

Kommittédirektiv

Anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten

Beslut vid regeringssammanträde den 2 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan och lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. asylsökandes rättigheter genom att anpassa regelverket till miniminivån enligt EU-rätten. Syftet är att säkerställa ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av reglerna gällande beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan i syfte att åstadkomma en reglering som inte går utöver vad som krävs enligt miniminivån enligt EU-rätten,
- ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar,
- undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas samt överväga och föreslå nödvändiga undantag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska, i de delar som gäller anpassning av det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå, redovisas senast den 2 januari 2025. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 2 oktober 2025.

Uppdraget att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå

Regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan behöver ses över

Asylinvandringen till Sverige har under senare år varit omfattande. Även om andelen asylsökande som söker sig till Sverige har minskat tar Sverige fortfarande emot fler asylsökande per capita än flera andra länder i Europa, däribland våra nordiska grannländer. Den tidigare stora invandringen i kombination med bristande integration har bidragit till att Sverige står inför stora utmaningar med ett växande utanförskap. För att bryta och vända den utvecklingen genomför regeringen nu ett paradigmskifte inom svensk migrationspolitik med målet att kraftigt minska antalet asylsökande som söker sig till Sverige och beviljade uppehållstillstånd. Utgångspunkten ska vara att skydd för den som flyr en konflikt eller kris ska erbjudas tillfälligt och för den som flyr Sveriges närområde och därefter leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring. Sverige ska inte i något avseende vara mer generöst i synen på asyl eller ansvar för att pröva en ansökan om internationellt skydd än vad som följer av förpliktelser enligt EU-rätten eller andra juridiskt bindande internationella regler som Sverige åtagit sig att följa. Ett viktigt led i det arbetet är att säkerställa att det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan inte är mer generöst än vad som krävs enligt EU-rätten. En utredning ska därför, genom en genomlysning av svensk rätt i förhållande till EU-rätten, ta fram förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bl.a. asylsökandes rättigheter.

Inom EU regleras frågor om asylförfarandet och beviljande av internationellt skydd bl.a. av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), här kallat det omarbetade asylprocedurdirektivet, och av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 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 (omarbetning), här kallat det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Direktiven innehåller bl.a. bestämmelser om bedömningen av ansökningar om internationellt skydd, förutsättningar för att betraktas som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande (vilket i svensk rätt motsvaras av begreppet alternativt skyddsbehövande), skyddsstatus, grundläggande principer och garantier och förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd. Direktiven fastställer endast en miniminivå för normer och förfaranden och det är möjligt för medlemsstaterna att införa eller behålla förmånligare bestämmelser förutsatt att de är förenliga med direktiven. I syfte att anpassa det svenska regelverket för beviljande av asyl, asylförfarandet och rättigheter för asylsökande, den som beviljas uppehållstillstånd på asylrelaterade grunder och anhöriga till sådana personer till EU:s rättsliga miniminivå och utifrån vad som i övrigt följer av intresset av en restriktiv asylpolitik ska utredaren särskilt analysera vilka möjligheter som finns enligt dessa EU-direktiv att skärpa det svenska regelverket. Sedan flera år pågår förhandlingar inom EU om en reformering av det gemensamma regelverket för asyl bl.a. gällande förslag till en skyddsgrundsförordning och en asylprocedurförordning. Förhandlingarna är inte avslutade.

I Sverige finns regler om asylförfarandet och beviljande av internationellt skydd framför allt i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Frågor om anpassningar av det svenska regelverket inom ramen för miniminivån enligt EU-rätten har delvis setts över tidigare. Någon fullständig översyn har dock inte gjorts av hur det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan förhåller sig till miniminivån enligt EU-rätten. En sådan översyn är nödvändig för att säkerställa att det svenska regelverket inte ska vara mer generöst än vad som krävs för en medlemsstat. En utredare bör därför få i uppdrag att göra en systematisk genomgång av genomförandet av EU-rätten i svensk utlänningsrätt. Om utredaren bedömer att en bestämmelse inte motsvarar de lägst ställda kraven i EU-rätten ska utredaren lämna förslag på författningsändringar som innebär att bestämmelsen utgår från EU:s miniminivå. Utredaren ska också ta fram förslag på åtgärder i övrigt som är rättsligt möjliga att genomföra i syfte att anpassa Sveriges asyllagstiftning till EU:s miniminivå, vilket kan bidra till att minska antalet asylsökande till Sverige.

Utredaren ska vid sina överväganden säkerställa att de förslag som läggs fram är förenliga med den miniminivå som följer av EU-rätten och andra juridiskt bindande internationella regler som Sverige åtagit sig att följa.

Det svenska regelverket om beviljande av asyl och förfarandet för prövningen av en asylansökan ska anpassas till EU:s rättsliga miniminivå

Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och det omarbetade asylprocedurdirektivet har genomförts i svensk rätt genom framför allt ändringar i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Det finns dock skillnader mellan direktiven och svensk rätt i ett antal avseenden. EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men överlåter åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Det innebär t.ex. att en medlemsstat inte behöver använda sig av samma terminologi eller systematik som i direktivet. Till viss del beror skillnaderna på att gällande svensk lagstiftning inte innehåller lika detaljerade bestämmelser som direktiven eller annan terminologi eller att det avsedda resultatet uppnås på annat sätt än genom lagstiftning, t.ex. genom rättspraxis. I Sverige utgår vidare prövningen av en asylansökan från en prövning av uppehållstillstånd till skillnad från den EU-rättsliga regleringen av internationellt skydd där statusen som flykting eller subsidiärt skyddsbehövande är det centrala. Det finns också skillnader som har sin grund i att delar av direktiven innehåller fakultativa bestämmelser som Sverige har valt att inte genomföra och som därför saknar motsvarighet i svensk rätt. Sverige har i flera avseenden även genomfört direktiven på ett sätt som har gått utöver vad som krävs enligt miniminivån i direktiven. Det innebär att det finns utrymme för att anpassa det svenska regelverket för att det inte ska vara mer generöst än vad som är en skyldighet för en medlemsstat enligt EU-rätten.

Utredaren ska sammanfattningsvis

- göra en systematisk genomgång av EU-rätten och, vid behov, lämna förslag på författningsändringar som innebär att svensk rätt följer miniminivån i EU:s regelverk för att så långt det är möjligt begränsa asylsökandes rättigheter,
- ta fram förslag på åtgärder i övrigt som är rättsligt möjliga att genomföra i syfte att anpassa Sveriges asyllagstiftning till EU:s miniminivå, och

- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

I det följande lämnas exempel på några materiella skillnader och områden där det finns utredningsbehov som särskilt bör uppmärksammas av utredaren. Det ska betonas att uppräkningsdelen nedan inte är uttömmande utan endast en exemplifiering. En genomgående analys av relevant svensk lagstiftning och praxis behöver göras för att utröna vilka författningsändringar och andra åtgärder som är nödvändiga för att så långt det är rättsligt möjligt kunna säkerställa ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk, vilket kan bidra till att minska antalet som söker sig till Sverige.

Utgångspunkten vid översynen ska vara att grunderna för att bevilja uppehållstillstånd efter ansökan om asyl inte ska vara fler eller mer generösa än vad som följer av EU-rätten eller sådana internationella konventioner som är tillämpliga och juridiskt bindande för Sverige. Det centrala för uppdraget är att anpassa svensk rätt i de delar där resultatet av den svenska regleringen är mer förmånligt för asylsökande och skyddsbehövande jämfört med vad som följer av miniminivån enligt EU-rätten. Avsikten med uppdraget är alltså inte att genomföra direktiven på nytt. Utan att avvika mer än ytterst nödvändigt från det övergripande uppdraget bör, vid analysen av vilka anpassningar av svensk rätt som behöver göras, beaktas att det i vissa undantagsfall kan finnas starka skäl att avvika från miniminivån. Det kan t.ex. vara fallet för att främja ett enhetligt men framför allt ändamålsenligt regelverk. Ett exempel på en sådan avvikelse är giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas alternativt skyddsbehövande där lagstiftaren vid flera tillfällen har bedömt att giltighetstiden vid det första beslutstillfället ska bestämmas till 13 månader trots att det omarbetade skyddsgrundsdirektivet inte kräver ett tillstånd som gäller längre än ett år (jfr prop. 2015/16:174 s. 30 och prop. 2020/21:191 s. 61–62). Det kan också finnas skäl att avvika från miniminivån i syfte att inte ensidigt förlänga eller fördröja asylprocessen eller motverka ett välfungerande återvändande.

Beviljande och återkallelse av internationellt skydd

För att det svenska regelverket om beviljande av internationellt skydd och asylförfarandet ska anpassas till EU:s rättsliga miniminivå bör bl.a. bestämmelserna i 4 kap. utlänningslagen om flyktingar och andra skyddsbehövande ses över.

Återkallelse av skyddsstatus

Enligt det omarbetade skyddsgrundsdirektivet ska en person upphöra att vara flykting om han eller hon inte längre kan fortsätta att vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare eftersom de omständigheter som ledde till att han eller hon erkändes som flykting inte längre föreligger (artikel 11.1 e). För att ändrade förhållanden ska kunna ligga till grund för att en person ska upphöra att vara flykting krävs enligt svensk rätt att de hänför sig till förhållandena i hemlandet (jfr 4 kap. 5 § första stycket 5 utlänningslagen, UtL). I det avseendet har alltså den svenska lagstiftaren valt att genomföra direktivet med snävare förutsättningar än vad direktivet medger. Det ska därför lämnas förslag på ytterligare möjligheter att konstatera att en person har upphört att vara flykting i svensk rätt, t.ex. på grund av att de individuella omständigheter som låg till grund för att personen ansågs vara flykting inte längre är aktuella. Utgångspunkten bör vara att svensk rätt ska motsvara de möjligheter till återkallelse av internationellt skydd som EU-rätten ger.

Enligt svensk rätt innebär inte heller ett beslut om återkallelse av en utlännings flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande att också hans eller hennes uppehållstillstånd återkallas (jfr 7 kap. UtL). Vid genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet gjordes bedömningen att direktivet måste tolkas på så sätt att det ger en möjlighet för medlemsstaterna att återkalla en utlännings uppehållstillstånd om utlännings flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har återkallats (prop. 2009/10:31 s. 142–143). I linje med att anpassa det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå ska det därför undersökas hur en ordning om att återkalla uppehållstillstånd som skyddsbehövande i de fall skyddsstatusen har återkallats kan införas.

Beviskrav och bevisbörd

I svensk rätt gäller principen om fri bevisföring och fri bevisvärdering. Det är den asylsökande som har bevisbördan för att han eller hon är i behov av internationellt skydd och som ska göra både sin berättelse och sin identitet sannolik. Migrationsverket har dock en utredningsskyldighet och måste se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Den svenska ordningen ska i jämförelse med EU-rätten inte innebära en mer generös ordning både vad gäller bevisbörd och beviskrav. Enligt EU-rätten får medlemsstaterna betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om

internationellt skydd (artikel 4.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet). Den sökandes identitet är en av de faktorer som avses i bestämmelsen (artikel 4.2).

Förslag ska tas fram för att det ska finnas en huvudregel som i enlighet med skyddsgrundsdirektivet innebär att den sökande ska styrka sin identitet och alla omständigheter som åberopas som grund för en ansökan om asyl med alla faktorer som den sökande förfogar över, exempelvis dokumentation och resehandlingar. Undantag från huvudregeln om den sökandes bevisbörda och beviskrav ska strikt spegla de krav som framgår av artikel 4.5 i direktivet. Utredaren bör dessutom ta fram förslag på vilka rättsföljder som så långt som möjligt begränsar den sökandes rättigheter enligt EU-rätten om den sökande inte uppfyller sin bevisbörda och beviskrav.

I uppdraget ska ingå att se över möjligheterna att skärpa eller förtydliga regler om bevisbörda och beviskrav enligt vad som är möjligt enligt EU-rätten. Utredaren ska därför säkerställa att svensk rätt är i överensstämmelse med miniminivån enligt EU-rätten och annan internationell rätt när det gäller beviskrav och bevisbörda i asylprocessen.

Utredaren ska därför

- lämna förslag om att införa ytterligare möjligheter att konstatera att en person har upphört att vara flykting i svensk rätt,
- ta ställning till om det kan införas ytterligare möjligheter att konstatera att en person har upphört att vara skyddsbehövande i svensk rätt,
- ta ställning till under vilka förutsättningar det kan införas en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande i de fall statusen återkallats,
- ta ställning till hur reglerna om bevisbörda och beviskrav i asylprocessen kan skärpas eller förtydligas i svensk rätt,
- ta fram förslag om rättsföljder om sökande inte uppfyller sin bevisbörda och beviskrav, på ett sätt som så långt som det är möjligt enligt EU-rätten begränsar den sökandes rättigheter,
- ta ställning till under vilka förutsättningar i övrigt svensk rätt kan anpassas för att inte vara mer generös än miniminivån enligt EU-rätten när det gäller beviskrav och bevisbörda i asylprocessen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Asylförfarandet

Artikel 31.8 och artikel 32.2 i det omarbetade asylprocedurdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att i vissa fall införa påskyndade förfaranden och att anse ansökningar som uppenbart ogrundade, vilket innebär att sökanden inte har en automatisk rätt att stanna kvar i medlemsstaten under den tid ett överklagande prövas i domstol (artikel 46.6). Sverige har endast delvis genomfört direktivets bestämmelser genom bestämmelser i 8 kap. 19 § UtL om beslut om omedelbar verkställighet vid uppenbart ogrundade ansökningar. Sedan 2021 finns i svensk rätt även bestämmelser om säkra ursprungsländer. Det bör analyseras om ytterligare möjligheter att betrakta ansökningar som uppenbart ogrundade enligt artikel 31.8 och artikel 32.2 i det omarbetade asylprocedurdirektivet kan införas och därmed möjliggöra beslut om omedelbar verkställighet i fler situationer. Utgångspunkten ska vara att möjligheterna att införa påskyndade förfaranden och att besluta om omedelbar verkställighet ska genomföras i så stor utsträckning som möjligt i svensk rätt. Detsamma gäller möjligheterna att införa andra åtgärder i restriktiv riktning, t.ex. som en följd av ogrundade ansökningar.

I detta sammanhang finns även skäl att se över bestämmelsen i 5 kap. 1 b § UtL om när en asylansökan får avvisas. Sverige har i detta avseende infört mer förmånliga bestämmelser än vad som följer av artikel 33 i det omarbetade asylprocedurdirektivet om ansökningar som inte kan tas upp till prövning, i och med att en asylansökan i vissa situationer inte får avvisas, t.ex. om sökanden fått en särskild anknytning till Sverige (5 kap. 1 b § andra stycket 2 UtL).

Vidare är bestämmelser om att anse en ansökan som implicit återkallad enligt artikel 28 i det omarbetade asylprocedurdirektivet inte införda i svensk rätt. En ansökan kan exempelvis anses som implicit återkallad om sökanden har underlåtit att infinna sig till en personlig intervju. Det kan leda till att ansökan får avskrivas och i vissa fall avslås. Inom ramen för översynen ska det övervägas hur en ordning med sådana bestämmelser kan införas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka ytterligare möjligheter som finns enligt EU-rätten att betrakta ansökningar som uppenbart ogrundade och därmed kunna besluta om omedelbar verkställighet i fler situationer och, utifrån sina ställningstaganden, lämna sådana förslag,

- ta ställning till hur en ordning för när en asylansökan får avvisas bör utformas och införa möjligheter att anse en ansökan som implicit återkallad och, oavsett ställningstagande i sak, lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Offentligt bekostat biträde och tolk i asylförfarandet

Vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet konstaterades att direktivet ger ett större utrymme för att låta bli att förordna offentligt biträde än vad som gäller enligt 18 kap. UtL (prop. 2016/17:17 s. 54). Det omarbetade asylprocedurdirektivet innehåller t.ex. inte några bestämmelser som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att tillhandahålla offentligt biträde vid prövningen hos Migrationsverket. Direktivet fokuserar i stället på offentligt biträde vid prövningen i domstol. För ensamkommande barn ska medlemsstaterna dock utse en företrädare som företräder och bistår barnet under hela asylförfarandet, dvs. även hos Migrationsverket (artiklarna 20–22 och 25). Enligt utlänningslagen ska offentligt biträde förordnas för asylsökande om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Detta gäller både inför prövningen hos Migrationsverket och vid prövningen i domstol. För ensamkommande barn förordnas i princip alltid ett offentligt biträde.

Även rätten till tolk som bekostas av offentliga medel är mer vidsträckt i svensk rätt än vad som följer av det omarbetade asylprocedurdirektivet (artikel 12 och artikel 15 c). Det finns inte några bestämmelser i utlänningslagen om rätt till tolk under asylförfarandet. Regleringen av rätten till tolk finns i stället i de allmänna bestämmelserna i 13 § förvaltningslagen (2017:900) och 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt 13 § förvaltningslagen ska en myndighet använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. I 50 § förvaltningsprocesslagen anges att en tolk vid behov ska anlitas om en part som ska höras inför rätten inte behärskar svenska.

Inom ramen för uppdraget att anpassa det svenska regelverket om skyddsbehövande och asylförfarandet till EU:s rättsliga miniminivå ska det övervägas hur rätten till offentligt bekostat biträde och tolk i asylärenden kan begränsas.

Utredaren ska därför

- analysera i vilken utsträckning det svenska regelverket gällande rätten till offentligt bekostat biträde och tolk i asylförfarandet är mer förmånligt än vad som krävs enligt EU-rätten,
- utifrån resultatet av analysen överväga och ta ställning till hur rätten till offentligt bekostat biträde och tolk i asylförfarandet kan begränsas genom ändringar i utlänningslagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper

Den svenska asylprövningen utgår från uppehållstillståndet som sådant. En asylsökande som inte uppfyller kriterierna för att beviljas internationellt skydd kan i vissa fall beviljas uppehållstillstånd på andra grunder, såsom familjeanknytning eller synnerligen ömmande omständigheter. Som en följd av det prövas i svensk rätt även andra eventuella grunder för uppehållstillstånd i samma förfarande. Ett skyddsbehov kan också uppkomma först efter att en asylsökande har fått ett avslag på sin asylansökan och ett avlägsnandebeslut. I vissa fall finns då möjlighet att bevilja en sådan person ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtlL). En utlänning som fått avslag på sin asylansökan kan under vissa förutsättningar även beviljas uppehållstillstånd på grund av arbete (5 kap. 15 a § UtlL).

Uppehållstillstånd som beviljas en person efter en ansökan om asyl är som huvudregel tidsbegränsade (jfr t.ex. 5 kap. 1 a och 6 §§ UtlL). Ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas först efter att en utlänning har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsätter vidare att utlänningen uppfyller vissa särskilda krav, bl.a. att han eller hon kan försörja sig (5 kap. 7 § UtlL). Även anhöriga till dessa personer kan beviljas permanent uppehållstillstånd under liknande förutsättningar (5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL). En person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd i fem år utan avbrott kan ansöka om ställning som varaktigt bosatt. Den som beviljats en sådan ställning ska även beviljas permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtlL). En utlänning som har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), s.k. kvotflyktingar, beviljas permanent uppehållstillstånd redan vid det första beslutstillfället (5 kap. 2 §

UtlL). Varken EU-rätten eller internationella konventioner kräver dock att ett uppehållstillstånd ska vara permanent. I vissa fall har dock lagstiftaren valt att knyta rättigheter som följer av EU-rätten till ett permanent uppehållstillstånd. Det gäller t.ex. för personer som beviljats ställning som varaktigt bosatta och vid viss anhöriginvandring.

Ett viktigt led i att anpassa det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till EU:s rättsliga miniminivå är att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd för dessa tas bort. Det bör därför utredas hur möjligheten att beviljas permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov (5 kap. 1 § UtlL) vidarebosättning (5 kap. 2 § UtlL), synnerligen och särskilt ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtlL), vissa verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtlL) och arbete efter avslag på asylansökan (5 kap. 15 a § UtlL). För att främja ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk och för att undvika parallella system bör det även undersökas hur permanenta uppehållstillstånd för vissa utlänningar ska utmönstras för varaktigt bosatta. Permanent uppehållstillstånd ska även utmönstras för anhöriga till dessa grupper.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, vidarebosättning, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter, på grund av vissa verkställighetshinder, arbete efter avslag på asylansökan eller som varaktigt bosatta, liksom för anhöriga till dessa grupper, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Medborgarskap

Eftersom permanent uppehållstillstånd som huvudregel krävs för att svenskt medborgarskap ska beviljas enligt gällande rätt behöver även förutsättningarna för att bevilja svenskt medborgarskap ses över. Utmönstringen av permanent uppehållstillstånd ska inte innebära sänkta krav för medborgarskap.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka ändringar som behöver göras i medborgarskapslagstiftningen med anledning av att permanent uppehållstillstånd utmönstras för vissa grupper, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Även vissa befintliga permanenta uppehållstillstånd bör ses över

Som nämnts ovan kräver inte EU-rätten eller annan internationell reglering att uppehållstillstånd som beviljas ska vara permanenta. Det finns därför skäl att göra en översyn av under vilka förutsättningar befintliga permanenta uppehållstillstånd ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Det svenska medborgarskapet förenar människor i Sverige oavsett bakgrund och innebär ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. I Sverige har nästan 130 000 personer permanenta uppehållstillstånd som har beviljats efter en ansökan om asyl eller genom ett beslut om vidarebosättning eller på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd efter en asylansökan eller genom ett beslut om vidarebosättning. De flesta har haft dessa tillstånd kortare tid än nio år men en relativt stor grupp har haft permanenta uppehållstillstånd längre tid än så. Regeringen anser att det är rimligt att den som bor och lever i Sverige under en längre tid också blir en fullständig del av det svenska samhället genom sitt medborgarskap och genom att leva upp till de krav som ställs för att få ett sådant. I samband med att permanenta uppehållstillstånd utmönstras för vissa grupper bör de som berörs ges realistiska möjligheter att få medborgarskap. Utredaren ska därför även se över hur vissa utlänningar som har permanent uppehållstillstånd i stället ska förmås att vilja bli svenska medborgare.

Om personen inte uppfyller förutsättningarna för eller inte vill ansöka om svenskt medborgarskap bör det övervägas om det permanenta uppehållstillståndet i stället ska kunna ändras till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av en ställning som varaktigt bosatt eller på annan grund, om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Det kan finnas situationer i enskilda fall när det vore oskäligt att ändra ett permanent uppehållstillstånd och det bör därför finnas möjligheter att göra

undantag. En undantagsbestämmelse ska ha en restriktiv tillämpning och det ska krävas att personen uppfyller kraven för ett hederligt levnadssätt.

Översynen ska omfatta samma grupper som ingår i uppdraget om att utmönstra permanent uppehållstillstånd samt utlänningar som har beviljats permanent uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen respektive lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå. Även anhöriga till dessa kategorier ska omfattas av översynen.

Vid översynen ska utredaren beakta att gynnande förvaltningsbeslut som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel (37 § förvaltningslagen). Huvudregeln är dock försedd med ett antal undantag, se t.ex. 37 § andra stycket förvaltningslagen. Huvudregeln har inte heller ansetts utgöra något hinder mot att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt är behäftad med någon grundläggande brist (se RÅ 1999 ref. 76). Vid översynen ska utredaren beakta grundläggande juridiska rättssäkerhetsprinciper.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att förmå utlänningar med permanent uppehållstillstånd att ansöka om svenskt medborgarskap i högre utsträckning,
- undersöka under vilka förutsättningar permanenta uppehållstillstånd som har beviljats vissa utlänningar ska kunna ändras till tidsbegränsade uppehållstillstånd och ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv i den analys som görs. En redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska göras i den mån förslagen berör barn. Det ska särskilt säkerställas att asylrätten värnas.

Utredaren ska vidare lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för företag, för kommuner och för enskilda individer. Utredaren ska så tidigt som möjligt i arbetet analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds. Om de förslag som utredningen lämnar innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Utredaren ska beakta effekterna för Migrationsverket och migrationsdomstolarna och vikten av att myndighetens och domstolarnas processer ska vara ändamålsenliga, kostnadseffektiva och rättssäkra.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från andra relevanta utredningar samt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska också, i den utsträckning det behövs, föra dialog med och inhämta upplysningar från myndigheter och organisationer som berörs av frågorna.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska, i de delar som gäller anpassning av det svenska regelverket till EU:s rättsliga miniminivå, redovisas senast den 2 januari 2025. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 2 oktober 2025.

(Justitiedepartementet)