

Dnr: Ju2025/01974

ÄNDRING AV PERMANENT UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR VISSA UTLÄNNINGAR – SOU 2025:99

Fackförbundet ST inom universitets- och högskoleområdet har 10 500 medlemmar inom universitets- och högskolesektorn. Våra universitet och högskolor är internationella arbetsplatser och migrationslagstiftningen har en tydlig och direkt påverkan på många av våra medlemmars vardag.

Övergripande synpunkter

Utredningen föreslår att permanenta uppehållstillstånd som beviljats flyktingar, alternativt skyddsbehövande, vidarebosatta (kvotflyktingar), varaktigt bosatta i Sverige samt permanenta uppehållstillstånd som beviljats på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller vid vissa verkställighetshinder ska återkallas och ersättas av tillfälliga uppehållstillstånd (om personen uppfyller kraven för ett tillfälligt uppehållstillstånd). Även den som fått ett permanent uppehållstillstånd enligt motsvarande äldre lagstiftning, den tillfälliga lagen eller gymnasielagen samt anhöriga till dessa grupper ska omfattas av förslaget. Om personen i fråga inte uppfyller kraven för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska hen i stället utvisas.¹

Fackförbundet ST inom universitets- och högskoleområdet **avstyrker** förslaget i sin helhet.

Utgångspunkten i utredningen är att gruppen som nu har permanenta uppehållstillstånd ska förmås att bli svenska medborgare eller återvändra (via åtgärden att omvandla deras permanenta uppehållstillstånd till tidsbegränsade uppehållstillstånd). Samtidigt har utredningen valt att inte föreslå några lindringar i kraven för svenskt medborgarskap för denna grupp.²

I stället läggs detta förslag i en kontext där regeringens inriktning är att göra medborgarskap svårare att förvärva genom höjda krav i form av till exempel medborgarskapsprov, inkomstkrav och språktester. Att inte föreslå några lindringar motiveras endast med att regeringen har en ambition att ”uppvärdera” det svenska medborgarskapet. Den så kallade uppvärderingen består huvudsakligen av åtgärder för att

¹ Det bör noteras att detta innebär att personen i fråga vid varje tillfälle när det tidsbegränsade uppehållstillståndet ska förnyas måste uppfylla då rådande krav för ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det finns därmed begränsat utrymme för att ha en tillfälligt svårare situation någon gång under livet.

² SOU 2025:99, s. 92.

försvåra beviljandet av medborgarskap. Utredningen föreslår inte heller sänkt avgift för att ansöka om medborgarskap.³ Även för barn finns det förslag som innebär att det kan komma att bli svårare att bli svensk medborgare.⁴

Dock föreslås att den som ansöker om medborgarskap ska undantas från återkallelse av det permanenta uppehållstillståndet, men bara om personen ansöker innan lagen träder i kraft, en relativt snäv tidsram. Nekas medborgarskap, oavsett anledning till nekandet, faller personen återigen under den föreslagna lagen.⁵ Här bör det noteras att det för många inte är möjligt att beviljas medborgarskap på grund av formella krav, till exempel gällande id-handlingar. Det är ett problem som oftare uppstår i just de grupper som föreslaget gäller, som i situationer där personer flytt sitt hemland under svåra omständigheter.

Fackförbundet ST inom universitets- och högskoleområdet menar att migration i allmänhet är berikande och ett uttryck för den solidaritet och humanitet vi bör visa varandra som medmänniskor. Lärosätena har också ett explicit uppdrag att internationalisera forskning och utbildning. Att skapa svårigheter för människor att komma till Sverige eller att stanna här när de väl kommit hit, är i grunden inte gynnsamt vare sig för vår sektor eller samhället som helhet. Vi menar också att Sverige har ett åtagande att respektera asylrätten och de mänskliga rättigheterna bortom en europeisk miniminivå.

Vi har sett ett antal utredningar och lagförslag under de senaste åren som syftar till att både minska antalet personer som migrerar till Sverige och att skapa svårigheter att bo kvar för de personer med ursprung i andra länder som redan finns här.⁶ Vissa förslag är redan genomförda, som borttagandet av spårbytet och kraftigt höjda inkomstkrav vid arbetskraftsinvandring. Fackförbundet ST inom universitets- och högskoleområdet delar inte den politiska uppfattning som gör skillnad på människor och skapar separata, repressiva regelsystem för personer som kommit hit från andra länder.

De totalt sett omfattande förslagen gör det också svårt att få en överblick över konsekvenserna av de lagändringar som föreslås. Det är olyckligt när det rör sig om frågor som har en allvarlig påverkan på såväl individer som samhället.

Permanent uppehållstillstånd skapar bättre förutsättningar för integration än tillfälliga uppehållstillstånd. Möjligheten till ett permanent uppehållstillstånd är därtill en fördel för möjligheten att locka hit högkvalificerad arbetskraft och gynnar därmed bland annat högskolesektorns internationalisering och i förlängningen också dess konkurrenskraft.

³ SOU 2025:99, s. 92, 94.

⁴ SOU 2025:99, s. 170.

⁵ SOU 2025:99, s. 100.

⁶ SOU 2024:80, Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll.

SOU 2025:33, Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Se även: Ds 2024:31, Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter, som visserligen föreslår lättnader för doktorander och forskare, men skärper kraven för utländska studenter och ger förslag om utökad informationsplikt för högskolorna.

Rättssäkerhet

En aspekt av rättssäkerhet är att det ska gå att lita på myndighetsbeslut. Det handlar till exempel om att myndighetsbeslut ska fattas på goda grunder, i enlighet med lagstiftningen, och att den enskilda därmed inte ska utsättas för godtycke och oförutsägbarhet. Vidare betyder det att besluten generellt sett inte ska dras tillbaka, särskilt inte om det rör sig om ett myndighetsbeslut som är gynnsamt för individen. Det ska gå att planera sitt liv utifrån de formella myndighetsbeslut som har fattats gällande ens tillvaro.

Utredningen noterar också det är en allmän förvaltningsrättslig princip att gynnande beslut som huvudregel inte får ändras till den enskildes nackdel, och erkänner att detta bidrar till en rättssäker förvaltning. Det finns undantag från denna princip som också redovisas i utredningen, men inget av undantagen tycks vara fullt ut tillämpliga i det aktuella fallet. Tilliten till den svenska staten och de svenska myndigheterna riskerar att därmed att urholkas när denna princip frångås och beslut som en gång sagts gälla permanent upphävs.

Utredningen ägnar relativt stort utrymme åt att diskutera huruvida det är rättsligt möjligt att omvandla permanenta uppehållstillstånd till tillfälliga uppehållstillstånd, bland annat mot bakgrund av regelverket om gynnande myndighetsbeslut. Utredningens slutsats är att det är formellt möjligt, om det sker genom en lagändring (snarare än att myndigheten självt upphäver beslutet, utan stöd av lagändring).

Däremot lyfter utredningen att man traditionellt sett varit restriktiv när det gäller lagstiftning med negativa, retroaktiva effekter för enskilda. Endast ett exempel på motsatsen redovisas, i form av anpassningar av regelverket om tillfälliga anstånd med anledning av coronaviruset, ett fall som inte är jämförbart med förslaget upp upphävande av permanenta uppehållstillstånd, varken gällande typ av regler (då handlade det inte om permanenta åtgärder som upphävdes) eller i fråga om konsekvenser för den enskilde. Inga vidare skäl till denna avvikelse från tidigare gällande huvudregel anförs heller i utredningen. Att frångå den praxis om återhållsamhet som funnits gällande lagstiftning med negativa, retroaktiva effekter för enskilda tycks således inte motiverat.

Sammanfattningsvis rör utredningens förslag ett myndighetsbeslut som är tydligt gynnande för individen (permanent uppehållstillstånd). Det är gynnsamt både i fråga om möjligheten att stanna i landet som man valt att bosätta sig i och för att beslutet i sig skapar förutsägbarhet i tillvaron. Sådana beslut ska som princip inte dras tillbaka, vare sig genom nytt myndighetsbeslut i löpande verksamhet eller genom ny lagstiftning, oavsett om det är formellt möjligt eller inte. Fackförbundet ST inom universitets- och högskoleområdet menar att huvudprincipen ska gälla. Permanenta uppehållstillstånd ska i allmänhet förbli permanenta. Den som byggt sitt liv på ett svenskt myndighetsbeslut om permanent rätt att bo i Sverige ska inte få denna trygghet borttryckt för att de politiska vindarna vänt. Att respektera denna princip innebär också att vi långsiktigt värnar om befolkningens tillit till svenska regelverk och tillämpningen av dessa regelverk hos våra myndigheter.

Antaganden om migrationens konsekvenser och kollektiv skuldbeläggning

Utgångspunkt för utredningens diskussion om fördelar och nackdelar med förslaget är regeringens uppfattning om migrationens konsekvenser och deras ambition att se till att Sverige huvudsakligen ska vara ett land för arbetskraftsinvandring snarare än asylinvandring. Regeringens bedömning får rama in diskussionen om fördelar och nackdelar. Det är tydligt att utgångspunkten är att asylinvandring är negativ:

Regeringen bedömer att tidigare års omfattande invandring inneburit stora påfrestningar för samhället och medfört integrationsproblem som numera präglar de flesta politikområden. Dessa problem består bl.a. i arbetslöshet, bidragsberoende, kriminalitet, hedersrelaterat våld och förtryck samt framväxten av parallella samhällen. Enligt regeringen ska utlänningar som befinner sig i Sverige framöver därför ta ett större ansvar för att bli en del av det svenska samhället; alla som kan ska bli självförsörjande, ha kunskaper i det svenska språket samt förstå hur Sverige fungerar och respektera våra normer, regler och värderingar. Därutöver har regeringen understrukit vikten av att det svenska medborgarskapet ska tillmätas större betydelse. Regeringen har aviserat att förväntningarna och kraven för att bli en del av det svenska samhället ska bli tydligare och skärpas för att värna ett öppet och fritt samhälle.⁷

Att de flesta som kommit till Sverige från andra länder redan idag är en del av det svenska samhället, försörjer sig och inte kan göras ansvariga för vare sig arbetslöshet, bidragsberoende, kriminalitet, hedersrelaterat våld eller förtryck, framkommer inte av denna beskrivning, som således utgör en kollektiv skuldbeläggning. Utredningens förslag tar inte heller sikte på till exempel kriminella, utan förändringen föreslås tillämpas brett och med få undantag. Resonemanget tycks baseras på att den som inte kan bli svensk medborgare eller av någon anledning har valt att inte bli det bidrar till den beskrivna problematiken, vilket inte är en rimlig slutsats. Hur vi värnar ett öppet och fritt samhälle genom att förskjuta en grupp människor tillbaka in osäkerhet och utsatthet är högst otydligt.

Utredningen noterar vidare de långtgående konsekvenserna förslaget kan tänkas få för många enskilda, inklusive barn och sjuka, och att den förslagna lagstiftningen utgör en mycket ingripande åtgärd för den enskilde. Förslaget kommer sannolikt leda till ett omfattande humanitärt lidande, vilket utredningen inte tycks ta i beaktande när konsekvenserna av förslagen värderas.

Antalet individer som, efter upphävt permanent uppehållstillstånd, kan komma att beviljas tidsbegränsat tillstånd på grund av arbete antas vidare vara mycket begränsat. Samtidigt skärps kraven för att få svenskt medborgarskap som en följd av förslag i betänkandet SOU 2025:1. Således kan många som idag har permanent uppehållstillstånd i Sverige tvingas lämna landet som en följd av förslagen i utredningen, med oöverskådliga konsekvenser för de enskilda som drabbas.

Vidare anser vi att konsekvenserna för samhällsekonomin endast är ytligt belysta. Påverkan på kommuners och regioners möjligheter till kompetensförsörjning, som idag är starkt beroende av migration, beaktas inte tillräckligt i utredningen. Inte heller behandlas de

⁷ SOU 2025:99, s. 78.

positiva samhällsekonomiska effekterna av att unga och personer i arbetsför ålder väljer att bosätta sig i vårt land. Det är anmärkningsvärt, med tanke på att detta innebär ett tillskott av arbetskraft för svensk ekonomi och får många positiva, dynamiska effekter, inte minst i landsdelar som idag präglas av utflyttning och åldrande befolkning. Invandringen tenderar istället att ensidigt beskrivas som en kostnad och ett problem för samhället, vilket gör att konsekvensbeskrivningen inte kan anses vara heltäckande.

Barnperspektivet

Enligt utredningens uppgifter kommer förslaget att påverka upp till ca 16 000 barn.⁸ Det konstateras att när barnens permanenta uppehållstillstånd återkallas och ersätts av tillfälliga uppehållstillstånd så kommer deras tillvaro att bli mer oförutsägbart och mindre stabil, vilket kan leda till stress. När det gäller risken för utvisning, nu initialt i samband med den föreslagna reformen eller senare om en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd nekas, menar utredningen att det inte nödvändigtvis är bättre för ett barn att stanna i Sverige än att växa upp i ett annat land. Vilket teoretiskt sett kan vara sant i vissa fall, men inte beaktar skälen till att föräldrarna migrerat, vilket ofta är krig, konflikter, stor risk för våld eller svårigheter vad det gäller försörjning och möjligheten att fylla grundläggande behov. Vi kan inte heller bortse från att redan med rådande lagstiftning sker utvisningar till länder som det är farligt att vistas i. Med skärpningar och ökad repression på bred front gentemot personer som kommit till Sverige från andra länder finns det inget som tyder på att den risken har minskat.

Särskilt avhumaniserande är att dessa risker för försämrad hälsa, en oförutsebar framtid och risk för utvisning till farliga situationer vägs mot att övriga barn i Sverige på något sätt anses få det bättre om förslaget genomförs:

Vid en avvägning utifrån ett proportionalitetsperspektiv bedömer utredningen dock att statens behov av att lägga om migrationslagstiftningen i syfte att bryta och vända utvecklingen med bristande integration och utanförskap väger så tungt att det måste ges företräde. Detta eftersom det är mycket angeläget att bryta den nuvarande utvecklingen med bristande integration och utanförskap som rent allmänt utgör en tydlig risk för att barns hälsa och utveckling skadas. Denna risk föreligger alltså inte bara i förhållande till de barn som omfattas av utredningens förslag och andra utländska barn i Sverige, utan rent allmänt i förhållande till barn i Sverige som på ett eller annat sätt löper risk att drabbas av de konsekvenser som bristande integration och utanförskap medför.⁹

Vissa barns risk att drabbas av utvisning till farliga situationer och risken för en stor grupp barn att behöva leva under osäkra förhållanden i Sverige anses alltså vara rimlig på grund av en vag hänvisning till att andra barn kanske får det bättre. Till saken hör också att utredningen inte visat att förslagen skulle leda till bättre integration eller minskat utanförskap, utan det har mer karaktären av ett antagande.

⁸ SOU 2025:99, s. 168.

⁹ SOU 2025:99, s. 171.

Konsekvenserna inom högskolesektorn

Vi noterar att de särskilda vägar till permanent uppehållstillstånd som skapats för doktorander och forskare inte ingår i det liggande förslaget att omvandla permanenta uppehållstillstånd och betonar å det kraftigaste att det är viktigt att det förblir så.

Samtidigt har vi sedan 2021 saknat särreglering av doktoranders möjligheter att få permanent uppehållstillstånd, när den möjligheten togs bort ur Utlänningslagen. Det innebär att under dessa år har doktorander och andra juniora forskare uppmanats att söka permanent uppehållstillstånd på andra sätt. Det har bland annat resulterat i att det nu finns ett antal doktorander och andra juniora forskare som fått permanenta uppehållstillstånd som varaktigt boende. Denna typ av uppehållstillstånd omfattas av förslaget att omvandla permanenta uppehållstillstånd till tillfälliga uppehållstillstånd.

I vissa fall kan detta vara ett dubbelt svek för de juniora forskare som kom hit under den period då doktorander kunde få ett permanent uppehållstillstånd under eller strax efter sina studier, men sedan berövades den möjligheten år 2021 eftersom det inte fanns någon övergångsbestämmelse som skyddade personer som kommit hit under den äldre regleringen. Dessa kan sedan ha uppnått möjligheten att få permanent uppehållstillstånd i samband med att de beviljades status som varaktigt bosatta. Nu kan detta igen dras tillbaka. Detta sätt att behandla människor är rättsosäkert och undergräver tilliten till de svenska samhällsinstitutionerna, och till Sverige som forskningsnation på den internationella arenan.

Här kan de juniora forskarnas situation ses som ett exempel bland många på hur godtycklighet och bristande kontinuitet i migrationslagstiftningen drabbar olika grupper som har kommit hit från andra länder och velat bygga ett stabilt liv i Sverige. Vi ser redan nu liknande konsekvenser av borttagandet av möjligheten till spårbyte. De flesta som har ett permanent uppehållstillstånd i Sverige har gått igenom en omfattande process för att beviljas detta tillstånd.

Att flytta från ett land till ett annat är ett stort åtagande med omfattande konsekvenser för individen. Konsekvenser som löper över långa perioder och kan omfatta till exempel ekonomiska och sociala effekter. Att vi då som land inte kan upprätthålla ett humant och långsiktigt pålitligt ramverk av regleringar för att hantera den situationen är orimligt.

Förutom att reformerna är ogenomtänkta och får breda konsekvenser på en rad områden, både på samhällsnivå och på individnivå, så innebär också den här sortens hantering av människors liv och framtid att högskolesektorns (och andra samhällssektorer) möjlighet att rekrytera internationellt minskar. Människors vilja att komma till Sverige och stanna här kan antas minska. I första hand för att vi riskerar att nu upprepade gånger under en kort tidsperiod fatta beslut om migration som omkullkastar tidigare reglering, vilket gör det svårt för personer som är intresserade av att komma hit att lita på vårt regelverk. I andra hand för att åtstramningen i migrationspolitiken, med färre vägar till permanent uppehållstillstånd, i sig gör Sverige mindre attraktivt.

Av dessa anledningar, som rör konsekvenserna för enskilda individer, vår sektor och hela samhället, avstyrker vi förslaget om att omvandla permanenta uppehållstillstånd till

tidsbegränsade uppehållstillstånd. Beslutet utgår också från vår värdegrund som facklig organisation, med solidaritet, humanism och alla människors lika värde som centrala principer.

Alejandra Pizarro Carrasco
Ordförande

Sandra Hellstrand
Andra vice ordförande

ST inom universitets- och högskoleområdet

ST inom universitets- och högskoleområdet