2025-06-18
Diarienummer 1.4.2025-5079

Migrationsverket

Generaldirektören

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31)

(Ju2025/00838)

Sammanfattning

Migrationsverket delar utredningens slutsatser om utformningen av möjligheten att förklara en ansökan om internationellt skydd som uppenbart ogrundad. Migrationsverket ifrågasätter dock om det finns ett behov av en reglering utan faktisk rättsföljd som riskerar att komplicera tillämpningen.

Migrationsverket delar även utredningens slutsats att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen under asylprocessen ska tillhandahållas av ett offentligt biträde, men ser risker med rådgivningens utformning. Vad gäller de tidsbegränsningar som föreslås för rådgivningen är Migrationsverkets tveksamt till om dessa är förenliga med de krav som ställs i asylprocedurförordningen[1] och i asyl- och migrationshanteringsförordningen[2].

Migrationsverket vill framhålla att utredningens förslag om att utmönstra permanent uppehållstillstånd för vissa grupper kommer att få påverkan på myndighetens verksamhet.

---

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.
[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

Migrationsverket delar utredningens slutsatser i stort avseende förslaget på tillståndstider för vidarebosatta men förordar en längre tillståndstid vid det första beslutstillfället, i vart fall för alternativt skyddsbehövande.

Uppenbart ogrundade asylansökningar

Vad avser förslaget att Migrationsverket ska ges möjlighet att förklara en ansökan om internationellt skydd som uppenbart ogrundad, delar Migrationsverket utredningens slutsatser. Behovet av denna möjlighet kan dock ifrågasättas, särskilt i ljuset av att regeln saknar rättsverkan och att konstruktionen med en ny rättsfigur riskerar att ytterligare försvåra en redan komplex tillämpning. Det kan även behöva klargöras om en sådan förklaring utgör ett överklagbart myndighetsbeslut eller är av rent deklarativ karaktär.

Rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde

Migrationsverket delar utredningens slutsats att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen under asylprocessen ska tillhandahållas av ett offentligt biträde, men ser risker med rådgivningens utformning och är tveksamt till om föreslagna tidsbegränsningar är förenliga med de krav som ställs i asylprocedurförordningen och i asyl- och migrationshanteringsförordningen. Migrationsverket vill särskilt bemöta följande delar av utredningens förslag om rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde.

Kostnadsfri rättslig rådgivning ska tillhandahållas genom ett offentligt biträde

Migrationsverket ställer sig positivt till utredningens förslag om att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen ska tillhandahållas individuellt av ett offentligt biträde och delar utredningens bedömning och argument för en sådan ordning. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv finns det stora fördelar med att den kostnadsfria rättsliga rådgivningen tillhandahålls av någon som är myndighetsoberoende och som har rättslig kompetens.

Utformningen av den kostnadsfria rättsliga rådgivningen

Migrationsverket bedömer att rätten till ett offentligt biträde i migrationsärenden är viktig för att säkerställa den enskildes rättssäkerhet. Förekomsten av offentligt biträde genom hela asylprocessen är idag viktig för att på ett ändamålsenligt sätt genomföra Migrationsverkets uppdrag att ha ett beslutsfattande med hög rättslig kvalitet. Utredningens förslag innebär omfattande förändringar av det system med offentliga biträden som finns idag inom asylprocessen.

Migrationsverket vill här särskilt lyfta fram att förslaget riskerar att få konsekvenser på effektivitet och kvalitet i asylprocessen och därmed påverka myndighetens förmåga att upprätthålla ett beslutsfattande med hög rättslig kvalitet.

En följd av detta är, såsom utredningen också påpekar, att Migrationsverket kommer behöva vidta ytterligare åtgärder för att uppfylla sin service- och utredningsskyldighet och för att motverka en ökning av antalet återförvisade ärende från domstol. Den föreslagna ordningen torde även öka myndighetens kostnader för tolkersättning. Nuvarande handläggningstider i asylärenden kommer sannolikt att bli längre, då handläggningen enligt gällande ordning effektiviseras genom de förberedelser och inlagor som biträden med specifik migrationsrättslig kompetens bidrar med.

Eftersom sökanden enligt förslaget kommer att ha rätt till ett kostnadsfritt rättsligt biträde i överklagandeprocessen som kommer att föra sökandes talan i målet är risken stor för att det under överklagandeprocessen framkommer nya omständigheter. Det finns därför enligt Migrationsverket en risk för att detta leder till att det sker en förskjutning av tyngdpunkten i asylprocessen från första till andra instans. Det kan också komma att påverka omfattningen av Migrationsverkets processföring i domstolarna.

Av ovan nämnda skäl förordar Migrationsverket därför att den ventil som utredningen har övervägt utvecklas.

Migrationsverket är vidare tveksamt till att de föreslagna tidsbegränsningarna möjliggör efterlevnad av de krav som ställs i de aktuella förordningarna. Den information som ska ges är omfattande och bitvis komplicerad. Sökandens bakgrundshistorik, exempelvis analfabetism, svåra trauman etc. kan också försvåra möjligheterna att ta till sig information. Vidare behöver man beakta att ett samtal genom tolk förlänger tidsåtgången. Likaså ifrågasätter Migrationsverket rimligheteten i att förvänta sig att biträdet ska kunna disponera den begränsade tiden över flera tillfällen, särskilt vad gäller rådgivning i samband med fastställande av ansvarig medlemsstat där ytterligare tid överhuvudtaget inte kan medges.

Slutligen efterfrågar Migrationsverket ett mer utvecklat resonemang kring förhållandet mellan förordnande av offentligt biträde i enlighet med asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen. Här är det nödvändigt med tydliggörande av om det ska vara fråga om parallella uppdrag inom ramen för samma förordnande eller om det kan bli fråga om separata förordnanden – och därmed potentiellt olika offentliga biträden.

Särskilt om behovet av översyn av 18 kap. utlänningslagen (2005:716)
Begränsningen av rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning av ett offentligt biträde gäller enbart ärenden enligt asylprocedurförordningen eller asyl- och migrationshanteringsförordningen. Det innebär att en sökande kan ha rätt till ett offentligt biträde i prövningen av andra åberopade grunder eller vid prövning

av om det föreligger synnerliga skäl enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen etc. Exempelvis ska ett beslut enligt artikel 37 om att antingen avslå ansökan om internationellt skydd eller att återkalla en skyddsstatus förenas med ett beslut om återvändande – men enbart om det är förenligt med återvändandedirektivet[3] eller med principen om non-refoulement. Bedömningen av om det eventuellt skulle strida mot t.ex. artikel 3[4] och artikel 8[5] Europakonventionen[6] torde inte omfattas av asylprocedurförordningen vilket skulle kunna innebära att en sökande i vissa fall skulle kunna ha rätt till ett offentligt biträde i den delen enlig 18 kap. 1 § utlänningslagen. Detta skulle i sådana fall ske i ett sent skede i processen vilket bland annat skulle innebära en fördröjning av handläggningstiden. Det kan även förväntas att det kan bli relativt vanligt förekommande vid återkallande av skyddsstatus då utlänningen vid det tillfället ofta levt en längre tid i Sverige och därigenom skaffat sig en större anknytning hit.

Utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

Utifrån Migrationsverkets perspektiv kommer utredningens förslag om att permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper få stor påverkan på Migrationsverkets verksamhet, bland annat genom ett ökat antal förlängningsärenden och en ökad komplexitet i ärendena. Migrationsverket vill särskilt framhålla följande konsekvenser.

Idag är bifallsfrekvensen inom asylförlängningsprocessen relativt hög – vilket har sin grund i att en sökande som har beviljats skyddsstatus har en principiell rätt till uppehållstillstånd så länge skyddsstatusen inte har återkallats.

Migrationsverket vill särskilt lyfta fram vad utredningen påtalar om att förlängningsprocessen för statusinnehavare är beroende av externa faktorer och situationen i omvärlden. En förbättrad säkerhetssituation i ett ursprungsland kan komma att innebära att frågan om upphörande av skyddsbehov uppstår, varvid fler ärenden om återkallelse av skyddsstatus aktualiseras.

Ärenden om återkallande av status är som regel utredningskrävande. Det är svårt att förutse omfattningen, men det är troligt att andelen av mer komplicerade och resurskrävande ärenden i förlängningsprocessen vad gäller skyddsbehövande kommer att öka.

---

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.
[4] Artikel 3 Europakonventionen reglerar förbud mot tortyr.
[5] Artikel 8 Europakonventionen reglerar rätten till skydd för privat- och familjeliv.
[6] Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Det bör särskilt uppmärksammas att familjemedlemmars rätt till fortsatt uppehållstillstånd är beroende av både referenspersonens rätt till tillstånd, och också av att det rättsliga familjebandet fortfarande föreligger. Exempelvis kommer vuxna barn, det vill säga utlänningar som tidigare haft tillstånd på familjeanknytning till en förälder, som regel inte kunna beviljas fortsatt uppehållstillstånd som familjemedlem efter det att han eller hon fyllt 18 år. Detta innebär att Migrationsverket kommer att behöva utreda eventuella andra grunder för vistelse i Sverige.

En annan situation avser utlänningar som vistats länge i Sverige. Ju längre tid en utlänning har vistats i landet, desto mer anpassning till Sverige kan han eller hon ha fått. Det kan föranleda bedömningar enligt exempelvis artikel 8 Europakonventionen i de situationer utvisning aktualiseras för att det inte finns förutsättningar för uppehållstillstånd på någon av grunderna i utlänningslagen eller utlänningsförordningen (2006:97).

En följd av att förslagen om utmönstring av permanent uppehållstillstånd är även att antalet avslag på förlängningsärenden och beslut om utvisning kommer att öka. Generellt sett är återvändandeärenden avseende personer som vistats lång tid i Sverige mer komplicerade. En sådan ordning kommer innebära ökade kostnader, men samtidigt en möjlighet till ett mer proaktivt arbete ur ett kontrollperspektiv i samband med förlängningsärenden.

Bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för vidarebosatta

Att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd för vidarebosatta torde innebära att möjligheten till integration i Sverige försvåras. Detta kan få påverkan på bedömningen av integrationspotentialen vilket, enligt regleringsbrevet för budgetåret 2024, är ett kriterium för vidarebosättning. Likaså påverkar det möjligheten att, i enlighet med regeringsuppdrag, skapa förutsättningar för en välgrundad prognos för god integration i det svenska samhället.

Utredningen föreslår vidare att uppehållstillstånd ska beviljas för samma tid för kvotflyktingar som för andra skyddsbehövande. Det är önskvärt med ett så konsekvent och enhetligt regelverket som möjligt och Migrationsverket är därför positivt till förslaget vad gäller tillståndstider som sådant.

I vissa fall kan uppehållstillståndets giltighetstid helt ha upphört innan den vidarebosatta, på grund av omständigheter utanför dennes kontroll, kunnat resa in i Sverige, vilket innebär att ett nytt tillstånd behöver utfärdas. För en mer effektiv och mindre resurskrävande hantering förordar Migrationsverket att vidarebosatta, eller i vart fall de som bedöms vara alternativt skyddsbehövande, ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som är längre än det utredningen föreslår vid första beslutstillfället. Tillståndstiderna vid

förlängningstillfällena bör, såsom utredningen föreslår, vara samma som för andra skyddsbehövande.

Vad gäller den föreslagna lydelsen av 5 kap. 2 § utlänningslagen förordar Migrationsverket att det andra stycket tas bort. Verket ser inte samma behov av att kunna begränsa tillståndstiden, med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen, för en kvotflykting som för andra skyddsbehövande som redan befinner sig i Sverige. Utgångspunkten torde vara att det aldrig kan bli aktuellt i frågan om kvotflyktingar då en utlänning som på något sätt utgör hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen aldrig kan bli aktuell för vidarebosättning.

Bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i Sverige

Migrationsverket tillstyrker utredningen förslag om att utmönstra permanent uppehållstillstånd för en utlänning som beviljas ställning som varaktigt bosatt.

Enligt föreslagna 5 kap. 2 b § utlänningslagen *ska* en utlänning som beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige även beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Migrationsverket anser att det vore önskvärt med ett förtydligande kring vad som gäller för de utlänningar som ansöker om ställning som varaktigt bosatt i Sverige men som sedan tidigare har permanent uppehållstillstånd och därmed inte är i behov av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Vidare efterfrågas vägledning kring hur Migrationsverket ska hantera en situation där utlänningen vid beslutstillfället redan har ett gällande tidsbegränsat uppehållstillstånd. Enligt gällande praxis kan en utlänning enbart ha ett gällande uppehållstillstånd vid varje givet tillfälle.[7]

Följdändringar med anledning av utmönstringen av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

Utifrån de nya bestämmelserna rörande preskription av avlägsnandebeslut ser Migrationsverket, till skillnad från utredningen, att det finns vägande skäl att utöka möjligheten att i vissa situationer upphäva ett avlägsnandebeslut.

En utlänning som har beviljats ställning som varaktigt bosatt har en principiell rätt till uppehållstillstånd och vistelse i Sverige så länge ställningen föreligger. I enlighet med utredningens resonemang om skyddsbehövande torde det i så fall inte finns några skäl att låta ett avlägsnandebeslut fortsatt gälla för en person som har beviljats ställning som varaktigt bosatt.

---

[7] Se MIG 2007:31 och MIG 2016:8.

Enligt Migrationsverket bör det vidare finnas en möjlighet, om det föreligger särskilda skäl, att upphäva ett avlägsnandebeslut när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats med stöd av 12 kap. 18 § utlänningslagen, särskilt när sådant tillstånd beviljats på grund av verkställighetshinder som den enskilde inte kan påverka eller på grund av att en verkställighet skulle strida mot rättigheter som följer av artikel 20 i EUF-fördraget[8]. En sådan möjlighet skulle också upprätthålla innebörden av ett meddelat avlägsnandebeslut och att ett sådant ska efterföljas.

Ändringar i lagen om svenskt medborgarskap[9]

Migrationsverket delar utredningens slutsats gällande förslaget om att det, för att kunna beviljas svenskt medborgarskap, ska krävas att en utlänning som omfattas av förslaget om utmönstring av permanent uppehållstillstånd har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd eller har haft hemvist i Sverige i tio år. Migrationsverket anser att det bli tydligare och verkar för större enhetlighet att förhålla sig till en och samma definition och ett begrepp som redan är etablerat inom prövningen av ärenden om anhöriginvandring.

Samtidigt ser Migrationsverket att medborgarskapsprövningen kan komma att bli mer resurskrävande genom att medborgarskapsprocessen ska bedöma om utsikterna att beviljas fortsatt uppehållstillstånd är välgrundade. Den bedömningen kan också komma att kompliceras av ändrade omständigheter under den längre tid som förlöpt med tidsbegränsat uppehållstillstånd, till exempel att den sökanden kommer fylla 18 år inom de närmaste tre åren eller ett förändrat säkerhetsläge.

Konsekvenser

Migrationsverket delar i stort utredningens bedömning vad gäller konsekvenserna för myndighetens verksamhet. Migrationsverket vill dock betona att det på grund av en rad faktorer är svårt att överblicka vilka konsekvenser förslagen kan medföra både på kortare och längre sikt. Nedan följer vissa sannolika konsekvenser av utredningens förslag som Migrationsverket särskilt vill framhålla.

När det gäller konsekvenserna av förslagen om rättslig rådgivning delar Migrationsverket utredningens bedömning att myndighetens kostnader för offentliga biträden kommer att minska. Migrationsverket vill dock framhålla de ökade kostnaderna för kostnadsfri rättslig rådgivning vid efterföljande ansökan.

---

[8] Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
[9] Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Utredningens förslag kan likaså förmodas innebära utökade administrativa kostnader för hanteringen av flera olika och parallella förordnanden av offentligt biträde.

Migrationsverket ser att utredningens förslag på utformning av den kostnadsfria rättsliga rådgivningen kommer att innebära en risk för att tyngdpunkten i asylprocessen förskjuts till andra instans och att antalet återförvisade ärenden ökar. Migrationsverket bedömer att det kan förmodas leda till mer resurskrävande mål i domstolarna vilket innebär mer omfattande processföring för Migrationsverket och en utökad handläggning till följd av återförvisningar. Att ett ärende återförvisas innebär typiskt att handläggningstiden i ärendet ökar och därmed att individen kommer att kvarstanna en längre period i mottagningssystemet.

Migrationsverket vill också lyfta fram några av de möjliga konsekvenser som utredningen identifierat som följd av utmönstringen av permanent uppehållstillstånd för vissa grupper. Det gäller särskilt ökningen av antalet ansökningar om förlängt uppehållstillstånd. Både utifrån att det tillkommer förlängningsansökningar från grupper som idag beviljas permanent uppehållstillstånd samt att utlänningar kommer att behöva ansöka om förlängt uppehållstillstånd vid fler tillfällen än idag.

Som redogörs för ovan i avsnittet om utmönstring av permanenta uppehållstillstånd kommer förlängningsärendena framöver att bli mer komplicerade och utredningskrävande.

Antalet avslags- och utvisningsbeslut kan också förväntas öka, framförallt i ärenden som inte omfattas av asylprocedursförordningens regelverk, såsom familjemedlemmar och utlänningar som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Dessa kommer att ha rätt till offentligt biträde, både under Migrationsverket handläggning och eventuell överklagandeprocess. Därtill är en trolig konsekvens att utlänningar kommer att vilja ansöka om uppehållstillstånd på annan grund för att därigenom kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Detta kommer innebära en ökad administrativ belastning både för Migrationsverket och domstolarna att hantera dessa ärenden.

När det gäller ärenden som svenskt medborgarskap kan prövningen komma att bli mer komplicerad i förhållande till idag då bedömningen av om någon har välgrundade utsikter till ett varaktigt uppehållstillstånd är mer komplex än att kontrollera att den sökanden har beviljats permanent uppehållstillstånd. Detta kan i sin tur komma att påverka handläggningstiderna.

Övriga synpunkter

Med anledning av förslaget att utmönstra permanent uppehållstillstånd för bland annat utlänningar som beviljas uppehållstillstånd med stöd 5 kap. 6 §utlänningslagen vill Migrationsverket framhålla att det även finns skäl att se över reglerna kring ansökningsavgifter i 8 kap. 5 § utlänningsförordningen.

Av 5 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen framgår att ett sådant uppehållstillstånd kan förlängas. Enligt 8 kap. 5 § utlänningsförordningen är en utlänning som ansöker om förlängt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen inte undantagen från kravet på ansökningsavgift. Däremot är eventuella familjemedlemmar undantagna från kravet på ansökningsavgift (8 kap. 5 § andra stycket p. 2 utlänningsförordningen).

Det kan i sammanhanget även finnas skäl att se över frågan om ansökningsavgift för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt som ansöker om fortsatt uppehållstillstånd och huruvida kravet i artikel 8.2 i direktivet om varaktigt bosatta[10] på att uppehållstillstånd, efter ansökan, ska förnyas automatiskt föranleder behov av undantag från kravet på ansökningsavgift.

Utredningen föreslår vidare lagändringar i 5 kap. 18 § utlänningslagen och 2 kap. 4 § samt 3 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395). Migrationsverket noterar att det i dessa lagrum hänvisas till lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå och att den lagen har upphört att gälla i sin helhet den 20 januari 2025.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättslig expert Camilla Odin. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

[10] Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.