



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Erik Pilhage

Återkallelse vid fusk och lögner
- Om negativ rättskraft i migrationsrätt och
allmän förvaltningsrätt

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: HT 2020

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRKORTNINGAR	5
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och problemställning	6
1.3 Disposition	7
1.4 Avgränsningar	8
1.5 Metod och material	9
2 NEGATIV RÄTTSKRAFT I ALLMÄN FÖRVALTNINGSRÄTT	11
2.1 Orubblighet och vilseledande uppgifter	14
2.2 Högskoleutredningen	16
2.3 Något om negativ rättskraft och nullitet	17
3 NEGATIV RÄTTSKRAFT OCH VILSELEDANDE UPPGIFTER I MIGRATIONSRÄTTEN	20
3.1 Reglernas bakgrund och vad som gäller idag	20
3.2 Strängare krav efter viss tid (fyraårsregeln)	22
3.3 Betydelsen av anknytning till Sverige	24
3.4 Praxis	25
3.4.1 MIG 2015:3	26
3.4.2 MIG 2008:43	26
3.4.3 UN 473-04 och 474-04	27
3.4.4 MIG 2010:16	28
4 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	29
4.1 Tiden läker alla sår?	29
4.2 Orimlig tillämpning?	30
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	32

Summary

In Swedish administrative law a favourable decision is, as a general principle, immovable (*res judicata*). There are a few exceptions to this general principle, one of which is when an individual has misled a government authority and as a result has been granted a favourable decision the individual was not entitled to.

This essay deals with the question of in which situations Swedish authorities can revoke a favourable decision that has been granted to an individual based on misleading information. The essay first examines the rules on this subject in the Administrative Procedure Act (2017:900) and thereafter the corresponding rules relating to revoking a residence permit found in the Aliens Act (2005:716). The essay aims to describe, compare and to some extent problematize the rules in these two legal areas. To do so, I will be using a legal dogmatic method (also called a traditional jurisprudential method).

The essay shows that there are big discrepancies between the view of *res judicata* in the general administrative law (as regulated in the Administrative Procedure Act) and in migration law (as regulated in the Aliens Act). There is a requirement of exceptional circumstances to revoke a residence permit for a person who has had said permit for more than four years. In court practice, this has been interpreted as meaning that the person must have weak ties to Sweden with regards to, for example, family. There are no corresponding rules of this nature in the Administrative Procedure Act.

The Swedish governmental official report SOU 2019:50 deals with the issue of which favourable decisions a Swedish government authority should have the right to revoke in cases where an individual has been admitted to higher education by presenting misleading information. The report suggests that a favourable decision to be admitted into a university program should

not be revocable after the person has graduated and received his or her diploma. The report is used to show the difficulties relating to regulating the question of res judicata in Swedish administrative law.

The essay concludes that the rules on res judicata in the Swedish Aliens Act, and the rules on res judicata proposed in SOU 2019:50, are more beneficial to the individual than the corresponding rules in the Administrative Procedure Act. This is criticized in the essays final section. In that same section I present a situation in which I believe that the rules on res judicata in the Swedish Aliens Act leads to unwanted application of the law.

Sammanfattning

Ett gynnande svenskt förvaltningsbeslut får som huvudregel inte ändras. Detta brukar kallas att beslutet vinner negativ rättskraft, eller att det är orubbligt. Till denna huvudregel finns ett antal undantag. Ett av undantagen är om den enskilde vilselett myndigheten och därmed fått ett gynnande beslut som denne inte hade rätt till.

Uppsatsen behandlar i vilka situationer svenska myndigheter får återkalla gynnande beslut när en enskild har vilselett myndigheterna. Dels behandlas vad som gäller inom den allmänna förvaltningsrätten som regleras av förvaltningslagen (2017:900), dels reglerna om återkallande av uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716). Uppsatsens syfte är att beskriva, jämföra och till viss del problematisera reglerna i de båda rättsområdena. För att göra detta används en rättsdogmatisk metod.

Uppsatsen visar att det finns stora skillnader mellan regleringarna om negativ rättskraft inom den allmänna förvaltningsrätten och migrationsrätten. För att återkalla ett uppehållstillstånd för en person som haft sådant tillstånd i mer än fyra år krävs synnerliga skäl. I praxis har detta kommit att tolkas som att personen ska ha en svag anknytning till Sverige. Några motsvarande bestämmelser finns inte inom den allmänna förvaltningsrätten.

Utredningen SOU 2019:50 behandlar frågan vilka beslut som ska kunna återkallas om en person fuskat på högskoleprovet och blivit antagen till en högre utbildning. Utredningen föreslår bland annat att det ska införas ett förbud mot att återkalla antagningsbesked efter att examensbevis utfärdats. Utredningen används för att visa de svårigheter som finns med att reglera orubbligheten av ett gynnande beslut i svensk förvaltningsrätt.

Slutsatsen är att specialregleringen i utlänningslagen och den föreslagna regleringen i SOU 2019:50 är mer gynnsam för enskilda. Detta kritiserar i uppsatsens avslutande del. I den delen belyses även en situation då regleringen i utlänningslagen riskerar att leda till olämpliga tillämpningsresultat.

Förkortningar

FL	Förvaltningslag (2017:900)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Höskoleutredningen	SOU 2019:50
JO	Justitieombudsmannen
MIG	Migrationsöverdomstolens rättsfall
MiÖD	Migrationsöverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
Reg.	Regeringen (rättsfall)
RÅ	Regeringsrätten (numera HFD)
SOU	Statens offentliga utredningar
UtlL	Utlänningslag (2005:716)
UN	Utlänningsnämnden
1989 års utlänningslag	Utlänningslag (1989:529)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Som barn får vi lära oss att det inte lönar sig att fuska. När man konfronteras med vuxenlivet är dock en av många insikter man får att det vi lärde oss som barn inte alltid stämmer. Samhället är fullt av fusk – det räcker ofta med att titta på en fotbollsmatch eller att åka kollektivtrafik för att upptäcka det. Inte sällan lönar det sig dessutom.

Att fusk förekommer i alla delar av samhällslivet, så även inom de delar som intresserar jurister, är ingenting nytt. Vad jag tycker är intressant är att undersöka hur juridiken hanterar lögnen och fusk. För många är svaret instinktivt att personen ska bli av med sin orättvist erhållna fördel. Som vi kommer se har lagstiftaren inte tyckt att det är så enkelt.

Mitt personliga intresse för de här frågorna väcktes av att arbeta med återkallanden av uppehållstillstånd på Migrationsverket. Det inkommer ofta tips till myndigheten om att enskilda personer har ljugit då de ansökte om, och beviljades, tillstånd att bo och arbeta i landet. Dessa ärenden är, inte minst på grund av rättsläget, komplicerade. Det var fröet till vad som nu är denna uppsats.

1.2 Syfte och problemställning

Det är en huvudprincip inom alla samhällsområden att den som fått någon förmån eller något bistånd genom att lämna felaktiga uppgifter kan gå miste om förmånen eller kan tvingas betala tillbaka biståndet när de felaktiga uppgifterna uppdagas.¹ Så uttrycker sig regeringen i förarbetena till reglerna om återkallande av uppehållstillstånd. Denna syn på när gynnande

¹ Prop. 1997/98:36, s. 17.

förvaltningsbeslut får återkallas är i överensstämmande med den allmänna förvaltningsrätten.²

Inom migrationsrätten har det dock gjorts betydande avsteg från denna utgångspunkt. Ett uppehållstillstånd får, om personen haft uppehållstillstånd i Sverige i mer än fyra år, bara återkallas om det föreligger synnerliga skäl – även om Migrationsverket kan leda i bevis att tillståndet är beviljat på falska grunder. Oavsett längd på vistelsen måste personens anknytning till Sverige, i form av exempelvis familj och arbete, beaktas. Dessa regler saknar motsvarighet inom den allmänna förvaltningsrätten.

Den här uppsatsen har som avsikt att utforska på vilka sätt och av vilka skäl särregleringen i utlänningslagen om gynnande besluts negativa rättskraft skiljer sig från den allmänna förvaltningsrättens regler på samma område. Fokus ligger på återkallelse av gynnande förvaltningsbeslut när det uppdragas att den gynnade parten lämnat oriktiga uppgifter eller undanhållit relevant information – kort sagt, när den enskilde har vilselett myndigheten.

Ambitionen är att svara på följande frågor: Hur ser reglerna om återkallande av gynnande beslut vid vilseledande uppgifter ut i den allmänna förvaltningsrätten och vid gynnande beslut om uppehållstillstånd inom migrationsrätten? Varför ser de ut på det sättet? Vilka viktiga skillnader kan identifieras? Och slutligen, riskerar utlänningslagens regler att leda till orimliga resultat?

1.3 Disposition

I avsnitt 2 behandlas negativ rättskraft (orubblighet) inom den allmänna förvaltningsrätten. Här behandlas vad negativ rättskraft är och hur det ska förstås inom förvaltningsrätten. Vidare fokuserar avsnittet på orubblighet vid vilseledande uppgifter. Därefter presenteras Högskoleutredningen och de förslag på ändringar av rättskraften på det området som utredningen gör.

² Jfr 37 § 2 st 3 FL.

Slutligen behandlas även frågan om gränsdragning mot nullitet.

I avsnitt 3 behandlas negativ rättskraft inom migrationsrätten, med fokus på återkallande av uppehållstillstånd vid vilseledande uppgifter. Här presenteras reglernas bakgrund och motiveringen till dess utformning och vad som utgör gällande rätt på området, inklusive relevant praxis.

I uppsatsens avslutande avsnitt 4 sammanfattar jag uppsatsens huvuddrag och belyser den i min mening viktigaste skillnaden mellan reglernas utformning, nämligen vilken betydelse det har att det gått viss tid sedan det gynnande beslutet fattades. Jag avslutar med att lyfta ett exempel på när utlänningslagens regler riskerar att leda till, i min mening, orimliga resultat.

1.4 Avgränsningar

Denna uppsats behandlar huvudsakligen frågan om negativ rättskraft vid vilseledande från enskild. Rättskraftsfrågor i andra sammanhang, såsom processrätten, berörs enbart kortfattat för att ge kontext till uppsatsens fokus. Vad gäller migrationsrätten kommer enbart återkallande av uppehållstillstånd att behandlas. Återkallande av andra förmåner, exempelvis flyktingstatusförklaringar, behandlas inte.

Andra avgränsningar som gjorts är att begränsa framställningen till svensk förvaltningsrätt. EU-rättens krav på den svenska förvaltningsrätten kommer inte behandlas. Särskilt principen om berättigade förväntningar hade varit intressant att undersöka.³ Vidare kommer inte praktiskt viktiga aspekter som bevisplacerings- och handläggningsfrågor behandlas. Jag nöjer mig med att konstatera att det är myndigheten som ska bevisa att kraven för att återkalla ett gynnande beslut är uppfyllda.⁴

³ För den intresserade rekommenderas Wenander i Förvaltningsrättslig tidskrift.

⁴ Se till exempel MIG 2007:34.

Slutligen har jag valt att inte behandla flera typer av frågor som ansluter till rättskraftsfrågor, såsom litispens och resning. Utöver utrymmeskäl så har dessa frågor inte enligt mig naturliga beröringspunkter med uppsatsens huvudsyfte.⁵

1.5 Metod och material

För att besvara de uppställda frågorna har jag valt att använda mig av en rättsdogmatisk metod. En sådan metod har som huvudsyfte att rekonstruera rättsregler. Syftet är därmed huvudsakligen att beskriva rätten *de lege lata*, det vill säga rätten så som den är.⁶ Metoden använder traditionella auktoritativa rättskällor, särskilt lagtext, prejudikat, lagförarbeten och doktrin, för att finna svaret på sina frågor.⁷ En rättsdogmatisk analys vill se till innehållet i de nämnda rättskällorna och beskriva vad som är ”gällande rätt”, eller hur en rättsregel ska uppfattas i ett visst konkret sammanhang.⁸ Det är i mötet mellan en konkret situation och en ofta abstrakt utformad rättsregel som rättsdogmatismen får sin särskilda karaktär.⁹

Frågeställningarna i den här uppsatsen syftar inte enbart till att beskriva rätten så som den är, utan att också göra en kritisk analys av rättens utformning. Den rättsdogmatiska metoden hindrar inte ett sådant kritiskt perspektiv.¹⁰ Tanken är att redogörelsen av gällande rätt lägger grunden för en jämförelse mellan reglernas utformning, och belysande av reglernas konsekvenser. Kanske är det därför mer precist att kalla den rättsdogmatiska metoden som används för rättsanalytisk.¹¹ Jag syftar däremot inte till att presentera argument *de lege ferenda*, det vill säga argument för hur rätten bör vara.

⁵ För en grundlig genomgång av dessa frågor rekommenderas Wall, avsnitt 5.

⁶ Kleineman s. 21.

⁷ Kleineman, s. 21.

⁸ Kleineman, s. 26.

⁹ Kleineman, s. 26.

¹⁰ Kleineman, s. 39; jfr även Jareborg, s. 4.

¹¹ Jfr Kleineman, s. 24.

Metoden kan därför i någon mån sammanfattas som Jareborg uttrycker det: att inte sluta ställa frågan ”varför?” förrän man är nöjd, eller inte har tid att hålla på längre.¹² I mitt fall, tyvärr, det sistnämnda.

Vad gäller material har jag valt att fokusera på de traditionella rättskällorna: lagtext, praxis, förarbeten och doktrin. Det finns dock en viss skillnad mellan vilka källor som framkommer i vilka delar av arbetet. Litteraturen som berör rättskraftsfrågor inom den allmänna förvaltningsrätten är rik. I den delen används därför i stor utsträckning doktrin. Särskilt Gustaf Walls doktorsavhandling *Rättskraft och korrektiv*, Ragnemalms *Förvaltningsprocessrättens grunder* och von Essen, Bohlin och Warnling Conradsons *Förvaltningsrättens grunder* har använts. Centrala rättsfall och viktiga statliga utredningar används också i stor utsträckning. Särskilt vill jag nämna Högskoleutredningen.¹³ Utredningens huvudsyfte var att föreslå vad som ska hända med betygs- och antagningsbeslut när det visar sig att en person fått sin plats på utbildningen genom att ha fuskat på högskoleprovet.¹⁴ Utredningen är intressant därför att den visar på de många svåra överväganden som lagstiftaren måste göra när det handlar om att reglera i vilka situationer myndigheter får återkalla gynnande beslut, något som ofta har långtgående konsekvenser för den enskilde.

Inom migrationsrätten förhåller sig källäget annorlunda. Det saknas här litteratur som ingående behandlar frågan om negativ rättskraft. Den enda doktrin som används i det avsnittet är Wikrén och Sandsjös *Utlänningslagen med kommentarer*. Migrationsrätten är ett rättsområde där lagstiftaren varit aktiv. I det avsnittet tar därför motivuttalanden i förarbeten, lagtext och praxis en större roll.

¹² Jareborg, s. 8.

¹³ SOU 2019:50.

¹⁴ SOU 2019:50, s. 25 f.

2 Negativ rättskraft i allmän förvaltningsrätt

Om en enskild får en viss förmån genom beslut från ett förvaltningsorgan – exempelvis ett bidrag eller ett tillstånd – finns det tungt vägande skäl för att myndigheten inte utan vidare kan riva upp beslutet. Särskilt brukar trygghetsskäl sägas tala för sådan orubblighet. En enskild som fått ett gynnande beslut har inte sällan rättat sig efter detta och vidtagit åtgärder i och med beslutet.¹⁵ En person som exempelvis fått ett visst pengabidrag kan ha spenderat dessa pengar, även om det senare visar sig att personen inte hade rätt till bidraget. Ett talande exempel är JO 1990/91, s. 161. En länsbostadsnämnd hade i ärendet först beviljat ett bostadsanpassningsbidrag för en torktumlare och senare på eget initiativ omprövat beslutet och satt ned beloppet. JO kritiserade nämndens hanterande av frågan.

Huvudregeln inom den svenska förvaltningsrätten är att en myndighet inte får ändra ett gynnande beslut i försvårande riktning. I detta ingår att beslutet inte får återkallas.¹⁶ Ett gynnande förvaltningsbeslut brukar på det här sättet sägas vara orubbligt, eller annorlunda uttryckt, vinna negativ rättskraft. Det är i sammanhanget viktigt att förstå att begreppet rättskraft inte förekommer i förvaltningsrättslig lagstiftning utan är ett resultat av doktrin och praxis.¹⁷ Reglerna skiljer sig därför mellan olika delar av förvaltningsrätten, och det har ansetts önskvärt att genom praxis och speciallag reglera frågornas lösning.¹⁸

Det är endast vissa typer av förvaltningsrättsliga beslut som är orubbliga. Det är nämligen beslutets karaktär som avgör huruvida beslutet vinner rättskraft eller inte. En enskild som fått avslag på en ansökan om en viss

¹⁵ SOU 2010:29, s. 560; Ragnemalm, s. 129.

¹⁶ Prop. 2016/17:180, s. 230–231; SOU 2010:29, s. 564–566.

¹⁷ Wall, s. 25; jfr för processrättens del 17 kap. 11 § RB.

¹⁸ Wall, s. 100.

förmån kan ofta på nytt ansöka om samma sak utan att riskera att ärendet avvisas. Två typer av beslut vinner dock negativ rättskraft: gynnande beslut och beslut i flerpartsmål. Skälen att gynnande beslut, såsom beviljandet av tillstånd eller bidrag, vinner rättskraft sägs som sagt särskilt vara trygghetsskäl. Flerpartsmålen å sin sida påminner så starkt om tviste- och brottmål att det förefaller naturligt att göra analogier till den allmänna processrättens regler om rättskraft och res judicata.¹⁹ Som exempel kan nämnas beslut om återkallelse av körkort till följd av brottslig gärning.²⁰ Det finns dock flera exempel inom den speciella förvaltningsrätten där det finns särskilda regler kring rättskraft. Så är exempelvis fallet i socialförsäkringsbalkens 113 kap. 7 § 2 st, som stadgar att omprövning inte får ske av en fråga som avgjorts av domstol. Här gäller alltså att även avslagsbeslut vinner rättskraft. Som huvudregel gäller dock att ett sådant beslut inte vinner negativ rättskraft.²¹

Rättskraft inom förvaltningsrätten har inte heller, som vi redan varit inne på, samma betydelse som inom den allmänna processrätten.²² Rättskraft inom processrätten innebär kortfattat att samma sak inte får vara föremål för prövning på nytt efter att domen vunnit laga kraft.²³ Motsvarande regler finns inom straffrätten.²⁴ Den som blivit stämd för att ha orsakat skada på sin grannes fastighet, eller för att ha misshandlat samma granne, ska kunna känna sig trygg med att rättssystemet endast kommer att befatta sig med frågan vid ett tillfälle. Beslut som vinner negativ rättskraft inom förvaltningsrätten har däremot innebörden att ett beslut som huvudregel inte får ändras.²⁵ Detta kan uttryckas som att ett beslut som vunnit rättskraft inom förvaltningsrätten ställer ett krav på myndigheten att vara passiv.²⁶ Rättskraften inom förvaltningsrätten kan sägas avgöra om en myndighet kan

¹⁹ Ragnemalm, s. 130.

²⁰ Jfr RÅ 1993 ref. 76.

²¹ Wall, s. 120 f.

²² SOU 2010:29, s. 550.

²³ 17 kap. 11 § RB.

²⁴ 30 kap. 9 § RB.

²⁵ SOU 2010:29, s. 550, 560.

²⁶ SOU 2010:29, s. 551.

ersätta ett beslut med ett annat, snarare än om en talan om samma sak ska avvisas.²⁷

Rättskraften är som huvudregel inte, som inom den allmänna processrätten, knuten till att beslutet ska ha vunnit laga kraft.²⁸ Istället kan det uttryckas som att rättskraften inträder då en part blir meddelad om beslutets innebörd.²⁹ Detta sker som huvudregel när beslutet blir expedierat, men även andra tidpunkter kan bli aktuella.³⁰ JO har exempelvis uttalat att ett beslut vinner negativ rättskraft i samma stund som det är möjligt att se i ett datasystemet.³¹ Vad som är avgörande kan beskrivas som att den enskilde har möjlighet att ta del av beslutet. Wall lyfter fram att detta inte torde vara tillräckligt i flerparsmål. Avgörande i sådana fall bör rimligtvis vara att besvärfristen ska ha löpt ut – det vill säga att beslutet vunnit laga kraft.³² Det är för övrigt i överensstämmande med rättegångsbalkens regler på området, vilket som nämnts fungerar som ett rättesnöre i förvaltningsrättsliga flerparsmål.³³

Det som just behandlats brukar benämnas orubblighetsprincipen. Den enskilde som fått ett gynnande beslut ska kunna lita på att beslutet står fast, även om det senare visar sig att myndigheten fattat ett felaktigt beslut. Principen om gynnande besluts orubblighet är dock inte absolut. Det finns tre lagstadgade undantag, då beslut som är gynnande till sin karaktär trots allt kan ändras i försvårande riktning. Dessa återfinns numera i 37 § 2 st FL. Dessa är då det finns ett återkallelseförbehåll (första punkten), om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart (andra punkten) eller om parten lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (tredje punkten). Bestämmelsen fördes in i 2017 års förvaltningslag och är en kodifikation av praxis, och inte menad att ändra rättsläget.³⁴ I sammanhanget kan nämnas att

²⁷ Wall, s. 100.

²⁸ SOU 2010:29, s. 551; jfr 17 kap. 11 § RB.

²⁹ SOU 2010:29, s. 561–562.

³⁰ Jfr prop. 2016/17:180, s. 226.

³¹ JO 2003/04, s. 416.

³² Wall, s. 124.

³³ Jfr 17 kap. 11 § RB.

³⁴ Prop. 2016/17:180, s. 228–234.

det finns visst utrymme att argumentera för att det växt fram ett fjärde undantag i praxis, nämligen i fall av fortlöpande förmåner utan tidsbegränsning.³⁵

2.1 Orubblighet och vilseledande uppgifter

Efter att ha presenterat vad som menas med rättskraft är det nu tid att dyka ner i uppsatsens kärnfråga – nämligen ändring av beslut när en enskild lämnat vilseledande uppgifter. Den aktuella situationen är att en enskild part har antingen lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, alternativt förtigigt omständigheter, som var av betydelse för beslutets utgång (jag använder i den här framställningen termen ”vilseledande” som samlingsterm för detta). Låt oss ta ett exempel. En kvinna som är gravid söker en lärartjänst. Tjänsten är en tillsvidareanställning. Under anställningsförfarandet upplyser inte kvinnan sin framtida arbetsgivare om att hon är gravid och således kommer att tvingas vara frånvarande från arbetet under en tid efter barnets födelse. Kvinnan får tjänsten, men när rektorn informeras om att kvinnan kommer att vara föräldraledig återkallas anställningsbeslutet med hänvisning till att kvinnan inte informerat om sin graviditet under anställningsförfarandet. Finns det grund för återkallelse av anställningsbeslutet i det här fallet?

Exemplet är inte resultatet av min fantasi utan situationen regeringsrätten (nuvarande Högsta Förvaltningsdomstolen) ställdes inför i RÅ 1968 ref. 78 I. Regeringsrätten kom fram till att det inte fanns grund för återkallelse av anställningsförordnandet, av det skälet att kvinnan borde erhållit tjänsten även om hon varit uppriktig med att hon var gravid. Uppgiften saknade alltså betydelse i sammanhanget.

³⁵ Jfr SOU 2010:29, s. 565–566; RÅ 2000 ref. 16; JO 2003/04 s. 324; HFD 2019 ref. 63.

I ett annat fall i samma avgörande, RÅ 1968 ref. 78 II, var det fråga om en närmast identisk situation, med skillnaden att det då rörde sig om en anställning på viss tid. I övrigt var omständigheterna i allt väsentligt lika: det rörde sig även här om en kvinna som inte upplyst sin framtida arbetsgivare om sin graviditet under anställningsförfarandet. Kvinnan skulle behöva vara tjänstledig under hela perioden som anställningen sträckte sig. Regeringsrätten uttalade i detta fall att uppgiften att kvinnan var gravid var av betydelse för beslutets utgång. Det fanns därför grund att återkalla anställningsförordnandet.

Det avgörandet förhållandet är alltså att den omständighet som parten vilselett rörande varit av betydelse för beslutets utgång. Vad som är centralt är om beslutet blivit felaktigt på grund av partens beteende – ledde oärligheten till ett oriktigt beslut?

Återkallelse i dessa situationer ska inte ses som ett straff, och det saknas också betydelse om partens beteende att exempelvis lämna en felaktig uppgift var uppsåtlig. Den enskilde som vilseleder myndigheterna anses inte ha berättigade förväntningar att beslutet ska stå sig. Om myndigheten däremot insett att uppgiften var felaktig, eller om uppgiften saknade betydelse för utgången, saknas grund för återkallelse.³⁶ Detsamma gäller om den sökande förtigit irrelevanta omständigheter, oavsett om denne insåg att omständigheterna var av relevans eller inte.³⁷ Slutligen kan konstateras att det saknas regler om att återkallelse inte kan ske även om lång tid gått sedan beslutet fattades, eller att vissa viktiga aspekter såsom hur mycket ett återkallande påverka den enskilde.³⁸

³⁶ Prop. 2016/17:180, s. 233–234.

³⁷ Bohlin & Warnling Conradson & von Essen, s. 193.

³⁸ Jfr SOU 2019:50, s. 81, 111.

2.2 Högskoleutredningen

Högskoleutredningen behandlar frågan vad som ska hända med betygs- och antagningsbeslut som fattats för en person som vilselett myndigheten vid antagningen till utbildningen. Situationen är att en person fuskat på högskoleprovet, blivit antagen till en utbildning och där fått betyg. Eventuellt har personen även fått en examen, och i förekommande fall yrkeslegitimation baserad på sin examen. Situationen regleras av förvaltningslagen, och är därför ett bra exempel på hur reglerna tillämpas i praktiken.

Utredningen kommer sammanfattningsvis fram till att det står klart att högskolorna idag har möjlighet att återkalla antagningsbeslutet till en utbildning om det framkommer att personen vilselett om sina meriter, med stöd av 37 § 2 st 3 FL.³⁹ Rättsläget i fråga om betygsbeslut kan återkallas på samma grund är dock oklart, och övervägande skäl bedöms tala för att det inte är möjligt att göra det.⁴⁰ Problemet är att det inte är tydligt om det finns ett tillräckligt samband mellan antagningsbeslutet och betygsbeslutet. Personen har trots allt, argumenteras det, klarat examinationen.

Syftet med att presentera denna utredning är att visa på ett exempel på de svårigheter som uppkommer när frågan om gynnande besluts orubblighet ska regleras. Den centrala frågeställningen som utredningen ställs inför är nämligen denna: vilket/vilka beslut ska återkallas när personen vilseledde ett universitet eller en högskola vid antagningen?⁴¹ Annorlunda uttryckt – hur bör den negativa rättskraften (orubbligheten) utformas i den här situationen?

Utredningen väger olika intressen för och emot att gynnande antagnings- och betygsbeslut ska kunna återkallas i den uppkomna situationen.

Exempelvis lyfts argument som att återkallelse är rättvist, en proportionerlig

³⁹ SOU 2019:50, s. 42; ÖNH:s beslut 2011-05-13, reg. nr. 33-249-11.

⁴⁰ SOU 2019:50, s. 106.

⁴¹ Jfr SOU 2019:50, s. 97–98.

följd, samhällsekonomiskt motiverat och har en avskräckande effekt.⁴² Som argument mot att betygsbeslut ska kunna återkallas lyfts bland annat fram att det kan vara anses vara oproportionerlig följd, att det innebär en samhällsekonomisk förlust och att fusket vid antagningen inte säger något om personens moraliska hållning senare i livet.⁴³

Utredningen landar i ett förslag om att återkallelse av antagningsbeslut inte ska få ske efter att ett examensintyg utfärdats – det vill säga en försvagning av de nu gällande möjligheterna att återkalla sådana beslut med stöd av 37 § 3 FL. Utredningen gör även bedömningen att det inte bör införas möjligheter för universitet och högskolor att återkalla betygsbeslut.⁴⁴ Sammanfattningsvis skulle således orubblighetsprincipen stärkas på det här området om utredningens förslag blir verklighet.

2.3 Något om negativ rättskraft och nullitet

Det uppstår i sällsynta fall myndighetsbeslut som är så pass felaktiga att de ska betraktas som icke-existerande. Det talas i sådana fall om nulliteter, och sådana beslut saknar rättslig betydelse. Det innebär att beslutet varken vinner rättskraft eller kan verkställas. Det får också följderna att besluten inte kan angripas. I praktiken används dock resningsinstitutet tidvis för att komma åt nulliteter.⁴⁵

Frågan om vad som utgör en nullitet inom förvaltningsrätten är material nog för en egen uppsats.⁴⁶ Men den nyfikne läsaren kanske ställer sig frågan om inte ett beslut som är baserat på lögner från en enskild skulle kunna utgöra en nullitet. Gränsdragningen mellan negativ rättskraft och nullitet kan sägas

⁴² SOU 2019:50, avsnitt 5.1.

⁴³ SOU 2019:50, avsnitt 5.2.

⁴⁴ SOU 2019:50, s. 97–104.

⁴⁵ Bohlin & Warnling Conradson & von Essen, s. 318–319.

⁴⁶ För den intresserade rekommenderas Wenander i Ugyldighet i förvaltningsrätten.

vara hårfin.⁴⁷ Om en person till exempel ljuger om sin identitet i syfte att få uppehållstillstånd, kan man verkligen ens peka på vem som då beviljats uppehållstid? Syftet med detta avsnitt är att stilla den nyfiknes törst med ett enkelt svar: nej, vilseledande uppgifter leder inte till att beslutet ska betraktas som en nullitet.

För att ett beslut ska kunna betraktas som en nullitet krävs att det rör sig om kvalificerade felaktigheter.⁴⁸ Exempel ur praxis är en byggnadsnämnd som meddelat ett tidsbegränsat bygglov utan stöd i lag.⁴⁹ Ett annat är en skolstyrelse som gick utöver sina befogenheter då de avskedade en lektor. Båda besluten saknade enligt HFD ”laga verkan”.⁵⁰

Prejudikat om nullitet är sällsynta. Intressant nog har just migrationsrätten vid ett par tillfällen representerats i praxis. I RÅ 1948 ref. 30 ansågs inte felaktiga uppgifter vid ansökan (och sedermera beviljande) av svenskt medborgarskap utgöra en nullitet. I NJA 2017 s. 189 resonerade HD kring frågan om vilseledande vid ansökan om uppehållstillstånd innebar att beslutet att bevilja uppehållstillstånd var en nullitet. Bakgrunden var i korthet följande. En man stod åtalad för människosmuggling då han anklagades ha främjat att personer kom till Sverige och med hjälp av felaktiga uppgifter beviljades uppehålls- och arbetstillstånd. Vid prövningen i HD yrkade Riksåklagaren att besluten från Migrationsverket skulle vara att anse som nulliteter mot bakgrund av att de beviljats på grundval av felaktiga uppgifter.

HD ansåg att när det prövas huruvida ett beslut utgör en nullitet så måste hänsyn tas till beslutets innebörd. När det kommer till gynnande beslut finns det av rättssäkerhetsskäl anledning att vara särskilt restriktiv med att förta ett beslut dess rättsliga verkan. Beslut om uppehållstillstånd är ett sådant gynnande beslut där restriktivitet måste tillämpas. Det faktum att det finns

⁴⁷ Wall, s. 128.

⁴⁸ Bohlin & Warnling Conradson & von Essen, s. 318.

⁴⁹ RÅ 1984 2:14.

⁵⁰ RÅ 1970 ref. 33.

regler om återkallelse av tillstånden i den aktuella situationen, nämligen då de beviljats på grund av felaktiga uppgifter, minskar ytterligare utrymmet att betrakta besluten som en nullitet. HD tar dock inte ställning till om besluten i förvaltningsrättslig mening är en nullitet.⁵¹

Även om HD inte tar uttrycklig ställning i frågan så får slutsatsen vara att uppehållstillstånd beviljade på falska grunder hänförliga till den enskilde inte utgör nulliteter. Det huvudsakliga sättet att från statens sida angripa sådana gynnande beslut är således att återkalla det.

⁵¹ NJA 2017 s. 189, p. 13–15. Målet i HD handlade i huvudsak om legalitetsprincipen inom straffrätten.

3 Negativ rättskraft och vilseledande uppgifter i migrationsrätten

Som en allmän princip inom förvaltningsrätten gäller att reglerna i förvaltningslagen är subsidiära i förhållande till speciallag.⁵² Reglerna om negativ rättskraft vad gäller gynnande beslut om uppehållstillstånd har specialreglerats i utlänningslagen. Ett uppehållstillstånd får återkallas om det, efter att tillståndet har beviljats, framkommer att den sökande medvetet lämnade felaktiga uppgifter eller medvetet förteget omständigheter i sin ansökan. Uppgifterna måste ha varit av betydelse för att tillståndet beviljades. Detta framgår av 7 kap. 1 § utlänningslagen. Det kan exempelvis röra sig om en person som i sin asylansökan uppgett en felaktig identitet och att den rätta identiteten senare kommer fram.⁵³

3.1 Reglernas bakgrund och vad som gäller idag

Regeln i 7 kap. 1 § UtL trädde i kraft år 1998 i samband med det arbete som då genomfördes för att omarbete reglerna om återkallande av uppehållstillstånd.⁵⁴ Historiskt sett har dessa regler behandlats på två olika sätt. Det som gällt under längst tid, och som är gällande även idag, är att lagstiftaren valt en fakultativ regel som behandlar alla typer av oriktiga uppgifter.

⁵² 4 § FL.

⁵³ Jfr UN 473–04 och UN 474–04.

⁵⁴ Prop. 1997/98:36.

Vid sitt ikraftträdande behandlade 1989 års utlänningslag dock situationen att en utlänning lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet separat från övriga felaktiga uppgifter. Den då gällande ordning stadgade att uppehållstillstånd skulle återkallas om det framkom att utlänningen lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet.⁵⁵ Kort bör nämnas, för att öka förståelsen, att identitet är en fullkomligt central del av migrationsrätten. För asylsökande gäller att identitet avgör varemot ens uppgivna skyddsbehov provas.⁵⁶ För personer med släktingar i Sverige är av naturliga skäl identitetsfrågan både gällande dem själva och personen som bor i Sverige helt avgörande för att utröna om det föreligger rätt till uppehållstillstånd.⁵⁷

Regeln var tvingande, så länge uppgiften om identitet haft betydelse för beviljandet av tillståndet. Syftet var att från lagstiftarens sida tydligt markera hur allvarligt man bör se på det då tilltagande bruket att asylsökanden gjorde sig av med identitetshandlingar.⁵⁸ Lämnandet av andra oriktiga uppgifter reglerades separat i en fakultativ regel, dåvarande 2 kap. 10 § 1989 års utlänningslag, enligt vilken uppehållstillstånd kunde återkallas om utlänningen lämnat felaktiga uppgifter om någon annan omständighet än sin identitet.⁵⁹

I 1998 års lagändring ändrades detta och vi fick den nu gällande ordningen. Regeln i 7 kap. 1 § 1 st utlänningslagen är fakultativ, och lämnandet av alla typer av oriktiga uppgifter ska behandlas på samma sätt – alltså oavsett om det rör identiteten eller någon annan omständighet. Det kan uttryckas som att graden av vilseledande inte ska tillmätas någon betydelse.⁶⁰ I nämnda lagändring fördes även en regel in om att utlänningens anknytning till Sverige ska beaktas vid återkallande av uppehållstillstånd.⁶¹ Denna regel hittar vi numera i 7 kap. 4 § UtIL.⁶²

⁵⁵ 2 kap. 9 § 1989 års utlänningslag i dess ursprungliga lydelse.

⁵⁶ 4 kap. 1-2a §§ UtIL.

⁵⁷ 5 kap. 3-3a §§ UtIL.

⁵⁸ Prop. 1988/89:86, s. 152.

⁵⁹ Wikrén & Sandesjö, s. 426.

⁶⁰ Prop. 1997/98:36, s. 24–25; MIG 2015:3.

⁶¹ Prop. 1997/98:36, s. 15–22.

⁶² Prop. 2004/05:170, s. 204.

Några andra grundläggande krav för att Migrationsverket ska kunna fatta ett återkallandebeslut är att uppgifterna inte var tillgängliga för myndigheten vid beslutstillfället. Om de varit det så ska återkallelse inte ske.⁶³ Vidare är personens ovetskap om att uppgifterna var av betydelse för uppehållstillståndet inte relevant.⁶⁴ Uppgiften måste dock, till skillnad från inom den allmänna förvaltningsrätten, ha lämnats medvetet. Sammanfattningsvis kan sägas att 7 kap. 1 § 1 st utlänningslagen i stort sett är en spegelbild av regleringen i 37 § 2 st 3 FL.

3.2 Strängare krav efter viss tid (fyraårsregeln)

Av 7 kap. 1 § 3 st UtL framgår att om en person, som har lämnat oriktiga uppgifter enligt 1 st samma paragraf, vistats i Sverige med uppehållstillstånd i minst fyra år så får uppehållstillståndet endast återkallas om det föreligger synnerliga skäl (den så kallade fyraårsregeln). Fyraårsregeln tillkom vid lagändringen 1998.⁶⁵ Tiden räknas från det att tillståndet beviljades till dess att frågan avgjorts i första instans.

Bestämmelsen är, tillsammans med betydelsen av anknytning till Sverige enligt 7 kap. 4 § utlänningslagen (som behandlas senare) och kravet på medvetenhet enligt 7 kap. 1 § 1 st UtL, den särreglering om besluts orubblighet vid vilseledande uppgifter som finns inom migrationsrätten. Regeringen vägde i förarbetena principen att vilseledande från den enskildes sida bör leda till att gynnande beslut återkallas mot humanitära krav på att en person som stadgat sig i Sverige ska ha rätt att känna trygghet och inte oroas över att plötsligt slitas ur sin tillvaro.⁶⁶ I propositionen dras paralleller till de regler som gällde vid utvisning på grund av brott i 1989 års

⁶³ Reg. 1986-10-31 U 5762/85; Wikrén & Sandesjö, s. 428.

⁶⁴ UN 98-93; prop. 1988/89:86, s. 64.

⁶⁵ Prop. 1997/98:36, s. 24.

⁶⁶ Prop. 1997/98:36, s. 1, 24-25.

utlänningslag. I de reglerna fanns ett liknande krav på synnerliga skäl om en utlännings som begått brott vistats i Sverige med uppehållstillstånd i mer än fyra år.⁶⁷ Enligt regeringen hade denna bestämmelse den fördelen att den gav ett relativt starkt skydd åt personer som getts uppehållstillstånd i Sverige. Det var enligt regeringens mening viktigt att även vad gäller återkallelse av uppehållstillstånd på grund av vilseledande ha en regel som säkerställde att utläningen efter viss tid kunde känna sig säker på sin tillvaro i Sverige, oavsett varför frågan om återkallande av personens uppehållstillstånd aktualiserats.⁶⁸ Detta motiverades med att ett återkallat uppehållstillstånd kan få mer långtgående konsekvenser för den enskilde än inom de allra flesta andra områden.⁶⁹

Vissa av remissinstanserna hade uttalat åsikten att det borde finnas en absolut tidsgräns då uppehållstillstånd inte längre kan återkallas. Regeringen anförde till stöd för att inte införa en sådan regel att det trots allt kan finnas undantagssituationer då en person, trots lång vistelse i Sverige, bör få sitt uppehållstillstånd återkallat. Som exempel på en sådan situation uttalas att en utlännings suttit fängslad under stor del av sin vistelse i Sverige. Tanken är att en person i denna situation inte kan anses ha fått någon närmare anknytning till Sverige. Även andra situationer då personen kan tänkas ha fått svag anknytning till Sverige, exempelvis genom att ha uppehållstillstånd i ett annat land, uttalas kunna innebära att synnerliga skäl föreligger. Graden av vilseledande vid lämnandet av de oriktiga uppgifterna ska dock inte tillmätas någon betydelse.⁷⁰

Utlänningsnämnden (UN) framförde åsikten, i egenskap av remissinstans, att reglernas utformning skulle komma att innebära att mycket få uppehållstillstånd framöver skulle komma att återkallas. Särskilt lyfts fram att det är mycket vanligt med anknytning till Sverige i form av äktenskap,

⁶⁷ Prop. 1997/98:36, s. 24–25; 4 kap. 10 § 1989 års utlänningslag.

⁶⁸ Prop. 1997/98:36, s. 24–25.

⁶⁹ Prop. 1997/98:36, s. 17.

⁷⁰ Prop. 1997/98:36, s. 24–25; MIG 2015:3.

släkt och barn.⁷¹ UN ansåg även att möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd efter preklusionstiden (fyraårsregeln) blev för inskränkta i och med förslaget. Nämnden ansåg att exempelvis brottslighet och graden av vilseledande bör kunna beaktas.⁷² Regeringen besvarade nämndens invändningar med att det är ofrånkomligt att omständigheten att en utlänning har anknytning i form av familj tillmäts stark betydelse.⁷³

3.3 Betydelsen av anknytning till Sverige

I lagändringen år 1998 tillkom förutom den behandlade preklusionsregeln även regeln som nu återfinns i 7 kap. 4 § utlänningslagen, som stadgar vad som särskilt ska beaktas då frågan om återkallelse av uppehållstillstånd aktualiseras.⁷⁴ Enligt paragrafen ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till det svenska samhället och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas. Särskilt ska utlänningens levnadsomständigheter, om utlänningen har barn i Sverige, utlänningens övriga familjeförhållanden och hur länge utlänningen vistats i Sverige beaktas. Anknytningen till Sverige ska beaktas oavsett om personen vistats i landet med uppehållstillstånd i mer än fyra år eller inte.⁷⁵

I förarbetena till regeln uttalade regeringen att med rekvisitet levnadsomständigheter ska exempelvis beaktas om utlänningen lärt sig svenska, hur dennes bostads- och arbetsförhållanden ser ut samt dennes sociala anpassning.⁷⁶ Om utlänningen har barn i Sverige är det ett starkt vägande skäl mot att återkalla personens tillstånd. Detta framgår dels av 7 kap. 4 § 2 st 2 UtIL, som även stadgar att barnets behov av kontakt med sin förälder, hur kontakten varit, och hur den skulle påverkas om uppehållstillståndet återkallades ska beaktas. Det framgår dels mer indirekt av portalparagrafen 1 kap. 10 § UtIL som stadgar att i fall som rör ett barn

⁷¹ Prop. 1997/98:36, s. 16.

⁷² Prop. 1997/98:36, s. 24.

⁷³ Prop. 1997/98:36, s. 19.

⁷⁴ Prop. 1997/98:36, s. 1.

⁷⁵ MIG 2015:3.

⁷⁶ Prop. 1997/98:36, s. 20.

ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Paragrafen bör enligt utlänningslagens förarbeten ges stor betydelse vid bedömningen i återkallelsefall där barn berörs.⁷⁷ I förarbetena till 1998 års lagändring uttrycks det som att bedömningen bör bli något mildare i fall där barn är inblandade. Hänsyn ska även tas till om den felaktiga uppgiften lämnats av ett barn.⁷⁸

Även övriga familjeförhållanden är av relevans, exempelvis om utlänningen har syskon i Sverige. Särskilt starkt väger en sådan anknytning om släktingarna i Sverige är medborgare här eller vistats i Sverige länge. Vidare uttalas att anknytning i form av exempelvis släkt i Sverige ska vägas mot liknande anknytning i hemlandet.⁷⁹ Hur länge utlänningen vistats i Sverige har särskild betydelse om det skett då utlänningen var ung. Om vistelsen varit i ett senare skede i livet, antas den inte ha samma betydelse.⁸⁰

Bedömningen av utlänningen anknytning till Sverige ska vara sammantagen, och det har inte varit lagstiftarens syfte att komma med en uttömmande lista på vad som ska beaktas vid bedömningen.⁸¹ Det är upp till Migrationsverket och migrationsdomstolarna att slutligen avgöra vad som ska beaktas i det enskilda fallet.

3.4 Praxis

Reglerna i 7 kap. 1 och 4 §§ UtIL är nära sammankopplade, vilket också reflekteras i praxis. Eftersom Migrationsöverdomstolen inrättades först 2006⁸², åtta år efter att reglerna tillkom, så består praxis även av avgöranden från den tidigare överinstansen i migrationsmål UN.⁸³

⁷⁷ Prop. 2004/05:170, s. 205.

⁷⁸ Prop. 1997/98:36, s. 18.

⁷⁹ Prop. 1997/98:36, s. 19.

⁸⁰ Prop. 1997/98:36, s. 21.

⁸¹ Prop. 1997/98:36, s. 22–23.

⁸² Prop. 2004/05:170.

⁸³ Wikrén & Sandesjö, s. 732–733.

Meningen med det här avsnittet är att läsaren ska få en idé om vilka konkreta situationer som uppkommer i migrationsrättsliga mål och hur dessa har lösts, med hjälp av de regler vi gått igenom. Vad är det i praktiken som avgör om ett beslut om uppehållstillstånd återkallas eller inte?

3.4.1 MIG 2015:3

Målet gällde en somalisk man som hade beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till vad han påstått var hans fru, något som senare visade sig inte stämma. Mannen hade vistats i Sverige med uppehållstillstånd i mer än fyra år. Det bedömdes föreligga synnerliga skäl både vid prövningen hos Migrationsverket och migrationsdomstolen.

MiÖD ansåg att det vid tiden för deras avgörande inte längre förelåg synnerliga skäl, beaktat att mannen då fått en anställning, att hans yngsta dotter beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande och att hans son fortfarande hade ett pågående ärende hos Migrationsverket. Avgörandet förtydligar att det är de vid prövotillfället rådande omständigheterna som är relevanta. MiÖD uttalar även att uttrycket ”synnerliga skäl” inte tar sikte på andra omständigheter än de som ska beaktas enligt 7 kap. 4 § UtIL, som ska beaktas både i fall då personen vistats i mer än fyra år i Sverige och fall då personen inte har det.

3.4.2 MIG 2008:43

Målet gällde en man som beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin sambo. Det visade sig emellertid att mannen förtigt och lämnat oriktiga uppgifter rörande relevanta omständigheter för sin ansökan, framförallt att han hade fått en dotter i sitt hemland Bosnien-Hercegovina som var född fem månader efter att han beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Mannen hade vid tiden för Migrationsverkets beslut vistats i Sverige i mer än fyra år. Enligt migrationsdomstolens bedömning, som Migrationsöverdomstolen anslöt sig till, tydde mannens återkommande resor till hemlandet på en fortsatt stark anknytning dit.

Avgörandet uttalade ett antal saker av intresse. Mannen ifråga hade vid upprepade tillfällen rest till sitt hemland och hade under den perioden 2002–2006 vistats tio månader i hemlandet. Frågan var om detta skulle räknas som avbrott i vistelsen i Sverige, och därmed avräknas från den tid mannen kunde tillgodoräkna sig som vistelse i Sverige. Tiden är av relevans både för prövningen om mannen vistats i Sverige i fyra år och det därmed krävs synnerliga skäl och dessutom för mannens anknytning till Sverige.⁸⁴

Avgörandet uttalar att ett flertal kortare semesterresor, som det var frågan om i detta fall, inte utan vidare kan anses som avbrott i vistelsen. Däremot ansåg domstolarna att de upprepade resorna till hemlandet tydde på en fortsatt stark anknytning dit. Mannens anknytning till Sverige i form av en bror som var svensk medborgare, en fast anställning sen ungefär ett år tillbaka vid tiden för Migrationsöverdomstolens avgörande och att mannen talade flytande svenska, bedömdes som svag. Synnerliga skäl ansågs därmed föreligga för att återkalla mannens uppehållstillstånd.

3.4.3 UN 473-04 och 474-04

Målen rörde två bröder som beviljats uppehållstillstånd som irakiska medborgare. Det framkom senare att de båda i sanna verket var jordanier. Bröderna hade vistats i Sverige i mer än fyra år med uppehållstillstånd och det krävdes därför synnerliga skäl för att återkalla tillstånden. Avgörandet är av särskilt intresse då det är det enda överinstansavgörandet som berör frågan om oriktiga uppgifter om identitet. UN bedömde att de båda bröderna hade en starkare anknytning till Jordanien än till Sverige eftersom de båda hade fruar och barn där. Angående betydelsen av att de lämnat oriktiga identitetsuppgifter gjorde UN följande bedömning och överväganden. UN lutar sig på ett förarbetsuttalande där det framgår att om en person har uppehållstillstånd i ett annat land och verkställighet (d.v.s. utvisning) kan ske dit, så kan detta utgöra synnerliga skäl.⁸⁵ Eftersom bröderna var

⁸⁴ Jfr 7 kap. 1 § 3 st och 7 kap. 4 § 2 st 4 utlänningslagen.

⁸⁵ Prop. 1997/98:36, s. 25.

medborgare i Jordanien och kunde utvisas dit, samt bedömdes ha en starkare anknytning till Jordanien än Sverige, så återkallades deras uppehållstillstånd.

3.4.4 MIG 2010:16

Målet gällde två turkiska syskon som beviljades uppehållstillstånd på grund av deras anknytning till sin i Sverige boende pappa. Det visade sig dock senare att pappan hade emigrerat till Norge redan innan barnen anlät till Sverige. Barnen hade bara bott i Sverige ett kort tag då frågan om återkallande aktualiserades, och det krävdes därför inte synnerliga skäl för att fatta ett återkallelsebeslut. Av intresse uttalade MiÖD att även om ordalydelsen i 7 kap. 1 § UtL ger för handen att det är personen som lämnat uppgiften vars uppehållstillstånd kan återkallas (i detta fall pappan) så förhindrar inte detta att oriktiga uppgifter lämnade av en anknytningsperson kan leda till återkallelse av någon annans tillstånd. I det här fallet kommer MiÖD fram till att barnens uppehållstillstånd kan återkallas på grund av att deras pappa lämnat felaktiga uppgifter, efter att även ha bedömt barnens anknytning till Sverige enligt 7 kap. 4 § UtL som svag.

4 Sammanfattande slutsatser

De tidigare avsnitten har i huvudsak syftat till att beskriva hur negativ rättskraft fungerar inom olika delar av den svenska förvaltningsrätten. I det här avsnittet vill jag sammanfatta uppsatsens huvuddrag och särskilt belysa den i min mening största skillnaden mellan de behandlade rättsområdena, nämligen vad det har för betydelse att det gått viss tid sedan det gynnande beslutet fattades. Jag vill även presentera en situation där jag tycker att den valda regleringen på migrationsrättens område leder till ett orimligt resultat.

4.1 Tiden läker alla sår?

En central skillnad mellan regleringarna i förvaltningslagen och i utlänningslagen är frågan om eventuell preskription eller preklusion – alltså idén om att efter att viss tid förlöpt det på ett eller annat sätt ska bli svårare, eller rentav omöjligt, att återkalla vissa gynnande beslut.

Inom migrationsrätten har regler om preklusion en särskild ställning. Enligt 7 kap. 1 § 3 st utlänningslagen krävs synnerliga skäl för att återkalla uppehållstillstånd som personen haft i mer än fyra år. Därtill ska personens anknytning till Sverige, i form av exempelvis familj och arbete, alltid särskilt beaktas, enligt 7 kap. 4 § samma lag. Enligt praxis, särskilt MIG 2015:3, är anknytningen till Sverige helt avgörande för om det föreligger synnerliga skäl. Detta innebär att ett uppehållstillstånd som en person haft i mer än fyra år endast i undantagsfall kan återkallas.

Inom den allmänna förvaltningsrätten finns inga regler av liknande innebörd. Det saknas helt och hållet regler om tidsgränser för när ett gynnande beslut får återkallas. Det saknas även regler om att vissa aspekter särskilt ska beaktas, likt reglerna om anknytning i utlänningslagen. Högskoleprovsutredningen förslag innebär att antagningsbesked till universitet eller högskola inte ska kunna återkallas när ett examensbevis

utfärdats. Högscoleutredningen lyfter fram att det är ”skäligt” att det finns en borte gräns för när ett gynnande beslut om antagning kan återkallas om studenten klarat utbildningen.⁸⁶ Betygsbeslut ska enligt samma förslag aldrig kunna återkallas.

Ett huvudsakligt argument för gynnande besluts orubblighet är trygghetsskäl. Lagstiftaren har uttryckt att sådana trygghetsskäl gör sig gällande när fråga om återkallande av uppehållstillstånd aktualiseras, även om personen vilselett Migrationsverket. Personen ska enligt lagstiftaren efter en viss tid kunna känna trygghet över sin vistelse i landet. Den ståndpunkten kan på goda grunder kritiseras. Uttalandet verkar gå tvärtemot de syften som ligger bakom förvaltningslagens regler, nämligen att en person som vilselett myndigheterna inte förtjänar att känna trygghet över att det gynnande beslutet består.

Högscoleutredningens slutsats att det är skäligt att en person som blivit antagen till en utbildning på grundval av förfalskade meriter efter en viss tid ska kunna känna trygghet över att antagningsbeslutet inte kommer att återkallas kan även det kritiseras. Konsekvensen, om förslaget blir verkligt, blir att fuskaren är immun mot förvaltningsrättsliga konsekvenser efter att denne tagit examen (normalt sett tre–fem år efter antagningsbeslutet). Den slutsatsen landar långt ifrån utredningens utgångspunkt att fusk inte ska löna sig.⁸⁷

4.2 Orimlig tillämpning?

Orubbligheten inom migrationsrätten är i jämförelse med de regler som gäller inom den allmänna förvaltningsrätten mer gynnsamma för den enskilde. Av förarbeten och praxis framgår att det är personens anknytning till Sverige som är avgörande för om det föreligger synnerliga skäl. Graden av vilseledande ska inte beaktas. I förarbetena talas det huvudsakligen om

⁸⁶ SOU 2019:50, s. 111.

⁸⁷ Jfr SOU 2019:50, s. 97.

att vilseledande kring ens identitet ska behandlas likadant som kring andra omständigheter. Förarbetsuttalandet är tydligt med att oavsett vilken oriktig uppgift som lämnats, så ska frågan om återkallelse behandlas likadant. Detta riskerar att leda till, i min mening, orimliga tillämpningssituationer. Jag lämnar läsaren med ett exempel på vad jag menar med detta.

Den handlar om situationen att en person vilselett kring att denne gjort sig skyldig till sådana brott som innebär att personen skulle ha vägrats uppehållstillstånd (så kallade uteslutandegrunder) om omständigheterna varit kända vid beslutstillfället.⁸⁸ Det handlar då om synnerligen grova brott som krigsförbrytelser och jämförbara handlingar. Exempel ur praxis är en fångvakt vid ett fängelse där det skedde tortyr.⁸⁹ Det saknas andra tillämpliga regler som ger stöd för att återkalla uppehållstillstånd i den här situationen.

Till skillnad från frågan om identitet är denna fråga inte någonting som diskuteras i reglernas förarbeten. Det saknas praxis om detta kan utgöra synnerliga skäl. Det torde dock, med beaktande av MIG 2015:3 och förarbetsuttalandet att graden av vilseledande inte får beaktas, vara så att inte heller denne typ av allvarligt vilseledande inte får tas in i bedömningen om det föreligger synnerliga skäl. Det framstår här, i min mening, som orimligt att personens vilseledande inte kan angripas om inte personen har en svag anknytning till Sverige – en omständighet som i min mening i den aktuella situationen är av sekundär betydelse. Detta är tyvärr ingenting som behandlas i den så kallade Migrationskommitténs utredning som presenterades i september 2020.⁹⁰ Allting talar därför för att rådande ordning kommer att kvarstå under överskådlig framtid.

⁸⁸ Se 4 kap. 4 b-c §§ utlänningslagen och 5 kap. 1 § 2 st samma lag.

⁸⁹ MIG 2019:9.

⁹⁰ SOU 2020:54.

Käll- och litteraturförteckning

KÄLLOR

Offentligt tryck

Prop. 1988/89:86 med förslag till utlänningslag m. m.

Prop. 1997/98:36 Återkallelse av uppehållstillstånd

Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och
Medborgarskapsärenden

SOU 2010:29 En ny förvaltningslag

Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny
förvaltningslag

SOU 2019:50 Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen?

SOU 2020:54 En långsiktigt hållbar migrationspolitik

Rättsfall m.m.

RÅ 1948 ref. 30

RÅ 1968 ref. 78

RÅ 1970 ref. 33

RÅ 1984 2:14

Reg. 1986-10-31 U 5762/85

JO:s ämbetsberättelse 1990/91

RÅ 1993 ref. 76

UN 98–93

RÅ 2000 ref. 16

JO:s ämbetsberättelse 2003/04

UN 473–04

UN 474–04

MIG 2007:34

MIG 2008:43

MIG 2010:16

ÖNH:s beslut 2011-05-13, reg. nr. 33-249-11

MIG 2015:3

NJA 2017 s. 189

HFD 2019 ref. 63

MIG 2019:9

LITTERATUR

Bohlin, Alf & Warnling Conradson, Wiweka & von Essen, Ulrik (2018), *Förvaltningsrättens grunder*, 3 uppl., Norstedts Juridik.

Jareborg, Nils (2004), 'Rättsdogmatik som vetenskap', *Svensk juristtidning*.

Kleineman, Jan (2013), 'Rättsdogmatisk metod', i: Korling & Zamboni (red.), *Juridisk metodlära*, 1 uppl., Studentlitteratur.

Ragnemalm, Hans (2014), *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10 uppl., Jure Förlag.

Wall, Gustaf (2014), *Rättskraft och korrektiv, En förvaltningsrättslig studie*, Uppsala universitet.

Wenander, Henrik (2017), 'Skydd för berättigade förväntningar i svensk förvaltningsrätt? – Negativ rättskraft, EU-rätt och styrningen av förvaltningen', *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (4).

Wenander, Henrik (2019), 'Olagligt, olämpligt, ogiltigt: Förutsättningar för prövning av nulliteter i svensk förvaltningsrätt'. I H. N. Tøssebro (Red.), *Ugyldighet i förvaltningsretten*, Universitetsforlaget.

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan (2017), *Utlänningslagen med kommentarer*, 11 uppl., Wolters Kluwer.