveckling skadas och hänvisar svepande till att denna risk föreligger 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” (s. 171). Hur denna risk ska minskas genom att försämma förhållandena för en viss kategori barn framgår inte. Det framgår inte heller hur förslaget förhåller sig till Sveriges förpliktelse enligt barnkonventionens artikel 2.1 att respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion utan åtskillnad av något slag, inklusive rättslig status (jmf Barnrättskommitténs och Migrantarbetarkommitténs gemensamma allmänna kommentar nr. 3 från 2017, punkt 9 och Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr. 6, punkt 12).