

Motion till riksdagen 2025/26:4153

av **Ida Karkiainen m.fl. (S)**

med anledning av prop. 2025/26:262 Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i stället för regeringens förslag om utmönstring av permanent uppehållstillstånd, införa etableringstillstånd för alla grupper som omfattas av förslaget om utmönstring förutom för kvotflyktingar, som även fortsättningsvis ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att de nuvarande bestämmelserna om offentligt biträde ska bestå, med ändringen att även ärenden enligt asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen ska omfattas av 18 kap. 1 §, och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av en grundlig uppföljning av förändringarna och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Som ett led i arbetet med att anpassa det svenska regelverket för beviljande av internationellt skydd och asylförfarandet till EU:s rättsliga miniminivå, föreslår regeringen i propositionen att möjligheten för vissa utlänningar att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras ur utlänningslagen. Propositionen innehåller även förslag om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt. Bland annat innebär förslagen att rätten till offentligt biträde vid handläggningen av ärenden om internationellt skydd hos Migrationsverket begränsas, att Polismyndigheten, Migrationsverket respektive regionerna ansvarar för utförandet av det nya s.k.

screeningförfarandet, samt förslag på sänkta åldersgränser för att ta fingeravtryck och fotografier i vissa fall under migrationsprocessen.

Miniminivåutredningens förslag

Regeringens förslag bygger på förslag från den s.k. Miniminivåutredningen. Utredningen har även föreslagit att befintliga permanenta uppehållstillstånd ska kunna återkallas för att ersättas med tidsbegränsade. Efter kraftig kritik under remissrundan har Sverigedemokraterna och regeringen pausat frågan till efter valet. Samtidigt kvarstår risken för att förslaget genomförs nästa mandatperiod om Tidöpartierna vinner valet.

Vi socialdemokrater motsätter oss att redan utfärdade permanenta uppehållstillstånd återkallas. Ett sådant system skulle innebära ett avsteg från grundläggande förvaltningsrättsliga principer, där gynnande beslut i efterhand kan ändras till nackdel för den enskilde. Det skulle riskera att få stora negativa konsekvenser i form av ökad otrygghet, försämrad integration, risk för ohälsa och en betydande osäkerhet kring vilken form av uppehållstillstånd som ska kunna bli aktuellt vid en förlängningsansökan. Förslaget skulle också leda till en kraftigt ökad arbetsbelastning för Migrationsverket och rättsväsendet till kraftigt ökade kostnader. Dessutom finns en uppenbar risk att en sådan princip även får återverkningar på beslut inom andra rättsområden.

Lagrådets kritik av lagstiftningsprocessen

Lagrådet påpekar att lagstiftningsprocessen med utmönstring av permanenta uppehållstillstånd har varit undermålig men att det är nödvändigt att få ny lagstiftning på plats inför EU:s migrations- och asylpakt.

Lagrådet noterar att det är väl känt att minimiinriktningen går tillbaka på det s.k. Tidöavtalet och att Miniminivåutredningens uppdrag snarast har handlat om hur direktivens på förhand gjorda ställningstaganden ska kunna genomföras i lagstiftningen, i stället för att bli föremål för en utvärdering. Utredningens överväganden cirklar följaktligen runt vad den EU-rättsliga regleringen tillåter snarare än vad det övergripande syftet – bättre förutsättningar för integration och minskat utanförskap – bör föranleda i fråga om en mer restriktiv flyktingreglering. Med den strikta styrningen av Miniminivåutredningens uppdrag saknas därmed underlaget för en sådan konstruktiv remissbehandling som regeringsformen förutsätter. Lagrådet konstaterar att remisskritiken mot förfarandet – som på detta sätt kan sägas ha underminerat en förutsättningslös och fullödig beredning – också har varit massiv. De menar att regeringen inte på någon punkt anlägger ett flyktingperspektiv eller ser till den enskilda människan och att man inte verkar beakta de principer om proportionalitet som genomsyrar Europakonventionen och även i övrigt präglar rättsordningen.

De förändringar som regeringen vill genomföra innefattar inte bara dessa förslag utan också andra förslag som sammantagna är omfattande och djupgående. Materien är svåröverblickbar, men Lagrådets bedömning är att en förenklad syn på flyktinginvandring har lett till förslag som är otillräckligt genomlysta och brister i den demokratiska förankring som remissförfarandet är avsett att säkerställa. Beredningsarbetet är alltså behäftat med allvarliga brister.

Lagrådet konstaterar dock avslutningsvis att det till följd av migrations- och asylpakten inte är möjligt att låta det rådande rättsläget bestå i avvaktan på ett omtag till. I

ett sådant läge kan Lagrådet inte göra annat än att utan avstyrkan men med de synpunkter som framgår av yttrandet lämna ärendet ifrån sig med en erinran om att detta viktiga rättsområde förtjänar en grundligare och demokratiskt förankrad översyn inom en inte alltför avlägsen framtid.

Utmönstring av permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper

År 1976 infördes permanent uppehållstillstånd och ersatte då det tidigare bosättningsstillståndet. Ändringen innebar att utlänningar först beviljades tidsbegränsat uppehållstillstånd för en tid av ett år, för att därefter kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. År 1985 infördes en ordning som innebär att permanent uppehållstillstånd beviljades redan vid första ansökan, om utlänningen hade för avsikt att bosätta sig i Sverige samt uppfyllde övriga villkor för uppehållstillstånd. Skälen för ändringen var bl.a. att minska myndigheternas arbetsbörda samt att förlängningar mycket sällan vägrades. Senare forskning har också kommit fram till att det är bättre för integrationen av flyktingar om man redan från början beviljas PUT. I samband med flyktingkrisen år 2015 uppmärksammades det att PUT hade en stark tilldragningsfaktor för flyktingar då det också bara var Sverige och Tyskland som inom EU tillämpade PUT som huvudregel. När migrationslagstiftningen tillfälligt skärptes år 2016 avskaffades därför PUT som huvudregel och ersattes med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Inom EU finns sedan år 2003 ett direktiv om varaktigt bosatta icke-EU-medborgares ställning som ger en liknande permanent status. Olika EU-länder har sedan dess valt att tillämpa EU-direktivet om varaktig bosättning olika.

Regeringens förslag innebär att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper bör tas bort. Utmönstringen föreslås gälla för en utlänning som är flykting, alternativt skyddsbehövande eller vidarebosatt, har ställning som varaktigt bosatt i Sverige, beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, beviljas uppehållstillstånd på grund av vissa bestående verkställighetshinder, eller beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan utlänning som nämns ovan.

En utlänning med ställning som varaktigt bosatt i Sverige föreslås beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som ska gälla i fem år. Om en utlänning som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige föreslås uppehållstillståndets giltighetstid omprövas och bestämmas till fem år. En sådan utlänning ska också undantas från kravet på arbetstillstånd.

Socialdemokraterna står för en stram och långsiktigt hållbar migrationspolitik. Det innebär att det regelverk som styr besluten på migrationsområdet bör stå i relation till EU:s miniminivå. Mot bakgrund av att det inom EU bara är ytterst få länder som beviljar permanenta uppehållstillstånd, utan i stället ger olika långa tidsbegränsade uppehållstillstånd, anser vi att det är motiverat att göra en förändring framåt. Med dagens system kan en person få permanent uppehållstillstånd utan en tydlig väg mot svenskt medborgarskap och en fastare anknytning till Sverige. Det riskerar att försvaga incitamenten för etablering i det svenska samhället.

Men det behövs en lösning som tas fram på ett ordnat sätt. Det förslag som regeringen presenterat saknar tyvärr en genomtänkt och seriös utformning. Tvärtom är förslaget slarvigt utformat och riskerar att skapa ett otryggt och ineffektivt system som riskerar att få negativa konsekvenser för integrationen i Sverige.

Lagrådet har bl.a. konstaterat följande: ”En förenklad syn på flyktinginvandring har lett till förslag som är otillräckligt genomlysta och brister i den demokratiska förankring som remissförfarandet är avsett att säkerställa. Beredningsarbetet är alltså behäftat med allvarliga brister.” Detta är allvarlig kritik mot regeringens förslag.

Regeringens förslag om att avskaffa permanenta uppehållstillstånd för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och kvotflyktingar i Sverige måste också ses i ljuset av de skärpta kraven för medborgarskap, där tiden för hemvist som huvudregel föreslås öka från fem till åtta år. Kombinationen av dessa två innebär att processen till medborgarskap riskerar att bli utdragen och osäker när personer behöver gå på flera tillfälliga uppehållstillstånd under lång tid.

I de flesta fall kommer dessa tillstånd att behöva omprövas flera gånger innan medborgarskap kan bli aktuellt. Det här skapar en stor osäkerhet hos personer som vill leva i Sverige om hur länge de kommer att få stanna och om det alls är värt att våga satsa på ett liv i Sverige. Otryggheten slår inte minst mot barn och familjer.

Vi vet att personer som tidigt får besked om att de får stanna i landet har bättre möjligheter att etablera sig och bli en del av samhället. När en person inte vet om den får stanna eller inte minskar också drivkrafterna att investera i en framtid här, dvs. att lära sig språket, utbilda sig eller etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringens förslag riskerar därmed att få negativa konsekvenser för integrationen.

Enligt EU:s regelverk finns möjlighet att få en permanent status som varaktigt bosatt efter fem års sammanhängande vistelse i Sverige. Regeringens modell riskerar dock att försvåra även denna väg. Om tillfälliga uppehållstillstånd inte beviljas utan avbrott, eller om grunden för tillståndet förändras, kan tiden börja räknas om. Detta kan leda till att personer i praktiken tvingas leva med tillfälliga tillstånd under mycket lång tid, i vissa fall upp till tio år eller mer. Även ensamkommande barn riskerar att falla mellan stolarna eftersom det inte är tydligt om de uppfyller försörjningskraven för varaktigt bosatt.

Vi har den senaste tiden sett flera exempel på ärenden där tonåringar utvisas fastän de har sin familj här. I värsta fall kan regeringens förslag leda till ökade utvisningar av personer som har tillbringat stora delar av sina liv i Sverige och som är väl etablerade här.

Regeringens förslag innebär också att antalet ärenden hos Migrationsverket kommer att öka kraftigt. Upprepade omprövningar av tillfälliga uppehållstillstånd är resurskrävande och riskerar att förvärra redan långa handläggningstider. Det är varken effektivt eller ändamålsenligt.

Mot bakgrund av den kraftiga kritiken mot regeringens förslag till utmönstring av permanenta uppehållstillstånd motsätter vi oss bestämt regeringens förslag till avskaffande av permanenta uppehållstillstånd. Vi anser att det i en mer ordnad form behöver skapas en ersättning för permanenta uppehållstillstånd för berörda grupper i form av ett etableringstillstånd, vilket bör tillkännages för regeringen.

Inför etableringstillstånd

Vi anser att det krävs en mer ordnad lösning än den regeringen föreslår. Vi föreslår därför ett etableringstillstånd för att den som lever upp till vissa språk- och samhälls-krav, jobbar och gör rätt för sig snabbt ska komma in i en samlad process för svenskt medborgarskap. Det skulle ge personer som etablerar sig i Sverige en tydligare väg till

svenskt medborgarskap. Det skulle också stärka integrationen genom att uppmuntra till att lära sig språket, jobba och våga satsa på ett liv i Sverige.

Ett etableringstillstånd ska vara ett längre tidsbegränsat uppehållstillstånd för personer som uppfyller uppsatta krav på språkfärdigheter, samhällskunskap och försörjning samt ett skötsamt och hederligt levnadssätt. Vi har länge krävt språk- och samhällskunskapskrav för permanenta uppehållstillstånd, och eftersom regeringen nu inför krav för medborgarskap är det rimligt att ställa liknande krav för etableringstillståndet för att ha bättre möjligheter att klara kraven för medborgarskap.

Det som i dag är otydligt i regelverket för varaktigt bosatt är tydligt med ett etableringstillstånd. Till exempel ska försörjningskravet inte gälla för grupper som saknar realistiska möjligheter att uppfylla det, exempelvis barn utan föräldrar i Sverige. Det bör som huvudregel vara möjligt att söka tillståndet efter tre års laglig vistelse i Sverige, oavsett uppehållstillstånd. Etableringstillståndet ska gälla till dess att personen i fråga kan ansöka om och beviljas medborgarskap. Med etableringstillståndet blir processen mot medborgarskap tydligare och behovet av att återkommande korta uppehållstillstånd minskar. Vi anser därför att regeringen bör återkomma med förslag om etableringstillstånd enligt ovan för en tydligare väg mot medborgarskap.

Upphållstillstånd för vidarebosatta

Regeringen har föreslagit att permanenta uppehållstillstånd ska tas bort även för kvotflyktingar. Det här är de allra mest utsatta och som Sverige aktivt har valt att ta emot via FN:s flyktingorgan UNHCR. Lagrådet delar den bilden och framhåller att ”systemet i vissa fall stänger gränsen också för dem som verkligen har rätt till internationellt skydd”. Vi anser att de permanenta uppehållstillstånden behöver finnas kvar för kvotflyktingar. Detta bör tillkännages för regeringen.

Rätten till offentligt biträde i asylprocessärenden

Regeringen föreslår ändringar i bestämmelserna om offentligt biträde. Dels föreslås vissa anpassningar och kompletteringar av reglerna för offentligt biträde som följer av asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen. Dels föreslår regeringen att rätten till offentligt biträde ska utgå från EU:s rättsliga miniminivå. Lagrådet kritiserar den föreslagna regleringen och har synpunkten att det finns gränser för hur långt minimilinjén får drivas i det enskilda fallet. När det gäller barn måste också barnkonventionen beaktas. De ser därför behov här av en ventil. Detsamma anser Lagrådet att det gäller de strikta begränsningarna av ersättningsberättigad rådgivningstid. Här bör särskilt beaktas att när en advokat åtar sig ett uppdrag som offentligt biträde kan hen inte avbryta sin rådgivning bara för att den i lagen utmätta ersättningsbara tiden har konsumerats. God advokatsed ställer krav och särskilt när det gäller människor i nöd. Lagrådet avstår från att lämna konkreta förslag till ventilregler. Hur ett sådan ventil ska vara utformad behöver sannolikt utredas.

Vi socialdemokrater delar den allvarliga kritiken från Lagrådet och föreslår därför att de nuvarande reglerna får bestå med den ändringen att även ärenden enligt asylprocedurförordningen och asyl- och migrationshanteringsförordningen omfattas av 18 kap. 1 §.

Konsekvenserna av lagändringarna behöver följas upp

Lagrådet konstaterar i sitt yttrande att de stora förändringar som regeringen vill genomföra inte bara innefattar denna proposition utan även andra förslag som sammantagna är omfattande och djupgående. Materien är svåröverblickbar och Lagrådet bedömer att en förenklad syn på flyktinginvandring har lett till förslag som är otillräckligt genomlysta och brister i den demokratiska förankring som remissförfarandet är avsett att säkerställa. Beredningsarbetet är alltså behäftat med allvarliga brister. Till följd av migrations- och asylpakten är det dock inte något alternativ att låta det rådande rättsläget bestå i avvaktn på ett omtag. I ett sådant läge kan Lagrådet inte göra annat än att utan avstyrkan men med de synpunkter som framgår av yttrandet lämna ärendet ifrån sig med en erinran om att detta viktiga rättsområde förtjänar en grundligare och demokratiskt förankrad översyn inom en inte alltför avlägsen framtid.

Vi delar Lagrådets kritik och anser att de lagändringar som regeringen nu avser att driva igenom måste följas upp för att förhindra att enskilda människor drabbas. Detta bör tillkännages för regeringen.

Ida Karkiainen (S)

Ola Möller (S)

Åsa Eriksson (S)

Magdalena Sundqvist (S)

Sanne Lennström (S)

Jessica Rodén (S)