

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till
ju.L7@regeringskansliet.se

Remissvar över slutbetänkandet Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar (SOU 2025:99)

Ju2025/01974

Inledande synpunkter jämte sammanfattande påverkan på myndigheten

Migrationsverket konstaterar inledningsvis att en rad fördelar för den enskilde följer med ett beslut om permanent uppehållstillstånd. Ett sådant gynnade förvaltningsbeslut innehar så kallad negativ rättskraft och det behövs starka skäl för ändra beslutet. Att införa en lagstiftning som är till nackdel för den enskilde ställer därför höga krav på lagstiftningens motivering.

Vidare är flera delar av förslaget omfattande eller komplicerade och följderna av dem är därmed bitvis svåra att förutsäga. Det gäller till exempel prövningen av synnerliga skäl för undantag från huvudregeln att återkalla permanent uppehållstillstånd, där bedömningar med skönsmässiga inslag utgör en stor del. Prövningen av dessa ärenden kommer därmed att bli resurskrävande för Migrationsverket och skulle underlättas av tydligare förarbetsuttalanden.

Även föreslagna författningsbestämmelser för varaktigt bosatta är en viktig del av förslaget och skulle behöva förtydligas i vissa hänseenden, däribland vad gäller den föreslagna prövningsordningen som för skyddsbehövande kan kompliceras av andra kommande regeländringar. Det finns likaså frågeställningar avseende överprövning av beslut enligt den föreslagna lagen som kan bli svårhanterade i vissa specifika fall.

Förslaget innebär en enorm ökning av antal ärenden hos Migrationsverket och den kostnadmässiga påverkan på myndigheten är i miljardklassen. Utredningens beräkningar utgår från en styckkostnad per ärende som sannolikt är en underskattning och bör därför ses som den nedre delen i ett intervall med

tänkbara kostnader. I ett scenario där samtliga ärenden (cirka 185 000) ska handläggas och styckkostnaden utgår från ett komplext ärende blir den totala initiala kostnaden närmare sex miljarder kronor och den årliga kostnaden därefter cirka 300 miljoner kronor för prövningen av förlängningsärenden. Migrationsverkets bedömning är dock att den faktiska kostnaden inom ramen för förvaltningsanslaget ligger någonstans mellan denna uppskattning och utredningens förslag. Därutöver tillkommer kostnader för ytterligare medborgarskapsärenden.

Utöver själva kostnaden finns flera andra faktorer som påverkar i vilken takt det är praktiskt möjligt att genomföra handläggning i denna storleksordning, inte minst möjligheten att rekrytera och introducera nya medarbetare.

Migrationsverket befinner sig redan nu i ett ansträngt läge utifrån implementering av migrations- och asylpakten tillsammans med en i övrigt hög nationell reformtakt. Utöver det finns det framöver osäkerhet om vilka undanträngningseffekter förslaget kan medföra för ordinarie verksamhet under överskådlig tid. En ytterligare osäkerhetsfaktor är vad som händer när massflyktsdirektivet som ger tillfälligt skydd för personer från Ukraina upphör i mars 2027.

Synpunkter på författningsförslaget

Utlänningar som omfattas av den föreslagna lagen

Den föreslagna lagens 3 § anger vissa permanenta uppehållstillstånd som omfattas av lagens tillämpningsområde. I första stycket 5 p. anges permanenta uppehållstillstånd som beviljats på grund av arbete efter avslag på asylansökan enligt den nu upphävda bestämmelsen i 5 kap. 15 a § utlänningslagen (2005:716). Det var dock enbart möjligt att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av denna bestämmelse. De utlänningar som beviljades uppehållstillstånd enligt bestämmelsen kunde emellertid senare kvalificera sig till permanent uppehållstillstånd, vilket då kunde beviljas enligt 5 kap. 5 § samma lag. För tydlighets skull förordar Migrationsverket att detta återspeglas i bestämmelsen.

I tredje stycket samma bestämmelse anges att lagen även omfattar permanenta uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning till en utlänning som omfattas av första stycket. Denna konstruktion skulle i vissa fall kunna leda till sannolikt oavsedda utfall, då det finns utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning men som istället har beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige, enligt 5 kap. 3 § tredje stycket 3 p. utlänningslagen. Detta kan till exempel gälla syskon till ensamkommande barn, där föräldrarna har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till det skyddsbehövande barnet. Ett sådant syskon skulle vid den föreslagna lagens tillämpning inte få sitt permanenta uppehållstillstånd återkallat (eftersom uppehållstillståndet inte har givits på grund av anknytning),

vilket dock det tidigare ensamkommande barnet och föräldrarna skulle kunna få. Syskonet skulle i sådana fall, därefter, kunna utgöra anknytningsperson i en senare prövning av frågan om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Ansökan om medborgarskap

Utredningen har 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, Migrationsverket instämmer med utredningens förslag att kraven för att beviljas svenskt medborgarskap inte sänks för den nu aktuella gruppen. Som slutbetänkandet konstaterar skulle sådana justeringar stå i konflikt med andra aktuella mål och lagstiftningsarbeten.

Migrationsverket instämmer även med det av utredningen förordade förslaget vad gäller undantag från att återkalla permanent uppehållstillstånd på grund av ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap (avsnitt 6.3.3, "Alternativ 2"). Detta förslag är tydligare, enklare och även mer förutsägbart för den enskilde, jämfört med alternativet (avsnitt 6.3.3, "Alternativ 1"). Även medräknat att förslaget kommer att kräva mer resurser inom Migrationsverket och kan komma att leda till längre väntetider är det att föredra. Se vidare vad gäller resursåtgång nedan.

Vad gäller frågan om när en ansökan om medborgarskap, för att kunna komma i fråga för undantaget från huvudregeln om att återkalla permanent uppehållstillstånd, ska lämnas in förordar Migrationsverket att förslagna 4 § andra stycket 2 p. formuleras om till att istället utgå ifrån ansökans inkomstdatum till Migrationsverket. Migrationsverket kan ofta få in ett stort antal ansökningar på kort tid, någon som sannolikt kommer att ske inför att detta förslag är tänkt att träda i kraft. Att många ansökningar lämnas in på kort tid kan leda till att myndigheten inte har möjlighet att registrera alla samma dag som de kom in, utan istället vid ett senare tillfälle. Detta gör att utlänningen själv inte kan styra över huruvida ansökan om medborgarskap kommer att uppfylla nu aktuellt rekvisit, utan han eller hon blir istället beroende av myndighetens förmåga att registrera ansökningar samma dag som de kom in till myndigheten. När Migrationsverket väl registrerar ärendet så anges även inkomstdatumet för ansökan och inte registreringsdatum, varför föreslagen regel med registreringsdatum blir otydlig och kan ge upphov till tolkningssvårigheter. Att istället använda sig av inkomstdatum förefaller lämpligare, enklare och förordas av Migrationsverket. Detta skulle fortfarande korrespondera mot det bakomliggande syftet med tidsgränsen, att utlänningen ska ha *initierat* ett ärende om medborgarskap före den 1 januari 2027 (jfr. slutbetänkandet, s. 100).

Samma brytdatum kan också komma att leda till att de utlänningar som har ett öppet ärende om permanent uppehållstillstånd hos Migrationsverket, i syfte att kunna initiera ett ärende om svenskt medborgarskap, i större utsträckning än

normalt inkommer med en begäran om att det öppna ärendet avgörs, vilket i sig är resurskrävande.

Migrationsverket delar även bedömningen att förslaget medför en risk för en ökning av att ogrundande medborgarskapsansökningar inges till verket, något som svårligen helt kan undvikas givet följderna av den föreslagna lagen. Emellertid noteras det även av Miniminivåutredningen att det i betänkandet Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1) föreslås en höjning av ansökningsavgiften för naturalisationsärenden från dagens 1 500 kr till 2 900 kr, något som skulle kunna minska den nämnda risken. Det framgår även av samma betänkande att Migrationsverkets styckkostnad för medborgarskapsärenden i och med de föreslagna ändringarna däri ökar till 5 581 kr.¹

Synnerliga skäl för att göra undantag från huvudregeln om återkallelse av permanent uppehållstillstånd

Migrationsverket välkomnar förslaget på en bestämmelse av ventilkarakär i syfte att kunna undvika orimliga följder i det enskilda fallet, även medräknat att regeln ska tillämpas restriktivt. Det är dock av vikt att bestämmelsen och dess tillhörande förarbetsuttalanden blir så tydliga som möjligt. Fler konkreta exempel och framförallt kombinationer av omständigheter som skulle kunna anses göra att synnerliga skäl föreligger skulle därför underlätta för tillämparen.

Undantag på grund av synnerliga skäl ska vidare bara kunna göras om det inte föreligger vandelsanmärkningar av viss dignitet. Detta förslag är rimligt, men kan komma att leda till att undantagsregeln blir än mer svårtillämpad då vandelsbedömningen, likt bedömningen kring synnerliga skäl i sig, innehåller skönsmässiga bedömningssteg. Med flera sådana i samma bestämmelse, medräknat att denna bedömning kommer att behöva göras i det stora flertalet ärenden som omfattas av den föreslagna lagen, blir förslaget komplicerat och resurskrävande. Även av detta skäl skulle tillämpningen kunna underlättas av tydlighet i förarbetsuttalandena, i syfte att främja enhetlighet och effektivitet i bedömningarna och därmed en rättssäker prövning samt förutsägbarhet för den enskilde.

Ansökan om uppehållstillstånd

Av slutbetänkandet framgår att prövningen av tidsbegränsat uppehållstillstånd för de utlänningar vars permanenta uppehållstillstånd återkallas ska ske ex officio. Denna ordning är rimlig mot bakgrund av de skäl som framförs i slutbetänkandet. Emellertid uttrycks det samtidigt (s. 114 samt 132) att *viljeyttringen* att beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd får ses som en ansökan om sådant tillstånd. För det fall den efterföljande prövningen av frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ske ex officio krävs ingen viljeyttring

¹ Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1), s. 488 f.

från utlänningen, varför uttalandena om en sådan blir svåra att förstå, vilket i förlängningen kan leda till osäkerhet kring när frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska prövas.

Varaktigt bosatta

Ställning som varaktigt bosatt har historiskt lett till permanent uppehållstillstånd i syfte att uppfylla direktivkrav på vilka rättigheter en utlänning med denna status ska åtnjuta.² I delbetänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till Miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31) föreslås att detta från och med den 12 juni 2026 ändras på så sätt att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med en löptid om fem år istället ska meddelas.

För de utlänningar som idag har permanenta uppehållstillstånd i Sverige på grund av ställning som varaktigt bosatt, och vars permanenta uppehållstillstånd återkallas, framgår det inte i slutbetänkandet huruvida ställningen som varaktigt bosatt då ska kvarstå. Det väcker i sin tur frågan om aktuella utlänningar i den efterföljande prövningen av tidsbegränsat uppehållstillstånd automatiskt ska beviljas ett sådant på grund av ställningen eller om en förnyad, fullständig, prövning av förutsättningarna behöver ske.

För samtliga utlänningar vars permanenta uppehållstillstånd, oavsett grund, återkallas med stöd av den föreslagna lagen bedömer Migrationsverket att det föreligger ett krav på styrkt identitet för att en utlänning ska kunna beviljas ställning som varaktigt bosatt, vid den efterföljande prövningen av tidsbegränsat uppehållstillstånd. Givet detta krav är det rimligt att anta att en inte oväsentlig del av berörda utlänningar kan komma att ha svårt att uppfylla förutsättningarna för ställning som varaktigt bosatt. De skulle i sådana fall vara hänvisade till en prövning av övriga grunder för uppehållstillstånd.

I sammanhanget kan nämnas – som slutbetänkandet också nämner – att frågan om identitetskravet för ställning som varaktigt bosatt kommer att beröras i ett kommande avgörande från Migrationsöverdomstolen där prövningstillstånd beviljades i juni 2024.³

Ställning som varaktigt bosatt ska enligt slutbetänkandet (s. 118) prövas först, när prövningen av frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ske. Denna ställning återfinns dock först i 5 a kap. i utlänningslagen, det vill säga efter både 4 kap. och 5 kap. samma lag. *Uppehållstillståndet* för de som har sådan ställning regleras först i 5 kap. 2 b § utlänningslagen, det vill säga efter

² Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

³ Migrationsöverdomstolens målnummer UM 3115-24

uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, i 5 kap. 1 § samma lag. Denna placering av bestämmelsen föreslås inte ändras i SOU 2025:31.

Enligt normal, hierarkisk prövningsordning hade således en eventuell skyddsstatus prövats först och därefter frågor om uppehållstillstånd (med möjligt undantag för 5 kap. 6 § utlänningslagen, med tanke på dess formulering) innan prövningen sedan kommer till frågan om ställning som varaktigt bosatt. Med tanke på utlänningslagens hierarkiska konstruktion skulle Migrationsverket önska tydliga uttalanden om prövningsordningen i detta föreslagna steg.

I sammanhanget måste också hänsyn tas till kommande tillämpning av skyddsgrundförordningen⁴, som i sin artikel 24 styr hur uppehållstillstånd i ärenden som rör skyddsbehov ska beviljas, vilket då kommer att ske enligt förordningen, inte utlänningslagen. Förordningen har hierarkiskt företräde, varför det är tveksamt om den föreslagna prövningsordningen låter sig genomföras i dessa fall.

Särskilt gällande skyddsbehövande

Rörande de skyddsbehövande som fått sina uppehållstillstånd enligt äldre bestämmelser, där ingen skyddsstatusförklaring beslutades konstaterar slutbetänkandet att skyddsbehovet, efter återkallelse av permanent uppehållstillstånd, får utredas. Detta kommer med stor säkerhet bli en mycket omfattande prövning. Det är rimligt att anta att de utlänningar som kommer att få sina permanenta uppehållstillstånd återkallade kommer att, i den senare prövningen av tidsbegränsat sådant, anföra flera grunder och omständigheter för vistelserätt i Sverige. Då de skyddsrelaterade skälen som ledde till det permanenta uppehållstillståndet även vid denna tidpunkt kommer att ligga relativt långt tillbaka i tiden är det inte heller, som slutbetänkandet konstaterar, självklart att skyddsbehovet nu kvarstår. Oavsett detta kommer prövningen av denna kategori av ärenden bli omfattande och resurskrävande.

Överprövning

Migrationsverket välkomnar förslaget att beslutet om återkallande av permanent uppehållstillstånd ska kunna överklagas enligt den föreslagna lagen. Det är vidare positivt att övriga prövningar som kan bli aktuella i samma prövningstillfälle kan överklagas enligt sedvanliga bestämmelser i nuvarande utlänningslagens 14 kap. Det finns emellertid ett antal situationer där ärendena

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 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

kan bli både komplicerade och mycket svårhanterade i samband med överprövning av Migrationsverkets beslut.

Ett exempel är det fall där Migrationsverket finner att en utlännings permanenta uppehållstillstånd ska återkallas enligt huvudregeln och i den efterföljande prövningen istället beviljar honom eller henne ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (eventuellt med tillhörande ställning som varaktigt bosatt eller skyddsstatusförklaring). Beslutet om att återkalla det permanenta uppehållstillståndet är då möjligt att överklaga till migrationsdomstol. Om migrationsdomstolen skulle finna att Migrationsverkets beslut i denna del var felaktigt och därmed bifalla överklagandet uppstår situationen då utlänningen därefter har två uppehållstillstånd, ett permanent (ånyo) och ett tidsbegränsat. Problemet löses inte efter en kortare tid, likt slutbetänkandets uttalanden kring att dubbla uppehållstillstånd får accepteras i vissa fall (jfr. slutbetänkandet s. 98 f.) och Migrationsverkets beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd rymms inte inom domstolens prövningsram, varför vägledning för hur hanteringen i dessa fall bör ske vore önskvärd.

Man skulle här kunna tänka sig att det av Migrationsverket beviljade tidsbegränsade uppehållstillståndet, efter migrationsdomstolens bifall, ändras vad gäller tillståndstiden till att istället vara ett permanent sådant. Detta skulle likna ordningen vid prövning av permanent uppehållstillstånd och överprövning enligt 5 kap. 7 § nu gällande utlänningslag (jfr. prop. 2020/21:191, s. 98). Såvitt kan bedömas skulle en sådan ordning inte riskera att leda till orimliga utfall. Migrationsverkets eventuella beslut om ställning som varaktigt bosatt eller skyddsstatusförklaring skulle då kunna anses vara överflödiga men sannolikt inte felaktiga i sig. En möjlig svårighet med denna lösning är att det i detta läge inte kommer att finnas något direkt rättsligt stöd för permanent uppehållstillstånd i utlänningslagen för berörd utlänning, annat än bifallet på överklagandet.

Ett annat exempel i motsvarande utgångsläge är om migrationsdomstolen istället skulle återförvisa målet rörande återkallelse av permanent uppehållstillstånd till Migrationsverket. Även i detta läge skulle utlänningen därefter ha dubbla uppehållstillstånd. Frågan om återkallelse av det permanenta ska då prövas igen, denna gång dock med den skillnaden att det redan finns ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, något som enligt förslaget egentligen ska prövas först efter frågan om återkallelse har avgjorts av myndigheten.

Vidare, i det fall Migrationsverket skulle finna att skäl för undantag från huvudregeln om återkallelse av det permanenta uppehållstillståndet föreligger, kommer dessa två tillstånd att gälla parallellt. Eventuellt skulle en sådan situation kunna avhjälpas genom att Migrationsverket upphäver beslutet om tidsbegränsat uppehållstillstånd genom omprövning, något som dock skulle kräva att man anser att ett sådant beslut inte är till nackdel för utlänningen.

Sammantaget kan konstateras att det finns situationer som kan komma att bli svårhanterade. Det är därför önskvärt med tydliga uttalanden kring frågorna om överprövning för att underlätta så mycket som möjligt för tillämparen.

Konsekvenser för Migrationsverket

Som utredningen konstaterar leder ett genomförande av förslagen till ett mycket stort antal ärenden som Migrationsverket behöver handlägga, inklusive återkommande förlängningsärenden. Vidare krävs informationsinsatser, it-anpassningar, rekrytering av nya medarbetare samt andra organisatoriska förändringar. Det innebär, allt annat lika, att Migrationsverket i enlighet med utredningens förslag behöver tillskjutas anslagsmedel i miljardklassen för att undvika undanträngningseffekter inom andra delar av verksamheten.

Det beräknade behovet av anslagsmedel som presenteras i utredningen bygger på flertalet osäkra antaganden, främst kopplat till antalet ärenden samt styckkostnaden för varje ärende. I slutbetänkandet hänvisas till exempel också till rent hypotetiska antaganden (se bland annat sid 181) vilket gör det svårt att värdera utredningens antaganden och bedömningar.

Antalet ärenden är osäkert då en stor andel av ärendena behöver granskas innan det går att säga om de omfattas av förslagen. Ungefär hälften av det uppskattade antalet ärenden som kan omfattas, nästan 90 000 ärenden, behöver granskas. Volymen är således mycket osäker inom intervallet 98 000–185 000, som anges i slutbetänkandet.

Styckkostnaden per ärende, det vill säga produktiviteten, är vidare också svår att avgöra då det väntas finnas en stor spridning mellan mindre komplicerade och svårare ärenden.

I slutbetänkandet (s. 180–181) uppskattar utredningen att resursåtgången för handläggningen motsvarar styckkostnaden för antingen ett genomsnittligt asylförlängningsärende (7 748 kr) eller ett genomsnittligt asylärende (17 314 kr). Utredningen har utgått från styckkostnader i Migrationsverkets årsredovisning för 2024. Styckkostnaden utredningen använder för ett genomsnittligt asylärende avser dock inte bara ett vanligt asylärende utan kostnaden inkluderar flera segment i asylprocessen inklusive förlängningsärenden. Om man istället använder den styckkostnad som motsvarar ett ”komplext asylärende” uppgår beloppet istället till 32 169 kronor, vilket ger en mer rättvisande uppskattning av kostnaderna givet de antaganden som utredningen utgår ifrån. Detta innebär att slutbetänkandet sannolikt underskattar kostnaden per ärende för Migrationsverket.

Utredningens uppskattningar och hypotetiska antaganden pekar på att den ökade resursåtgången för handläggning av ärenden skulle kunna uppgå till cirka 1 191 miljoner kronor för Migrationsverket. Härutöver skulle cirka 183 miljoner kronor tillkomma årligen till följd av ett ökat antal

förlängningsärenden. Utredningen har inte kunnat bedöma den ökade kostnaden per år till följd av de osäkerheter som finns.

I budgetproposition (prop. 2025/26:1) har Migrationsverket tilldelats mer medel på förvaltningsanslaget med anledning av genomförandet av miniminivåutredningens förslag. Tillskotten uppgår till 41 miljoner kronor för 2026, 133 miljoner kronor för 2027 och 124 miljoner kronor för 2028. Kostnaden per år, periodiseringen, är svår att avgöra då det är avhängigt dels hur detta arbete ska prioriteras jämfört med andra uppgifter inom myndigheten, dels hur snabbt som nya medarbetare kan rekryteras och introduceras.

Sammanfattningsvis, när osäkerheten kring antalet ärenden som ska handläggas kombineras med att styckkostnaden per ärende sannolikt är underskattat, bedömer Migrationsverket att det finns en risk för att kostnaderna för myndigheten är kraftigt underskattade i utredningen och att den föreslagna finansieringen därför inte är tillräcklig. Oaktat osäkerhetsfaktorer och risk för underskattning av kostnader är myndighetens bedömning att tillskott som tilldelats i budgetpropositionen inte motsvarar det verkliga behovet av resurser den dagen förslagen eventuellt ska börja tillämpas.

Utifrån ett räkneexempel, där samtliga 185 000 ärenden inkluderas och omfattas av en komplex handläggning, blir den totala kostnaden för den initiala prövningen närmare 6 miljarder kronor. Givet detta räkneexempel och om samtliga ärenden genererar ett förlängningsärende skulle kostnaden per år, enligt utredningens antaganden om att Migrationsverket årligen skulle få hantera förlängningsärenden motsvarande en femtedel av gruppen ($185\,000 \times 0,2$), uppgå till närmare 300 miljoner kronor.

Ovanstående räkneexempel är sannolikt en överskattning. Migrationsverkets bedömning är att den faktiska kostnaden inom ramen för förvaltningsanslaget ligger någonstans mellan utredningens förslag till finansiering och räkneexemplet ovan.

Gällande tolkkostnader för Migrationsverket är utredningens bedömning att det finns ett flertal osäkerhetsmoment och att det därför inte i dagsläget går att uppskatta hur stor kostnadsökningen kan tänkas bli. Med en förväntad substantiell ökning av ärenden, där muntlig utredning krävs, kan dock konstateras att kostnaden för tolkar kan komma att öka i mycket stor utsträckning. Utifrån nuvarande regelverk skulle offentligt biträde troligen förordnas i en betydande andel av ärendena, vilket kraftigt skulle öka biträdeskostnaderna. Även om förslaget om att offentliga biträden inte ska biträda den asylsökande i asylprocessen skulle genomföras skulle kostnaden för Migrationsverket, givet volymen ärenden, inte vara obetydlig.

Därutöver finns det ett antal andra faktorer – utöver kostnaden i termer av anslagsmedel – som behöver vägas in. Även om Migrationsverket tillförs

anslagsmedel är det exempelvis inte säkert att den ärendemängd som förslagen genererar kan hanteras inom önskvärd tid. Detta eftersom anslagens storlek inte är den enda faktor som påverkar hastigheten med vilken prövningskapaciteten kan expanderas. Andra begränsande faktorer är exempelvis möjligheten att attrahera och rekrytera kvalificerad arbetskraft eller flexibiliteten i befintliga kontorslokaler. En framgångsrik expansion där de nya medarbetarna bidrar till Migrationsverkets mål och resultat kräver också introduktion och upplärning, vilket kräver att resurser frigörs till detta.

I de fall någon eller några av dessa faktorer begränsar hastigheten med vilken Migrationsverket kan expandera behöver myndigheten prioritera bland ärendeslag utifrån behov och den styrning som finns. Att beakta i detta sammanhang är undanträngningseffekter på ordinarie verksamhet som kan uppstå, till exempel för ärenden där myndigheten också har att förhålla sig till författningsstyrda tider.

Vidare träder EU:s migrations- och asylpakt i kraft i juni 2026, med rättsakter som ska implementeras i svensk lagstiftning och det torde vara angeläget att införandet inte påverkas negativt av utredningens förslag. Därtill väntas det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet löpa ut under 2027. Det står i dagsläget inte klart om och hur den tillfälliga skyddsstatusen ska fasas ut eller vilken påverkan det kan få på ordinarie asyl- och tillståndprocesser. Med gällande lagstiftning antas det leda till att cirka 23 000 tillfälligt skyddssökande ansöker om asyl och ungefär 13 000 ansöker om till exempel arbetstillstånd eller uppehållstillstånd på anknytning, vilket är en stor mängd ärenden att hantera. Utredningens förslag skulle därför kunna förlänga vistelsetiderna i Migrationsverkets mottagande som medför högre kostnader för staten samt motverkar såväl etablering som återvändandearbetet. Slutligen bör beaktas att ärendena enligt utredningens förslag troligen inte kan handläggas av nyanställda medarbetare, vilket också kommer att påverka takten för hur myndigheten kan expandera för att minimera undanträngningseffekter.

Utöver ökade kostnader kommer utredningens förslag att få betydande påverkan för myndigheten med i sin tur sannolika undanträngningseffekter på ordinarie verksamhet parallellt med övriga regeländringar och reformer som myndigheten förbereder och ska genomföra. Förslaget innebär att dagens redan stora behov av flexibilitet kommer att öka ytterligare, där utfall löpande behöver följas upp för att identifiera trender och klarlägga behov av reviderad planering. För Migrationsverket blir det därför avgörande att reviderade behov enligt löpande verksamhets- och utgiftsprognoser ges gehör. En utökad anslagskredit från tre till fem eller tio procent kan även övervägas för att kortsiktigt öka flexibiliteten på förvaltningsanslaget.

Övriga synpunkter

Vad avser författningsförslaget noterar Migrationsverket att det saknas en hänvisning till utlänningslagen i föreslagna 5 § andra stycket.

I slutbetänkandet förekommer begreppen fortsatt uppehållstillstånd samt förlängning av uppehållstillstånd utan tydliga definitioner. Lagrådet har i tidigare lagstiftningsarbete kring utlänningslagen kommenterat komplexiteten samt svårigheten med likartade begrepp som inte är tydligt definierade (jfr. lagrådets yttrande, prop. 2020/21:191, bilaga 8, s. 282 f.). Detta behov ökar i samband med att fler lagstiftningsändringar genomförs på ett redan nu omfattande och komplicerat rättsområde.

I grupperna som omfattas av den föreslagna lagen kommer med säkerhet att finnas utlänningar med kvalificerade och högkvalificerade yrken. Då det med säkerhet inte går att säga att dessa – för det fall deras permanenta uppehållstillstånd återkallas – kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd medför förslaget alltså en risk för att de istället kan komma att få ett avlägsnandebeslut och därmed behöva lämna Sverige. Sådana utvisningar av utlänningar med värdefull kompetens är önskvärda att minimera så långt det någonsin går. Vad därutöver gäller vissa lågavlönande yrken är denna risk överhängande då lönekravet för arbetstillstånd föreslås öka till 90% av medianlön från och med den 1 juni 2026.⁵ Sådana följder skulle, för det fall de realiserar, stå i konflikt med andra uttalade mål med migrationslagstiftningen.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av den rättsliga experten Johan Althini. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Carl Bexelius och avdelningschefen för myndighetsstaben Anna Lindblad deltagit

Maria Mindhammar

⁵ Jfr. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15)