

PM Rotel I (Dnr KS 2025/557)

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

Remiss från Justitiedepartementet
Remisstid den 18 juni 2025

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Justitiedepartementet har remitterat delbetänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31) till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Utredningen föreslår förändringar för att anpassa flera migrationsfrågor till EU:s miniminivåer enligt migrations- och asylpakten samt att utmönstra permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper. Det avser exempelvis frågor som att ge större möjlighet till avvisning av asylansökningar, möjlighet att förklara en asylansökan som uppenbart ogrundad och minska rätten till rättslig rådgivning och bistånd.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden. Arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen har inkommit med var sitt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret varnar för att förslagen om att minska asylsökandes rättigheter, avskaffa permanenta uppehållstillstånd och öka andelen tillfälliga uppehållstillstånd riskerar att försämra både psykisk hälsa, etableringsmöjligheter och barns rättigheter. Det kan samtidigt leda till ökad belastning på bland annat stadens socialtjänst och medborgarkontor.

Arbetsmarknadsförvaltningen varnar för att tillfälliga uppehållstillstånd riskerar att försvåra etablering på arbetsmarknaden genom att öka stress, ohälsa och fördröja nyanländas deltagande i etableringsinsatser.

Socialförvaltningen anser att förslaget att begränsa asylsökandes rättigheter och avskaffa permanenta uppehållstillstånd riskerar att försämra hälsa, etablering och trygghet, särskilt för barn, samt att öka belastningen på kommunens resurser.

Föredragande borgarrådets synpunkter

En långsiktigt hållbar migration kräver både tydliga regelverk och ett ordnat mottagande som skapar förutsättningar för en framgångsrik integration. När de människor som ska erbjudas skydd i Sverige ges möjligheter att etablera sig på ett bra sätt stärks både individen och samhället i stort. De förslag som presenteras i remissen riskerar att skapa en mindre effektiv integration och förlänga etableringsprocesserna.

En grundläggande princip är att den som bor i Sverige ska kunna försörja sig och vara en del av samhällsgemenskapen. Därför krävs reformer som underlättar att komma i arbete, skaffa sig en utbildning och att lära sig det svenska språket – avgörande faktorer för integration. Förslagen i remissen, bland annat förslaget om att permanenta uppehållstillstånd inte ska beviljas flyktingar, kvotflyktingar och varaktigt bosatta, skapar en situation som minskar incitamenten att etablera sig i samhället.

Att skapa långsiktiga förutsättningar för integration är avgörande för att stärka både individers livschanser och samhällets sociala sammanhållning. Genom att minska osäkerheten och erbjuda vägar till permanenta uppehållstillstånd ger vi människor möjlighet att bygga stabila liv, särskilt för barn vars hälsa och skolgång påverkas negativt av en osäker tillvaro. Detta är något som kommer att belasta bland annat socialtjänstens arbete. Remissens förslag måste omformas för att istället möjliggöra snabbare etablering, bryta segregationen och stärka den gemensamma välfärden.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 28 maj 2025

Karin Wanngård

Bilaga

Remiss - delbetänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31), dnr KS 2025/557-2.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande av borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Det är Stockholmsliberalernas övertygelse att en långsiktigt hållbar migrations- och integrationspolitik inte kan bygga på osäkerhet och temporära lösningar. Att migrationen behöver vara reglerad visade inte minst migrationskrisen 2015-2016, då varken bostäder eller utbildningsplatser fanns att tillgå vilket gav dåliga möjligheter till god integration. Det är viktigt att EU tar ett samlat ansvar och att Sverige tar sin del av ansvaret. Samtidigt, om människor ska kunna etablera sig, bidra och känna tillhörighet i det svenska samhället krävs trygghet och förutsägbarhet. Därför ser vi med oro på de förslag som nu presenterats i utredningen.

Vi delar den oro som framförts från flera håll, inklusive stadens egna förvaltningar, om att utmönstringen av permanenta uppehållstillstånd riskerar att försvåra såväl integration som psykisk hälsa. Det gäller särskilt för barn, som ofta drabbas hårt av den otrygghet som följer av tillfälliga tillstånd. Ett samhälle där barn växer upp i ständig ovisshet om framtiden är inte ett samhälle som främjar vare sig trygghet eller sammanhållning.

Vi vill särskilt lyfta frågan om kvotflyktingar. Det är en grupp som av FN bedömts ha det allra största skyddsbehovet – personer som ofta levt hela livet i flyktingläger och inte har något att återvända till. Fördelen med mottagande av kvotflyktingar är att det kan ske planerat och mottagandet förberedas i god ordning. Att just dessa människor, som saknar både framtid i sitt ursprungsland och möjlighet till återvändande, inte längre skulle omfattas av permanenta uppehållstillstånd är i grunden orimligt. Denna förändring riskerar att underminera ett av de få solidariska och reglerade system vi har i den globala flyktingpolitiken.

Vi ser även med oro på de signaler som ges kring familjeåterförening. Att kunna återförenas med sin familj är en mänsklig rättighet – och en central förutsättning för att skapa stabilitet och möjlighet till framtidstro. Att hindra detta innebär inte bara ett etiskt problem utan försvårar också möjligheterna till lyckad etablering i Sverige.

Avslutningsvis vill vi understryka vikten av permanenta uppehållstillstånd som norm. Tillfälliga tillstånd skapar inte bara personlig osäkerhet utan undergräver också viljan och förmågan att investera i det svenska samhället – genom arbete, språkstudier och socialt engagemang. Vi anser att Sverige inte bör lägga sig på miniminivå, utan aktivt sträva efter en migrationspolitik som är både rättssäker, human och långsiktigt hållbar.

Kommunstyrelsen

Reservation av Linnéa Vinge (SD) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Kommunstyrelsen besvarar remissen med Sverigedemokraternas utlåtande.
2. Därutöver anföra följande:

Justitiedepartementet har remitterat delbetänkandet Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations och asylpakt (SOU 2025:31) till bland annat Stockholms stad för yttrande. Utredningen föreslår förändringar för att anpassa flera migrationsfrågor till EU:s miniminivåer enligt migrations- och asylpakten samt att utmönstra permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper. Det avser exempelvis frågor som att ge större möjlighet till avvisning av asylansökningar, möjlighet att förklara en asylansökan som uppenbart ogrundad och minska rätten till rättslig rådgivning och bistånd.

En stram invandring från tredjeland är avgörande för att ta itu med de omfattande sociala problemen som Sverige står inför. Sverigedemokraterna föreslår att Stockholm stad tillstyrker utredningens förslag.

Särskilt uttalande av Jan Jönsson (L) som är likalydande med Liberalernas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande av Jonas Naddebo (C) enligt följande.

Centerpartiet anser att Sveriges migrationspolitik ska präglas av ansvar och rättssäkerhet. Att avskaffa möjligheten till permanent uppehållstillstånd för bland annat skyddsbehövande och kvotflyktingar riskerar att försvåra integration, skapa osäkerhet för enskilda och öka både psykisk ohälsa och samhälleliga kostnader. Vi anser att permanenta uppehållstillstånd utgör en viktig förutsättning för stabilitet, trygghet och långsiktig etablering i samhället.

Den föreslagna modellen med enbart tillfälliga tillstånd skapar ett system av återkommande prövningar som motverkar integration och ökar administrativa bördor. Utredningen föreslår att rätten till offentligt biträde kraftigt begränsas. Rättssäkerheten i asylprocessen måste garanteras. Att skära ned på rättsligt stöd riskerar att leda till godtyckliga beslut, vilket både är rättsosäkert och ineffektivt.

Ärendet

Regeringen beslutade den 2 oktober 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av det svenska regelverket för beviljande av asyl och förfarandet för prövning av asylansökan samt lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som syftar till att så långt det är rättsligt möjligt begränsa bland annat asylsökandes rättigheter genom att anpassa regelverket till miniminivån enligt EU-rätten.

Utredningen har i huvudsak haft i uppdrag att;

- analysera och ta ställning till om det enligt svensk rätt ska vara möjligt att neka prövning av en asylansökan i fler situationer än vad som följer direkt av asylprocedurförordningen.
- analysera och ta ställning till om nationella myndigheter ska bemyndigas att förklara ogrundade asylansökningar som uppenbart ogrundade i enlighet med den möjlighet som finns enligt asylprocedurförordningen.
- analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till bestämmelser i EU:s migrations- och asylpakt rörande rättslig rådgivning samt rättsligt bistånd och biträde.
- 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 och som varaktigt bosatta, liksom för anhöriga till dessa grupper.
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Författningsändringarna som rör anpassningar till EU:s migrations- och asylpakt föreslås träda i kraft när asylprocedurförordningen respektive asyl- och migrationshanteringsförordningen ska börja att tillämpas, vilket är den 12 juni 2026 respektive den 1 juli 2026.

Avvisning av asylansökningar

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser i utlänningslagen som gör det möjligt att tillåta avvisning i alla situationer som EU:s asylprocedurförordningen medger. Detta innebär att fler asylansökningar kan avvisas jämfört med dagens regler och inkluderar fall där internationella brottmålsdomstolar eller tribunalers har tillhandahållit sökanden för en säker omplacering till en medlemsstat eller ett tredje land. Det innefattar även beslut om återvändande i enlighet med artikel 6 i det så kallade återvändandedirektivet.

Uppenbart ogrundade asylansökningar

Utredningen föreslår att det införs bestämmelser i utlänningslagen som gör det möjligt för Migrationsverket att förklara en asylansökan som uppenbart ogrundad i samtliga de situationer som asylprocedurförordningen medger. Förändringen syftar enligt utredningen till att effektivisera vissa delar av asylprocessen. Förutsättningarna för att verkställa ett avlägsnandebeslut utan att det har fått laga kraft regleras däremot

i asylprocedurförordningen genom i huvudsak direkt tillämpliga bestämmelser. Möjligheten att förklara en asylansökan som uppenbart ogrundad kommer därför enligt utredningen att ha begränsad betydelse för enskilda, men får antas medföra vissa positiva effekter för myndigheter och domstolar.

Rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde

Rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning föreslås bli begränsad och ska endast omfatta det som krävs enligt EU:s minimiregler. Det innebär att en timmes rådgivning ska tillhandahållas under asylprocessen, med möjlighet till ytterligare en timme om det finns skäl för det. I dagsläget har asylsökande rätt till offentligt biträde under hela processen. Samtidigt föreslås förändringar i systemet för offentligt biträde, vilket inkluderar att avskaffa vissa rättigheter och minska kostnadsansvaret för staten.

Utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

Utredningen föreslår också att permanenta uppehållstillstånd för grupper som flyktingar, kvotflyktingar och varaktigt bosatta tas bort och ersätts med tidsbegränsade tillstånd med max två år. Som en följd av att möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd, föreslår utredningen vissa ändringar i studiestödslagen för att kvotflyktingar även fortsatt ska kunna beviljas studiestöd på samma sätt som andra skyddsbehövande.

Svenskt medborgarskap vid tidsbegränsat uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att den som omfattas av utredningens förslag om möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd, ska kunna förvärva svenskt medborgarskap om denne vid beslutstillfället bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Konsekvenser

Utredningen bedömer att framlagda förslag är förenliga med Sveriges internationella åtaganden och regeringsformen. Anpassning till EU:s miniminivåer innebär restriktioner för asylsökande och vissa kostnadsökningar, bland annat på grund av fler ärenden om förlängning av tidsbegränsade uppehållstillstånd. Samtidigt bedöms begränsningarna av rätten till offentligt biträde minska statens kostnader. Utredningen förutspår att förslagen kan göra Sverige mindre attraktivt som asylland, vilket kan bidra till ett fortsatt lågt antal asylsökande.

Remissammanställning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden. Arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen har inkommit med var sitt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 maj 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret vill betona vikten av att människor som kommer till Sverige för att söka asyl ska få ett värdigt och rättssäkert mottagande samt vikten av att värna barns grundläggande mänskliga rättigheter i enlighet med barnkonventionen.

Stadsledningskontoret vill framhålla att forskning¹ visar att personer med tillfälliga uppehållstillstånd har lägre psykisk hälsa jämfört med de som har permanenta uppehållstillstånd. Stadsledningskontorets bedömning är att utredningens förslag om att minska asylsökandes rättigheter till EU:s miniminivåer samt att ta bort permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper, framförallt kommer att påverka de enskilda som berörs av de föreslagna bestämmelserna. Förslagen kan komma att påverka de asylsökandes hälsa och etableringsmöjligheter negativt.

Avskaffade av permanenta uppehållstillstånd och ett ökat antal tillfälliga uppehållstillstånd innebär ökad osäkerhet inför framtiden hos de barnfamiljer som berörs, vilket riskerar att påverka barns hälsa negativt. Stadsledningskontoret bedömer att barnens hälsa riskerar att påverkas både på lång och kort sikt. Även om utredningen beskriver att barnperspektivet beaktas och att barnkonventionen efterföljs saknar stadsledningskontoret helt en prövning av barns bästa vilket enligt FN:s konvention för barnets rättigheter ska göras för beslut som rör barn. Stadsledningskontoret efterfrågar en fördjupad analys kring hur lagstadgade rättigheter är tänkta att säkerställas långsiktigt för de barn som berörs av förslagen.

Stadsledningskontoret anser vidare att förslagen i betänkandet kan komma att påverka staden. Det finns en risk att ohälsotalen för asylsökande ökar och att det kan medföra en ökad belastning på socialtjänst och regionens psykiatri. Det kan även finnas risk att etablering tar längre tid för de som berörs, vilket också påverkar socialtjänstens arbete och resurser i form av ekonomiskt bistånd och personalkostnader.

Utredningen föreslår att begränsa asylsökandes möjlighet till offentligt biträde och kostnadsfri rådgivning i enlighet med EU:s regler. Stadsledningskontoret anser att det finns risk att dessa behov kvarstår och att asylsökande vänder sig till andra myndigheter för stöd, exempelvis till stadens medborgarkontor för att få samhällsvägledning.

¹ Johansson, L. & Westerling, R. Hur mår nyanlända flyktingar med tillfälligt uppehållstillstånd? *Socialmedicinsk tidskrift*. (2019) S. 13–21.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 28 april 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Arbetsmarknadsförvaltningen kommenterar nedanstående förslag utifrån förvaltningens erfarenhet av arbete med nyanlända inklusive kvotflyktingar.

Utredningens förslag om hur permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper

Arbetsmarknadsförvaltningen har stor erfarenhet av att möta och stötta kvotflyktingar i sin etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Det är inte ovanligt att kvotflyktingar bott hela eller majoriteten av sitt liv i flyktingläger i ett annat land än sitt ursprungsland. Utifrån det ser förvaltningen ingen anledning till att inte bevilja permanenta uppehållstillstånd för kvotflyktingar eftersom de flesta inte har ett land att återvända till.

Förvaltningen ser en mer betydande risk än utredningen att tillfälliga uppehållstillstånd för kvotflyktingar skulle kunna leda till att motverka etablering på arbetsmarknaden. Flyktingar bär ofta på trauman från att ha varit på flykt eller från att ha bott i flyktingläger. Nyanländas (o)hälsa påverkar möjligheten att tillgodogöra sig etableringsinsatser. Ett tillfälligt uppehållstillstånd kan bidra till ytterligare stress och ohälsa eftersom individen inte vet hur stadigvarande tiden i Sverige är. Det kan i sin tur påverka individens möjlighet att tillgodogöra sig etableringsinsatser och riskerar att fördröja inträdet på arbetsmarknaden.

Socialförvaltningen

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 april 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Erfarenheter från stadens tidigare mottagande av nyanlända Forskning visar att de med tillfälliga uppehållstillstånd har lägre psykisk hälsa jämfört med de som har permanenta uppehållstillstånd². Förvaltningen har erfarenhet av etablering för personer som har tillfälliga uppehållstillstånd samt permanenta uppehållstillstånd (KVOT-flyktingar) från flyktingvågen hösten 2015 som tillstyrker Johanssons och Westerlings forskning. Enligt socialförvaltningens Område för nyanlända finns det ingen väsentlig skillnad gällande etablering mellan personer för både personer med tillfälliga uppehållstillstånd och permanenta uppehållstillstånd förutom att den psykiska hälsan är sämre bland personer med tillfälligt uppehållstillstånd.

² Johansson, L. & Westerling, R. Hur mår nyanlända flyktingar med tillfälligt uppehållstillstånd? Socialmedicinsk tidskrift. (2019) S. 13–21

Konsekvenser för de enskilda

Förvaltningen bedömer att utredningens förslag om att minska asylsökandes rättigheter till EU:s miniminivåer samt att ta bort permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper framförallt kommer att påverka de enskilda som berörs av de föreslagna bestämmelserna. Förvaltningen menar att förslagen kan komma att påverka de asylsökandes hälsa och etableringsmöjligheter negativt.

Möjliga kortsiktiga konsekvenser för Stockholms stad

Även om det i utredningen framkom att förslagen inte bedöms påverka kommuner, vill förvaltningen uppmärksamma att viss risk för kortsiktiga kommunala konsekvenser finns. Då utredningen till exempel föreslår att begränsa asylsökandes möjlighet till offentligt biträde och kostnadsfri rådgivning i enlighet med EU:s regler, finns risk att dessa behov kvarstår och att asylsökande vänder sig till andra myndigheter för stöd. Staden står inför en stor omställning inom socialtjänsten på grund av ny socialtjänstlagstiftning, som möjliggör för fler öppna insatser utan individuell behovsprövning.³ Ett möjligt utfall är att arbetsbelastningen på samhällsvägledning på stadens medborgarkontor kan öka, om asylsökandes möjlighet till rådgivning inskränks på annat håll. Om så blir fallet, beror på hur insatser utan individuell behovsprövning villkoras framåt. I dagsläget förekommer inte någon typ av legitimering på stadens medborgarkontor, vilket möjliggör för alla att ta emot stöd oavsett flyktingstatus.

Möjliga långsiktiga konsekvenser för Stockholms stad

Förvaltningen bedömer att förslagen i betänkandet kan medföra att ohälsotalen för asylsökande kan komma att öka, även efter beslut om beviljat tillfälligt uppehållstillstånd. Det medför en eventuellt ökad belastning på socialtjänst och regionen. Det kan även finnas risk att etablering tar längre tid för de som berörs, vilket också påverkar socialtjänstens arbete och resurser i form av ekonomiskt bistånd och personalkostnader. Dock har Sverige låga länstalsnivåer så det faktiska antalet berörda bedöms minska.

Förvaltningen delar utredningens bild av att förslaget kommer att medföra en förändrad syn på Sverige som ett mindre attraktivt asylland. Bilden av Sverige som ett mindre attraktivt asylland skulle även kunna ge upphov till minskat förtroende för befintliga myndigheter för personer som direkt eller indirekt berörs av förslagen.

Konsekvenser för barn

Avskaffade permanenta uppehållstillstånd och ett ökat antal tillfälliga uppehållstillstånd innebär ökad osäkerhet inför framtiden hos de barnfamiljer som

³ Prop. 2024/25:89 En förebyggande socialtjänst – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter

berörs, vilket riskerar att påverka barns hälsa negativt⁴. Förvaltningen bedömer att barnens hälsa riskerar att påverkas både på lång och kort sikt. Även om utredningen beskriver att barnperspektivet beaktas och att barnkonventionen efterföljs efterlyser förvaltningen en fördjupad analys kring hur lagstadgade rättigheter är tänkta att säkerställas långsiktigt för de barn som berörs av förslagen.

⁴ 6 Lind, J., Hansen, C. och Khoury, N. (2023) The impact of temporary residence permits on young refugees abilities to build a life in Sweden, Social sciences 12:143