



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Hanne Östergren

## Ett permanent beslut?

Om förhållandet mellan principen om gynnande besluts negativa rättskraft  
och möjligheten att återkalla beviljade permanenta uppehållstillstånd.

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Martina Axmin

Termin: VT2023

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SUMMARY .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>SAMMANFATTNING .....</b>                                       | <b>6</b>  |
| <b>FÖRORD .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>FÖRKORTNINGAR .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1 INLEDNING .....</b>  | <b>10</b> |
| <b>1.1 Bakgrund .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>1.2 Syfte och frågeställningar .....</b>                       | <b>11</b> |
| <b>1.3 Metod och material.....</b>                                | <b>12</b> |
| 1.3.1 Rättsdogmatisk metod .....                                  | 12        |
| 1.3.2 Material .....  | 13        |
| <b>1.4 Avgränsning .....</b>                                      | <b>15</b> |
| <b>1.5 Forskningsläge .....</b>                                   | <b>16</b> |
| <b>1.6 Disposition .....</b>                                      | <b>17</b> |
| <b>2 GYNNANDE BESLUTS NEGATIVA RÄTTSKRAFT .....</b>               | <b>19</b> |
| <b>2.1 Rättssäkerhet.....</b>                                     | <b>19</b> |
| <b>2.2 Negativ rättskraft.....</b>                                | <b>20</b> |
| <b>2.3 Principen om gynnande besluts negativa rättskraft.....</b> | <b>22</b> |
| 2.3.1 Principen som huvudregel.....                               | 22        |
| 2.3.2 Undantag till principen.....                                | 25        |
| 2.3.3 Ytterligare möjligheter till undantag? .....                | 27        |
| 2.3.4 Retroaktiv tillämpning av betungande regler .....           | 29        |
| <b>2.4 Principen om berättigade förväntningar.....</b>            | <b>32</b> |
| <b>2.5 Sammanfattning.....</b>                                    | <b>33</b> |
| <b>3 BEVILJANDE AV UPPEHÅLLSTILLSTÅND.....</b>                    | <b>35</b> |
| <b>3.1 Allmänt om uppehållstillstånd.....</b>                     | <b>35</b> |
| <b>3.2 Saken i migrationsärenden .....</b>                        | <b>36</b> |
| <b>3.3 Uppehållstillstånd för flyktingar .....</b>                | <b>37</b> |
| 3.3.1 Kvalificera som flykting.....                               | 37        |
| 3.3.2 Uppehållstillståndets form.....                             | 39        |

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| 3.3.3      | Uteslutandegrunder, statusförklaring och upphörandegrunder .....   | 39        |
| <b>3.4</b> | <b>Uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande .....</b>  | <b>41</b> |
| 3.4.1      | Kvalificera som alternativt skyddsbehövande.....   | 41        |
| 3.4.2      | Uppehållstillståndets form.....  | 43        |
| 3.4.3      | Uteslutandegrunder, statusförklaring och upphörandegrunder .....   | 43        |
| <b>3.5</b> | <b>Uppehållstillstånd för kvotflyktingar .....</b>   | <b>44</b> |
| <b>3.6</b> | <b>Permanent uppehållstillstånd .....</b>  | <b>45</b> |
| 3.6.1      | Uppehållstillstånd före den tillfälliga lagen .....  | 45        |
| 3.6.2      | Uppehållstillstånd under den tillfälliga lagen.....  | 45        |
| 3.6.3      | Uppehållstillstånd idag .....  | 47        |
| <b>3.7</b> | <b>Svenskt medborgarskap .....</b>   | <b>50</b> |
| <b>3.8</b> | <b>Sammanfattning.....</b>   | <b>51</b> |
| <b>4</b>   | <b>ÅTERKALLELSE AV UPPEHÅLLSTILLSTÅND.....</b>   | <b>53</b> |
| 4.1        | Allmänt om återkallelse.....   | 53        |
| 4.2        | Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter.....   | 53        |
| 4.3        | Återkallelse på grund av säkerhetsskäl .....   | 55        |
| 4.4        | Undantag från återkallelse på grund av anknytning till landet .....  | 56        |
| 4.5        | Återkallelse på grund av upphörd bosättning .....  | 57        |
| 4.6        | Avvisning, utvisning och verkställandehinder .....   | 58        |
| 4.6.1      | Avvisning och utvisning.....   | 58        |
| 4.6.2      | Verkställighetshinder.....   | 59        |
| 4.7        | Sammanfattning.....  | 60        |
| <b>5</b>   | <b>ANALYS OCH DISKUSSION .....</b>   | <b>62</b> |
| 5.1        | Principen och dess funktion .....  | 62        |
| 5.2        | Undantag från orubblighet, en jämförelse mellan utlänningslagen och förvaltningslagen .....                        | 63        |
| 5.3        | Förhållandet mellan principen och möjligheterna till återkallelse av beviljade permanenta uppehållstillstånd ..... | 66        |
| 5.4        | Förhållandet mellan principen och förslaget om möjlighet till medborgarskap .....                                  | 71        |
| 5.5        | Slutsatser .....   | 72        |
|            | <b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>   | <b>75</b> |

# Summary

According to the principle of negative legal force of favourable decisions, a decision favourable to an individual cannot be changed or revoked after the decision has been dispatched or otherwise notified to the addressee. The principle can be described as a guarantee of legal certainty, as is it considered to ensure security, stability, and predictability for individuals. The principle has gradually developed through case law and doctrine and is today regulated in section 37(2) in the Administrative Procedure Act. A few exceptions to the principle have been crystallised, reserved for situations where the public interest of accuracy and security outweighs the security of the individual. In EU law, there is a principle, the principle of legitimate expectations, which corresponds with the national principle. According to the principle of legitimate expectations, individuals must be able to rely on a decision-maker not revoking what has previously been decided. The principle thus offers support for the premise of the irreversibility of favourable decisions.

The principle of negative legal force of favourable decisions can also be said to be expressed through the rules on residence permits for persons in need of protection according to the Aliens Act. In order to qualify as a refugee or a person in need of subsidiary protection, an alien must prove that he or she does not constitute a threat to national security. The Aliens Act is largely based on international conventions and directives, entailing that those who qualify as refugees or persons in need of subsidiary protection are considered to be in need of international protection. The Swedish regulatory framework is based on the general rule that granted permanent residence permits shall remain in force unless there are grounds for revocation or cessation. The legislator has reserved the right to revoke a residence permit in situations where the residence permit is based on incorrect information from the individual, where the individual constitutes a security threat or where the foreigner's residence in the country has ceased. According to an explicit rule in the Aliens Act, if revocation based on incorrect information or security reasons is required, the legal practitioner must always consider the alien's connection to the country and whether this speaks against revocation. The Aliens Act also contains preclusion periods which must be regarded in the event of revocation, which further favours the general rule of irreversibility.

In the Tidö Agreement, the Government, together with the Sweden Democrats, presented an ambition to revoke granted permanent residence permits with the aim to a paradigm shift in the view of the right to asylum. None of the existing grounds for revocation in the Aliens Act allow such a change, which is why the possibility of introducing retroactive legislation needs to be examined. This thesis therefore discusses the relationship between the principle of negative legal force of favourable decisions and the possibility of revoking granted permanent residence permits. After studying the purpose and function of the principle as well as the legislator's motivation

behind the grounds for revocation in the Aliens Act, the legal situation appears to be that the irreversible nature of granted favourable decisions must weigh heavily – even in migration law. Although there is no prohibition against retroactive legislation in the Swedish administrative law, the legal position appears to be that some caution should nevertheless be taken in situations where the legislation affects individuals.

Following a discussion based on the principle of negative legal force of favourable decisions, it can be concluded that a system allowing the revocation of permanent residence permits granted to persons in need of protection, does not appear to be entirely unproblematic. The Aliens Act has gone from a system of permanent residence permits as the general rule, to temporary residence permits as the general rule. Despite this, this thesis asserts that the legislator nevertheless, in the legislative history, has emphasized the importance of the government providing security and stability for persons in need of protection. According to the principle of negative legal force of favourable decisions, individuals can enjoy a security in the sense that the decisions granted remain in force. The proposal to introduce a system enabling the revocation of granted residence permits may therefore appear unpredictable. The proposal to give the persons concerned the opportunity to obtain Swedish citizenship following the possible revocation of permanent residence permits also risks being contrary to the principle, as it cannot be ruled out that the proposal may be disadvantageous to some.

A system contrary to the principle of negative legal force of favourable decisions risks being regarded as legally uncertain, which is why the legislator, according to the conclusion of this thesis, should exercise caution in working towards a changed system for residence permit holders.

# Sammanfattning

Principen om gynnande besluts negativa rättskraft innebär att beslut som är gynnande för en enskild inte kan ändras eller återkallas efter det att beslutet expedierats eller tillkännagivits för adressaten på annat sätt. Principen beskrivs som en rättssäkerhetsgaranti då den anses tillförsäkra trygghet, stabilitet och förutsebarhet för enskilda. Principen har långsamt växt fram genom praxis och doktrin och finns idag reglerad i 37 § 2 st. FL. Till principen har det utkristalliserats ett antal undantag, som tar sikte på de situationer då allmänhetens intresse av korrekthet och säkerhet anses väga tyngre än den enskildes trygghet. Inom EU-rätten existerar en motsvarande princip, principen om berättigade förväntningar, som korresponderar väl med den nationella principen. Enligt principen om berättigade förväntningar ska enskilda kunna förlita sig på att en beslutsfattare inte tar tillbaka vad denne beslutat, och erbjuder härigenom stöd för utgångspunkten om gynnande besluts orubblighet.

Principen om gynnande besluts negativa rättskraft kan även sägas komma till uttryck i reglerna om uppehållstillstånd för skyddsbehövande i utlänningslagen. För att kunna kvalificera som flykting eller alternativt skyddsbehövande måste en utlänning bevisa att denne lever upp till de krav som stadgas i utlänningslagen och att denne inte utgör ett hot mot den nationella säkerheten. Utlänningslagen grundar sig i stor utsträckning på internationella konventioner och direktiv, varför de som kvalificerar som skyddsbehövande anses vara i behov av internationellt skydd. Det svenska regelverket är uppbyggt utifrån huvudregeln att beviljade permanenta uppehållstillstånd ska bestå såvida ingen återkallelsegrund eller upphörandegrund aktualiseras. Lagstiftaren har förbehållit sig rätten att återkalla uppehållstillstånd i de situationer då uppehållstillståndet grundar sig på oriktiga uppgifter från den enskilde, om den enskilde utgör ett säkerhetshot eller då utlänningens bosättning i landet har upphört. Om återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller säkerhetsskäl aktualiseras måste rättstillämparen, enligt en uttrycklig regel i utlänningslagen, alltid beakta utlänningens anknytning till landet och om detta talar emot återkallelse. Utlänningslagen innehåller också preklusionsfrister som måste iaktas vid återkallelse, vilket ytterligare talar för utgångspunkten om orubblighet.

I Tidöavtalet presenterade regeringen tillsammans med Sverigedemokraterna en önskan om att beviljade permanenta uppehållstillstånd ska återkallas mot bakgrund av önskan om ett paradigmskifte i synen på asylrätten. Inga av de befintliga återkallelsegrunderna i utlänningslagen torde tillåta en sådan ändring, varför möjligheten att införa retroaktiv lagstiftning som tillåter detta behöver utredas. I uppsatsen förs därför en diskussion av förhållandet mellan principen om gynnande besluts negativa rättskraft och möjligheterna att återkalla beviljade permanenta uppehållstillstånd. Efter att ha studerat syftet bakom och funktionen med principen samt lagstiftarens motivering bakom

utlänningslagens återkallelsegrunder, framstår rättsläget som att orubbligheten för beviljade gynnande beslut ska väga tungt - även på migrationsrättens område. Trots att det inte föreligger något förbud i svensk förvaltningsrätt mot retroaktiv lagstiftning, framstår rättsläget som att viss försiktighet ändock bör iakttas i de situationer som lagstiftningen berör enskilda.

Utifrån en diskussion med utgångspunkt i principen om gynnande besluts negativa rättskraft, kan det i denna uppsats konstateras att en ordning som tillåter återkallelse av permanenta uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande inte framstår som helt oproblematiskt. Trots att utlänningslagen gått från en ordning med permanenta uppehållstillstånd enligt huvudregeln till tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel, visar utredningen på att lagstiftaren i förarbeten likväl betonat vikten av att regerverket medför trygghet och stabilitet för skyddsbehövande. Utifrån principen om gynnande besluts negativa rättskraft åtnjuter enskilda denna trygghet när beviljade beslut består. Förslaget att införa en ordning som möjliggör återkallelse av beviljade permanenta uppehållstillstånd kan därför framstå som oförutsebart. Även förslaget om att ge berörda personer möjlighet att erhålla svenskt medborgarskap riskerar att stå i strid med principen, då det inte går att utesluta att förslaget kan vara till nackdel för en del.

En ordning som står i strid med principen om gynnande besluts negativa rättskraft riskerar att betraktas som rättsosäker, varför lagstiftaren, i enlighet med slutsatsen i uppsatsen, bör iaktta försiktighet i arbetet mot en ändrad ordning för uppehållstillståndsinnehavare.

# Förord

Plötsligt har det blivit min tur att tacka för mig, och lämna studentlivet för nya äventyr.

Det är med vemod jag skriver detta förord, då jag härigenom också sätter den punkt som markerar avslutet för mitt Lundakapitel. Tiden som Lundastudent har varit så mycket bättre än jag någonsin vågade hoppas på när jag nervöst tackade ja till min plats sommaren 2018. Jag är evigt tacksam för allt jag fått uppleva och alla möjligheter som såväl utmanat mig som fått mig att växa som person de senaste fem åren.

En sak som alltid varit helt solklar är att jag aldrig hade kunnat ta mig igenom dessa år på egen hand. Jag vill därför rikta ett stort tack till alla som varit med på denna resa, men särskilt:

Tack Martina Axmin för din otroligt varma och peppande handledning, alla intressanta diskussioner och dina värdefulla kommentarer.

Tack till mina otroliga vänner för all glädje och kärlek ni visat mig! Det har varit en ynnest att få genomföra juristprogrammet tillsammans med er. Det är med ett stort leende som jag tänker tillbaka på alla stunder vi delat. Ni är mina egna solstrålar som lyser upp även de mörkaste stunder och med er känns ingenting omöjligt! Nu väntar nya äventyr och stordåd, jag ser fram emot att ta mig an nästa kapitel med er vid min sida.

Slutligen vill jag rikta det största tacket till min familj, som under hela utbildningens gång stöttat och peppat mig, och visat en sådan villkorlös kärlek. Tack för alla timmar ni lagt på att korrekturläsa mina uppsatser, trots att innehållet inte alltid framstätt som helt tydligt - detta är förhoppningsvis den sista på ett bra tag!

Lund, juni 2023  
*Hanne Östergren*



# Förkortningar

|                 |   |
|-----------------|---|
| art.            | artikel   |
| Ds              | Departementsserien                                  |
| EU              | Europeiska unionen                                  |
| EU-domstolen    | Europeiska unionens domstol                         |
| Europadomstolen | Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna |
| FL              | Förvaltningslag (2017:900)                          |
| FN              | Förenta nationerna                                  |
| HFD             | Högsta Förvaltningsdomstolen                        |
| jfr             | jämför  |
| JO              | Justitieombudsmannen                                |
| LMA             | Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.   |
| MedbL           | Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap              |
| MIG             | Migrationsöverdomstolens avgöranden                 |
| prop.           | proposition   |
| SOU             | Statens offentliga utredningar                      |
| SvJT            | Svensk Juristtidning                                |
| UN              | Utlänningsnämnden                                   |
| UNHCR           | FN:s flyktingkommissarie                            |
| UtlL            | Utlänningslag (2005:716)                            |

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den 14 oktober 2022 presenterade den ny tillträdde trepartiregeringen, tillsammans med Sverigedemokraterna, en politisk överenskommelse med uppemot 200 reformförslag.<sup>1</sup> På migrationsrättsområdet har partierna framfört att de vill genomföra ett paradigmskifte i synen på asylmottagande. Utgångspunkten ska framöver vara att Sverige inte i något avseende ska vara mer generöst avseende asylrätten, än vad som följer av förpliktelser enligt EU-rätt eller andra juridiskt bindande internationella traktat.<sup>2</sup> Som en del i detta arbete vill regeringen tillsätta en utredning som ska se över möjligheterna att återkalla befintliga permanenta uppehållstillstånd. Som exempel omnämns i Tidöavtalet att uppehållstillståndshavare i stället ska ges en tidsfrist inom vilken de ska erbjudas möjlighet att erhålla medborgarskap.<sup>3</sup> Idag lever omkring 300 000 personer med permanenta uppehållstillstånd i Sverige.<sup>4</sup>

Av Tidöavtalet framgår det att önskade förändringar ska ske inom ramen för grundläggande juridiska rättssäkerhetsprinciper.<sup>5</sup> Migrationsministern Maria Malmer Stenegard har vidare förtydligat i en intervju med Ekot att förslaget till en början avser asylrelaterade uppehållstillstånd.<sup>6</sup> I Tidöavtalet framhäver partierna att asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att institutet med permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras till förmån för ett nytt system som ska utgå från berörd invandrades skyddsstatus.<sup>7</sup>

Idag är det endast kvotflyktingar i kategorin skyddsbehövande som kan beviljas permanent uppehållstillstånd vid det initiala ansökningstillfället. I övriga fall ställer lagstiftaren, för permanent uppehållstillstånd, som huvudregel dels krav på att utlänningen ska ha vistats i landet legalt under en viss tid, dels krav på att utlänningen ska kunna försörja sig och att det inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas utifrån utlänningens förväntade levnadssätt.<sup>8</sup> För att erhålla svenskt medborgarskap

---

<sup>1</sup> Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, <<https://via.tt.se/data/attachments/00551/04f31218-dccc-4e58-a129-09952cae07e7.pdf>> (besökt 2023-02-05).

<sup>2</sup> Tidöavtalet, s. 29.

<sup>3</sup> Tidöavtalet, s. 34.

<sup>4</sup> SVT, *Migrationsverket: Skulle vara orolig om jag hade permanent uppehållstillstånd*, <<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/migrationsverket-om-tidoavtalet-jag-skulle-vara-orolig-om-jag-hade-permanent-uppehallstillstand>> (besökt 2023-02-05).

<sup>5</sup> Tidöavtalet, s. 34.

<sup>6</sup> Sveriges radio, *Maria Malmer Stenegard (M): Alla förslag ska genomföras*, <<https://sverigesradio.se/avsnitt/maria-malmer-stenergard-m-alla-forslag-ska-genomforas>> (besökt 2023-02-03).

<sup>7</sup> Tidöavtalet, s. 34.

<sup>8</sup> 5 kap. 1 a § 3 st., 7 §§ UtL.

kräver lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, MedbL, att utlänningen därutöver uppfyller krav på hemvist och har ett permanent uppehållstillstånd. För utläningar över arton år krävs vanligtvis också att utlänningen styrkt sin identitet och har haft och kan förväntas ha ett hederligt levnadssätt i Sverige.<sup>9</sup>

En grundläggande förvaltningsrättslig princip är principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Principen är idag reglerad i lag, men har länge utvecklats genom förarbeten, praxis och doktrin. Principen tar sikte på frågan om det är möjligt för en beslutsmyndighet att återkalla eller ändra ett beviljat beslut.<sup>10</sup> Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att ett beslut som är gynnande till sin karaktär inte kan ändras till den enskildes nackdel.<sup>11</sup> Till denna huvudregel existerar ett antal undantag, som syftar till att möjliggöra tillvaratagandet av allmänhetens intresse.<sup>12</sup> Utifrån allmänhetens intresse av rättssäkerhet och förutsebarhet är det av intresse att undersöka hur regeringens förslag om återkallelse av beviljade permanenta uppehållstillstånd förhåller sig till principen om gynnande besluts negativa rättskraft.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med detta arbete är att analysera och granska hur Tidöavtalets förslag att återkalla befintliga permanenta uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande förhåller sig till principen om gynnande besluts negativa rättskraft. För att uppnå detta syfte kommer det i uppsatsen inledningsvis att beskrivas innehållet av och syftet med principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Även vilka undantag från orubblighet som accepteras kommer att utredas. I uppsatsen avses det vidare att redogöra för förutsättningarna för skyddsbehövande att erhålla permanent uppehållstillstånd, samt möjligheterna att återkalla ett sådant tillstånd enligt bestämmelserna i utlänningslagens (2005:716), UtIL, sjunde kapitel. I uppsatsen kommer det även att diskuteras hur förslaget om att ge en tidsfrist inom vilken berörda personer ska ges realistiska möjligheter att erhålla medborgarskap, förhåller sig till principen.

För att uppnå uppsatsens syfte kommer följande frågeställningar att besvaras:

- Vad innebär principen om gynnande besluts negativa rättskraft och vad fyller den för funktion?
- I vilka situationer kan principen om gynnande besluts negativa rättskraft frångås?

---

<sup>9</sup> 11 § MedbL.

<sup>10</sup> Bäckman (2013) s.79 f.

<sup>11</sup> Jfr. 37 § 2 st. FL.

<sup>12</sup> Jfr. prop. 2016/17:180 s. 231 f.

- Hur ser regleringen ut i utlänningslagen för möjligheterna att bevilja och återkalla permanenta uppehållstillstånd för skyddsbehövande?
- Hur ser regleringen ut i lagen om svenskt medborgarskap för möjligheterna för skyddsbehövande med permanent uppehållstillstånd att erhålla svenskt medborgarskap?

## 1.3 Metod och material

### 1.3.1 Rättsdogmatisk metod

Uppsatsen utgår från en rättsdogmatisk metod, där innebörden av principen om gynnande besluts negativa rättskraft undersöks och jämförs med bestämmelserna om permanent uppehållstillstånd för skyddsbehövande i utlänningslagen. Uppsatsen har sin utgångspunkt i gällande rättskällor.

Rättsdogmatikens syfte beskrivs ofta vara att applicera en rättsregel på ett rättsligt problem i syfte att komma till en lösning.<sup>13</sup> Metoden har emellertid ingen entydig förklaring utan det råder olika uppfattningar om vad rättsdogmatisk metod innebär. Kleineman beskriver metoden utifrån ett tankesätt om att rättsdogmatiken nästan alltid utgår från en konkret problemställning som ska besvaras utifrån gällande rätt.<sup>14</sup> Enligt Kleineman tar gällande rätt sikte på de allmänt accepterade rättskällorna som utgörs av lagstiftning, rättspraxis, förarbeten och den rättsdogmatiskt orienterade litteraturen.<sup>15</sup> Genom att fastställa vad det rättsliga problemet är, ska rättskällorna användas i syfte att komma fram till en rättsregels konkreta tillämpning.<sup>16</sup> Enligt Kleineman finns det visst utrymme att inom rättsdogmatiken bruka metoden för att kritisera vad som framkommit efter att rättsläget undersökts. Att påtala inkonsekvens i rättsskipningen lyfter Kleineman som en viktig uppgift för den vetenskapligt inriktade rättsdogmatiken.<sup>17</sup>

Jareborg går ett steg längre i sin beskrivning av rättsdogmatiken, och uttrycker att metoden inte hindrar att den rättsdogmatiska argumentationen vidgar perspektivet och går utanför gällande rätt. Enligt Jareborg är det helt legitimt att söka efter ideala lösningar och föra en fri argumentation utifrån annat material än de traditionella rättskällorna.<sup>18</sup> Migrationsrätten präglas till stor del av internationell rätt och utveckling, varför det inom ramen för denna uppsats inte varit tillräckligt att enbart använda en nationell rättskällelära. Reichel talar om vikten av att jurister på ett metodologiskt sätt, vid en

---

<sup>13</sup> Kleineman (2018) s. 21.

<sup>14</sup> Kleineman (2018) s. 23.

<sup>15</sup> Kleineman (2018) s. 21.

<sup>16</sup> Kleineman (2018) s. 30.

<sup>17</sup> Kleineman (2018) s. 33 ff.

<sup>18</sup> Jareborg (2004) s. 4–5.

nationell tillämpning och tolkning av EU-rättsliga källor, kan ta hänsyn till EU-rättens särdrag.<sup>19</sup> Särskilt den internationella rätten, på migrationsrättens område, präglas av att flera betydelsefulla källor utgör så kallad soft law. Som exempel kan nämnas UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning<sup>20</sup>. Soft law-källor är inte formellt sett bindande rättsnormer, men beroende på hur de hanteras i doktrin och i praxis, kan de i praktiken ha normerande verkan.<sup>21</sup>

Särskilt Sandgren menar att rättsdogmatiken i traditionell mening är snäv på flera sätt, då den begränsar författaren från att uttala sig om effekterna av gällande rätt med någon större precision. Enligt Sandgren utgörs den rättsdogmatiska metoden dels av en beskrivning av gällande rätt, dels av en systematisering av gällande rätt.<sup>22</sup> Uppsatsens frågeställningar besvaras efter en redogörelse för gällande rätt, genom att relevanta bestämmelser diskuteras och analyseras i relation till varandra. I enlighet med Kleinemans beskrivning av rättsdogmatiken, används rättskällorna i syfte att utreda huruvida det lär vara möjligt att återkalla befintliga uppehållstillstånd. I uppsatsen ägnar jag mig dessutom åt en fri argumentation i diskussionen av förhållandet mellan regelverken och relationen till principen, varför avsteg från en traditionell rättsdogmatisk metod förekommer, i likhet med Sandgrens beskrivning.

### 1.3.2 Material

Materialet som uppsatsen grundar sig på utgörs till stor del av de traditionella rättskällorna, så som lagar, förarbeten, praxis och doktrin. Vad gäller lagstiftning är det huvudsakligen 37 § 2 st. förvaltningslagen (2017:900), FL, som är av relevans för kapitlet om gynnande besluts negativa rättskraft. För redogörelsen om skyddsbehövandes möjligheter att erhålla uppehållstillstånd är särskilt 5 kap. UtIL relevant, och 7 kap. UtIL för möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd. Utredningen grundar sig också på statliga utredningar och propositioner i syfte att redogöra för lagstiftarens motiv och syfte bakom dagens regelverk. I den mån det ansetts relevant för att förstå lagstiftningens innebörd hänvisar uppsatsen till lagkommentarer.

Före 2017 års förvaltningslag fanns det ingen uttrycklig bestämmelse i lagen som reglerade i vilka situationer en myndighet har rätt att ändra ett meddelat beslut, med undantag för rättelse av skrivfel och liknande.<sup>23</sup> I stället har rättskraftsprincipen utvecklats genom praxis och doktrin. Av den praxis som utvecklats på området går det ofta att identifiera att rättstillämparen gör en

---

<sup>19</sup> Reichel (2018) s. 110.

<sup>20</sup> UNHCR, *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning*, < [https://www.sverigeforunhcr.se/sites/default/files/2019-11/unhcrs-handbok.pdf#\\_ga=2.234100444.397188983.1677673593-1648903747.1677673593](https://www.sverigeforunhcr.se/sites/default/files/2019-11/unhcrs-handbok.pdf#_ga=2.234100444.397188983.1677673593-1648903747.1677673593) > (besökt 2023-02-12).

<sup>21</sup> Kleineman, (2018) s. 26 ff.

<sup>22</sup> Sandgren (2021) s. 51 f.

<sup>23</sup> Jfr. 36 § FL; se även 26 § i 1986 års förvaltningslag.

intresseavvägning mellan skäl för och emot orubblighet.<sup>24</sup> Det är först i senare praxis som rättstillämparen hänvisar till en etablerad praxis om gynnande besluts orubblighet.<sup>25</sup> I förarbetena till 2017 års lag framhävde lagstiftaren att syftet med införandet av 37 § 2 st. FL inte är att ändra gällande rättsläge, utan att säkerställa att den enskildes intresse av förutsebarhet tillvaratas. Lagstiftaren betonade härigenom att regleringen inte ska innebära en förskjutning av tyngdpunkten i intresseavvägningen mellan orubblighet och möjligheten till ändring.<sup>26</sup> Mot bakgrund av detta uttalande har det varit av relevans att se till de vägledande avgöranden och doktrin som tillkommit före 2017. I syfte att kunna exemplifiera hur principen tolkats i praxis, har det även varit av intresse att se till Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden samt beslut från JO. JO:s beslut är inte rättsligt bindande, men utgör likväl ett värdefullt inslag i hur principen tillämpas i offentlig verksamhet.<sup>27</sup> Då principen om gynnande besluts negativa rättskraft korresponderar väl med den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar, har det också varit av relevans att se till EU-rätten och EU-domstolens avgöranden på området.

Vad avser den materiella rätten på migrationsrättens område, frångår uppsatsen de traditionella rättskällorna genom hänvisning till EU-rätt, internationella konventioner och UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning. Migrationsrätten är ett internationellt präglat rättsområde, varför det är av relevans att se till de direktiv och konventioner som de svenska bestämmelserna grundar sig på i syfte att få en förståelse för regelverkets syfte och funktion. Särskilt skyddsgrundsdirektivet är av stor relevans, då det på flera ställen stadgar minimirättigheter som flyktingar och alternativt skyddsbehövande har rätt till och som Sverige måste erbjuda. Således har även doktrin med fokus på EU-rätt, avgöranden från EU-domstolen och Europadomstolen varit av intresse i dessa delar. Därutöver är flyktingkonventionen av betydelse för definitionen av termen flykting. Migrationsdomstolen har i sin praxis slagit fast att UNHCR:s handbok anses utgöra en rättskälla inom migrationsprocessen, varför även handboken varit relevant för de delar där uppsatsen redogör för den materiella rätten.<sup>28</sup> I syfte att kunna redogöra för såväl hur rekvisiten för att kvalificera som skyddsbehövande tolkas, som för hur återkallelsegrunderna tillämpas har det även varit av relevans att se till Migrationsöverdomstolens praxis.

Uppsatsen redogör vid flera tillfällen för juridiska principer som inte har någon direkt motsvarighet i lag. Som exempel kan nämnas begreppet rättsäkerhet, sakens avgränsning och möjligheten till retroaktiv tillämpning

---

<sup>24</sup> Se avsnitt 2.2. och 2.3.1.

<sup>25</sup> Jfr. Wall (2014) s. 51 ff.

<sup>26</sup> Prop. 2016/17:180 s. 228 f.

<sup>27</sup> JO, *JO-beslut*, <https://www.jo.se/jo-beslut/> (besökt 2023-05-10).

<sup>28</sup> Se MIG 2006:1; MIG 2013:15.

på gynnande beslut. I dessa delar har det varit av relevans att vända sig till den juridiska doktrinen för att söka vägledning.

## 1.4 Avgränsning

Gynnande besluts negativa rättskraft är ett omfattande ämne som utvecklats över tid. Med hänsyn till uppsatsens syfte är uppsatsen avgränsad till att enbart omfatta den negativa rättskraften i förvaltningen, och omfattar således inte överprövning eller överklagande i högre instans. Som framgår av uppsatsens andra kapitel, vinner förbud, förelägganden och liknande betungande beslut samt avslagsbeslut som regel inte negativ rättskraft. Mot bakgrund av uppsatsens syfte anses det inte vara relevant att redogöra ingående för rättskraften för den typen av beslut. Inte heller har det ansetts relevant att redogöra för ändring av beslut i flerpartsfall eller ändring av skrivfel och liknande.

Jag har vidare avgränsat uppsatsen till att i analysen diskutera principen om gynnande besluts negativa rättskraft i förhållande till beslut om permanenta uppehållstillstånd som gynnande beslut och till förslaget om svenskt medborgarskap som alternativ. Hur principen förhåller sig till andra beslut inom migrationsrättens område faller utanför uppsatsens syfte och lämnas således utanför uppsatsens omfattning. Uppsatsen är begränsad till en teoretisk diskussion kring förhållandet mellan regelverken. Följaktligen faller det utanför uppsatsens syfte att presentera en rättsfallsanalys och därigenom se till den faktiska tillämpningen av principen inom migrationsrättens område.

Migrationsrätten är också ett omfattande och komplext regelverk som är i ständigt förändring. Av utrymmesskäl har jag valt att begränsa undersökningen till personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som skyddsbehövande. Anledningen till att uppsatsen kommer att fokusera på denna grupp grundar sig dels i migrationsministerns uttalande om att förslaget i första hand tar sikte på asylsökande med permanent uppehållstillstånd, dels på grund av den särskilda juridiska ställning som skyddsbehövande innehar enligt folkrättsliga regler. Skyddsbehövande personer har en stark rätt att uppehålla sig i det land som beviljat dem skydd på grund av deras utsatta situation. Det är därför av intresse att se till hur rättskraften för beviljade permanenta uppehållstillstånd förhåller sig till principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Ensamkommande skyddsbehövande barn är en speciellt utsatt grupp som regleras särskilt i flera hänseenden. Uppsatsen kommer av utrymmesskäl dock inte att redogöra för de särskilda regler som rör barn.

Personer som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet<sup>29</sup> kommer inte att behandlas som en del av skyddsbehövande. Detta

---

<sup>29</sup> Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

mot bakgrund av att de erhåller en särskild typ av uppehållstillstånd – uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, som inte kan omvandlas till ett permanent uppehållstillstånd.<sup>30</sup> Det föreligger dock inget hinder mot att en person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ansöker om uppehållstillstånd som flykting, och på den väg erhåller permanent uppehållstillstånd.<sup>31</sup>

Den uppehållsrätt som EES-medborgare kan erhålla avgränsas även bort, då det inte anses relevant att redogöra för denna grupp. Uppehållsrätten ska nämligen skiljas från uppehållstillstånd. Uppehållsrätt är ett EU-rättsligt begrepp som ger EES-medborgare och deras familjemedlemmar en rätt att vistas i Sverige.<sup>32</sup> En laglig vistelse under en fortlöpande period av fem år i Sverige kan ge rätt till permanent uppehållsrätt.<sup>33</sup> Medborgare i Storbritannien och deras familjemedlemmar kan erhålla uppehållsrätt enligt utträdesavtalet<sup>34</sup> mellan Storbritannien och EU.<sup>35</sup> Jämfört med bestämmelserna för EES-medborgare och deras familjemedlemmar går permanent uppehållsrätt enligt utträdesavtalet förlorad först när utlänningen inte uppehållit sig i Sverige i mer än fem på varandra följande år, jämfört med två på varandra följande år för EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare.<sup>36</sup>

## 1.5 Forskningsläge

Negativ rättskraft är ett ämne som länge varit föremål för diskussion i juridiskt material. Ola Westerbergs redogörelse av begreppet från 1951 i *Om rättskraft i förvaltningsrätten* utgör fortfarande ett viktigt bidrag på området, då hans systematisering av rättskraften i vissa hänseenden lever vidare än idag. Mycket har emellertid hänt sedan dess, och principen har utvecklats över tid. Hans Ragnemalms bidrag på området i form av en mer nutida beskrivning av principen i *Förvaltningsprocessrättens grunder*, anses utgöra ett viktigt bidrag. Ytterligare två centrala bidrag på området är Gustaf Walls avhandling *Rättskraft och korrektiv – en förvaltningsrättslig studie* samt Therese Bäckmans avhandling *Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet – för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS*. Den senare har varit av särskild betydelse för min förståelse av hur principen kan påverka rättstillämpningen inom ett rättsområde.

---

<sup>30</sup> 21 kap. 2 § UtL.

<sup>31</sup> 21 kap. 5 § UtL.

<sup>32</sup> Jfr. 3 a kap. UtL.

<sup>33</sup> 3 a kap. 6–7 §§ UtL.; art. 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet).

<sup>34</sup> Avtal om förenade konungariket och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen 2019/C 384 I/01.

<sup>35</sup> 2 kap. 3 b § UtL.

<sup>36</sup> Art. 15.3 i utträdesavtalet; jfr. 3 a kap. 9 § UtL.



Stora delar av de centrala forskningsbidrag som finns om negativ rättskraft inom förvaltningsrätten har tillkommit före 37 § FL:s införande igenom 2017 års förvaltningslag. Till de bidrag som tillkommit efter nya förvaltningslagen hör Ulrik von Essen, *Förvaltningsrättens grunder*.

Vad avser redogörelsen för den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar, har Henrik Wenanders artikel *Skydd för berättigade förväntningar i svensk förvaltningsrätt? – negativ rättskraft, EU-rätt och styrning av förvaltningen* i Förvaltningsrättslig Tidskrift och boken *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige* som Wenander skrivit tillsammans med Jane Reichel, varit vägledande. I de delar som rör retroaktiv lagstiftning har särskilt Carl Lebecks bidrag genom *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten* varit av intresse.

Vad gäller principen om gynnande besluts negativa rättskraft på migrationsrättsområdet är forskningsläget begränsat. Isa Cegrell Karlanders avhandling *Officialprincipen i migrationsprocessen – domstolens utredningsansvar* behandlar till viss del rättskraftsfrågan, och utgör således ett betydelsefullt bidrag.

## 1.6 Disposition

Uppsatsens inledande kapitel syftar till att ge läsaren dels en bakgrund till ämnet, dels en förståelse för de metodologiska utgångspunkter som uppsatsen utgår från. I uppsatsens andra kapitel beskrivs innehållet av och syftet bakom principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Kapitlet syftar till att ge läsaren en förståelse för principens innebörd, funktion och normativa verkan, i enlighet med den första frågeställningen. Även möjligheterna till undantag från principen utreds och presenteras, tillsammans med en redogörelse för den korresponderade EU-rättsliga principen i syfte att kunna besvara den andra frågeställningen. För att kunna uppfylla uppsatsens syfte redogörs även för möjligheterna till retroaktiv lagstiftning.

I uppsatsens tredje kapitel presenteras förutsättningarna för att erhålla uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Den ingående redogörelsen av flyktingar, alternativt skyddsbehövande och kvotflyktingar syftar till att ge läsaren en förståelse för vad som krävs för att erhålla uppehållstillstånd, besvara den tredje frågeställningen samt redogöra för på vilka grunder en skyddsbehövande kan uteslutas eller upphöra från skydd. Kapitlet ämnar härigenom tydliggöra vilka personer det är som förslaget kan komma att omfatta. Kapitlet redogör sedan för hur utvecklingen sett ut kring reglerna om permanenta uppehållstillstånd, och hur lagstiftaren motiverat denna utveckling. I syfte att kunna besvara den fjärde frågeställningen och diskutera Tidöavtalets förslag i relation till principen om gynnande besluts negativa rättskraft, redogörs även för regelverket att erhålla svenskt medborgarskap.

Sammanfattningsvis ämnar det tredje kapitlet ge läsaren en god grundläggande kunskap om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov.

Uppsatsens fjärde kapitel redogör ingående för återkallelse av uppehållstillstånd enligt utlänningslagens sjunde kapitel. Genom att presentera på vilka grunder ett uppehållstillstånd får återkallas, syftar kapitlet till att, i enlighet med den tredje frågeställningen, ge läsaren en förståelse för vilka situationer lagstiftaren förbehållit sig rätten att återkalla uppehållstillstånd, för att sedan i analysen kunna dra paralleller till den lagstadgande principen i 37 § 2 st. FL. I kapitlet redogörs även kort om avvísning, utvisning och verkställighets hinder i syfte att ge en förståelse för vad återkallelse av tillstånd kan innebära för den enskilde i praktiken.

I uppsatsens femte och avslutande kapitel presenteras en analys och diskussion, i vilken principen om gynnande besluts negativa rättskraft diskuteras i relation till utlänningslagens bestämmelser om beviljande och återkallelse av uppehållstillstånd. Även förslaget om att i stället ge berörda personer en tidsfrist inom vilken de ska ges möjlighet att erhålla svenskt medborgarskap diskuteras. Syftet med kapitlet är att föra en diskussion kring förhållandet mellan förslaget att återkalla befintliga permanenta uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande och principen om gynnande besluts negativa rättskraft.

## 2 Gynnande besluts negativa rättskraft

### 2.1 Rättssäkerhet

Principen om gynnande besluts negativa rättskraft utgör en viktig del i säkerställandet av rättssäkerheten. Principen möjliggör för enskilda att kunna förlita sig på meddelade myndighetsbeslut och kan härigenom sägas främja förutsebarheten i förvaltningen. Särskilt Wall har framhållit hur principen om negativ rättskraft kan betraktas som en rättssäkerhetsgaranti som verkar för att säkerställa tryggheten för enskilda i rättsliga angelägenheter.<sup>37</sup> Detta då rättssäkerheten, enligt Wall, påverkas negativt om meddelade beslut inte består.<sup>38</sup>

Peczenik konstaterar att medborgarnas tilltro till myndighetsutövningen utgör en grundförutsättning för en rättsstat. För att en stat ska kunna upprätthålla denna tillförlit krävs det, beskriver Peczenik, att staten å sin sida uppfyller vissa krav. Bland annat krävs det att maktutövningen följer befintliga och legala rättsregler samt att den enskilde skyddas mot godtycklig maktutövning.<sup>39</sup> von Essen framhäver att det är formen, och inte funktionen, av en rättsregel som avgör om den enskildes rättssäkerhet garanteras.<sup>40</sup> Gustafsson beskriver att det inte existerar en entydig definition av begreppet rättssäkerhet i doktrinen, men betonar att det likväl råder en konsensus om att det är ett grundläggande värde.<sup>41</sup> Både Gustafsson och Jareborg beskriver begreppet rättssäkerhet som det rättsskydd som allmänheten erbjuds gentemot statens legala maktutövning. Det är, enligt de två författarnas beskrivning, genom rättssäkerhetens krav som enskildas intresse av självbestämmande och livsplanering skyddas.<sup>42</sup> Enligt Jareborg ska begreppet rättssäkerhet skiljas från begreppet legalitet. Jareborg beskriver det som att begreppet legalitet avser kravet på lagstöd eller författningsstöd, och menar att det bidrar till främjandet av rättssäkerhet.<sup>43</sup>

I doktrin görs ofta en uppdelning mellan formell och materiell rättssäkerhet. Formell rättssäkerhet anses ta sikte på kravet på förutsebarhet, medan materiell rättssäkerhet avser hänsynstagandet till andra etiska värden än förutsebarhet.<sup>44</sup> Enligt Wall inbegriper det formella rättssäkerhetsbegreppet även krav på bland annat enhetlighet såväl som processuellt och materiellt

---

<sup>37</sup> Wall (2014) s. 41.

<sup>38</sup> Wall (2014) s. 60.

<sup>39</sup> Peczenik (1995) s. 50 f.

<sup>40</sup> von Essen (2022) s. 69.

<sup>41</sup> Gustafsson (2002) s. 389 f.

<sup>42</sup> Gustafsson (2002) s. 390; Jareborg (2011) s. 113.

<sup>43</sup> Jfr. 1 kap. 1 § RF; 5 § FL; Jareborg (2011) s. 113.

<sup>44</sup> Jareborg (2011) s. 114 f.; Wall (2014) s. 58.

riktiga beslut, då han anser att det omvända skulle innebära rättsosäkerhet.<sup>45</sup> Frändberg, å andra sidan, förespråkar att det inte bör göras en uppdelning mellan formell och materiell rättssäkerhet, då han menar att det underminerar begreppets syfte. Enligt Frändberg bör begreppet användas på ett så klart och precist sätt, så att dess innebörd inte riskerar komma i inre konflikt. Enligt Frändberg utgör ”företsebarhet i rättsliga angelägenheter”<sup>46</sup> en tillräcklig och tillfredställande preciserad betydelse för rättssäkerhet.<sup>47</sup>

Zila beskriver skillnaden mellan formell och materiell rättssäkerhet som att den formella rättssäkerheten är värdeneutral, på så sätt att den inte lägger någon vikt vid rättens innehåll. Den materiella rättssäkerheten å andra sidan, menar Zila, är värdeladdad genom dess krav på att rättssystemet ska garantera vissa etiska och sociala värden.<sup>48</sup> Peczenik å andra sidan, menar att begreppet rättssäkerhet i sig måste innehålla krav på respekt för mänskliga fri- och rättigheter. Enligt Peczenik kan ett rättssystem som genomsyras av orättvisor inte anses vara legitimt.<sup>49</sup> Även Gustafsson menar att begreppet rättssäkerhet innehåller ett krav på social godtagbarhet på så sätt att även en analys av de sociala konsekvenserna bör vara ett inslag i rättssäkerhetsbedömningen, utöver företsebarheten.<sup>50</sup> Jareborg å sin sida, anser att det, i syfte att undvika missförståelse, inte bör göras en uppdelning mellan formell och materiell rättssäkerhet. Enligt Jareborg måste man skilja på rättens innehåll och rättssäkerhetsbegreppet, och bemöter härigenom Peczeniks och Gustafssons resonemang genom att hävda att en moraliskt ”dålig” juridik likväl kan vara företsebar.<sup>51</sup> Frändberg instämmer i Jareborgs kommentarer, och bemöter Peczeniks resonemang med behovet av att skilja mellan olika värden, såsom värdet av demokrati och värdet av rättssäkerheten som legal företsebarhet. När Peczenik talar om att orättvisor i lagstiftningen kan underminera rättssäkerheten, menar Frändberg i stället att det rör sig om offrandet av ett värde till fördel för ett annat. I situationer där lagstiftningen framstår som omoralisk menar Frändberg att det inte nödvändigtvis beror på brist på rättssäkerhet, utan att det kan grunda sig i att ett annat värde, såsom rättstryggheten, kränkts.<sup>52</sup>

## 2.2 Negativ rättskraft

Ett myndighetsbeslut kan på grund av uppenbarade eller inträffade omständigheter visa sig vara olämpligt eller olagligt. Fråga uppkommer gällande myndigheternas möjlighet att på egen hand korrigera beslutet. Förvaltningslagen har länge innehållit en uttrycklig bestämmelse om rättelse

---

<sup>45</sup> Wall (2014) s. 58 ff.

<sup>46</sup> Frändberg (2005) s. 285.

<sup>47</sup> Frändberg (2005) s. 283 ff.

<sup>48</sup> Zila (1990) s. 300.

<sup>49</sup> Peczenik (1995) s. 60.

<sup>50</sup> Gustafsson (2002) s. 400 f.

<sup>51</sup> Jareborg (2011) s. 115 f.

<sup>52</sup> Frändberg (2005) s. 286 ff.

av uppenbara skrivfel eller räknepel vilka får rättas av beslutsmyndigheten.<sup>53</sup> Länge saknades uttryckliga bestämmelser om rättelse av beslut av annan anledning, exempelvis då det uppmärksammats att rättstillämpningen varit oriktig eller att nya omständigheter tillkommit som förändrar bedömningen. Utvecklingen av detta problem inom förvaltningsprocessrätten har därför huvudsakligen skett genom rättspraxis.<sup>54</sup>

Inom förvaltningsrätten tar begreppet rättskraft sikte på den bindande kraft som ett myndighetsbeslut eller en förvaltningsdomstols avgörande har.<sup>55</sup> I litteraturen görs en uppdelning dels mellan formell och materiell rättskraft, dels mellan positiv och negativ rättskraft. Formell rättskraft, även kallat laga kraft, tar enligt Sundberg sikte på när ett förvaltningsbeslut inte överklagats, eller som beslutats av sista instans, och klagorätten därmed upphört.<sup>56</sup> Den materiella rättskraften däremot, tar sikte på att förvaltningssaken är slutligt avgjord i den bemärkelsen att beslutet ska ses som en slutlig reglering av förvaltningsförhållandet mellan den enskilde och myndigheten. Enligt Sundberg innehåller den materiella rättskraften ett krav på följdriktighet, vilket innebär att ett beslut inte får ändras hur som helst. Kravet på följdriktighet motiveras enligt Sundberg av samhällets behov av stabilitet, vilket fordrar att förvaltningsbeslut inte utan tillräckliga skäl ska kunna upprivas.<sup>57</sup>

Uppdelningen mellan positiv och negativ rättskraft tar sikte på beslutet eller avgörandets betydelse för framtiden. Om ett beslut eller avgörande vinner positiv rättskraft, innebär det att beslutet eller avgörandet får ligga till grund för ett nytt avgörande i samma sak.<sup>58</sup> Begreppet negativ rättskraft däremot, beskriver Westerberg, rör frågan huruvida en myndighet, som fattat beslut som första instans, kan fatta ett nytt beslut i samma sak.<sup>59</sup> Om ett förvaltningsbeslut vinner negativ rättskraft innebär det att beslutet inte kan ändras eller återkallas av beslutsmyndigheten, varför beslutet är att betrakta som orubbligt.<sup>60</sup>

Negativ rättskraft kan först uppkomma i och med ett besluts expediering eller när beslutet tillkännagivits för adressaten på annat sätt.<sup>61</sup> Innan ett beslut expedierats eller fått sin slutgiltiga form på annat sätt, står det myndigheten fritt att ändra sina beslut.<sup>62</sup> Förvaltningslagen reglerar inte huruvida en viss typ av beslut efter expediering får eller inte får rättskraft, utan frågan om

---

<sup>53</sup> Se 36 § FL.

<sup>54</sup> Ragnemalm (2014) s. 127 f.

<sup>55</sup> Olivecrona (1943) s. 140.

<sup>56</sup> Sundberg (1943) s. 108.

<sup>57</sup> Sundberg (1943) s. 108 f.

<sup>58</sup> Ragnemalm (2014) s. 27 ff.

<sup>59</sup> Westerberg (1951) s. 12.

<sup>60</sup> Ragnemalm (2014) s. 128.

<sup>61</sup> JO 1997/98 s. 348.

<sup>62</sup> Prop. 1985/86:80 s. 39.

beslutet vinner negativ rättskraft beror på vilken beslutstyp det gäller.<sup>63</sup> För negativ rättskraft talar, enligt lagstiftaren, huvudsakligen trygghetsskäl för den enskilde. I förarbeten har lagstiftaren särskilt uttalat att när det gäller beviljade förmåner kan den enskilde ha förlitat sig på beslutet och vidtagit åtgärder därefter, varför lagstiftaren ansett att myndigheten inte utan vidare bör ändra beslutet. Mot negativ rättskraft lyfter regeringen å andra sidan att det kan förefalla olämpligt om ett beslut som visar sig vara felaktigt eller olagligt inte kan ändras. Särskilt för beslut som rör allmän ordning eller säkerhet finns det skäl som talar för att det ska vara nödvändigt att tillåta ändring.<sup>64</sup> I förarbetena framhävs det dessutom att ändring från myndighetens sida, ur effektivitetssynpunkt, är ett enklare och billigare alternativ än överklagande.<sup>65</sup> Huruvida ett beslut vinner negativ rättskraft beror alltså på beslutstypen, och ska alltid beaktas ex officio.<sup>66</sup>

Vad gäller rättskraftens räckvidd utgår prövningen från de omständigheter som myndigheten lägger till grund för sin prövning.<sup>67</sup> Observera att vad gäller ärenden hos förvaltningsmyndigheter är dessa inte bundna av framställda yrkanden. En myndighet kan inom gränserna för sin kompetens gå utanför ramen för yrkandet, och prövningen får baseras även på omständigheter som inte åberopats av den enskilde.<sup>68</sup> Avseende rättskraftens räckvidd har Lundmark och Säfsten framhållit att det inte torde krävas fullständig identitet av omständigheterna, utan lyfter att det bör anses tillräckligt att omständigheterna i väsentliga hänseenden är desamma för att det ska anses vara tal om samma sak.<sup>69</sup>

## **2.3 Principen om gynnande besluts negativa rättskraft**

### **2.3.1 Principen som huvudregel**

I föregående avsnitt har det beskrivits att rättskraften beror på beslutets karaktär i det aktuella fallet. Detta innebär i sin tur att det är beslutets innebörd och lydelse som är avgörande för negativ rättskraft. Förbud, förelägganden och liknande betungande beslut samt avslagsbeslut kan som regel ändras i både mildrande och skärpande riktning även efter expediering, och vinner därmed inte negativ rättskraft.<sup>70</sup> Lagstiftaren motiverar detta med att det inte vore kostnads- eller tidseffektivt att tvinga den enskilde att överklaga ett

---

<sup>63</sup> RÅ 1987 ref. 80; RÅ 1993 ref. 76; RÅ 2002 ref. 61; Ragnemalm (2014) s. 128.

<sup>64</sup> Prop. 2016/17:180 s. 230 f.; se även SOU 2010:29 s. 560 och SOU 1983:73 s. 143 f.

<sup>65</sup> Prop. 2016/17:180 s. 228; Prop. 1985/86:80 s. 41; SOU 1983:73 s. 144.

<sup>66</sup> Westerberg (1951) s. 18; Ragnemalm (2014) s. 129.

<sup>67</sup> Lundmark & Säfsten (2020) s. 257.

<sup>68</sup> Jfr. 23 § FL; JO 1984/85 s. 233.

<sup>69</sup> Lundmark & Säfsten (2020) s. 257.

<sup>70</sup> Prop. 1985/86:80 s. 39; Ragnemalm (2014) s. 133, RÅ 2005 ref. 16.

första beslut om avslag i de fall förhållandena ändrats på ett avgörande sätt.<sup>71</sup> Vad gäller beslut i flerpartsfall finns det inget generellt undantag i förvaltningslagen, men enligt praxis finns det visst stöd för att sådana beslut inte bör kunna ändras av myndigheten själv.<sup>72</sup>

När det gäller beslut som är gynnande för en enskild, följer det av principen att sådana beslut som regel vinner negativ rättskraft.<sup>73</sup> Detta innebär att besluten, efter expediering eller motsvarande, inte kan ändras eller återkallas.<sup>74</sup> Även om det länge saknats en kodifiering av principen i lagtexten, har huvudregeln vuxit fram som en central rättsprincip inom förvaltningsrätten genom praxis och doktrin.<sup>75</sup> Enligt Warnling-Nerep är det särskilt den enskildes trygghetsskäl som talar för att gynnande beslut vinner negativ rättskraft.<sup>76</sup> I Bulls beskrivning av principen som huvudregel, hänvisar han till att principen kan beskrivas som en av förvaltningsrättens rättssäkerhetsgarantier, då den uppmuntrar myndigheterna till extra noggrannhet i beslutsfattandet.<sup>77</sup> Bull hänvisar också till att principen medverkar till att motverka maktmissbruk genom att begränsa myndigheternas makt över enskilda.<sup>78</sup>

Redan inför 1971 års förvaltningsrättsreform övervägde lagstiftaren att ta in en definition av begreppet rättskraft i lagen. Innebörden av rättskraften i förvaltningsförfarandet bedömdes inte vara tillräckligt entydigt. I utredningen görs hänvisning till att förvaltningslagen täcker in många olika ämnen och typer av beslut, varför det inte ansågs möjligt att se ett enhetligt mönster eller göra något generellt uttalande. Enligt lagstiftaren ansågs det mer lämpligt att överlåta till praxis och speciallagstiftning att utforma regler kring gynnande besluts negativa rättskraft, där det inom varje kategori kan tas hänsyn till individuella behov. Mot bakgrund av detta ansåg regeringen det inte vara lämpligt att införa en definition i lagen.<sup>79</sup> Sedan dess har lagstiftaren likväl övervägt möjligheten att införa en reglering av myndigheternas möjligheter att återkalla och ändra sina beslut i lagen. Lagstiftaren och utredningar har emellertid åter funnit fram till att resultatet av avvägningen mellan skälen för och emot orubblighet resulterar i olika utgångar beroende på vilket område det rör, varför det inte ansetts lämpligt att försöka kodifiera en princip i lag.<sup>80</sup> År 1981 presenterade förvaltningsrättsutredningen ett förslag att införa en möjlighet för myndigheter att ändra sina egna beslut, med begränsningen att

---

<sup>71</sup> Prop. 2016/17:180 s. 229; jfr. HFD 2019 ref. 61 punkt. 16.

<sup>72</sup> Prop. 2016/17:180 s. 234.; RÅ 2002 ref. 61.

<sup>73</sup> Jfr. 37 § 2 st. FL.

<sup>74</sup> Bäckman (2013) s. 83.

<sup>75</sup> Jfr. Bäckman (2013) s. 79; Ragnemalm (2014) s. 130; Wenander (2017) s. 638 f.; Warnling-Nerep (2008) s. 210 ff.; Lundmark & Säfsten (2020) s. 249; SOU 2010:29 s. 564.

<sup>76</sup> Warnling-Nerep (2008) s. 215.

<sup>77</sup> Bull (1999) s. 122.

<sup>78</sup> Bull (2000) s. 71.

<sup>79</sup> SOU 1964:27 s. 476 ff.

<sup>80</sup> SOU 1968:27 s. 218 f.; prop. 1971:30 s. 287; SOU 1981:46 s. 137.

beslut inte får ändras till nackdel för klaganden eller annan part.<sup>81</sup> Detta förslag till reglering kompletterades 1983, där utredningen föreslog ett antal undantag till huvudregeln om gynnande besluts negativa rättskraft.<sup>82</sup> Enligt utredningen hade huvudlinjer kring myndigheternas befogenheter att ändra sina beslut utkristalliserats genom praxis och doktrin, varför det nu ansågs möjligt att införa en reglering i av principen i lagen.<sup>83</sup> Nästan alla remissinstanser var positivt inställda till förslaget att införa en reglering om negativ rättskraft. Flertalet instanser var även positiva till att myndigheter i vissa fall ska ha rätt att ompröva sina beslut även till enskildas nackdel, men många instanser ansåg att det aktuella förslaget var för långtgående och innebar en oacceptabel försämring av rättssäkerheten.<sup>84</sup> Enligt departementschefen förelåg det inget behov för en uttrycklig regel i lagen med motiveringen att ändringsbehovet tillgodosågs genom möjligheten till omprövning i högre instans.<sup>85</sup>

År 2008 tillsatte regeringen en ny utredning i syfte att se över bestämmelserna om omprövning av myndighetsbeslut.<sup>86</sup> Förvaltningslagsutredningen noterade att huvudregeln om gynnande besluts negativa rättskraft tydligt växt fram genom praxis och doktrin, men framhöll i sina överväganden att lagstiftaren inte kan utgå från att samtliga rättstillämpare är insatta i rättspraxisen på området. Enligt utredningen riskerade bristen på vägledning i lagstiftningen resultera i ineffektivitet och inkonsekvens i rättstillämpningen.<sup>87</sup> Utredningen utmynnade följaktligen i ett förslag om att införa en uttrycklig reglering av principen om gynnande besluts negativa rättskraft.<sup>88</sup> Det var genom 2017 års förvaltningslag som huvudregeln om gynnande besluts negativa rättskraft lagfästes i 37 § 2 st. FL. I förarbetena gör lagstiftaren hänvisning till Förvaltningslagsutredningen och betonar vikten av principens bevarande.<sup>89</sup> Av förarbetena framgår det att den stora majoriteten av remissinstanserna inte hade några invändningar mot lagförslaget. Några instanser framhävde att det av bestämmelsen tydligt bör framgå om ändring kan ske av gynnande beslut till fördel för den enskilde samt att det bör införas en generell möjlighet att återkalla gynnande beslut vid väsentligt ändrade förhållanden.<sup>90</sup> Enligt lagstiftaren framstår det som oproblematiskt att beslut ändras i mildare riktning.<sup>91</sup> Vad avser ändring på grund av väsentligt ändrade

---

<sup>81</sup> SOU 1981:46 s. 19, 138 ff.

<sup>82</sup> SOU 1983:73 s. 21.

<sup>83</sup> SOU 1983:73 s. 148 ff.

<sup>84</sup> Prop. 1985/86:80 s. 38.

<sup>85</sup> Prop. 1985/86:80 s. 41 f.

<sup>86</sup> Dir. 2008:36. s. 1, 8 f.

<sup>87</sup> SOU 2010:29 s. 579 f.

<sup>88</sup> SOU 2010:29 s. 44 f., 580.

<sup>89</sup> Prop. 2016/17:180 s. 231.

<sup>90</sup> Prop. 2016/17:180 s. 227 f.

<sup>91</sup> Prop. 2016/17:180 s. 229.



förhållanden lämnade regeringen frågan att lösas genom föreskrifter i specialförfattning.<sup>92</sup>

Likt bestämmelsen om rättelse av skrivfel och liknande, understryker lagstiftaren att bestämmelsen i 37 § FL tjänar ett processekonomiskt syfte. Genom att möjliggöra för myndigheterna att själva vidta ändring, kan rättstillämparen säkerställa en korrekt myndighetsutövning utan domstolarnas inblandning.<sup>93</sup> Även ur rättssäkerhetssynpunkt anses införandet av principen i förvaltningslagen vara positivt enligt lagstiftaren, då enskildas berättigade intresse av förutsebarhet värnas.<sup>94</sup>

Med uttrycket *gynnande beslut* avses beslut som ger enskilda rätt till en förmån som den enskilde har begärt eller annars har rätt till. I förarbetena understryker lagstiftaren att det är beslutets karaktär, och inte verkningar, som är avgörande för om beslutet är att betrakta som gynnande.<sup>95</sup> I praxis har Högsta förvaltningsdomstolen bland annat ansett att tillstånd att anordna spel<sup>96</sup>, bistånd enligt socialtjänstlagen<sup>97</sup> och bygglov<sup>98</sup> utgör gynnande beslut enligt lagens mening. JO har i sin praxis konstaterat att beslut om betyg<sup>99</sup> och beslut om tillstånd till förevisning av djur<sup>100</sup> är exempel på beslut som är gynnande till sin karaktär. En ändring som innebär att ett beslut som gäller tillsvidare omvandlas till att gälla under en tidsbegränsad tid, har JO uttalat är ett exempel på en ändring som på motsatt sätt får anses vara till nackdel för den enskilde.<sup>101</sup> I sammanhanget är det värt att notera att 37 § 2 st. FL gäller i relation till enskilda, och omfattar således inte beslut som gynnar en myndighet när den uppträder i sin offentlighetsliga kapacitet.<sup>102</sup>

### 2.3.2 Undantag till principen

Av bestämmelsen i 37 § 2 st. FL framgår det att principen om gynnande besluts negativa rättskraft inte gäller ovillkorligt. Lagstiftaren har infört tre undantag från huvudregeln om orubblighet där allmänhetens intresse anses väga tyngre än den enskildes intresse av trygghet.<sup>103</sup> Uppräkningen i lagen tar sikte på situationer då myndigheten *får* ändra ett meddelat beslut, och grundar sig på de undantag som utvecklats i praxis. Det föreligger därmed ingen skyldighet för myndigheten att ändra eller återkalla beslutet.<sup>104</sup> Det bör i

---

<sup>92</sup> Prop. 2016/17:180 s. 233.

<sup>93</sup> Prop. 2016/17:180 s. 229; Lundmark & Säfsten (2020) s. 250.

<sup>94</sup> Prop. 2016/17:180 s. 228.

<sup>95</sup> Prop. 2016/17:180 s. 231.

<sup>96</sup> Jfr. RÅ 1995 ref. 10.

<sup>97</sup> Jfr. RÅ 2000 ref. 16.

<sup>98</sup> Jfr. RÅ 1975 ref. 58.

<sup>99</sup> Jfr. JO 2008/09 s. 237.

<sup>100</sup> Jfr. JO 1973 s. 520.

<sup>101</sup> Jfr. JO dnr 921–2017.

<sup>102</sup> Lundmark & Säfsten (2020) s. 256.

<sup>103</sup> 37 § 2 st. FL; prop. 2016/17:180 s. 231.

<sup>104</sup> von Essen (2022) s. 226.

sammanhanget noteras att förvaltningslagen enligt dess 4 § är subsidiär i förhållande till andra bestämmelser i lag eller förordning, vilket innebär att om annat stadgas i speciallag gäller detta.<sup>105</sup>

Den första undantagsregeln tar sikte på situationer då det finns ett återkallelseförbehåll knutet till det gynnande beslutet. Förbehållet kan framgå både av själva beslutet eller av de föreskrifter som beslutet grundar sig på, och måste vara utformat och avgränsat på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och proportionalitet.<sup>106</sup> JO har i sin praxis betonat att i de fall aktuella föreskrifter inte innehåller allmänna återkallelseförbehåll måste i stället ett förbehåll tydligt framgå av beslutet i fråga.<sup>107</sup>

I HFD 2023 ref. 3 aktualiserades undantagsgrunden om återkallelse av gynnande beslut på grund av ett eventuellt förbehåll i relevanta föreskrifter. Målet rörde en utlänning som beviljats dagersättning enligt lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. Beslutet var inte tidsbegränsat eller förenat med något återkallelseförbehåll. Omkring åtta månader efter det att beslutet beviljats, uppdagade Migrationsverket att utlänningen hade egna ekonomiska medel som han tagit emot vid ett besökstillfälle. Mot bakgrund av detta beslutade Migrationsverket att personen i fråga, från och med den dagen, inte längre var berättigad till någon dagersättning. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar i domskälen till att 37 § 2 st. FL utgör en kodifiering av den grundläggande förvaltningsrättsliga principen om att gynnande beslut vinner negativ rättskraft. Domstolen hänvisar vidare till att undantag genom återkallelseförbehåll får ske om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som beslutet grundats på att det under vissa förutsättningar får återkallas. Av 17 § LMA framgår det att rätten till dagersättning är avsedd till de utlänningar som saknar egna medel. Av förarbetena till lagen framgår det att eventuella ändringar som påverkar förutsättningarna för bistånd kan påverka rätten till dagersättning. Högsta förvaltningsdomstolen gjorde därför bedömningen att det får anses framgå av föreskrifterna bakom rätten till dagersättning att beslutet får återkallas om det framkommer att den asylsökande har egna medel, varför Migrationsverket haft rätt att ändra sitt tidigare gynnande beslut i det aktuella fallet.

Undantaget från huvudregeln om gynnande besluts orubblighet är även situationer då tvingande säkerhetsskäl kräver omedelbar ändring av beslutet.<sup>108</sup> I förarbetena hänvisas det till att hänsyn till människors eller djurs liv och hälsa kan föranleda ändring av beslut.<sup>109</sup> Lagstiftaren har betonat att säkerhetsskälen ska vara av sådan art att de kräver omedelbar ändring.<sup>110</sup> I JO

---

<sup>105</sup> Jfr. prop. 2016/17:180 s. 222.

<sup>106</sup> 37 § 2 st. p. 1 FL; prop. 2016/17:180 s. 232 f.; von Essen (2022) s. 226 f.; JO dnr 589–2016.

<sup>107</sup> JO 2005/06 s. 287.

<sup>108</sup> 37 § 2 st. p. 2 FL.

<sup>109</sup> Prop. 2016/17:180 s. 232; se ex. RÅ 2004 ref. 78.

<sup>110</sup> Prop. 2016/17:180 s. 232.

1987/88 s. 258 aktualiserades undantagsgrunden, då en länsstyrelse av misstag hade meddelat beslut om längre jakttid för älg än som var avsett. Länsstyrelsen valde att återkalla de felaktiga besluten med hänvisning till säkerheten för de bär- och svampplockare som brukar röra sig i skogen under den felaktigt medgivna jakttiden. Då beslutet om jakttillstånd var ett gynnande beslut enligt principens mening, uppstod fråga om länsstyrelsen haft rätt att återkalla beslutet. JO konstaterade att hänsyn till bär- och svampplockares säkerhet faller under undantaget för tvingande säkerhetsskäl, varför återkallelsen ansågs tillåten.

Det tredje undantaget från gynnande besluts negativa rättskraft är situationer då beslutet blivit felaktigt på grund av att den enskilde lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som haft betydelse för beslutets beviljande.<sup>111</sup> I förarbetena understryker lagstiftaren att det inte är det felaktiga uppgiftslämnandet i sig som utgör grund för ändring. I stället är förutsättningen för ändring att beslutet blivit felaktigt till följd av den enskildes vilseledande.<sup>112</sup> Lagstiftaren ställer härigenom krav på kausalitet mellan vilseledandet och beviljandet av beslutet. För att undantagsgrunden ska kunna åberopas krävs att myndigheten inte insett uppgiftens oriktighet och fattat sitt beslut med bortseende från uppgiften. Om så är fallet föreligger inte grund för återkallelse.<sup>113</sup>

I RÅ 1968 ref. 78 (I-II) aktualiserades den tredje undantagsgrunden. Målen rörde kvinnor som sökt lärartjänster och som under processens gång förtigit att de var gravida. I båda fallen fick kvinnorna anställningarna, men efter att det upptäckts att de var gravida, återkallade beslutsmyndigheterna förordnandena med hänvisning till förtigandet. Även om båda kvinnorna uppsåtligen hade förtigit sin graviditet, blev utgången i Högsta förvaltningsdomstolen inte desamma. I det första fallet underkändes återkallelsen av Högsta förvaltningsdomstolen mot bakgrund av att tillställningen gällde en tillsvidare tjänst, varför vederbörande skulle fått tjänsten även om arbetsgivaren upplysts om graviditeten och behovet av tjänstledighet. I det andra fallet däremot, hade kvinnan sökt och fått en tidsbegränsad anställning om en termin. Här menade domstolen att en person i behov av tjänstledighet under hela terminen inte skulle förordnas, varför beslutet blivit felaktigt på grund av förtigandet. Domstolen konstaterade således att förutsättningarna för återkallelse var uppfyllda i det andra fallet.

### **2.3.3 Ytterligare möjligheter till undantag?**

I rättspraxis har frågan diskuterats om det finns andra möjligheter att korrigera gynnande förvaltningsbeslut än i de situationer som regleras i 37 § 2 st. FL. Särskilt frågan huruvida återkallelse får ske för det fall beslutet avser

---

<sup>111</sup> 37 § 2 st. p. 3 FL.

<sup>112</sup> Prop. 2016/17:180 s. 233, Ragnemalm (2014) s. 131.

<sup>113</sup> Prop. 2016/17:180 s. 233 f.; Ragnemalm (2014) s. 131 f.

en fortlöpande förmån har diskuterats, framför allt efter de uttalanden som Högsta förvaltningsdomstolen gjorde i RÅ 2000 ref. 16.<sup>114</sup> I målet hade den enskilde beviljats hemtjänst varannan vecka utan någon tidsbegränsning och utan något återkallelseförbehåll. På grund av ändrade omständigheter ville stadsdelsnämnden ändra beslutet så att den enskilde i stället skulle få hemtjänst var tredje vecka. I målet konstaterades det att ingen av de tre återkallelsegrunderna var för handen, varför frågan om en fjärde undantagsgrund aktualiserades. Domstolen medgav att hänsynen till den enskildes trygghet talar för att beslutet om bistånd borde bestå. Likväl menade domstolen att skälen för omprövning kan vara starka när det gäller fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning varför domstolen menade att ett absolut förbud mot ändring inte borde uppställas. Domstolen betonade dock att hänvisning till besparingsskäl inte kan föranleda ändring av ett gynnande beslut, varför förutsättning för ändring av det gynnande beslutet inte ansågs föreligga.

I doktrin har rättsfallet beskrivits som om att domstolen gett uttryck för en mindre restriktiv syn på gynnande besluts negativa rättskraft.<sup>115</sup> Även JO har i beslut bekräftat synsättet att det inte föreligger något absolut förbud mot ändring av beslut om sociala insatser som löper utan tidsbegränsning.<sup>116</sup> I arbetet med 2017 års förvaltningslag framhävde lagstiftaren emellertid att en generellt tillämplig undantagsbestämmelse om fortlöpande tillstånd skulle innebära att undantagsmöjligheterna utvidgades på ett rättsosäkert sätt. I stället hänvisade regeringen till att frågan bör lösas genom föreskrifter i specialförfattning.<sup>117</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har senare i HFD 2021 ref. 12 bekräftat att det inte längre är möjligt att utan ändringsförbehåll ändra ett gynnande beslut med hänsyn till väsentligt ändrade förhållanden.<sup>118</sup>

När det kommer till fel eller misstag från myndighetens sida kan det inte föranleda ändring av ett gynnande beslut. RÅ 2004 ref. 78 rörde frågan om Jordbruksverket haft rätt att återkalla sitt ursprungliga beslut efter att de felaktigt meddelat en dispens från kravet på ligghall för utegångsdjur. Som skäl för återkallelse hänvisade Jordbruksverket bland annat till ett yttrande från länsveterinären och djurskyddsinspektören, i vilket de bedömt att djurens hälsa var i fara. Domstolen konstaterade emellertid att yttrandet fanns tillgängligt redan vid beslutet om dispensen, och då inga nya omständigheter tillkommit bedömde domstolen att verkets dispensbeslut skulle bestå. JO har bekräftat denna ståndpunkt i JO dnr 185–2005. I ärendet hade en länsstyrelse felaktigt beviljat stöd ur EG:s strukturfonder med ett belopp som var högre än som var tillåtet att bevilja. I målet erkände länsstyrelsen att ingen av de tre undantagsgrunderna var tillämpliga, men hänvisade likväl till att en

---

<sup>114</sup> Jfr. Ragnemalm (2014) s. 132.

<sup>115</sup> Bull (2000) s. 73; Warnling-Nerep (2008) s. 222 f.

<sup>116</sup> Jfr. JO 2003/04 s. 324.

<sup>117</sup> Prop. 2016/17:180 s. 233.

<sup>118</sup> HFD 2021 ref. 12 punkt 20.

korrigerings bland annat kan försvaras mot bakgrund av att Sverige i annat fall riskerar att bli återbetalningsskyldig av EU-medel. JO accepterade däremot inte länsstyrelsens synsätt, utan betonade att rättskraftsreglerna syftar till att skydda den enskilde och får inte urholkas av tekniska eller ekonomiska skäl.

Även i senare praxis har denna utgångspunkt bekräftats. I HFD 2022 ref. 8 hade domstolen att avgöra under vilka förutsättningar som ett beslut om vem som ska antecknas som gravrättsinnehavare, får ändras. I målet kunde domstolen konstatera att en person felaktigt blivit antecknad som gravrättsinnehavare på grund av församlingens bristfälliga handläggning av ärendet. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen saknas det stöd för att möjligheten att ändra ett gynnande beslut skulle vara större när det finns ett motstående enskilt intresse, och rättstillämparen hänvisas i stället till de undantag som framgår av 37 § 2 st. FL. Enligt domstolen fanns det ingen dokumentation i ärendet som talade för att den person som felaktigt blivit antecknad som gravrättsinnehavare lämnat felaktiga eller missvisande uppgifter, varför församlingen inte haft rätt att ändra det ursprungliga beslutet.

Det ska nämnas att i de fall ett gynnande beslut bygger på frivillighet från den enskildes sida, i form av att frivilligt ha ansökt eller tagit emot en förmån, står det den enskilde fritt att på egen hand återkalla en ansökan eller ett beslut för framtiden. Vad gäller möjligheten att återkalla ett redan verkställt gynnande beslut har chefsJO emellertid uttalat att myndigheter inte har någon skyldighet att bifalla en begäran om återkallelse. Samtidigt har chefsJO uttalat att det, så länge inget motstående intresse åsidosätts, inte heller finns något rättsligt hinder mot sådan återkallelse.<sup>119</sup>

### 2.3.4 Retroaktiv tillämpning av betungande regler

En fråga som kan aktualiseras i samband med gynnande besluts negativa rättskraft är huruvida ett gynnande beslut kan ändras eller återkallas mot bakgrund av en författningsändring. Förvaltningslagen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om retroaktiv återkallelse av gynnande beslut, varför rättstillämparen får hämta vägledning i praxis och doktrin. Lebeck lyfter att särskilt intresset av flexibilitet och effektivitet kan tala för retroaktivitet, medan intresset av förutsebarhet och stabilitet för enskilda talar mot retroaktivitet.<sup>120</sup>

Inom EU-rätten är huvudregeln att retroaktiv förvaltningsrättslig lagstiftning inte ska förekomma.<sup>121</sup> Denna presumtion anses gälla oberoende av om retroaktiviteten är gynnande eller betungande för den enskilde. Förbudet mot retroaktivitet som huvudregel motiveras utifrån intresset att bevara rättssäkerheten och intresset av att undvika rättslig osäkerhet. Undantag från

---

<sup>119</sup> JO dnr 5813–2012.

<sup>120</sup> Jfr. Lebeck (2018) s. 333.

<sup>121</sup> Mål 21/81 *Bout* punkt 13; Lebeck (2018) s. 356.

huvudregeln har i praxis emellertid godkänts när lagstiftaren uttryckligen föreskrivit möjligheten till retroaktiv tillämpning. Även retroaktiv tillämpning av processuella regler eller regler som utvecklats genom rättspraxis anses tillåtet.<sup>122</sup> EU-domstolen har vidare betonat vikten av att enskilda ges möjlighet att anpassa sig till ett eventuellt nytt rättsläge, varför tillräckligt omfattande övergångsbestämmelser bör finnas vid retroaktiv lagändring.<sup>123</sup> I sammanhanget kan det även noteras att EU-rätten innehåller ett absolut förbud mot straffrättslig retroaktivitet i artikel 7 i Europakonventionen. Även om förbudet enbart gäller i förhållande till straffrättsliga sanktioner, har EU-tribunalen slagit fast att administrativa sanktioner ska omfattas av huvudregeln om icke-retroaktivitet.<sup>124</sup>

Till skillnad från utgångspunkten om icke-retroaktivitet inom EU-rätten, är retroaktivitet som huvudregel tillåtet inom svensk förvaltningsrätt. Av rättsutvecklingen framgår att lagstiftaren har ett betydande utrymme att genom övergångsbestämmelser reglera formerna för retroaktiviteten.<sup>125</sup> Högsta förvaltningsdomstolen har betonat att det i första hand är relevant att se till eventuella övergångsbestämmelser och uttalanden i förarbetena.<sup>126</sup> Enligt Westerberg får svar sökas i lagstiftarens underförstådda mening om retroaktiviteten inte uttryckligen regleras i övergångsbestämmelserna.<sup>127</sup> Även Lebeck talar för att rättstillämparen måste bedöma lagstiftarens intention och systematik i det enskilda fallet samt eventuella rimlighetsskäl som kan tala emot retroaktivitet.<sup>128</sup>

Två centrala rättsfall om retroaktiv tillämpning är RÅ 1995 ref. 10 och RÅ 1999 ref. 76. I det tidigare rättsfallet hade en enskild beviljats ett tillstånd att anordna automatspel i en biljardsalong där tillståndet skulle gälla tills vidare. Kommunen omprövade beslutet om tillstånd tre år senare, till följd av en ändrad lydelse i lag (1982:636) om anordnande av visst automatspel. Enligt det nya beslutet skulle tillståndet bland annat inte längre avse spelautomater där vinstmöjligheten huvudsakligen beror på slumpen. Domstolen konstaterade inledningsvis att den nya lagen utvidgade både möjligheterna att återkalla tillstånd och bedömningsgrunderna för tillståndsprövningen. Av den nya lagens övergångsbestämmelser framgår det att de tillstånd som beviljats före nya lagens ikraftträdande fortsatt ska gälla, men att de nya bestämmelserna i viss omfattning även ska gälla tidigare beslut. Domstolen

---

<sup>122</sup> Mål 309/85 *Bruno Barra mot belgiska staten och staden Liège* punkt. 13; Lebeck (2018) s. 356 f., 368.

<sup>123</sup> C-17/03 *VEMW m.fl.* punkt 81; Lebeck (2018) s. 367.

<sup>124</sup> T-59/02 *Archer Daniels Midland CO mot Kommissionen* punkt 41–42; Lebeck (2018) s. 371.

<sup>125</sup> RÅ 1988 ref. 132; Lebeck (2018) s. 340.

<sup>126</sup> Jfr. RÅ 1995 ref. 10; RÅ 1996 ref. 57.

<sup>127</sup> Westerberg (1951) s. 412 ff.

<sup>128</sup> Lebeck (2018) s. 342.

tolkade bestämmelserna som att återkallelsegrunderna förutsatte att faktiska förhållanden kring tillstånden ändrats.

I målet framhöll Högsta förvaltningsdomstolen att det tydligt måste framgå om lagstiftaren avsett att införa en återkallelsemöjlighet som medger ändring utan att de faktiska förhållandena ändrats. Då inga faktiska förhållanden hade ändrats i det aktuella fallet, fann domstolen att kommunen inte haft rätt att återkalla det äldre tillståndet.<sup>129</sup> Enligt Bull talar rättsfallet för att rättstillämparen måste vidta restriktivitet vid tolkningen av eventuella uttalanden i förarbeten samt beakta de rättssäkerhetsaspekter som gör sig gällande vid frågor om negativ rättskraft.<sup>130</sup> Bull menar också att rättsfallet talar för att ett gynnande beslut inte ska kunna återkallas när det saknas återkallelseförbehåll, författningsstöd, säkerhetsskäl eller där vilseledande inte skett.<sup>131</sup>

RÅ 1999 ref. 76 berörde tillika frågan om lagändringars påverkan på gynnande beslut. I detta mål hade ett bolag erhållit tillstånd att inneha och driva två kärnkraftsreaktorer i Barsebäck. I ett regeringsbeslut beslutades, till följd av skärpt lagstiftning, att återkalla det inte löpande tillståndet om drift av kärnkraftverken. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen framstod det som tydligt att lagstiftaren haft för avsikt att den nya lagstiftningen skulle ha retroaktiv verkan. Vidare slog domstolen fast att principen om gynnande besluts negativa rättskraft inte utgör ett hinder mot att det gynnande beslutet upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt behäftad med någon grundläggande brist. Inte heller ansåg domstolen att skyddet mot retroaktiv lagstiftning, som etablerats i artikel 7 i Europakonventionen<sup>132</sup> och i svensk- och europarättslig praxis, har en sådan räckvidd att den skärpta lagstiftningen i det aktuella fallet kan anses strida mot någon rättsregel. Domstolen landade följaktligen i slutsatsen att återkallandet av det gynnande beslutet kunde godtas. Enligt Ragnemalm ger domstolens resonemang uttryck för proportionalitetsprincipen, enligt vilken allmänhetens intresse ska vägas gentemot de negativa konsekvenser en enskild riskerar att stå inför.<sup>133</sup>

När det gäller retroaktiv lagstiftning som i stället ingriper i enskildas personliga förhållanden, är praxis sparsam. Vad gäller förhållandet mellan retroaktivitet och negativ rättskraft, finns emellertid en del diskussion i praxis och doktrin. Lebeck har betonat att det för återkallelse eller ändring av ett beslut alltid måste finnas lagstöd. Vidare har Lebeck hänvisat till att Högsta förvaltningsdomstolen slagit fast att retroaktivitet som framstår som orimlig, och som medför orimliga konsekvenser för enskilda, anses vara helt

---

<sup>129</sup> RÅ 1995 ref. 10.

<sup>130</sup> Bull (1999) s. 125 f.

<sup>131</sup> Bull (1999) s. 122.

<sup>132</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

<sup>133</sup> Ragnemalm (2014) s. 115 f.

förbjuden.<sup>134</sup> Därutöver har Högsta förvaltningsdomstolen berört frågan om en lagändrings betydelse för ett beviljat gynnande beslut på socialrättens område. I RÅ 2003 ref. 81 hade den enskilde fått ett försörjningsstöd utbetalt i förskott enligt äldre rätt, och fråga uppstod om försörjningsstödet skulle återkallas enligt den nya rätten. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen skulle de äldre, för den enskilde mer förmånliga, reglerna tillämpas mot bakgrund av frånvaron av övergångsregler.

## 2.4 Principen om berättigade förväntningar

I förarbetena till 2017 års förvaltningslag hänvisar lagstiftaren, avseende 37 2 st. § FL, till att det inom EU-rätten existerar en princip som tar sikte på att enskilda normalt bör kunna förvänta sig att en beslutsfattare inte tar tillbaka vad denne beslutat. Denna princip, ofta benämnd som principen om berättigade förväntningar, syftar till att skapa trygghet för den enskilde och verkar för upprätthållandet av omsorgsprincipen enligt artikel 41(1) i EU-stadgan.<sup>135</sup> Enligt omsorgsprincipen har EU:s institutioner och organ ett ansvar att tillvarata den enskildes intressen parallellt med ett ansvar för att de utredningar i ärenden som rör enskilda, sker på ett objektiva och rättvist sätt.<sup>136</sup>

Principen om berättigade förväntningar har successivt etablerats i EU-rätten genom EU-domstolens praxis och idag erkänner samtliga medlemsstater i sina interna rättsordningar på något sätt principen om gynnande besluts negativa rättskraft.<sup>137</sup> EU-domstolens praxis har huvudsakligen tagit sikte på principen om berättigade förväntningar inom EU:s egen förvaltning. Det har emellertid konstaterats att avgörandena även kan ha betydelse för medlemsstaternas förvaltningsorgan när dessa agerar inom EU-rättens tillämpningsområde.<sup>138</sup> Medlemsstaterna anses dock ha relativt stort utrymme att själva anpassa tillämpningen efter nationella rättsliga förhållanden.<sup>139</sup> Som utgångspunkt kan således de svenska förvaltningsmyndigheterna i första hand tillämpa svenska regler, med förbehållet att tillämpningen inte får hindra EU-rättens effektiva genomslag.<sup>140</sup> I mål där skyldigheten att återkräva bidrag är helt reglerad på EU-nivå, har domstolen slagit fast att de nationella myndigheterna enbart ska tillämpa de EU-rättsliga principerna om skydd för berättigade förväntningar, och inte eventuella nationella regler.<sup>141</sup>

---

<sup>134</sup> Lebeck (2018) s. 347 ff.; jfr RÅ 1996 ref. 57.

<sup>135</sup> Prop. 2016/17:180 s. 230 f.; SOU 2010:29 s. 88; art. 41(2) a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

<sup>136</sup> Reichel & Wenander (2021) s. 95 f.

<sup>137</sup> SOU 2010:29 s. 88.

<sup>138</sup> Wenander (2017) s. 641 f.

<sup>139</sup> SOU 2010:29 s. 66 f.; Reichel (2006) s. 494.

<sup>140</sup> Wenander (2017) s. 643 ff; Reichel & Wenander (2021) s. 150.

<sup>141</sup> C-383/06–385/06 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl.*, punkt 53; C-568/11 *Agroferm A/S mot Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*, punkt 49 ff; jfr. HFD 2016 ref. 13; jfr. Wenander (2017) s. 645.



Enligt lagstiftaren ligger principen om gynnande besluts negativa rättskraft väl i linje med den unionsrättsliga principen. I förarbetena understryker regeringen vikten av att bestämmelsen i 37 § 2 st. FL utformas på ett sätt så att principen bevaras.<sup>142</sup> Till skillnad från den svenska principen om gynnande besluts negativa rättskraft, gör EU-domstolens praxis dock en skillnad mellan beslut som är rättsenliga och rättsstridiga. Av domstolens rättstillämpning framgår det att utgångspunkten är att rättsenliga gynnande beslut inte får ändras, med undantag då beslutet bygger på oriktiga eller vilseledande uppgifter från den enskilde. Vad gäller gynnande beslut som bygger på en felaktig rättstillämpning och följaktligen är att anse som rättsstridiga, har EU-domstolen utgått från en intresseavvägning mellan den enskildes intresse av stabilitet och det allmännas intresse av korrekt rättstillämpning. Beroende på hur starkt allmänhetens intresse är, har domstolen bedömt om den enskilde haft anledning att förlita sig på att beslutet var lagligt.<sup>143</sup> En bedömning ska också göras utifrån om den enskilde haft berättigade förväntningar att förlita sig på beslutet.<sup>144</sup> EU-domstolens praxis tillåter således en helhetsbedömning av den aktuella situationen, där hänsyn får tas till berörda parter och hur en ändring kan komma att påverka dem.<sup>145</sup>

I doktrinen har bland annat Schönberg beskrivit principen om berättigade förväntningar som ett sätt att främja effektiviteten i förvaltningen och öka förtroendet till myndigheterna genom att risken för maktmissbruk minskas.<sup>146</sup> Enligt Schönberg är det inte det faktum att enskilda kan ha förlitat sig på ett beslut som legitimerar principen. I stället anser han att det är rättssäkerhetsprincipen som rättfärdigar skyddet för berättigade förväntningar.<sup>147</sup> Enligt Wenander framstår den EU-rättsliga principen som mer komplex, men har likväl betonat att svenska förvaltningsmyndigheter måste förhålla sig till en allt större ordning.<sup>148</sup> Wall å sin sida, menar att principen sällan används i den rättsliga argumentationen i Sverige.<sup>149</sup>

## 2.5 Sammanfattning

Gynnande myndighetsbeslut är ofta orubbliga till följd av principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Enligt lagstiftaren talar särskilt den enskildes trygghetsskäl för negativ rättskraft, medan allmänhetens intresse av korrekta och lämpliga beslut talar emot. Även om det inte finns en entydig definition av rättssäkerhet, talar doktrinen för att kravet på förutsebarhet utgör en viktig del i begreppet, och utgör en grundförutsättning för en rättsstat.

---

<sup>142</sup> Prop. 2016/17:180 s. 231.

<sup>143</sup> C-90/95 *P Henri de Compte mot Europaparlamentet*, punkt 35 ff; Wenander (2017) s. 642.

<sup>144</sup> Reichel & Wenander (2021) s. 102.

<sup>145</sup> Wenander (2017) s. 642.

<sup>146</sup> Schönberg (2000) s. 24 ff.

<sup>147</sup> Schönberg (2000) s. 9 ff.

<sup>148</sup> Wenander (2017) s. 648 f.; jfr. Reichel & Wenander (2021) s. 150.

<sup>149</sup> Wall (2014) s. 298.

Sammantaget talar kravet på förutsebarhet, som en del av rättssäkerheten, för att meddelade beslut ska bestå. Principen om gynnande besluts negativa rättskraft talar för myndighetsbesluts orubblighet och kan härigenom sägas främja rättssäkerheten. Hur långt den negativa rättskraften stäcker sig beror emellertid på beslutstypen i det aktuella fallet.

Ramarna för förvaltningsmyndigheternas möjligheter att på egen hand återkalla eller ändra ett beviljat gynnande beslut återfinns idag i 37 § 2 st. FL. Bestämmelsen, som bygger på flera års utveckling genom praxis, stadgar tre undantagsmöjligheter enligt vilka en myndighet får göra avsteg från huvudregeln – när återkallelseförbehåll finns, om det krävs på grund av tvingande säkerhetsskäl eller om beslutet beror på oriktiga eller vilseledande uppgifter från den enskilde. I praxis och doktrin har det diskuterats huruvida det finns fler möjligheter till undantag. Av den praxis som finns på området går det att uttolka att ändring på grund av väsentligt förändrade förhållanden samt ändring på grund av misstag från myndighetens sida inte accepteras. I sammanhanget är det dock viktigt att notera att förvaltningslagen är subsidiär till speciallag, vilket innebär att det kan finnas fler möjliga undantagsgrunder från huvudregeln om gynnande besluts negativa rättskraft.

Möjligheten att retroaktivt ändra ett gynnande beslut till följd av ändrad lagstiftning är inte reglerad i svensk lagstiftning, utan kunskap får sökas i andra rättskällor. Av praxis och doktrin framstår det som att vägledning i första hand ska hämtas från eventuella övergångsbestämmelser. Vidare finns det avgöranden på näringsområdet som talar för att retroaktiv ändring av gynnande beslut är tillåtet såvida det inte står i strid med regeringsformen eller att den nya lagstiftningen är behäftad med någon grundläggande brist. Vad gäller retroaktiv ändring av gynnande beslut som rör enskilda är praxis sparsam. Högsta förvaltningsdomstolen har dock slagit fast att retroaktivitet som medför orimliga konsekvenser för enskilda är förbjudet.

I resonemanget om hur principen om gynnande besluts negativa rättskraft ska tolkas måste även EU-rätten iaktas och respekteras. Inom EU finns en princip, principen om berättigade förväntningar, som korresponderar väl med den svenska förvaltningsrättsliga principen. EU-domstolen har i sin praxis konstaterat att när nationella förvaltningsmyndigheter tolkar sin nationella motsvarande princip så ska tolkningen ske på ett sätt så att även den EU-rättsliga principen respekteras och bevaras. Enligt principen görs en distinktion mellan rättsenliga och rättsstridiga beslut, där rättsenliga gynnande beslut inte får ändras utom i de fall då beslutet bygger på oriktiga eller vilseledande uppgifter. Vad gäller gynnande rättsstridiga beslut måste en intresseavvägning göras mellan allmänhetens intresse och den enskildes intresse, där rättstillämparen särskilt ska beakta huruvida den enskilde haft berättigade förväntningar att förlita sig på beslutet.

## 3 Beviljande av uppehållstillstånd

### 3.1 Allmänt om uppehållstillstånd

Det är bara svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att resa in i och vistas i Sverige. För utlänningar som vill resa in eller vistas i landet krävs som huvudregel både pass och tillstånd.<sup>150</sup> Tredjelandsmedborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader behöver enligt huvudregel ha uppehållstillstånd.<sup>151</sup> Ett uppehållstillstånd kan vara tidsbegränsat eller permanent.<sup>152</sup> Enligt utlänningslagen finns det fyra huvudsakliga grunder för uppehållstillstånd; uppehållstillstånd som skyddsbehövande, på grund av anknytning, på grund av arbete, studier eller försörjning på annat sätt eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter.<sup>153</sup> Nedan följer en ingående redogörelse för uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov.

Det är den enskilde som, i egenskap av sökande, ska visa att förutsättningarna för att beviljas ett uppehållstillstånd är uppfyllda.<sup>154</sup> Av UNHCR:s handbok framgår det att bevisbördan inte får tillämpas alltför strikt med tanke på de svårigheter i bevishänseende som följer av sakens natur.<sup>155</sup> Parallellt med att sökanden bär bevisbördan har Migrationsverket, i egenskap av förvaltningsmyndighet, ett utredningsansvar, vars omfattning varierar beroende på ärendets beskaffenhet.<sup>156</sup> Särskilt i ärenden där det föreligger ett starkt skyddsintresse åläggs myndigheten ett utvidgat utredningsansvar.<sup>157</sup> I MIG 2006:1 uttalade Migrationsöverdomstolen att i mål om uppehållstillstånd, där sökanden åberopar skyddsbehov, delas skyldigheten mellan sökanden och utredaren avseende uppgiften att ta reda på och värdera alla relevanta fakta. Om den sökandes redogörelse förefaller trovärdig bör denne ges en fördel av ett eventuellt tvivelsmål, såvida det inte finns goda skäl att ifrågasätta trovärdigheten.<sup>158</sup> Domstolen motiverade denna bevislättning med hänsyn till sakens känsliga natur. Därutöver gjorde domstolen i målet hänvisning till att beslutet är oåterkalleligt och har stor betydelse för enskildas liv.<sup>159</sup>

---

<sup>150</sup> 2 kap. 1–1 a §§, 3 § och 4–6 §§ UtL.

<sup>151</sup> 2 kap. 5 § UtL; se undantag i exempelvis 2 kap. 10 § UtL.

<sup>152</sup> 2 kap. 4 § UtL.

<sup>153</sup> Se 5 kap. UtL.

<sup>154</sup> UNHCR:s handbok § 196; prop. 2004/05:170 s. 155; MIG 2006:1; MIG 2010:6; MIG 2019:4 punkt. 2.3.

<sup>155</sup> UNHCR:s handbok § 197; jfr. prop. 2004/05:170 s. 155.

<sup>156</sup> 23 § FL; prop. 2016/17:180 s. 148 ff.; prop. 2004/05:170 s. 154 f.

<sup>157</sup> Prop. 2004/05:170 s. 155.

<sup>158</sup> Jfr. UNHCR:s handbok § 196.

<sup>159</sup> MIG 2006:1.

Migrationsverkets beslut att bevilja ett uppehållstillstånd är inte överklagbart, då överklagan enbart kan ske av beslut om avslag av uppehållstillstånd.<sup>160</sup> Detta innebär vidare att i de situationer en utlänning yrkat om permanent uppehållstillstånd men beviljas ett tidsbegränsat tillstånd, är detta inte överklagbart.<sup>161</sup>

## 3.2 Saken i migrationsärenden

Som redogörs för i föregående kapitel, är frågan om ett beslut vinner negativ rättskraft beroende av beslutstypen. Begreppet saken tar sikte på de yrkade grunderna och rättsföljder i ett mål, och är av relevans för räckvidden av ett besluts rättskraft.<sup>162</sup> Fråga om vad som ska anses utgöra saken i ett migrationsärende är inte reglerat i lag, utan Migrationsöverdomstolen har förtydligat rättskraftens räckvidd genom sin praxis.

I MIG 2007:31 konstaterade domstolen att saken i målet var frågan om uppehållstillstånd. I målet hade utlänningen fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Det var dock först efter överklagande till migrationsdomstolen som utlänningen åberopade uppehållstillstånd på grund av anknytning. I migrationsdomstolen avvisades yrkandet om uppehållstillstånd på grund av anknytning med hänvisning till att migrationsdomstolen inte var rätt instans. Målet togs upp i överinstans, där Migrationsöverdomstolen gjorde hänvisning till förvaltningsprocesslagens (1971:291) förarbeten. I förarbetena har föredragande statsråd uttalat att det i vissa målgrupper bör råda ganska stor frihet att ändra sin talan genom att åberopa andra grunder.<sup>163</sup> Migrationsöverdomstolen hänvisade också till att avslag på en ansökan om uppehållstillstånd inte vinner negativ rättskraft. Mot bakgrund av utgångspunkten att en utlänning ska få frågan om uppehållstillstånd prövat i en process, ansåg domstolen det lämpligt att samtliga omständigheter som åberopas till stöd för ett uppehållstillstånd innan avgörandet vunnit laga kraft ska prövas i processen. Härigenom konstaterade domstolen att oavsett om utlänningens ansökan grundas på asylskäl eller anknytningsskäl, gäller frågan uppehållstillstånd. von Essen har dragit slutsatsen från målet att domstolen slår fast att yrkandet är ett och samma, uppehållstillstånd, trots att rättsverkningarna inte är desamma för alla uppehållstillstånd.<sup>164</sup> I sammanhanget är det värt att notera att Migrationsöverdomstolen slagit fast att en migrationsdomstol inte får pröva en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl som första instans utom när detta är särskilt föreskrivet. Detta mot bakgrund av principen om muntlig

---

<sup>160</sup> 14 kap. 3 § UtL.

<sup>161</sup> MIG 2010:20; Cegrell Karlander (2021) s. 143.

<sup>162</sup> Cegrell Karlander (2021), s. 149.

<sup>163</sup> Jfr. prop. 1971:30 s. 582.

<sup>164</sup> von Essen (2016) s. 119 f.

handläggning i 13 kap. 1 § UtL och asylprocedurdirektivets<sup>165</sup> stadgade rätt till tillgång till effektiva rättsmedel.<sup>166</sup>

## 3.3 Uppehållstillstånd för flyktingar

### 3.3.1 Kvalificera som flykting

Utlänningslagens definition av termen flykting grundar sig på definitionen i flyktingkonventionen<sup>167</sup> och tillägget genom New York-protokollet<sup>168</sup>. Lagstiftaren har i motiven till utlänningslagen betonat vikten av att Sverige inte tillämpar flyktingkonventionen på ett sätt som avviker från tillämpningen i andra länder, utan att fokus ska ligga på att nå en enhetlighet vid tillämpningen av konventionens skyddsbestämmelser. Som ett led i detta har lagstiftaren uttalat att vägledning kan hämtas från UNHCR:s handbok.<sup>169</sup> Flyktingkonventionens flyktingbegrepp återfinns även i EU:s skyddsgrundsdirektiv<sup>170</sup>, som syftar till att åstadkomma ökad harmonisering inom EU vad gäller reglerna för skyddsbehövande.<sup>171</sup> Därför är det också av relevans att beakta relevant EU-rätt vid utlänningslagens tillämpning.

Enligt 5 kap. 1 § UtL har flyktingar som befinner sig i Sverige en rätt till uppehållstillstånd. För att kvalificera som flykting ska det, enligt 4 kap. 1 § UtL, röra sig om en utlänning som känner välgrundad fruktan för förföljelse och som därför befinner sig utanför sitt hemland. Den fruktade förföljelsen ska enligt bestämmelsen grunda sig på ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp. Begreppet välgrundad fruktan innefattar både en objektiv och en subjektiv bedömning av den asylsökandes fruktan.<sup>172</sup> Med fruktan avses ett sinnestillstånd och en subjektivt upplevd situation. När rättstillämparen ska bedöma den asylsökandes fruktan är det således den sökandes egen berättelse som står i centrum. Enligt UNHCR innebär en bedömning av det subjektiva elementet att beslutsfattaren måste se till den sökandes personlighet, då psykologiska reaktioner är individuella och kan variera under identiska förhållanden.<sup>173</sup> Kravet på att fruktan ska vara välgrundad innebär att den upplevda fruktan måste underbyggas av ett objektivt förhållande. En

---

<sup>165</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

<sup>166</sup> MIG 2015:19, punkt 3; art. 12, 39 och 46 i asylprocedurdirektivet.

<sup>167</sup> 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, 28 juli 1951.

<sup>168</sup> 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, 31 januari 1967.

<sup>169</sup> Prop. 2004/05:170 s. 172f.; prop. 1996/97:25 s. 96 f.

<sup>170</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

<sup>171</sup> Se skäl 12 och art. 1 och 2(g) i skyddsgrundsdirektivet; Ds 2013:72 s. 39.

<sup>172</sup> UNHCR:s handbok §§ 37–38.

<sup>173</sup> UNHCR:s handbok § 40.

beslutsfattare har därför i uppgift att dels värdera de uttalanden som sökanden angivit, dels se till de omständigheter som råder i hemlandet. I handboken understryker UNHCR att kunskap om förhållandena i den sökandes hemland är väsentligt för att kunna ta ställning till och avgöra den sökandes trovärdighet.<sup>174</sup> Flyktingdefinitionen kräver dessutom att det ska finnas kausalitet mellan den upplevda fruktan och en av förföljelsegrunderna i 4 kap. 1 § UtlL för att flyktingstatus ska kunna tillerkännas.<sup>175</sup> Enligt skyddsgrundsdirektivet är det avgörande om sökanden tillskrivits en viss egenskap, inte huruvida sökanden faktiskt har de egenskaper som är skälet till förföljelsen.<sup>176</sup>

Det finns ingen definition av begreppet förföljelse varken i utlänningslagen eller i flyktingkonventionen. Det anses emellertid vara allmänt vedertaget att begreppet tar sikte på upplevda eller befarade övergrepp som anses vara av tillräckligt allvarlig karaktär och som är av viss intensitet.<sup>177</sup> Allvarliga trakasserier, diskriminering och andra inskränkande åtgärder som är riktade mot utlänningsens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet kan vara att bedöma som förföljelse i utlänningslagens mening.<sup>178</sup>

För att en person ska kunna betraktas vara en flykting är en grundläggande förutsättning att personen i fråga befinner sig utanför det land där vederbörande haft sin hemvist. En person som flyr förföljelse inom det egna landet förblir under hemlandets jurisdiktion och skydd, och kan således inte bli föremål för motsvarande internationellt skydd som flyktingar tillerkänns.<sup>179</sup> Flyktingskap uppkommer i det ögonblick som en person lämnar sitt hemland på grund av välgrundad fruktan för förföljelse på någon av de grunder som anges i definitionen.<sup>180</sup> Flyktingskap kan också uppkomma under tiden som personen vistas i ett annat land, så kallat flyktingskap sur place.<sup>181</sup> Sett till praxis har exempelvis konvertering till en annan religion<sup>182</sup> och offentlig kritik gentemot hemlandet<sup>183</sup> som ägt rum i en annan stat, kunnat leda till skyddsbehov sur place.

Oberoende av vart flyktingskapet uppkommer, krävs slutligen för flyktingskap att utlänningsen inte kan eller vill begagna sig av hemlandets skydd.<sup>184</sup> För det fall den asylsökande har mer än ett medborgarskap krävs

---

<sup>174</sup> UNHCR:s handbok § 42.

<sup>175</sup> UNHCR:s handbok § 39.

<sup>176</sup> Art. 10.2 i skyddsgrundsdirektivet.

<sup>177</sup> Jfr. art. 9 i skyddsgrundsdirektivet; prop. 1996/97:25 s. 89 f.; Wilton Wahren (2018) s. 43.

<sup>178</sup> Prop. 1988/89:86 s. 154; Sandesjö & Wikrén (2023) s. 202.

<sup>179</sup> Jfr. 4 kap. 1 § UtlL; Sandesjö & Wikrén (2023) s. 194.

<sup>180</sup> Wilton Wahren (2018) s. 41.

<sup>181</sup> UNHCR:s handbok §§ 94–96; art. 5 i skyddsgrundsdirektiv; Sandesjö & Wikrén (2023) s. 195 ff.

<sup>182</sup> Se ex. MIG 2011:29.

<sup>183</sup> Se ex. UN 32–93.

<sup>184</sup> 4 kap. 1 § UtlL.

det att utlänningen inte har möjlighet att få skydd i något av sina hemländer.<sup>185</sup> Utlänningslagens definition av flykting omfattar även statslösa utlänningar som befinner sig utanför sin vanliga vistelseort och som inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.<sup>186</sup>

Det är viktigt att observera att det inte är erkännandet av flyktingskapet som gör en person till flykting. Erkännandet utgör endast en förklaring om att en person är flykting, vilket i sin tur kan ge personen i fråga vissa rättigheter.<sup>187</sup>

### 3.3.2 Uppehållstillståndets form

Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting ska enligt huvudregeln vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Denna tidsfrist grundar sig på artikel 24 i skyddsgrundsdirektivet. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd ska därefter gälla i två år.<sup>188</sup> Om förutsättningarna för uppehållstillstånd fortfarande är uppfyllda kan, enligt lagstiftaren, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd alltid förnyas.<sup>189</sup> Undantag från dessa tidsfrister till förmån för en kortare tidsfrist får göras om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen kräver det. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år, vilket grundar sig i att uppehållstillstånd om minst ett år krävs för att en utlänning ska kunna folkbokföras i Sverige och därmed erhålla sociala tryggheter.<sup>190</sup>

Enligt 5 kap. 1 § 2 st. UtL får uppehållstillstånd vägras om flyktingen anses utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet på grund av att denne bedrivit verksamhet eller brott som inneburit fara för rikets säkerhet.

### 3.3.3 Uteslutandegrunder, statusförklaring och upphörandegrunder

Rätten att anses som flykting är inte ovillkorlig, utan en utlänning kan uteslutas från att anses som flykting om det föreligger synnerlig anledning att anta att utlänningen gjort sig skyldig till någon gärning som medför att utlänningen inte anses berättigad till internationellt skydd.<sup>191</sup> Utlänningslagens bestämmelse om uteslutandegrunder i 4 kap. 2 b § motsvarar artikel 1(f) i flyktingkonventionen och artikel 12.2 i skyddsgrundsdirektivet.

Enligt 4 kap. 2 b § UtL finns det tre olika grunder enligt vilka en utlänning kan bli utesluten på. Den första grunden tar sikte på krigsförbrytelser och brott

---

<sup>185</sup> Art. 1(a)2 i flyktingkonventionen; Sandesjö & Wikrén (2023) s. 197; Wilton Wahren (2018) s. 46.

<sup>186</sup> Se 4 kap. 1 § 3 st. UtL.

<sup>187</sup> UNHCR:s handbok § 28.

<sup>188</sup> 5 kap. 1 a § 1 st. UtL.

<sup>189</sup> Prop. 2009/10:31 s. 142.

<sup>190</sup> 5 kap. 1 a § 4 st. UtL; 3 § folkbokföringslagen (1991:481); prop. 2009/10:31 s. 141.

<sup>191</sup> 4 kap. 2 b § UtL.

mot mänskligheten som grund för uteslutning.<sup>192</sup> När det kommer till innebörden av bestämmelsen hänvisas rättstillämparen till andra internationella överenskommelser som innehåller definitioner på de olika begreppen som anges i 4 kap. 2 b § UtL.<sup>193</sup> I UNHCR:s handbok görs särskild hänvisning till Londonöverenskommelsen<sup>194</sup> från 1945 och tillhörande stadga för den internationella krigsribunalen<sup>195</sup>.<sup>196</sup> I Londonöverenskommelsen fastslås ramarna för Nürnbergrättegången, och hänvisning görs till stadgan för den internationella krigsribunalen vari en uppräknning av vad som ska avses med brott mot freden, krigsförbrytelse och brott mot mänskligheten görs.<sup>197</sup>

Den andra grunden för uteslutning tar sikte på utläningar som begått grova ickepolitiska brott, och syftar till att skydda samhället i mottagarlandet mot faran av att ta emot en sådan förbrytare.<sup>198</sup> I bedömningen av om det rör sig om ett politiskt brott eller inte, ska särskild vikt läggas vid brottets art och syfte. För att en gärning ska kvalificera som politiskt brott krävs att det finns ett nära och direkt orsakssamband mellan det begångna brottet och dess påstådda politiska ändamål och syfte.<sup>199</sup> Det är dock endast brott som utläningen begått före ankomsten i ansökningslandet som får ligga till grund för uteslutning på denna grund.<sup>200</sup> Den tredje uteslutandeklausulen har en allmänt hållen utformning, och är avsedd att täcka in sådana handlingar som strider mot FN:s syften och grundsatser och som eventuellt inte kan falla under de två föregående uteslutandeklausulerna.<sup>201</sup>

Om en utläning omfattas av utlänningslagens flyktingdefinition och ingen uteslutandegrund kan aktualiseras, ska en flyktingstatusförklaring utfärdas.<sup>202</sup> En flyktingstatusförklaring får vägras om flyktingens vistelse i landet skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller rikets säkerhet.<sup>203</sup> För flyktingstatus krävs det även att utläningen befinner sig i Sverige.<sup>204</sup>

En flykting är emellertid inte garanterad skydd för alltid. I 4 kap. 5 § UtL ställer lagstiftaren upp en uttömmande lista av upphörandegrunder enligt

---

<sup>192</sup> 4 kap. 2 b § 1 p. UtL.

<sup>193</sup> Prop. 2009/10:31 s. 106.

<sup>194</sup> Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis, 8 augusti 1945.

<sup>195</sup> Charter of the International Military Tribunal.

<sup>196</sup> UNHCR:s handbok § 150.

<sup>197</sup> Art. 2 i Londonöverenskommelsen; art. 6 i stadgan för den internationella krigsribunalen.

<sup>198</sup> UNHCR:s handbok § 151.

<sup>199</sup> UNHCR:s handbok § 152.

<sup>200</sup> UNHCR:s handbok § 153.

<sup>201</sup> UNHCR:s handbok § 162.

<sup>202</sup> 4 kap. 3 § 1 st. UtL.

<sup>203</sup> 4 kap. 3 § 2 st. UtL.

<sup>204</sup> 5 kap. 1 § 1 st. UtL; MIG 2020:3 punkt 2.



vilka en flykting kan upphöra vara flykting.<sup>205</sup> Uppräkningen i utlänningslagen omfattar bland annat de situationer utlännen frivilligt återvänder till sitt hemland, men också då väsentliga och bestående förändringar i hemlandet inträder som gör att de omständigheter som ledde till flyktingskap inte längre föreligger.<sup>206</sup> Enligt UNHCR:s handbok behåller en flykting enligt huvudregeln sin skyddsstatus till dess att denne omfattas av någon av upphörandeklausulerna. Detta motiveras med behovet av att ge flyktingar en försäkran att deras ställning har en viss tyngd, och inte kommer att granskas mot bakgrund av tillfälliga förändringar av situationen i hemlandet.<sup>207</sup> Upphörandegrunderna i utlänningslagen motsvarar artikel 1(c) i flyktingkonventionen och artikel 11.1 i skyddsgrundsdirektivet, och förutsätter frivilligt handlande av flyktingen. Flyktingen måste även ha för avsikt att begagna sig av hemlandets skydd och erhålla sådant skydd i praktiken.<sup>208</sup>

### **3.4 Uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande**

#### **3.4.1 Kvalificera som alternativt skyddsbehövande**

Den andra kategorin av skyddsbehövande utgörs av alternativt skyddsbehövande. Med alternativt skyddsbehövande avses en utlänningsperson som riskerar att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning vid ett återvändande till sitt hemland, och som därför söker skydd i annat land. Som alternativt skyddsbehövande avses också civilpersoner som, på grund av urskillningslöst våld i en yttre eller inre väpnad konflikt, riskerar att löpa en allvarlig och personlig risk att skadas i sitt hemland. Likt utlänningslagens bestämmelse om flyktingar, kräver lagstiftaren att ett internt flyktalternativ ska vara uteslutet för att en person ska kunna anses vara alternativt skyddsbehövande.<sup>209</sup>

Bestämmelsen motsvarar regleringen om alternativt skyddsbehövande i artikel 2(f), 6, 7 och 15 i skyddsgrundsdirektivet. Likt definitionen av flykting, gäller skyddet oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för ovanstående risker eller om myndigheterna inte kan antas erbjuda ett effektivt skydd.<sup>210</sup> Flyktingbestämmelsen och bestämmelsen om alternativt skyddsbehövande överlappar varandra i viss mån. Om både

---

<sup>205</sup> Jfr. UNHCR:s handbok § 116; Wilton Wahren (2018) s. 48.

<sup>206</sup> Se 4 kap. 5 § UtLL.

<sup>207</sup> UNHCR:s handbok § 112.

<sup>208</sup> UNHCR:s handbok §§ 120–125.

<sup>209</sup> 4 kap. 2 § UtLL; Sandesjö & Wikrén (2023) s. 219 f., 231.

<sup>210</sup> 4 kap. 2 § 2 st. UtLL.

bestämmelserna för flyktingskap och skydd som alternativt skyddsbehövande kan aktualiseras, ska frågan om flyktingskap prövas först.<sup>211</sup>

Av Migrationsöverdomstolens praxis framgår att vägledning avseende tolkningen av 4 kap. 2 § UtL kan hämtas i internationell rätt och i EU-rätt.<sup>212</sup> Det första ledet i bestämmelsen om alternativt skyddsbehövande i 4 kap. 2 § 1 p. UtL tar sikte på situationer då utläningen, vid ett återvändande till hemlandet, riskerar dödsstraff eller tortyr med mera. Till skillnad från skyddsgrundsdirektivet, nämner utlänningslagen kroppsstraff som en grund för skydd. Enligt FN:s tortyrkonvention<sup>213</sup> kan kroppsstraff vara en form av tortyr, men den svenske lagstiftaren valde likväl att införa kroppsstraff som en uttrycklig grund.<sup>214</sup> Med kroppsstraff avses handlingar som syftar till att åstadkomma kroppssmärta eller kroppsskada. Spöstraff har i praxis ansetts utgöra kroppsstraff.<sup>215</sup> Hot om att tillföra kroppsstraff har däremot inte ansetts falla under begreppet.<sup>216</sup> Vidare går det att konstatera att begreppet tortyr inte har någon entydig lydelse. I tortyrkonventionen beskrivs begreppet som en medveten handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande tillfogas någon.<sup>217</sup> Enligt FN:s tortyrkonvention ska handlingen åsamkas av, eller med samtycke av, en offentlig tjänsteman eller någon som företräder det allmänna.<sup>218</sup> Europakonventionen å sin sida innehåller ingen definition av begreppet, utan betraktar konventionen som ett rörligt instrument vars förbud mot tortyr ska tolkas i ljuset av aktuella förhållanden.<sup>219</sup> Inte heller uppställer Europakonventionen något motsvarande krav på aktören bakom tortyren.<sup>220</sup> Av Europadomstolens praxis framstår det som att begreppet är förbehållet avsiktligt omänsklig behandling som orsakar mycket allvarligt och grymt lidande.<sup>221</sup>

Gällande personer som tvingats lämna sitt hemland på grund av väpnade konflikter framgår det av UNHCR:s handbok att de som regel inte är att anse som flyktingar.<sup>222</sup> UNHCR har senare tagit avstånd från denna slutsats och har i stället uttryckt att människor som flyr från sitt hemland på grund av

---

<sup>211</sup> Prop. 2005/06:6 s. 13; MIG 2007:31.

<sup>212</sup> Jfr. MIG 2017:6 punkt. 2; MIG 2018:6 punkt 2.1.

<sup>213</sup> Konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, New York, 10 december 1984.

<sup>214</sup> Prop. 2009/10:31 s. 118.

<sup>215</sup> *Tyrer v. Storbritannien* (5856/72) dom den 25 april 1978 punkt 28–35.

<sup>216</sup> *Campbell och Cosans v. Storbritannien* (7511/76; 7743/76) dom den 25 februari 1982 punkt 26, 30.

<sup>217</sup> Jfr. art. 1.1 i tortyrkonventionen.

<sup>218</sup> Art. 1.1 i tortyrkonventionen.

<sup>219</sup> Jfr. art. 3 i Europakonventionen, art. 3; jfr. *H.L.R mot Frankrike* (24573/94) dom den 29 april 1997 punkt 31.

<sup>220</sup> Jfr. art. 3 i Europakonventionen.

<sup>221</sup> Europadomstolen, Guide on Article 3 of the European Convention on Human Rights, < [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_3\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_ENG.pdf) >, från 2022-08-31, punkt 9, 13.

<sup>222</sup> UNHCR:s handbok § 164.

väpnade konflikter ofta uppfyller villkoren för flyktingstatus.<sup>223</sup> I Sverige har lagstiftaren ändock valt att uttryckligen erkänna civilpersoner som löper en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en väpnad konflikt, skydd som alternativt skyddsbehövande.<sup>224</sup> Utlänningslagen ställer här krav på att det som huvudregel ska föreligga ett specifikt hot mot sökanden. Om det urskillningslösa våldet däremot är så allvarligt att enbart en närvaro i landet innebär en verklig risk att skadas, kan kravet på personlig risk anses vara uppfyllt även om inget specifikt hot mot personen föreligger.<sup>225</sup> Till skillnad från flyktingstatus krävs det inte att det föreligger något orsakssamband mellan någon särskild skyddsgrund och det sökanden riskerar att utsättas för.<sup>226</sup>

### 3.4.2 Uppehållstillståndets form

Ett uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska enligt huvudregeln vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Denna tidsfrist grundar sig på artikel 24 i skyddsgrundsdirektivet, som föreskriver att uppehållstillståndet som huvudregel ska gälla i minst ett år. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljas därefter ska gälla i två år.<sup>227</sup> Undantag från dessa tidsfrister till förmån för en kortare tidsfrist får göras om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen kräver det. Mot bakgrund av de nationella reglerna om folkbokföring, får giltighetstiden inte vara kortare än ett år.<sup>228</sup>

Likt vad som gäller för flyktingar, får uppehållstillstånd till alternativt skyddsbehövande vägras om den skyddsbehövande, genom att bedriva särskild verksamhet eller begått sådant brott att denne anses utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller för rikets säkerhet.<sup>229</sup>

### 3.4.3 Uteslutandegrunder, statusförklaring och upphörandegrunder

Även utlänningar som kvalificerar som alternativt skyddsbehövande kan uteslutas från att anses som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 c § UtLL. Bestämmelsen, som grundar sig på artikel 17.1 i skyddsgrundsdirektivet, liknar till stor del uteslutandegrunderna för flyktingar. Lagstiftaren har dock valt att införa en vidare uteslutandegrund för alternativt

---

<sup>223</sup> UNHCR, *The 1951 refugee convention and the protection of people fleeing armed conflict and other situations of violence*, < <https://www.refworld.org/docid/50474f062.html> > September, 2012, s. 12 f.

<sup>224</sup> 4 kap. 2 § UtLL; jfr. art. 15(c) i skyddsgrundsdirektivet.

<sup>225</sup> C- 465/07 *Meki Elgafaji och Noor Elgafaji mot Staatssecretaris van Justitie* punkt 43.

<sup>226</sup> Jfr. 4 kap. 1, 2 §§ UtLL.

<sup>227</sup> 5 kap. 1 a § 2 st. UtLL.

<sup>228</sup> 5 kap. 1 a § 4 st. UtLL; 3 § folkbokföringslagen (1991:481); prop. 2009/10:31 s. 141.

<sup>229</sup> 5 kap. 1 § 2 st. UtLL.

skyddsbehövande, genom att tillägga att även det förhållande att utlänningen utgör en fara för rikets säkerhet kan vara skäl för uteslutning.<sup>230</sup>

Om en utlänning omfattas av definitionen i 4 kap. 2 § UtL, och inte är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 c § UtL, ska utlänningen förklaras vara alternativt skyddsbehövande.<sup>231</sup> För att kunna erhålla alternativ skyddsstatuförklaring krävs att utlänningen befinner sig i Sverige.<sup>232</sup>

Enligt 4 kap 5 a § UtL upphör en utlänning att vara alternativt skyddsbehövande om det skett väsentliga och bestående förändringar kring de omständigheter som medförde att utlänningen bedömdes som skyddsbehövande. Till skillnad från upphörandegrunderna för flyktingar, grundar sig upphörandegrunderna för alternativt skyddsbehövande inte på aktivt handlande och frivillighet från utlänningens sida. Lagstiftaren gör, i enlighet med artikel 16 i skyddsgrundsdirektivet, uttryckligen undantag för personer som har tungt vägande skäl för att inte vilja använda sig av hemlandets eller det tidigare vistelselandets skydd.<sup>233</sup>

### 3.5 Uppehållstillstånd för kvotflyktingar

Till kategorin skyddsbehövande hör även kvotflyktingar. 5 kap. 2 § UtL stadgar en rätt till permanent uppehållstillstånd för utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige, även kallat för vidarebosättning. Arbetet med vidarebosättning för kvotflyktingar drivs av UNHCR, och fokuserar på personer som har flytt sina hemländer och som bedöms vara i behov av internationellt skydd. När UNHCR gör bedömningen att det varken går att stanna i det land som den skyddsbehövande befinner sig i eller återvända till sitt hemland, kan vidarebosättning aktualiseras.<sup>234</sup>

Det föreligger ingen skyldighet enligt internationell rätt att ta emot kvotflyktingar, men arbetet med att erbjuda vidarebosättning beskrivs av Migrationsverket som en viktig del i att erbjuda varaktigt skydd åt utsatta individer. Arbetet sägs även främja ökad ansvarsfördelning för flyktingar i ett globalt perspektiv.<sup>235</sup> Sverige har tagit emot kvotflyktingar sedan år 1950, men rätten till uppehållstillstånd för denna grupp infördes i svensk rätt först år 2005. Det var under 2021 som lagstiftaren ändrade bestämmelsen så att det framgår att kvotflyktingar ska beviljas permanent uppehållstillstånd redan vid

---

<sup>230</sup> Prop. 2009/10:31 s. 262.

<sup>231</sup> 4 kap. 3 a § UtL.

<sup>232</sup> 5 Kap. 1 § 1 st. UtL; MIG 2020:3 punkt 2.

<sup>233</sup> 4 kap. 5 a § UtL.

<sup>234</sup> Migrationsverket, *Sveriges flyktingkvot*, < <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Sveriges-flyktingkvot.html> > (besökt 2023-03-20) s. 3.

<sup>235</sup> Migrationsverkets (2019) s. 3.

det första beslutstillfället.<sup>236</sup> Av 5 kap. 8 § UtlL framgår att kraven på försörjningsförmåga och förväntat levnadssätt för permanent uppehållstillstånd inte gäller för kvotflyktingar.

Till skillnad från flyktingar, erhåller kvotflyktingar uppehållstillstånd innan de anländer till Sverige. Vilka flyktingar som bör erbjudas vidarebosättning bedöms av UNHCR. Innan UNHCR presenterar ett ärende för Migrationsverket, gör de en bedömning av ärendet ur säkerhetssynpunkt, och ser till om föreslagna personer riskerar att uteslutas från flyktingskap. Migrationsverket är däremot inte bunden av UNHCR:s bedömning, utan gör alltid en egen prövning om uteslutande grunder föreligger.<sup>237</sup>

## **3.6 Permanenta uppehållstillstånd**

### **3.6.1 Uppehållstillstånd före den tillfälliga lagen**

Före den 20 juli 2016 stadgade utlänningslagen i 5 kap. 1 § att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd. Av bestämmelsens tredje stycke framgick att sådant uppehållstillstånd enligt huvudregeln skulle vara permanent, eller gälla i minst tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten och allmänna ordningen krävde en kortare tidsfrist.<sup>238</sup> I förarbetena hänvisade lagstiftaren till att även om EU-rätten enbart föreskriver en minimitid för uppehållstillstånd, ansågs den rådande uppfattningen vara att uppehållstillstånd enligt huvudregeln skulle vara permanenta.<sup>239</sup> Enligt regeringen var möjligheten till tidsbegränsade uppehållstillstånd huvudsakligen avsedd för de situationer då det inte förefallit lämpligt att bevilja permanent tillstånd.<sup>240</sup>

I förarbetena gör lagstiftaren hänvisning till tidigare uttalanden var regeringen uttryckt att en ordning med permanenta uppehållstillstånd som huvudregel är mer effektivt än en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd.<sup>241</sup> Lagstiftaren har uttryckt att det saknas skäl att differentiera giltighetstiden för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd mellan flyktingar och andra skyddsbehövande, varför en regel om tidsbegränsat uppehållstillstånd i tre år gällde som undantag.<sup>242</sup>

### **3.6.2 Uppehållstillstånd under den tillfälliga lagen**

Mot bakgrund av det ökade antal asylsökande som sökte sig till Sverige under 2015, valde regeringen att införa en tillfällig lag i syfte att kraftigt minska

---

<sup>236</sup> Prop. 2020/21:191 s. 58.

<sup>237</sup> Migrationsverket (2019) s. 14.

<sup>238</sup> Se lag (2009:1542) om ändring i utlänningslag (2005:716).

<sup>239</sup> Prop. 2009/10:31 s. 141.

<sup>240</sup> Prop. 2004/05:170 s. 196 f.

<sup>241</sup> Prop. 2009/10:31 s. 141; prop. 1983/84:144 s. 86 f.

<sup>242</sup> Prop. 2009/10:31 s. 141.

antalet asylsökande och anpassa det svenska regelverket till att inte vara mer generöst än vad EU-rätten och internationella konventioner kräver. Lagen syftade också till att möjliggöra för bättre mottagande och etablering av asylsökande.<sup>243</sup> Enligt den tillfälliga lagen, lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, ändrades regelverket bland annat på så sätt att uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande skulle vara tidsbegränsade.<sup>244</sup>

Enligt förarbetena förde majoriteten av remissinstanserna fram att förslaget skulle vara till enskildas och myndigheters nackdel. Flertalet remissinstanser framhävde en oro och menade att förslaget riskerade medföra en ökad osäkerhet och otrygghet för enskilda, vilket de i sin tur menade kan påverka deras etablering och integrering negativt. Regeringen bekräftade i förarbetena att en ordning med permanenta uppehållstillstånd är gynnsamt för den enskildes möjligheter att integreras i det svenska samhället, och delade remissinstansernas bedömning att förslaget riskerade medföra negativa konsekvenser såväl för enskilda som för myndigheter. Likväl ansåg regeringen det nödvändigt att tillfälligt införa regler om tidsbegränsade uppehållstillstånd i syfte att minska antalet asylsökande i Sverige.<sup>245</sup>

I förarbetena görs hänvisning till att varken EU-rätten eller internationella konventioner kräver att skyddsbehövande beviljas permanent uppehållstillstånd. Regeringen ansåg därför att det inte fanns anledning att bevilja permanenta uppehållstillstånd redan vid det första prövningstillfället till andra än kvotflyktingar. Att kvotflyktingar undantogs från det tillfälliga regelverket motiverades med att det av förarbeten och fast praxis ansågs framgå att de ska beviljas permanent uppehållstillstånd. Enligt regeringen vore det därför inte rimligt att ändra på uppehållstillståndets form.<sup>246</sup> Regeringen hänvisade vidare till att skyddsgrundsdirektivet i viss utsträckning medger kortare giltighetstider för de tidsbegränsade uppehållstillstånden än vad svensk rätt gör, och motiverade att en tillfällig anpassning till miniminivån enligt EU-rätten därmed kunde accepteras.<sup>247</sup>

Under den tillfälliga lagen begränsade lagstiftaren också möjligheterna att erhålla permanent uppehållstillstånd. Genom den tillfälliga lagen infördes krav på försörjningsförmåga för permanent uppehållstillstånd. Kravet på försörjningsförmågan ansågs uppfyllt om utlänningen kunde försörja sig själv, antingen genom att inneha en anställning som anmälts till Skatteverket eller genom inkomster från näringsverksamhet. Flera remissinstanser anförde att förslaget var otydligt och menade att det riskerade leda till försämrad integration och etablering på arbetsmarknaden. Lagstiftaren å sin sida såg

---

<sup>243</sup> Prop. 2015/16:174 s. 21.

<sup>244</sup> Prop. 2015/16:174 s. 26; 5 § lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

<sup>245</sup> Prop. 2015/16:174 s. 27 ff.

<sup>246</sup> Prop. 2015/16:174 s. 29 f.

<sup>247</sup> Prop. 2015/16:174 s. 30; jfr. art. 24 i skyddsgrundsdirektivet.

andra fördelar med förslaget, och lyfte särskilt att det i många fall kan innebära en positiv drivkraft mot att komma i arbete och försörja sig själv.<sup>248</sup>

### 3.6.3 Uppehållstillstånd idag

Den tillfälliga lagen upphörde att gälla den 20 juli 2021.<sup>249</sup> Inför den tillfälliga lagens upphörande tillsattes en parlamentarisk kommitté som fick i uppdrag att se över den svenska migrationsrätten och komma med förslag på en långsiktigt hållbar ordning.<sup>250</sup> Enligt kommittén finns det forskning som tyder på att antalet migranter och asylsökande påverkas av möjligheterna till uppehållstillstånd.<sup>251</sup> Vidare kommenterade kommittén på att huvudregeln i övriga EU-länder i stor utsträckning är tidsbegränsade uppehållstillstånd, där giltighetstiderna varierar mellan två och tio år för flyktingar och ett till fem år för alternativt skyddsbehövande.<sup>252</sup> Enligt kommittén finns det flera argument som talar för en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel vid första beslutstillfället. För att den svenska migrationspolitiken ska kunna betraktas som långsiktig måste den svenska regleringen, enligt kommittén, i större utsträckning anpassas till övriga nordiska länder och EU, och inte vara mer generös än EU-rätten.<sup>253</sup> Vad gäller systemet med vidarebosättning hänvisade kommittén till regeringens uttalande inför den tillfälliga lagens införande, och konstaterade att det inte vore rimligt att ändra på ordningen med permanenta uppehållstillstånd som huvudregel.<sup>254</sup>

I stället för att återgå till den tidigare utgångspunkten om permanent uppehållstillstånd som huvudregel för skyddsbehövande, valde lagstiftaren att gå på kommitténs linje, och ändra utlänningslagen på ett sätt som gör att det svenska regelverket inte väsentligen avviker från de i andra EU-länder.<sup>255</sup> Som ett led i detta arbete valde regeringen att ändra på reglerna på så sätt att uppehållstillstånd som beviljas flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsade vid det första beslutstillfället.<sup>256</sup> Permanenta uppehållstillstånd kan nu tidigast beviljas efter att utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år, och endast om vissa särskilda krav är uppfyllda.<sup>257</sup> I förarbetena gör lagstiftaren hänvisning till kommitténs utredning, och bekräftar dess argument om att det anses finnas ett behov av ändrade regler i utlänningslagen.<sup>258</sup> Förslaget om att ändra huvudregeln så att uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska vara

---

<sup>248</sup> Prop. 2015/16:174 s. 56 ff.

<sup>249</sup> Se lag (2019:481) om dels fortsatt giltighet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, dels ändring i samma lag.

<sup>250</sup> SOU 2020:54 s. 3.

<sup>251</sup> SOU 2020:54 s.129.

<sup>252</sup> SOU 2020:54 s. 141.

<sup>253</sup> SOU 2020:54 s. 193 ff.

<sup>254</sup> SOU 2020:54 s. 196 f.

<sup>255</sup> Prop. 2020/21:191 s. 1, 50 f., s. 54.

<sup>256</sup> Prop. 2020/21:191 s. 54.

<sup>257</sup> 5 kap. 1 a § UtL; jfr. prop. 2020/21:191 s. 1.

<sup>258</sup> Prop. 2020/21:191 s. 50 f.

tidsbegränsat vid det första beslutstillfället mötte viss kritik från flera av remissinstanserna. Bland annat framfördes en oro om att en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd riskerar att leda till ökad psykisk ohälsa och stress samt riskerar att inverka negativt på individers möjlighet till etablering. Även en oro för ökat arbete för berörda myndigheter och för migrationsdomstolarna fördes fram.<sup>259</sup> Lagstiftaren bemötte kritiken med att erkänna att en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan medföra svårigheter för utlänningar med hänsyn till etablering och integration, men lyfte att en ändrad ordning kan utgöra incitament för etablering på arbetsmarknaden.<sup>260</sup>

Avseende giltighetstiden för de tidsbegränsade uppehållstillstånden framförde några remissinstanser att tiden inte bör ligga under genomsnittet för EU.<sup>261</sup> Särskilt Röda Korset gjorde inför deras remissvar en kartläggning av längden på uppehållstillstånd inom EU. Kartläggningen visade på att den genomsnittliga tillståndslängden i andra EU-länder år 2020 uppgick till fem år för flyktingar och tre år för alternativt skyddsbehövande.<sup>262</sup> Regeringen försvarade förslaget med att det är i linje med gällande EU-rätt och att det inte avviker väsentligen från regelverken i de andra EU-länderna. Enligt lagstiftaren ökar förutsättningarna för att skapa ett bra mottagande i Sverige om det blir en jämnare fördelning av antalet skyddsbehövande inom EU.<sup>263</sup>

Även vad gäller kraven för att kunna erhålla permanent uppehållstillstånd har lagstiftaren valt att ta efter den tillfälliga lagen, och infört ett förbehåll om att utlänningen måste leva upp till ett försörjningskrav samt en vandelsprövning.<sup>264</sup> Flera remissinstanser var kritiskt inställda till förslaget, och anförde bland annat att skyddsskäl bör vara den avgörande faktorn vid bedömningen om ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Enligt regeringen har det faktum att Sverige tidigare beviljat permanenta uppehållstillstånd vid det första prövningstillfället bidragit till att Sverige betraktats som ett attraktivt land för asylsökande, varför regeringen nu ansett att särskilda krav bör ställas upp.<sup>265</sup> Vad gäller krav på försörjningsförmåga anser regeringen att det är tillräckligt att utlänningen kan försörja sig själv. Lagtexten hänvisar här till bestämmelserna om förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken (1981:774).<sup>266</sup> Lagstiftaren har infört undantag från försörjningskravet i det fall det inte

---

<sup>259</sup> Prop. 2020/21:191 s. 54 f.

<sup>260</sup> Prop. 2020/21:191 s. 56 f.

<sup>261</sup> Prop. 2020/21:191 s. 59.

<sup>262</sup> Röda Korset, *Läng på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse*, <  
[https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/langd-pa-uppehallstillstand\\_200622\\_v1.pdf](https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/langd-pa-uppehallstillstand_200622_v1.pdf)> (besökt 2023-02-24)  
s. 3.

<sup>263</sup> Prop. 2020/21:191 s. 61 f.

<sup>264</sup> 5 kap. 7 § UtL.

<sup>265</sup> Prop. 2020/21:191 s. 67.

<sup>266</sup> 4 e § utlänningsförordningen (2006:97).



anses rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet, exempelvis då utlänningen är ett barn eller har nedsatt arbetsförmåga.<sup>267</sup>

I MIG 2023:4 konstaterade domstolen att det är omständigheterna vid tidpunkten för prövningen som ska ligga till grund för om förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda. I det aktuella målet hade en utlänning, som tidigare beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting, nekats permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket motiverade sitt beslut med att utlänningens arbetsgivare hade betalningsanmärkningar och revisorsanmärkningar på att betalning av avgifter och skatter inte skötts på ett riktigt sätt. Migrationsdomstolen hade i sin prövning inte kontrollerat att anställningen fortsatt var aktuell vid tidpunkten för domstolens prövning. Enligt Migrationsöverdomstolen har migrationsdomstolen härigenom saknat tillräckligt underlag för att göra en relevant bedömning av utlänningens försörjningsförmåga. Då migrationsdomstolen inte hade gjort en tillräcklig noggrann prövning av förutsättningarna att bevilja permanent uppehållstillstånd, undanröjde Migrationsöverdomstolen den överklagade domen och återförvisade målet till migrationsdomstolen för ny handläggning.

Införandet av ett krav på bedömning av utlänningens förväntade levnadssätt motiverade lagstiftaren med att det anses utgöra en viktig del i en långsiktig hållbar migrationspolitik. I förarbetena hänvisar regeringen till att det vore orimligt att personer som gjort sig skyldiga till brottslighet skulle kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd utan att någon prövning av lämpligheten görs. Vandelskravet syftar därmed även till att förebygga att permanent uppehållstillstånd inte beviljas till personer som kan antas komma att begå brott.<sup>268</sup>

Vilka överväganden som ska göras vid prövningen av vandelskravet framgår inte av bestämmelsen, då lagstiftaren ansett en sådan detaljeringsgrad skulle motverka syftet med en flexibel reglering. Regeringen framhävde dock att mindre grov brottslighet i kombination med allvarlig misskötsamhet kan leda till tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.<sup>269</sup> Av praxis framgår det att rättstillämparen ska göra en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>270</sup> I MIG 2010:19 bedömdes anteckningar i misstankeregistret om skäliga misstankar om upprepad våldsbrottslighet i kombination med tidigare utfärdat besöksförbud tillräckligt för att domstolen ansåg att det rådde tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt. Vidare bedömde Migrationsöverdomstolen i MIG 2023:1 att en misshandel av normalgraden, som begåtts fem och ett halvt år

---

<sup>267</sup> Se 5 kap. 8 § UtL.

<sup>268</sup> Prop. 2020/21:191 s. 69.

<sup>269</sup> Prop. 2020/21:191 s. 69 f.

<sup>270</sup> Se MIG 2010:19; MIG 2022:9 punkt 3.

tidigare, var tillräckligt för att väcka tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt, varför permanent uppehållstillstånd inte beviljades.

Kommittén föreslog även att lagstiftaren, för permanent uppehållstillstånd, ska ställa krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Lagstiftaren håller i förarbetena med om att sådana krav borde införas, men framhåller att ett sådant krav borde samordnas med kommande förslag om krav på språk- och samhällskunskap för svenskt medborgarskap.<sup>271</sup>

### 3.7 Svenskt medborgarskap

Möjligheterna att erhålla svenskt medborgarskap regleras inte i utlänningslagen, utan i lagen om svenskt medborgarskap. Enligt lagen kan svenskt medborgarskap förvärfvas på tre olika sätt; automatiskt när ett visst faktum inträffar, efter anmälan eller efter ansökan.<sup>272</sup> För personer som beviljats permanent uppehållstillstånd kan svenskt medborgarskap förvärfvas efter anmälan eller ansökan. För personer som fyllt arton men inte tjuogoett ställer lagen som regel krav på att personen ska ha permanent uppehållstillstånd och hemvist i landet sedan denne fyllde tretton år. Rör det sig om en statslös person krävs i stället att personen haft hemvist sedan denne var femton år.<sup>273</sup>

Vuxna utlänningar kan ansöka om svenskt medborgarskap, även kallat naturalisation. Det föreligger inte någon absolut rätt till svenskt medborgarskap genom naturalisation, till skillnad från rätten till förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan.<sup>274</sup> För naturalisation kräver lagstiftaren enligt 11 § MedbL att personen i fråga har styrkt sin identitet, fyllt arton år, har permanent uppehållstillstånd i Sverige, har hemvist i landet och har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. För personer som har permanent uppehållstillstånd som flyktingar kräver lagstiftaren hemvist i landet sedan fyra år, och sedan fem år för de som har uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande.<sup>275</sup> Lagstiftaren ställer även krav på utlänningens levnadssätt för medborgarskap.<sup>276</sup> Migrationsöverdomstolen har bland annat kommenterat att misstanke om brott<sup>277</sup> och upprepad brottslighet<sup>278</sup> kan utgöra skäl för avslag på ansökan. Om sökanden tidigare varit svensk medborgare, är gift eller sambo med en svensk medborgare eller om det annars finns särskilda skäl till det får undantag från dessa krav för medborgarskap göras.<sup>279</sup> Utifrån lagstiftarens uttalande i

---

<sup>271</sup> Prop. 2020/21:191 s. 67 f.

<sup>272</sup> Sandesjö & Björk (2019) s. 25.

<sup>273</sup> 8 § MedbL.

<sup>274</sup> Prop. 1997/98:178 s. 6.

<sup>275</sup> 11 § 4 p. MedbL.

<sup>276</sup> 11 § 5 p. MedbL.

<sup>277</sup> MIG 2008:5.

<sup>278</sup> MIG 2007:39.

<sup>279</sup> 12 § MedbL.

förarbeten framstår det som att rättstillämparen får beakta sökandens personliga förhållanden som en del av undantaget för särskilda skäl. Även det faktum att Sverige kan ha nytta av att en person blir svensk medborgare har ansetts kunna utgöra särskilda skäl.<sup>280</sup> Sverige tillåter dubbelt medborgarskap, vilket innebär att en person som blir svensk medborgare får behålla ett tidigare medborgarskap från ett annat land. Det är dock inte alla länder som tillåter dubbla medborgarskap.<sup>281</sup>

Enligt 14 § MedbL kan svenska medborgare förlora sitt medborgarskap om vissa förutsättningar är uppfyllda då en medborgare fyller tjugotvå år. Lagstiftaren har ansett att medborgarskap ska upphöra om en person är född utomlands, aldrig har haft hemvist i landet och inte heller varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet. En förlust av svenskt medborgarskap får dock inte ske om det skulle leda till att personen blir statslös, vilket grundar sig på artikel 7 punkten 3 i Europeiska konventionen om medborgarskap från 1997.<sup>282</sup>

Regeringen beslutade under hösten 2019 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som innebär att det för svenskt medborgarskap ska krävas godkänt prov i svenska och samhällskunskap.<sup>283</sup> Syftet med kunskapskraven ska, enligt utredaren, vara att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle.<sup>284</sup> Utredningen föreslår att kravet enligt huvudregeln ska uppfyllas vid godkänt resultat på ett särskilt framtaget prov i svenska och samhällskunskap.<sup>285</sup> Enligt förslaget ska kunskapskraven i svenska och samhällskunskap gälla för den som fyllt 17 men inte 67 år och som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom naturalisation eller anmälan.<sup>286</sup> Enligt utredningen finns det inga redan existerande prov som vore lämpliga att använda sig av, utan utredningen föreslår att det mest lämpliga är att konstruera ett särskilt språk- och samhällskunskapsprov.<sup>287</sup> Utredningen föreslår att förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2025.<sup>288</sup>

### 3.8 Sammanfattning

För längre vistelse i Sverige krävs enligt huvudregeln att en tredjelandsmedborgare innehar ett uppehållstillstånd. För att kunna erhålla uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande ställer utlänningslagen upp flera krav, som grundar sig på internationell rätt och EU-rätt. Utifrån de krav som skyddsbehövande lever upp till går det att konstatera

---

<sup>280</sup> Prop. 1999/00:147 s. 49.

<sup>281</sup> Regeringen, *Dubbelt medborgarskap*, < <https://www.regeringen.se/uds-reseinformation/dubbelt-medborgarskap/> > (besökt 2023-05-10).

<sup>282</sup> 14 § MedbL; prop. 1999/00:147 s. 55 f.

<sup>283</sup> SOU 2021:2 s. 3.

<sup>284</sup> SOU 2021:2 s. 45.

<sup>285</sup> SOU 2021:2 s. 151.

<sup>286</sup> SOU 2021:2 s. 156.

<sup>287</sup> SOU 2021:2 s. 178, 182.

<sup>288</sup> SOU 2021:2 s. 13.

att det rör sig om människor som lever under stort hot och press och som befinner sig i utmanande och utsatta positioner, där ett återvändande till hemlandet inte är ett alternativ. Till skillnad från flyktingar och alternativt skyddsbehövande, som måste befinna sig i landet för att kunna ansöka om skydd, beviljas kvotflyktingar uppehållstillstånd före inresa i landet. Gemensamt för alla skyddsbehövande är att bevisbördan huvudsakligen ligger på den sökande, vilket innebär att det främst är utlänningen i fråga som ska kunna visa att denne kvalificerar som skyddsbehövande. Utifrån Migrationsdomstolens praxis framgår det därutöver att saken är uppehållstillstånd i denna typ av ärenden, vilket innebär att räckvidden för rättskraften inrymmer uppehållstillståndet. Rätten till skydd som skyddsbehövande är dock inte absolut, utan lagen ställer upp ett flertal grunder enligt vilka en utlänning kan uteslutas från skydd alternativt upphöra från skydd.

Förutsättningarna för uppehållstillstånd har förändrats över tid. Före flyktingvågen 2015 var huvudregeln att flyktingar och alternativt skyddsbehövande skulle beviljas permanenta uppehållstillstånd vid det initiala provningstillfället, då det ansågs vara den mest effektiva ordningen. År 2016 däremot, infördes en tillfällig lag på det svenska migrationsrättsområdet, som stramade åt möjligheterna att erhålla uppehållstillstånd. Efter den tillfälliga lagens upphörande tillsatte regeringen en kommitté med uppdraget att se över den svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en långsiktigt hållbar ordning. Enligt kommittén finns det flera argument som talar för att den svenska lagstiftningen inte borde vara mer fördelaktig än vad EU-rätten kräver, varför kommittén föreslog en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Lagstiftaren valde att gå på kommitténs linje, och i dag ska de uppehållstillstånd som beviljas flyktingar och alternativt skyddsbehövande vara tidsbegränsade vid det första beslutstillfället. I dagsläget kan permanenta uppehållstillstånd beviljas tidigast tre år efter att utlänningen haft uppehållstillstånd. För permanent uppehållstillstånd krävs även att utlänningen dels uppfyller ett försörjningskrav, dels klarar en vandelsprovning. Lagstiftaren motiverade denna nya ordning med att Sverige inte ska betraktas som ett mer attraktivt land för asylsökande, utan att Sverige ska ligga på EU:s miniminivå.

Reglerna angående möjligheterna att erhålla svenskt medborgarskap är under översyn, där regeringen utreder möjligheterna att införa kunskapskrav som en del av provningen för medborgarskap. I dagsläget krävs det för vuxna att personen i fråga har styrkt sin identitet, fyllt arton år, har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt har hemvist i landet sedan en viss tid och kan förväntas ha ett hederligt levnadssätt för naturalisation.

## 4 Återkallelse av uppehållstillstånd

### 4.1 Allmänt om återkallelse

Till principen om gynnande besluts negativa rättskraft har, som ovan presenterats, ett antal undantag växt fram som möjliggör tillvaratagandet av allmänhetens intresse. Förvaltningslagen är subsidiär i förhållande till speciallag. Lagstiftaren har valt att reglera särskilt om möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd i utlänningslagens sjunde kapitel, varför dessa ska gälla i frågor om återkallelse av ett sådant gynnande beslut på migrationsrättens område.

Lagstiftaren har i förarbeten hänvisat till att det anses vara en huvudprincip att den som fått en förmån eller ett bistånd på felaktiga grunder också kan gå miste om detta när de felaktiga uppgifterna uppdagas. Mot bakgrund av de långtgående konsekvenser som återkallelse kan få för den enskilde är det, enligt lagstiftaren, angeläget att lagstiftningen tillåter en helhetsbedömning.<sup>289</sup> Tidigare kunde återkallelse av uppehållstillstånd även ske mot bakgrund av allvarliga anmärkningar mot utlänningsens levnadssätt. Lagstiftaren har i äldre förarbeten betonat att återkallelsegrunden krävde betydligt allvarligare anmärkningar mot utlänningsens skötsamhet och levnadssätt än vad uteslutandegrunderna krävde.<sup>290</sup> Inför införandet av 2005 års utlänningslag ansåg lagstiftaren emellertid att återkallelsegrunden var för snäv, varför en ändrad ordning ansågs påkallad.<sup>291</sup> Idag kan återkallelse av uppehållstillstånd ske mot bakgrund av oriktiga uppgifter från den enskilde, säkerhetsskäl och på grund av upphörd bosättning.<sup>292</sup>

Lagstiftaren har inte gjort något allmänt förbehåll i utlänningslagen om att meddela föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd i andra fall än vad som framgår av lagens sjunde kapitel. Nedan följer en redogörelse av de lagstiftade möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

### 4.2 Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter

Enligt dagens reglering i 7 kap. 1 § UtL får Migrationsverket återkalla uppehållstillstånd i de fall beviljandet av tillståndet grundar sig på oriktigheter från utlänningsens håll. Det kan antingen grunda sig i att en utlänning medvetet

---

<sup>289</sup> Prop. 1997/98:36 s. 17.

<sup>290</sup> Jfr. prop. 2004/05:170 s. 199 f.; prop. 1994/95:179 s. 51.

<sup>291</sup> Prop. 2004/05:170 s. 203.

<sup>292</sup> 7 kap. 1, 3 och 7 §§ UtL.

har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för beviljandet av uppehållstillståndet. I förarbetena betonar lagstiftaren att det anses vara en vedertagen princip att den som beviljats en förmån på felaktiga grunder kan gå miste om förmånen när de felaktiga uppgifterna uppdagas.<sup>293</sup>

Det är Migrationsverket som har bevisbördan för att den enskilde lämnat sådana oriktiga uppgifter eller medvetet förtigit omständigheter som kan ligga till grund för återkallelse av tillstånd.<sup>294</sup> Lagstiftaren har, mot bakgrund av den ingripande karaktär en återkallelse av ett uppehållstillstånd har för den enskilde, betonat vikten av att samtliga omständigheter i ärendet ska beaktas innan ett tillstånd får återkallas.<sup>295</sup> Migrationsöverdomstolen har uttalat att det särskilt är den enskildes trygghet som ska beaktas vid återkallelse av ett gynnande beslut.<sup>296</sup> Utöver att myndigheten bär bevisbördan, är även en förutsättning för återkallelse att de felaktiga uppgifterna som lämnats av sökanden inte varit kända för myndigheten vid beslutstillfället. Om så varit fallet har myndigheten förverkat sin rätt till återkallelse.<sup>297</sup>

Bestämmelsen i 7 kap. 1 § UtlL innehåller krav på uppsåt från den enskilde avseende förtigandet av omständigheter eller lämnandet av de oriktiga uppgifterna. Lagen ställer även krav på kausalitet mellan oriktigheten från den enskildes sida och beslutet att bevilja ett tillstånd. Något motsvarande krav på att den oriktiga uppgiften ska ha lämnats medvetet återfinns inte i den allmänna förvaltningsrätten.<sup>298</sup> Enligt praxis anses det sakna betydelse om sökanden varit medveten om att en oriktig uppgift haft betydelse för tillståndets beviljande.<sup>299</sup>

Bestämmelsen om återkallelse på grund av oriktighet från den enskildes sida, innehåller en preklusionsregel i bestämmelsens tredje stycke, som tar sikte på utlänningens anknytning till landet. Enligt bestämmelsen krävs synnerliga skäl för återkallelse i de fall utlänningen vistats i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd. Enligt lagstiftaren är det, av humanitära skäl, viktigt att personer som bott i Sverige under en längre tid känner trygghet och tillhörighet hit. Återkallelse av uppehållstillstånd för personer som varit bosatta i landet i mer än fyra år bör därför bara ske undantagsvis.<sup>300</sup> Flertalet remissinstanser var, vid införandet av preklusionsregeln, negativt inställda till att lagstiftaren inte infört en absolut tidsgräns efter vilken ett uppehållstillstånd inte får återkallas. Regeringen däremot, ansåg att en tidsgräns inte bör göras absolut, då det kan förekomma situationer där det kan anses som

---

<sup>293</sup> Prop. 1997/98:36 s. 17.

<sup>294</sup> MIG 2015:3 punkt 2.

<sup>295</sup> Prop. 1997/98:36 s. 17.

<sup>296</sup> MIG 2014:6 punkt 2.

<sup>297</sup> Reg. 1986-10-31 U 5762/85; Sandesjö & Wikrén (2023) s. 575.

<sup>298</sup> Jfr. 37 § 2 st. p. 3 FL.

<sup>299</sup> UN 98-93.

<sup>300</sup> Prop. 1997/98:36 s. 24 f.

rimligt att återkalla ett tillstånd trots att den berörda personen haft uppehållstillstånd under en längre tid. Lagstiftaren betonade likväl vikten av att en utlänning efter en längre tids bosättning i landet ska känna trygghet.<sup>301</sup> Preklusionstiden om fyra år utgår från tidpunkten från vilken utlänningen vistats i Sverige med uppehållstillstånd. Lagstiftaren har uttalat att ingen skillnad ska göras beroende på vilken typ av uppehållstillstånd utlänningen haft. Således kan även tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljats för besök beaktas.<sup>302</sup>

I förarbetena lyfter lagstiftaren den omständighet att utlänningen har uppehållstillstånd även i ett annat land till vilket verkställighet kan ske, som exempel på en omständighet som utgör synnerligt skäl. Även situationer där utlänningen, trots uppehållstillstånd och folkbokföring i Sverige, vistats i något annat land under långa perioder kan utgöra synnerligt skäl.<sup>303</sup> Migrationsöverdomstolen har i praxis pekat på att de vid bedömningen särskilt beaktar utlänningens anknytning till Sverige.<sup>304</sup> Synnerliga skäl kan dock inte grundas på eventuell brottslighet eller graden av vilsledande från utlänningens sida. Lagstiftaren har emellertid framfört att detta inte hindrar rättstillämparen från att beakta brottslighet vid bedömningen av anknytningens styrka.<sup>305</sup>

### 4.3 Återkallelse på grund av säkerhetsskäl

Upphållstillstånd får återkallas i de fall det kan antas att utlänningen, mot bakgrund av tidigare verksamhet eller i övrigt, kommer bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i ett annat nordiskt land.<sup>306</sup> I förarbetena förklarar regeringen att samma hänsyn ska tas, och samma omständigheter ska beaktas, som vid återkallelse på grund av oriktiga uppgifter.<sup>307</sup> Även denna bestämmelse innehåller en preklusionsregel, som innebär att uppehållstillstånd inte får återkallas på grund av säkerhetsskäl i de fall utlänningen vistats i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av Migrationsverket.<sup>308</sup> Tidigare var tidsfristen ett år, men lagstiftaren valde att förlänga tidsfristen mot bakgrund av att det inte är ovanligt att Migrationsverket får kännedom om uppgifter av relevans för återkallelsegrunden först efter något år. Vid förlängningen av tidsfristen tog lagstiftaren också hänsyn till att ärenden av denna typ tenderar bli

---

<sup>301</sup> Prop. 1997/98:36 s. 23 ff.

<sup>302</sup> Prop. 1997/98:36 s. 25 f.

<sup>303</sup> Prop. 1997/98:36 s. 25.

<sup>304</sup> Se ex. MIG 2008:43.

<sup>305</sup> Prop. 1997/98:36 s. 25.

<sup>306</sup> 7 kap. 3 § 1 st. 3 p. UtLL.

<sup>307</sup> Prop. 2004/05:170 s. 204.

<sup>308</sup> 7 kap. 3 § 3 st. UtLL.

långdragna och att skäl emot återkallelse, såsom anknytning till familj i landet, kan föreligga.<sup>309</sup>

Bestämmelsen grundar sig till viss del på artiklarna 21.3 och 24.1 i skyddsgrundsdirektivet. Enligt direktivet får ett uppehållstillstånd återkallas för en flykting om vederbörande utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där denne befinner sig.<sup>310</sup>

## 4.4 Undantag från återkallelse på grund av anknytning till landet

Av 7 kap. 4 § UtL framgår det att rättstillämparen alltid måste ta hänsyn till den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl talar mot återkallelse av ett uppehållstillstånd. Med andra skäl avses primärt humanitära skäl. Denna undantagsregel ska tillämpas då det rör återkallelse på grund av oriktiga uppgifter, medvetet förtigande eller säkerhetsskäl.<sup>311</sup>

Av bestämmelsen framgår det att bedömningen ska utgå från utlänningens etablering i det svenska samhället och i vilken utsträckning som utlänningen har familjeförhållanden i landet.<sup>312</sup> Tidigare var lagen utformad så att även utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid skulle beaktas. Lagstiftaren önskade emellertid en stramare reglering, och ändrade utformningen så att skyddet mot återkallelse förbehålls de fall då utlänningen etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit.<sup>313</sup> Lagstiftaren har dock framhållit att prövningen likväl måste ha återkallelse-institutets särdrag i åtanke, där hänsyn ska tas till de långtgående konsekvenser för den enskilde som återkallelse kan innebära.<sup>314</sup> Särskilt i återkallelseärenden där barn berörs torde en mildare bedömning accepteras.<sup>315</sup> Av förarbetena framstår det som att den omständighet att utlänningen har familj i Sverige, särskilt då de anhöriga är svenska medborgare eller har bott i Sverige under lång tid, innebär att utlänningen har en betydelsefull anknytning till landet.<sup>316</sup> Även omständigheter som att utlänningen lärt sig det svenska språket, innehar en anställning och har ett ordnat boende anses vara faktorer som talar för etablering i landet.<sup>317</sup>

MIG 2010:16 rörde frågan huruvida två barn, som tidigare beviljats permanent uppehållstillstånd, kunde riskera att få sina tillstånd återkallade. Tillstånden hade beviljats på grund av anknytning till barnens pappa. När

---

<sup>309</sup> Prop. 1994/05:179 s. 26 f.

<sup>310</sup> Art. 21.3 i skyddsgrundsdirektivet.

<sup>311</sup> Prop. 2021/22:224 s. 91.

<sup>312</sup> 7 kap. 4 § 2 st. UtL.

<sup>313</sup> Prop. 2021/22:224 s. 121.

<sup>314</sup> Prop. 1997/98:36 s. 17.

<sup>315</sup> Prop. 1997/98:36 s. 20; MIG 2010:16.

<sup>316</sup> Prop. 1997/98:36 s. 19.

<sup>317</sup> Prop. 1993/94:159 s. 16; prop. 1997/98:36 s. 20; Sandesjö & Wikrén (2023) s. 582.



barnens mamma ansökte om uppehållstillstånd upptäckte Migrationsverket omständigheter som gjorde att frågan om återkallelse av barnens uppehållstillstånd på grund av oriktiga uppgifter aktualiserades. Av domen framgår det att barnen anpassat sig väl till det svenska samhället, de talade svenska och gick i svensk skola. Barnen, som var fjorton respektive tio år när de kom till Sverige, hade varit i landet i drygt två och ett halvt år vid tidpunkten för domstolsprövningen. Migrationsöverdomstolen konstaterade i målet att barnen inte kunde anses ha sådan anknytning till det svenska samhället att undantagsregeln i 7 kap. 4 § UtlL kunde aktualiseras. Återkallelse av uppehållstillstånden kunde därför ske.

Vidare prövade Migrationsöverdomstolen, i MIG 2012:6, i vilken ordning olika yrkanden ska prövas när det i ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd åberopas både asylskäl och skäl mot återkallelse av tillstånd. Enligt Migrationsöverdomstolen ska domstolen först ta ställning till om det finns anledning att återkalla ett uppehållstillstånd. Föreligger skäl för återkallelse har domstolen sedan i uppgift att pröva om det föreligger något skäl mot återkallelse. Det är bara om skäl mot återkallelse föreligger som domstolen ska ta ställning till om utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl.

## 4.5 Återkallelse på grund av upphörd bosättning

Av 7 kap. 7 § UtlL framgår det att i de fall en utlänning beviljats permanent uppehållstillstånd men inte längre är bosatt i Sverige ska dennes uppehållstillstånd återkallas. Även om återkallelsen i de situationer är obligatorisk, har Migrationsverket ingen generell skyldighet att löpande efterforska om utläningar med permanent uppehållstillstånd fortfarande är bosatta i Sverige.<sup>318</sup> Att återkallelsen är obligatorisk innebär snarare att Migrationsverket ska återkalla tillstånd när det kommit till deras kännedom om att en viss utlännings bosättning i landet har upphört.<sup>319</sup>

I MIG 2014:6 konstaterade domstolen att det är frågan om utlänningen har för avsikt att vara bosatt Sverige som är avgörande för bedömningen. Enligt domstolen kan det förhållande att en utlänning avregistrerats från folkbokföringen inte ensamt ligga till grund för återkallelse.<sup>320</sup> Rättstillämparen måste göra en helhetsbedömning, då särskilt det faktum att personen i fråga har familj eller bostad kvar i Sverige talar för att bosättningen inte upphört. I målet bekräftar domstolen att det är Migrationsverket som har bevisbördan för att göra sannolikt att en bosättning har upphört.<sup>321</sup>

---

<sup>318</sup> Prop. 1979/80:96 s. 117 f.

<sup>319</sup> Prop. 1983/84:144 s. 89; MIG 2014:6.

<sup>320</sup> Se också MIG 2007:34.

<sup>321</sup> MIG 2014:6, punkt 3.2.

En utlänning kan frångå huvudregeln om återkallelse genom att anmäla till Migrationsverket att denne önskar att uppehållstillståndet ska bestå trots att bosättningen i Sverige upphört. I de fall får återkallelse ske tidigast när två år har förflutit från det att bosättningen upphörde.<sup>322</sup> En sådan anmälan ska innehålla uppgift om utresedagen och ska ges in till Migrationsverket senast en vecka innan avresa från Sverige.<sup>323</sup> Lagstiftaren har framhävt att detta undantag syftar till att möjliggöra för ökad rörlighet även för personer utan svenskt medborgarskap.<sup>324</sup>

## 4.6 Avvisning, utvisning och verkställandehinder

### 4.6.1 Avvisning och utvisning

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas om denne saknar uppehållstillstånd som krävs för inresa eller vistelse i landet.<sup>325</sup> Med avvisning avses beslut om avlägsnande som fattas inom tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts i första instans.<sup>326</sup> Beslut som fattas senare än efter tre månader kallas i stället för utvisning.<sup>327</sup>

Lagstiftaren har valt att formulera bestämmelsen om avvisning i 8 kap. 2 § UtL som att avvisning *får* ske. Det föreligger alltså ingen absolut skyldighet för avvisning, och undantag får göras exempelvis i situationer då det finns skäl att anta att utlänningen i fråga kan komma att anses som skyddsbehövande i landet.<sup>328</sup> Lagstiftaren har vidare infört materiella avvisningsgrunder i 8 kap. 3 § UtL. Enligt bestämmelsen kan utlänningar avvisas på grund av bristande försörjningsförmåga, kriminalitet eller övriga skäl som hänför sig till personen och som talar för att vistelse i landet inte borde tillåtas. Bestämmelsen ålägger inte myndigheterna att avvisa personer som uppfyller rekvisiten, men möjliggör likväl för en individuell utlänningskontroll.<sup>329</sup>

När fråga om avvisning eller utvisning uppkommer måste rättstillämparen kontrollera om utlänningen har ett giltigt uppehållstillstånd eller dylikt som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat. Om så är fallet ska den beslutande myndigheten enligt huvudregeln uppmana utlänningen att självant bege sig till den andra EU-staten.<sup>330</sup> Om en ansökan om uppehållstillstånd ska avslås,

---

<sup>322</sup> 7 kap. 7 § UtL.

<sup>323</sup> 4 kap. 23 a § utlänningsförordningen.

<sup>324</sup> Prop. 2013/14:213 s. 19 f.

<sup>325</sup> 8 kap. 2 § UtL.

<sup>326</sup> 8 kap. 5 § UtL.

<sup>327</sup> 8 kap. 6 § UtL.

<sup>328</sup> Sandesjö & Wikrén (2023) s. 608.

<sup>329</sup> Sandesjö & Wikrén (2023) s. 613.

<sup>330</sup> 8 kap. 6 a § UtL.

avvisas eller om ett sådant tillstånd ska återkallas ska det enligt huvudregeln samtidigt meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning om utlänningen befinner sig i Sverige.<sup>331</sup> Enligt huvudregeln upphör ett beslut om avvisning eller utvisning, som inte meddelats av allmän domstol, att gälla fyra år från det att beslutet vunnit laga kraft. Om beslutet meddelats av allmän domstol upphör det alltid att gälla när tiden för återreseförbudet går ut.<sup>332</sup> Beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt när utlänningen lämnar landet.<sup>333</sup>

## 4.6.2 Verkställighetshinder

När en fråga om avvisning eller utvisning ska prövas, måste rättstillämparen alltid ta hänsyn till om verkställighetshinder föreligger.<sup>334</sup> Utlänningslagen innehåller ett absolut verkställighetshinder i 12 kap. 1 § UtlL. Bestämmelsen, som grundar sig på artikel 3 i Europakonventionen och artikel 3 i FN:s tortyrkonvention, stadgar ett undantagslöst förbud mot verkställighet som medför risk för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning för utlänningen.<sup>335</sup> Lagstiftaren har valt beviskravet skälig anledning i syfte att markera att beviskraven inte får ställas allt för högt. I förarbeten har lagstiftaren betonat att utlänningens berättelse bör godtas om den framstår som trovärdig och sannolik.<sup>336</sup>

Utlänningslagen innehåller också bestämmelser om politiska verkställighetshinder i 12 kap. 2 § och 3 § UtlL, som till viss del motsvarar artikel 33 i flyktingkonventionen. Tillsammans med bestämmelsen om rätt till uppehållstillstånd i 5 kap. 1 § UtlL, kan dessa bestämmelser anses utgöra grundpelarna i skyddet mot förföljelse för flyktingar.<sup>337</sup> 12 kap. 2 § UtlL tar sikte på att verkställighet inte får ske till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller till ett land där utlänningen riskerar sändas vidare till ett land där denne skulle riskera förföljelse. Vad som avses med begreppet förföljelse framgår av 4 kap. 1 § UtlL. Bestämmelsen är dock inte absolut, och undantag får göras i de fall utlänningen, genom ett synnerligen grovt brott eller genom att bedriva farlig verksamhet, visat att en fortsatt vistelse i Sverige skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet. I praxis har formuleringen synnerligen grovt brott ansetts ta sikte på brott där mångårigt fängelsestraff utdömts.<sup>338</sup> En förutsättning för att verkställighet ändå ska få ske är att förföljelsen som utlänningen riskerar inte är av särskilt svår art.<sup>339</sup>

---

<sup>331</sup> 8 kap. 16 § UtlL.

<sup>332</sup> 12 kap. 22 § UtlL.

<sup>333</sup> 12 kap. 21 § UtlL.

<sup>334</sup> 8 kap. 15 § UtlL.

<sup>335</sup> 12 kap. 1 § UtlL.

<sup>336</sup> Prop. 1996/97:25 s. 294.

<sup>337</sup> Jfr. Sandesjö & Wikrén (2023) s. 789.

<sup>338</sup> Se reg. 1981-04-09 IM 1634/89, reg. 1982-02-04 IM 1818/81; SOU 2021:61 s. 121.

<sup>339</sup> 12 kap. 2 § 2–3 st. UtlL.

12 kap. 3 § UtlL tar i stället sikte på att verkställighet inte får ske av alternativt skyddsbehövande till hemlandet, eller till land där den alternativt skyddsbehövande riskerar att sändas vidare till hemlandet, när den skyddsbehövande löper allvarlig och personlig risk att skadas av väpnad konflikt, och det finns synnerliga skäl mot verkställighet. Lagstiftaren har i förarbeten betonat att synnerliga skäl tar sikte på situationer då det skulle upplevas som stötande att genomföra verkställigheten.<sup>340</sup>

Ett viktigt förbehåll för flyktingar och alternativt skyddsbehövande återfinns i 12 kap. 8 a § UtlL. Enligt denna bestämmelse måste ett beslut om avslag på uppehållstillstånd vunnit laga kraft innan ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas. Undantag får bara ske då Migrationsverket beslutat om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § UtlL. Om verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte kan ske på grund av ett verkställighetshinder, får Migrationsverket bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om verkställighetshindret grundar sig på 12 kap. 2 § UtlL ska det enligt huvudregeln gälla i tre år, och i tretton månader som längst i andra fall.<sup>341</sup>

## 4.7 Sammanfattning

Lagstiftaren har valt att uttryckligen införa ett antal grunder enligt vilka återkallelse av uppehållstillstånd får ske. Återkallelsegrunderna tar främst sikte på de situationer då uppehållstillståndet grundar sig på felaktiga uppgifter, eller i de situationer då utlänningen utgör ett säkerhetshot. Gemensamt för dessa återkallelsegrunder är att lagstiftaren infört preklusionsregler, som innebär att återkallelse efter en viss tid bara får ske om synnerliga skäl talar för det. Möjligheten till återkallelse på grund av upphörd bosättning i landet finns också.

Från möjligheterna till återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller säkerhetsskäl har lagstiftaren valt att införa ett undantag, som innebär att rättstillämparen alltid ska beakta utlänningens anknytning till landet, och om andra skäl talar emot återkallelse. Denna undantagsregel har lagstiftaren motiverat utifrån hänsynen till de ingripande effekter ett återkallande har för den enskilde. Utifrån Migrationsöverdomstolens praxis framstår det emellertid som att undantagsregeln inte ska tillämpas allt för frikostigt, då domstolen exempelvis ansett att två barns bosättning i landet i drygt två och ett halvt år inte föranleder stark anknytning till landet.

För personer som ansöker om uppehållstillstånd som skyddsbehövande kan två alternativa rättsföljder aktualiseras. Antingen beviljas ansökan om uppehållstillstånd, eller så avslås ansökan och utlänningen kommer avvisas eller utvisas från landet, utom i de fall då ett verkställighetshinder föreligger. Ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan således få långtgående

---

<sup>340</sup> Prop. 1988/89:86 s. 196.

<sup>341</sup> 12 kap. 18–18 a §§ UtlL.

konsekvenser för den enskilde. Utlänningslagen bestämmelser om verkställighetshinder ska alltid prövas ex officio och anses utgöra grundpelarna i skyddet för skyddsbehövande. Beslut om avvisning eller utvisning gäller som huvudregel i fyra år från det att utlänningen lämnat landet.

## 5 Analys och diskussion

### 5.1 Principen och dess funktion

Principen om gynnande besluts negativa rättskraft utgör en central förvaltningsrättslig princip och ger uttryck för huvudregeln om gynnande besluts orubblighet. Principen, som tidigare bara existerade i den juridiska doktrinen, är numera kodifierad i 37 § 2 st. FL. Innebörden av rättskraften i förvaltningsförfarandet ansågs länge vara otydlig, varför lagstiftaren inte bedömde det vara möjligt att formulera en generell och heltäckande definition av principen. Lagstiftaren överlämnade därför till speciallagstiftning och praxis att dra upp ändamålsenliga riktlinjer inom varje ärendekategori. På så sätt har principen långsamt utvecklats och utkristalliserats, till att det idag råder konsensus om att gynnande förvaltningsbeslut vinner negativ rättskraft i den mening att de som huvudregel skall bestå. Undantag från denna orubblighet anses enligt rättsutvecklingen accepteras om beviljandet grundar sig på oriktighet från den enskilde, om ett återkallelseförbehåll kan aktualiseras eller då tvingande säkerhetsskäl kräver återkallelse.

Införandet av principen i förvaltningslagen markerar att principen numera anses ha en tillräckligt tydlig och avgränsad utformning som kan tillämpas generellt inom förvaltningsrättens mångfacetterade ärendetyper. Lagfästelsen symboliserar vidare den tyngd principen anses ha, då lagstiftaren gett uttryck för att det inte längre anses tillräckligt att principen enbart existerar inom praxis och doktrin. I förarbetena till dagens förvaltningslag har lagstiftaren särskilt betonat vikten av principens bevarande och värnandet av enskildas intresse av förutsebarhet. Vidare talar det faktum att den stora majoriteten av remissinstanserna inte hade några invändningar mot införandet av principen i lagstiftningen, för att principen är att anse som vedertagen.<sup>342</sup>

Både i förarbeten, praxis och doktrin lyfts principen som en del i det skydd som enskilda garanteras gentemot statens maktutövning, då principen anses begränsa risken för maktmissbruk och öka tillförlitligheten för beviljade myndighetsbeslut. Denna funktion som rättsskydd kan i sin tur sägas bidra till att enskildas rättssäkerhet garanteras och tillvaratas. Som redogjorts för ovan, saknar begreppet rättssäkerhet en entydig definition. Det råder delade meningar inom doktrinen huruvida en uppdelning ska göras mellan formell och materiell rättssäkerhet, och vad en eventuell uppdelning i sådana fall innebär.<sup>343</sup> Trots bristen på definition, råder enad syn om att möjligheten till förutsebarhet utgör en grundläggande förutsättning för rättssäkerhet. Principen om gynnande besluts negativa rättskraft möjliggör för enskilda att förlita sig på, och rätta sig efter myndighetsbeslut, då risken för återkallelse eller ändring av beviljade beslut enligt huvudregeln utgår. Principen kan

---

<sup>342</sup> Se avsnitt 2.3.1.

<sup>343</sup> Se avsnitt 2.1.

härigenom sägas främja förutsebarheten i maktutövningen, och på så sätt utgör principen en rättssäkerhetsgaranti inom den allmänna förvaltningsrätten.

Ytterligare stöd för principens tyngd erbjuder EU-rätten genom den korresponderande principen om berättigade förväntningar. Den EU-rättsliga principen talar starkt för att rättsenliga beslut inte ska ändras, och verkar för att enskildas intressen tillvaratas. Principen öppnar även upp för att rättsstridiga beslut kan bestå då det föreligger ett starkt allmänintresse och enskilda har haft berättigade förväntningar att förlita sig på beslutet. Härigenom kan den EU-rättsliga principen sägas ge uttryck för den tyngd ett beviljat beslut ska erkännas, då den tillåter en helhetsbedömning där hänsyn får tas till hur berörda parter påverkas. EU-domstolen har i sin praxis uttryckt att nationella motsvarigheter till principen om berättigade förväntningar måste tolkas på ett sätt så att den EU-rättsliga principen respekteras och bevaras.<sup>344</sup>

Tillsammans med den nationella rättsutvecklingen, talar rättsläget för att undantag från orubblighet bör tillämpas restriktivt, i synnerhet då ett eventuellt avsteg från huvudregeln skulle grunda sig på annat än vad som följer av uppräknningen i 37 § 2 st. FL. Högsta förvaltningsdomstolens resonemang i HFD 2021 ref. 12, vari domstolen uttalade att det inte längre är möjligt att utan ändringsförbehåll ändra ett gynnande beslut, talar ytterligare för restriktiva avsteg från principen.<sup>345</sup>

## **5.2 Undantag från orubblighet, en jämförelse mellan utlänningslagen och förvaltningslagen**

Med uttrycket gynnande beslut i 37 § 2 st. FL avses beslut som ger enskilda rätt till en förmån av något slag. I första hand går det att konstatera att beviljandet av permanenta uppehållstillstånd utgör exempel på en typ av gynnande beslut som ger enskilda rätt att uppehålla sig i landet. Detta innebär följaktligen att beviljade uppehållstillstånd enligt principen om gynnande besluts negativa rättskraft som huvudregel ska bestå. Beslutens rättskraft uppkommer som regel när Migrationsverket meddelat sitt beslut och omfattar, i enlighet med rättsutvecklingen om vad som anses utgöra saken, uppehållstillståndet i sig.<sup>346</sup> En omvandling av ett permanent uppehållstillstånd till en tidsbegränsad ordning är därför att anse som ett beslut i negativ riktning för den enskilde. JO har i beslut bekräftat detta argument, och uttalat att en ändring av ett permanent uppehållstillstånd till ett tidsbegränsat tillstånd

---

<sup>344</sup> Se avsnitt 2.4.

<sup>345</sup> Se avsnitt 2.3.3.

<sup>346</sup> Se avsnitt 3.2.

anses vara till nackdel för den enskilde.<sup>347</sup> I enlighet med principen om gynnande besluts negativa rättskraft ska således beviljade permanenta uppehållstillstånd enligt huvudregeln bestå.

Rättskraften för uppehållstillstånd är emellertid relativ genom lagstiftarens val att stadga om tre möjliga återkallelsegrunder i utlänningslagen – när uppehållstillståndet grundar sig på oriktiga uppgifter från den enskilde, om det med hänsyn till utlänningsens bakgrund eller i övrigt anses befogat utifrån säkerhetsskäl samt i de situationer som utlänningsens bosättning i landet har upphört. Utlänningslagens återkallelsegrunder korresponderar väl med 37 § 2 st. FL och med principen om berättigade förväntningar, vilket talar för att principen om gynnande besluts negativa rättskraft upprätthålls även i uppehållstillståndsrelaterade ärenden.

Den första återkallelsegrunden i 7 kap. 1 § UtIL, återkallelse på grund av oriktiga uppgifter, kan jämföras med undantagsgrunden i 37 § 2 st. p. 3 FL. Till skillnad från förvaltningslagen, ställer utlänningslagen krav på att det oriktiga uppgiftslämnandet ska ha skett med uppsåt. Utlänningslagen tillåter här en generösare bedömning för den enskilde, genom att stadga en mer restriktiv undantagsgrund. Lagstiftarens val av en mer restriktiv ordning än vad förvaltningslagen kräver, kan bero på de ingripande konsekvenser som återkallelse kan innebära för en enskild. Regleringen kan även jämföras med den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar. I likhet med principen om berättigade förväntningar har lagstiftaren förbehållit återkallelse till de situationer då det rör sig om ett rättsenligt beslut som bygger på oriktiga eller vilseledande uppgifter från den enskilde.

Utlänningslagen innehåller, avseende återkallelse på grund av oriktiga uppgifter, vidare en särregel i form av en preklusionsregel. Enligt preklusionsregeln krävs det synnerliga skäl för återkallelse om en utlännings har vistats i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd. Lagstiftaren har motiverat preklusionsregeln utifrån hänsynen till enskildas trygghet och har särskilt lyft vikten av att enskilda ska kunna förlita sig på beviljade beslut. Lagstiftaren har betonat vikten av att enskilda ska kunna känna trygghet efter en längre tids bosättning i landet. Enligt lagstiftaren ska återkallelse efter preklusionsfristen endast förekomma undantagsvis. I förarbetena anges den omständighet att utlänningsen har uppehållstillstånd i ett annat land till vilket verkställighet kan ske, som exempel på omständighet som kan utgöra synnerliga skäl för återkallelse. Migrationsöverdomstolen har uttryckt att rättstillämparen särskilt ska beakta utlänningsens anknytning till Sverige.<sup>348</sup> Sammantaget talar rättsläget för att enskildas intresse av skydd anses väga tungt. Anledningen till att det inte infördes en absolut tidsgräns enligt vilken återkallelse inte ska kunna ske efter, motiverade lagstiftaren utifrån att det kan förekomma situationer då allmänhetens intresse talar för återkallelse trots

---

<sup>347</sup> Se avsnitt 2.3.1.

<sup>348</sup> Se MIG 2008:43 i avsnitt 4.2.



längre vistelse i landet. Införandet av preklusionsregeln kan betraktas som ett uttryck för att principen om gynnande besluts negativa rättskraft väger särskilt tungt inom denna del av migrationsrätten. Preklusionsregeln stödjer vidare argumentet att undantag från orubblighet endast bör förekomma undantagsvis.

Likt förvaltningslagen, innehåller utlänningslagen möjlighet till återkallelse på grund av säkerhetsskäl i 7 kap. 3 § 1 st. 3 p. UtlL. Utformningarna av bestämmelserna skiljer sig emellertid lite åt. Förvaltningslagens bestämmelse i 37 § 2 st. p. 2 möjliggör för återkallelse i de situationer där tvingande säkerhetsskäl kräver omedelbar ändring. Som redogjorts för ovan, kan hänsyn till människor eller djurs liv och hälsa föranleda återkallelse.<sup>349</sup> Utlänningslagens bestämmelse däremot, är inte förbehållet situationer då det föreligger tvingande säkerhetsskäl. I stället tillåter utlänningslagens bestämmelse en vidare tolkning i den bemärkelsen att rättstillämparen ska undersöka om det kan antas att utlänningen kommer bedriva verksamhet som kan påverka säkerheten i Sverige eller i annat nordiskt land. Även om utlänningslagen inte uppställer ett motsvarande krav på tvingande säkerhetsskäl, kan återkallelsebestämmelsen likväl anses vara mer snäv. Detta då säkerhetshotet måste vara kopplat till viss, i lagen uppräknad, riskfylld aktivitet. I praktiken är rättstillämparen således begränsad till färre situationer, även om tröskeln må vara lägre ställd. Lagstiftaren kan härigenom inte ha ansetts gjort ett stort avsteg från huvudregeln om gynnande besluts orubblighet. Möjligheten till återkallelse på denna grund är, likt återkallelse på grund av oriktiga uppgifter, förenat med en preklusionsregel. Enligt bestämmelsen får återkallelse på grund av säkerhetsskäl inte ske när utlänningen vistats i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd. Som diskuterats ovan talar preklusionsreglerna starkt för orubblighet.

Lagstiftaren har även valt att införa en särskild reglering anpassad till migrationsrättens område. Enligt 7 kap. 4 § UtlL måste rättstillämparen alltid ta hänsyn till utlänningsansknytning till Sverige i de fall återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller säkerhetsskäl aktualiseras. Även hänsyn till om andra skäl talar mot återkallelse måste iaktas, vilket lagstiftaren motiverat utifrån hänsynen till de långtgående konsekvenser som återkallelse kan innebära för en enskild. Möjligheterna för rättstillämparen att väga in andra faktorer än just tid visar på att lagstiftningen anpassats utifrån de särskilda förhållanden som migrationsrätten präglas av. Denna möjlighet till undantag från återkallelse talar vidare för orubblighet som huvudregel. Av Migrationsöverdomstolens resonemang i MIG 2010:16 framstår rättsläget som att anknytningen växer fram successivt, då bosättning i landet i drygt två och ett halvt år för två minderåriga barn inte ansågs tillräckligt för att föranleda stark anknytning till landet.<sup>350</sup>

---

<sup>349</sup> Se avsnitt 2.3.2.

<sup>350</sup> Se avsnitt 4.4.

Det faktum att återkallelsegrunderna i utlänningslagen i stort korresponderar med undantagsmöjligheterna i förvaltningslagen, talar ytterligare för principens etablering och genomslag inom förvaltningsrätten. Det som huvudsakligen skiljer de två regelverken från varandra är utlänningslagens uttryckliga möjlighet att avstå från återkallelse utifrån hänsynen till utlänningsans anknäytning till Sverige. Denna skillnad kan, som ovan diskuterats, betraktas som ett sätt från lagstiftarens sida att anpassa regelverket utefter de särskilda omständigheter som migrationsrätten präglas av snarare än som ett försök från lagstiftarens sida att frångå principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Sammantaget kan utlänningslagens regler om återkallelse av uppehållstillstånd anses ge uttryck för principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Reglerna verkar, enligt lagstiftaren och Migrationsöverdomstolen, för att tillvarata enskildas intresse av trygghet, förutsebarhet och möjlighet till stabilitet. Det faktum att lagstiftaren inte förbehållit sig rätten att meddela föreskrifter om återkallelse för skyddsbehövande i andra fall än som framgår av lagen, talar ytterligare för lagstiftarens intresse av trygghet och förutsebarhet för den enskilde.

Likt de allmänna principerna inom förvaltningsrätten, råder det inget hinder mot att återkalla ett gynnande beslut på den enskildes initiativ.<sup>351</sup> För de fall en utlänningsans fått uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande väljer att bosätta sig i ett annat land, står det denne fritt att göra så. Enligt utlänningslagen ska permanenta uppehållstillstånd i de fallen återkallas, då den grundläggande förutsättningen för uppehållstillstånd fallit bort. Även om det här råder en skillnad i och med utlänningsans krav på återkallelse i de situationerna, föreligger ingen generell skyldighet för Migrationsverket att fortlöpande efterforska om utlänningsans med permanent uppehållstillstånd fortsatt är bosatta i Sverige.

### **5.3 Förhållandet mellan principen och möjligheterna till återkallelse av beviljade permanenta uppehållstillstånd**

I Tidöavtalet presenterade regeringen tillsammans med Sverigedemokraterna en vilja att återkalla beviljade permanenta uppehållstillstånd som en del i arbetet mot att skapa ett paradigmskifte i synen på asylmottagande. Eftersom beslut om uppehållstillstånd anses vinna negativ rättskraft i enlighet med principen om gynnande besluts negativa rättskraft, är det i sammanhanget intressant att se till hur reglerna om återkallelse i utlänningslagen förhåller sig till principen. För att kunna analysera förhållandet mellan förslaget i Tidöavtalet och principen om gynnande besluts negativa rättskraft är det också av relevans att se till huruvida förslaget om återkallelse kan anses falla under någon av de befintliga återkallelsegrunderna.

---

<sup>351</sup> Se avsnitt 2.3.1.

Lagstiftaren har i förarbeten gett uttryck för den finkänslighet som migrationsrätten i vissa avseenden kräver. Utlänningslagens krav för att kvalificera som flykting eller alternativt skyddsbehövande grundar sig på internationella konventioner och direktiv, vilket talar för att det skydd som beviljas ska tillmätas en viss tyngd. Utifrån utlänningslagens krav för skydd går det att konstatera att de personer som kvalificerar som skyddsbehövande är utsatta människor som lever under stort hot och press.<sup>352</sup> Det faktum att aktuella stater, inklusive Sverige, kommit överens om att berörda personer är i behov av internationellt skydd, talar vidare för att nationella avsteg från skydd bör regleras med viss försiktighet.

Skulle en utlänning inte längre anses vara i behov av skydd eller ha begått sådana handlingar att denne inte anses vara berättigad till skydd, kan denne uteslutas eller upphöra från skydd, och riskerar då att avvisas eller utvisas. Uteslutandegrunderna för flyktingar och alternativt skyddsbehövande motsvarar i stort varandra, och tar sikte på situationer där allmänhetens intresse av säkerhet anses väga tyngre än den enskildes intresse av skydd. Upphörandegrunderna å andra sidan, skiljer sig lite åt mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande, men tar sikte på situationer när internationellt skydd inte längre anses nödvändigt.<sup>353</sup> Ett beslut om uteslutande, upphörande eller återkallelse kan förenas med beslut om avvisning eller utvisning. Beslut om avvisning och utvisning gäller enligt huvudregeln i fyra år, och är följaktligen ingripande åtgärder för enskilda.<sup>354</sup> Innan rättstillämparen fattar ett sådant beslut måste denne alltid ta hänsyn till om något verkställighetshinder föreligger. Om ett verkställighetshinder kan aktualiseras får verkställighet enligt huvudregeln inte ske. Skyddsbehövande är härigenom, på grund av internationella konventioner, trots nationella regler, garanterade ett visst skydd.<sup>355</sup> De personer som riskerar att få sina permanenta uppehållstillstånd återkallade men som fortfarande betraktas vara i behov av internationellt skydd, är genom reglerna om verkställighetshinder skyddade mot avvisning eller utvisning.

De personer som kan bli föremål för återkallelse är således personer som anses vara i behov av skydd och beviljats uppehållstillstånd och där Migrationsverket inte ansett att uteslutning eller upphörande ska aktualiseras. Enligt utlänningslagens sjunde kapitel går det att uttolka att huvudregeln om gynnande besluts orubblighet står sig starkt vad avser beviljade uppehållstillstånd. Enligt regelverket i utlänningslagen ska beviljade uppehållstillstånd kunna återkallas endast i undantagsfall, och rättstillämparen måste även, då återkallelse kan bli aktuellt, beakta utlänningens anknytning till landet.<sup>356</sup> Möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd är förbehållet situationer

---

<sup>352</sup> Se avsnitt 3.3.1 och 3.4.1.

<sup>353</sup> Se avsnitt 3.3.3 och 3.4.3.

<sup>354</sup> Se avsnitt 4.6.1.

<sup>355</sup> Se avsnitt 4.6.2.

<sup>356</sup> Se avsnitt 4.2, 4.3 och 4.5.

där lagstiftaren ansett att allmänhetens intresse av korrekthet och säkerhet väger tyngre än enskildas intresse. Utlänningslagens begränsade möjligheter till undantag kan tolkas som ett uttryck för att beviljade tillstånd ska väga tungt.

Förslaget om återkallelse i Tidöavtalet torde inte kunna möjliggöras genom befintliga återkallelsemöjligheter i utlänningslagen. Förslaget om att återkalla befintliga permanenta uppehållstillstånd motiveras utifrån en önskan om ett paradigmskifte i synen på asylrätten. Befintliga återkallelsegrunder tar sikte på oriktighet från den enskilde, säkerhetsskäl och upphörd bosättning.<sup>357</sup> Således talar gällande rättsläge för att aktuell önskan skulle kräva en lagändring, då förslaget syftar till att träffa samtliga skyddsbehövande med permanenta uppehållstillstånd och inte bara dem som kan omfattas av befintliga återkallelsegrunder. För att en lagändring ska vara förenlig med principen om gynnande besluts negativa rättskraft, behöver eventuella ändringar anses vara i allmänhetens intresse och betraktas som rättssäkra.

Under 2015, när utlänningslagen ersattes av den tillfälliga lagen, motiverade lagstiftaren detta utifrån allmänhetens intresse av att få kontroll över, och kunna hjälpa de personer som befann sig i Sverige, varför enskildas intressen fick stå tillbaka. För att lagstiftningen ska kunna ändras på så sätt att återkallelse med hänvisning till ändrad syn på asylrätten införs, kräver principen om gynnande besluts negativa rättskraft att allmänhetens intresse av en sådan återkallelsegrund väger tyngre än enskildas intresse av trygghet och tillförlitlighet gentemot beviljade beslut. Vad som är att betrakta som tillräckligt för att anses vara i allmänhetens intresse att återkalla beviljade tillstånd, är en avvägning som en eventuell utredning därför kommer behöva ta ställning till.

I doktrinen har också vikten av att rättstillämparen beaktar de rättssäkerhetsaspekter som aktualiseras vid frågor om negativ rättskraft diskuterats. Utifrån Frändbergs definition av rättssäkerhet, som lägger stort fokus på förutsebarheten, framstår återkallelse av beviljade beslut som problematiskt utifrån den enskildes perspektiv. Detta då den enskildes möjligheter att planera sitt liv och känna trygghet riskerar att rubbas, särskilt i de situationer då beslutet varit gynnande för den enskilde. Till skillnad från Peczenik och Gustafsson, som menar att begreppet rättssäkerhet innehåller krav på social godtagbarhet, är både Frändberg och Jareborg eniga i att rättssäkerheten inte lägger någon vikt vid lagstiftningens innehåll utan att begreppet består i kravet på förutsebarheten. Utifrån Frändbergs och Jareborgs resonemang kan ett förslag om retroaktiv lagstiftning som innebär återkallelse av beviljade uppehållstillstånd framstå som rättsosäkert. Huruvida förslaget är att betrakta som socialt och moraliskt godtagbart, i

---

<sup>357</sup> Se avsnitt 4.2, 4.3 och 4.5.

enlighet med Peczenik och Gustafssons syn på rättssäkerhet, lämnas utanför uppsatsens diskussion.<sup>358</sup>

Som presenterats i uppsatsens tredje kapitel, har möjligheterna att erhålla permanent uppehållstillstånd förändrats över tid. Före år 2015 var huvudregeln att permanenta uppehållstillstånd skulle beviljas skyddsbehövande redan vid det initiala prövningstillfället. Lagstiftaren betraktade ordningen som effektiv och bedömde att tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle vara förbehållet undantagssituationer.<sup>359</sup> I och med den ökade mängden asylsökande år 2015 ansåg lagstiftaren det nödvändigt att införa en tillfällig ordning, varför permanenta uppehållstillstånd som huvudregel togs bort. Lagstiftaren erkände i förarbetena att ordningen riskerar att rubba enskildas trygghet, men ansåg likväl att allmänhetens intresse av att tillfälligt minska antalet asylsökande i Sverige fick väga tyngre.<sup>360</sup> Efter den tillfälliga lagens upphörande valde lagstiftaren att låta ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel bestå. Kraven för permanent uppehållstillstånd skärptes även. Denna gång motiverade lagstiftaren ändringen med att det svenska regelverket inte väsentligen ska avvika från regelverken i andra EU-länder. EU-rätten stadgar ingen rätt för skyddsbehövande till permanenta uppehåll, varför en anpassning till EU-rättens miniminivå ansågs möjlig och önskvärd utifrån ett långsiktigt perspektiv enligt lagstiftaren.<sup>361</sup>

Även om rättsutvecklingen för möjligheten till uppehållstillstånd gått ifrån att permanenta uppehållstillstånd ska vara huvudregeln, har lagstiftaren i förarbetena betonat vikten av enskildas möjlighet till trygghet, säkerhet och integration. Rättsutvecklingen torde därför inte kunna uppfattas som att det gynnande beslutet i sig fått lägre status vars negativa rättskraft inte skulle stå sig lika starkt, utan snarare som att det ska bli svårare att erhålla tillståndet. Migrationsrätten är ett rättsområde i ständig förändring som är nära sammankopplat med politiken. Att lagstiftaren väljer att begränsa möjligheterna till tillstånd bör å ena sidan inte framstå som helt oförutsebart. Önskan om att återkalla rättsenliga beviljade tillstånd vore emellertid att frångå lagstiftarens tidigare linje och uttalanden om att permanenta uppehållstillstånd underlättar för personers trygghet, stabilitet och integration. Lagstiftarens val att inte utöka antalet återkallelsegrunder utgör ytterligare ett argument för att förslaget kan betraktas som oförutsebart. Rättsutvecklingen talar också för att en större andel av de som skulle påverkas av en retroaktiv lagstiftning innehaft uppehållstillstånd under flera år. De utlänningar som beviljats permanent uppehållstillstånd efter den tillfälliga lagens upphörande har klarat både en försörjningsprövning och en vandelsprövning.<sup>362</sup> Att frånta personer som varit i landet under en längre tid,

---

<sup>358</sup> Se avsnitt 2.1.

<sup>359</sup> Se avsnitt 3.6.1.

<sup>360</sup> Se avsnitt 3.6.2.

<sup>361</sup> Se avsnitt 3.6.3.

<sup>362</sup> Se avsnitt 3.6.3.

eller som nyligen levt upp till ett försörjningskrav och en vandelsprövning vore problematiskt utifrån ett trygghetsperspektiv. Detta då de inte haft anledning att tro att tillståndet skulle upphöra, under förutsättning att någon av de befintliga upphörandegrunderna inte kan aktualiseras. Följaktligen riskerar föreslagen ordning att framstå som oförutsebar.

I dagens utlänningslag gör lagstiftaren, inom gruppen skyddsbehövande, en skillnad mellan flyktingar och personer som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut om vidarebosättning. Trots ett ändrat regelverk, ska kvotflyktingar beviljas permanent uppehållstillstånd redan vid det första beslutstillfället. Lagstiftaren har motiverat denna ordning med att det inte ansetts rimligt att frångå huvudregeln om permanenta uppehållstillstånd för denna grupp.<sup>363</sup> Utifrån denna motivering får det anses oförutsebart om förslaget om återkallelse av beviljade uppehållstillstånd även skulle träffa kvotflyktingar. Å andra sidan vore en ordning som särskiljer ytterligare mellan olika skyddsbehövande inte helt oproblematiske.

Den uttryckta önskan att återkalla permanenta uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande skulle, som ovan konstaterats, kräva en lagändring. I diskussionen om förhållandet mellan principen om gynnande besluts negativa rättskraft och bestämmelserna om återkallelse i utlänningslagen är det följaktligen också av relevans att se till möjligheten att stifta regler med retroaktiv verkan och som riskerar att få betungande effekter för enskilda. Trots det straffrättsliga retroaktivitetsförbudet i Europakonventionens artikel 7 och huvudregeln inom EU-rätten om att retroaktiv tillämpning av materiella regler genom lagstiftning inte ska förekomma, föreligger det inget förbud inom svensk förvaltningsrätt mot retroaktiv lagstiftning. Inom EU-rätten motiveras retroaktivitetsförbudet med intresset av att garantera enskildas trygghet och bevarandet av rättssäkerheten.<sup>364</sup>

Utifrån den nationella rättsutvecklingen framträder rättsläget som att lagstiftaren har utrymme att möjliggöra för retroaktiv lagstiftning genom övergångsbestämmelser. Särskilt på näringsområdet har Högsta förvaltningsdomstolen accepterat lagstiftning som innebär återkallelse av beviljade gynnande beslut. I RÅ 1995 ref. 10 och RÅ 1999 ref. 76 har domstolen betonat att lagstiftarens avsikt är avgörande. Domstolen uttalade att återkallelse kan få ske trots principen om gynnande besluts negativa rättskraft, under förutsättning att den senare lagstiftningen inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt är behäftad med någon grundläggande brist. I enlighet med detta uttalande kommer en eventuell utredning att behöva ta ställning till förslagets förenlighet med regeringsformen samt säkerställa att lagstiftningen lever upp till grundläggande rättssäkerhetsfrågor. I doktrinen har rättsfallen beskrivits tala för att rättstillämparen måste beakta aktuella krav på rättssäkerhet, där särskilt

---

<sup>363</sup> Se avsnitt 3.5.

<sup>364</sup> Se avsnitt 2.3.4.

allmänhetens intresse ska vägas gentemot de enskildas. Vad gäller möjligheten till retroaktiv lagstiftning som skulle innebära återkallelse av beslut som gynnar enskilda är Högsta förvaltningsdomstolens praxis emellertid väldigt sparsam. Domstolen har uttalat att retroaktivitet som framstår som orimlig och som medför orimliga konsekvenser för enskilda anses helt förbjuden.<sup>365</sup>

Av Högsta förvaltningsdomstolens resonemang framstår rättsläget som att eventuell retroaktiv lagstiftning på förvaltningsrättens område i första hand måste framstå som skälig. Här får lagstiftaren väga allmänhetens intresse av förändring mot enskildas intresse av förutsebarhet och trygghet. Särskilt vad gäller retroaktiv tillämpning av betungande regler gentemot enskilda torde lagstiftaren behöva iaktta försiktighet, då retroaktivitet som framstår som orimlig inte anses tillåten. Även om huvudregeln om icke-retroaktivitet enbart för EU-lagstiftning, bör lagstiftaren ha i åtanke att denna huvudregel motiverats utifrån intresset att bevara rättssäkerheten.<sup>366</sup> Huruvida det kan anses skäligt att införa retroaktiv lagstiftning som innebär att beviljade uppehållstillstånd återkallas faller inte inom ramen för denna uppsats. Om lagstiftaren landar i slutsatsen att det anses skäligt och rimligt att införa sådan retroaktiv lagstiftning på migrationsrättens område, kommer eventuella övergångsbestämmelser att vara av stor vikt vid den retroaktiva tillämpningen. Utifrån domstolens resonemang i RÅ 1995 ref. 10 torde lagstiftaren även behöva vara tydlig med huruvida avsikten är att införa en återkallelsemöjlighet som medger ändring utan att de faktiska förhållandena har ändrats.

## **5.4 Förhållandet mellan principen och förslaget om möjlighet till medborgarskap**

Ovanstående diskussion utgår från att föreslagen återkallelse av beviljade permanenta uppehållstillstånd är till den enskildes nackdel. Det bör emellertid noteras att ändring eller återkallelse som är till den enskildes fördel inte anses så i strid med principen om gynnande besluts negativa rättskraft, och ska således godtas. Även lagstiftaren har uttalat att beslut alltid ska kunna ändras i mildare riktning.<sup>367</sup> I Tidöavtalet ger regeringen, med Sverigedemokraterna, exempel på att berörda uppehållstillståndsinnehavare eventuellt ska få möjlighet att erhålla svenskt medborgarskap i de fall uppehållstillstånden återkallas. Frågan huruvida detta kan anses vara till den enskildes fördel och följaktligen anses vara en tillåten ändring, är därför av relevans att utreda.

---

<sup>365</sup> Se avsnitt 2.3.4.

<sup>366</sup> Se avsnitt 2.3.4.

<sup>367</sup> Se avsnitt 2.3.1.

Så som regelverket är utformat idag, erhåller vuxna utlänningar medborgarskap genom ansökan. Lagstiftningen ställer krav på att utlänningen har styrkt sin identitet, fyllt arton år samt har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. För personer som erhållit permanent uppehållstillstånd som flyktingar krävs att personen haft hemvist i Sverige sedan fyra år. För alternativt skyddsbehövande krävs hemvist sedan fem år.<sup>368</sup> Då kraven inte helt överensstämmer med kraven för permanent uppehållstillstånd, kan situationen uppstå att inte alla berörda tillståndsinnehavare är behöriga för medborgarskap. I och med att prövningen för medborgarskap är diskretionär, har staten möjlighet att avgöra om en person bör beviljas svenskt medborgarskap eller inte. Det bör även påminnas om att det pågår en utredning av huruvida kunskapskrav ska införas som en förutsättning för medborgarskap. Om en sådan ordning hinner träda i kraft kan det även påverka möjligheterna för personer med permanent uppehållstillstånd att leva upp till kraven för medborgarskap.

Sammantaget kan det konstateras att förslaget å ena sidan skulle vara till fördel för de personer som kan och vill erhålla ett svenskt medborgarskap, som härigenom får möjlighet att erhålla de rättigheter som är förbehållet svenska medborgare. Det är dock viktigt att understryka att medborgarskap erhålls efter ansökan, och kan inte inträda automatiskt för tredjelandsmedborgare.<sup>369</sup> För de personer som å andra sidan inte kan eller önskar erhålla svenskt medborgarskap, men som likväl vill ha en rätt att vistas i landet under en längre tid, är föreslagen ordning att anse som betungande. Det bör även erinras om att inte alla länder tillåter dubbla medborgarskap. Föreslagen ordning riskerar följaktligen innebära att det svenska medborgarskapet inte erkänns av alla länder. Förslaget om att återkalla beviljade permanenta uppehållstillstånd mot att berörda personer i stället ska erbjudas svenskt medborgarskap kan således inte betraktas som en självklar ändring i mildare riktning, varför principen om gynnande besluts negativa rättskraft riskerar att äventyras vid en sådan ordning.

## 5.5 Slutsatser

Sammanfattningsvis går det att konstatera följande. Principen om gynnande besluts negativa rättskraft har gått från att vara en diskuterad princip i doktrinen till att genomsyra såväl den allmänna förvaltningsrätten som bestämmelserna i utlänningslagen. Enligt principen ska beslut som är gynnande för en enskild inte ändras eller återkallas efter det att beslutet expedierats eller tillkännagivits för adressaten på annat sätt. Principen verkar för att öka tryggheten och tillförlitligheten gentemot myndighetsbeslut och bidrar till ökad förutsebarhet i förvaltningen. Härigenom kan principen även sägas motverka maktmissbruk och öka noggrannhet i beslutsfattandet. I och med denna funktion som rättssäkerhetsgaranti, torde principen vidare anses

---

<sup>368</sup> Se avsnitt 3.7.

<sup>369</sup> Se avsnitt 3.7.



utgöra en viktig del i den svenska rätten. Detta bör i sin tur innebära att principen inte helt kan åsidosättas genom en allmän reglering, då det skulle riskera att urholka rättssäkerhetens krav på förutsebarhet. I stället talar rättsläget för att principen om gynnande besluts negativa rättskraft utgör en grundläggande princip som ska respekteras.

Principen kommer tydligt till uttryck i utlänningslagens bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd, som talar för utgångspunkten att beviljade tillstånd ska stå sig starkt. Även om rättsutvecklingen på migrationsrättens område gått från en huvudregel om permanenta uppehållstillstånd till en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som utgångspunkt, talar det gällande rättsläget likväl för beslutens tyngd. Ytterligare stöd för beslutens orubblighet erbjuder den korresponderande EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar, vars utgångspunkt är att rättsenliga beslut ska bestå.

Tidöpartiernas motivering, att en ändrad ordning ska bero på ett paradigmskifte i synen på asylrätten, torde inte kunna föranleda återkallelse enligt de befintliga återkallelsegrunderna. Detta då förslaget inte går att anknyta till återkallelse på grund av oriktighet från de enskilda, säkerhetsskäl eller upphörd bosättning. Tidöpartiernas önskan att återkalla beviljade uppehållstillstånd skulle därför kräva en lagstiftning med retroaktiv verkan. Även om det inte råder något allmänt förbud i svensk förvaltningsrätt mot retroaktiv lagstiftning, talar rättsläget för att sådan lagstiftning måste framstå som skälig och rimlig. Utifrån intresset av att principen om gynnande besluts negativa rättskraft upprätthålls, behöver eventuell retroaktiv lagstiftning dessutom framstå som förutsebar och försvarbar enligt en intresseavvägning mellan det allmänna och enskilda. När Migrationsverket meddelat beslut om permanent uppehållstillstånd kan den enskilde känna trygghet i den mening att tillståndet erkänts och efterföljande rättigheter kan tilldelas. Införandet av en ordning som går ut på att beviljade tillstånd återkallas, innebär en inskränkning i den trygghet som enskilda tidigare i och med beviljandet garanterats. Förslaget kan således, utifrån lagstiftarens tidigare betoningar på vikten av att enskildas trygghet och möjlighet till livsplanering garanteras, betraktas som oförutsebart. En oförutsebar lagstiftning innebär att principen om gynnande besluts negativa rättskraft åsidosätts, riskerar skapa rättsosäkerhet.

Förslaget att återkalla beviljade permanenta uppehållstillstånd kan även anses stå i strid med principen om berättigade förväntningar. De beslut som kan bli föremål för återkallelse är, i enlighet med den EU-rättsliga principen, att betrakta som rättsenliga. Då besluten inte torde grunda sig på oriktighet från enskilda, ska besluten enligt principen bestå.<sup>370</sup> Detta talar vidare för argumentet att eventuell återkallelse är att betrakta som oförutsebar och i strid med principen om gynnande besluts negativa rättskraft. En rättsosäker

---

<sup>370</sup> Se avsnitt 2.3.3 och 2.4.

lagstiftning riskerar, enligt Peczenik, att leda till en minskad tilltro till myndighetsutövningen.<sup>371</sup>

För att förslaget om att berörda personer ska erbjudas en tidsfrist inom vilken de ska ges möjlighet att erhålla svenskt medborgarskap ska vara i överensstämmelse med principen om gynnande besluts negativa rättskraft, behöver förslaget vara gynnande för berörda parter. Då kraven för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap inte motsvarar varandra, går det inte att utesluta att den föreslagna ordningen kan innebära en ändring till enskildas nackdel, och följaktligen ett åsidosättande av principen om gynnande besluts negativa rättskraft.

Slutligen, principen om gynnande besluts negativa rättskraft anses bidra till att minska risken för maktmissbruk. Om ett åsidosättande av principen tillåts för att återkalla beviljade permanenta uppehållstillstånd, väcks den angränsade frågan om vart gränsen ska gå för lagstiftarens maktutövning. Det kan konstateras att Tidöavtalets förslag att återkalla befintliga permanenta uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande är problematisk i förhållande till principen om gynnande besluts negativa rättskraft. Det återstår att se huruvida lagstiftaren kommer att införa en möjlighet att återkalla beviljade permanenta uppehållstillstånd.

---

<sup>371</sup> Se avsnitt 2.1.

# Källförteckning

## Källor

*Tryckta källor*

### Offentligt tryck

*Sverige*

#### Kommittédirektiv

Dir. 2008:36 En ny förvaltningslag

#### Statens offentliga utredningar

SOU 1964:27 Lag om förvaltningsförfarandet – Besvärssakkunnigas slutbetänkande

SOU 1968:27 Förvaltningslag

SOU 1981:46 Ändringar i förvaltningslagen

SOU 1983:73 Ny förvaltningslag

SOU 2010:29 En ny förvaltningslag

SOU 2020:54 En långsiktigt hållbar migrationspolitik

SOU 2021:2 Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap

SOU 2021:61 Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk

#### Departementsskrivelser

Ds 2013:72 Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

#### Propositioner

Prop. 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

Prop. 1979/80:96 med förslag till ny utlänningslag m.m.

Prop. 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken

Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag

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

Prop. 1993/94:159 Utvisning på grund av brott

Prop. 1994/05:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529)

Prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv

- Prop. 1997/98:36 Återkallelse av uppehållstillstånd
- Prop. 1997/98:178 Medborgarskap och identitet
- Prop. 1999/00:147 Lag om svenskt medborgarskap
- Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden
- Prop. 2005/06:6 Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning
- Prop. 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet
- Prop. 2013/14:213 Cirkulär migration och utveckling
- Prop. 2015/16:174 Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige
- Prop. 2016/17:180 En ny modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag
- Prop. 2020/21:191 Ändrade regler i utlänningslagen
- Prop. 2021/22:224 Utvisning på grund av brott

### *Förenta nationerna*

#### Internationella överenskommelser

Agreement for the prosecution and punishment of the major war criminals of the European Axis, 8 augusti 1945, *Londonöverenskommelsen*.

Charter of the International Military Tribunal, 8 augusti 1945, *Statgan för den internationella krigsribunalen*.

1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, *New York-protokollet*

### **Rättsfall m.m.**

#### *Sverige*

#### Högsta förvaltningsdomstolen

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| RÅ 1968 ref. 78 (I-II) | RÅ 2002 ref. 61  |
| RÅ 1975 ref. 58        | RÅ 2003 ref. 81  |
| RÅ 1988 ref. 132       | RÅ 2004 ref. 78  |
| RÅ 1987 ref. 80        | RÅ 2005 ref. 16  |
| RÅ 1993 ref. 76        | HFD 2016 ref. 13 |

RÅ 1995 ref. 10

HFD 2019 ref. 61

RÅ 1996 ref. 57

HFD 2021 ref. 12

RÅ 1999 ref. 76

HFD 2022 ref. 8

RÅ 2000 ref. 16

HFD 2023 ref. 3

#### Migrationsöverdomstolen

MIG 2006:1

MIG 2013:15

MIG 2007:31

MIG 2014:6

MIG 2007:34

MIG 2015:3

MIG 2007:39

MIG 2015:19

MIG 2008:5

MIG 2017:6

MIG 2008:43

MIG 2018:6

MIG 2010:6

MIG 2019:4

MIG 2010:16

MIG 2020:3

MIG 2010:19

MIG 2022:9

MIG 2010:20

MIG 2023:1

MIG 2011:29

MIG 2023:4

MIG 2012:6

#### Beslut från regeringen och Utlänningsnämnden

Reg. 1981-04-09 IM 1634/89

Reg. 1982-02-04 IM 1818/81

Reg. 1986-10-31 U 5762/85

UN 32–93

UN 98–93

#### Justitieombudsmannen

JO 1973 s. 520

JO 2005/06 s. 287

JO 1984/85 s. 233

JO 2008/09 s. 237

JO 1987/88 s. 258

JO dnr 5813–2012

JO 1997/98 s. 348

JO dnr 589–2016

JO 2003/04 s. 324

JO dnr 921–2017

JO dnr 185–2005

## *Europeiska unionen*

### EU-domstolen

Mål 21/81 *Openbaar ministerie mot Daniel Bout och BVI Bout en Zonen, Kortgene, Nederländerna*, EU:C:1982:47. (cit. Mål 21/81 *Bout*)

Mål 309/85 *Bruno Barra mot belgiska staten och staden Liège*, EU:C:1988:42.

C-90/95 *P Henri de Compte mot Europaparlamentet*, EU:C:1997:198.

C-17/03 *Vereniging vor Energie, Milieu en Water m.fl. mot Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie*, EU:S:2005:362. (cit. VEMW m.fl.)

T-59/02 *Archer Daniels Midland Co mot Europeiska gemenskapernas kommission*, ECLI:EU:T:2006:272.

C-383/06–385/06 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl.*, EU:C:2008:165.

C-568/11 *Agroferm A/S mot Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*, EU:C:2013:407.

C-465/07 *Meki Elgafaji och Noor Elgafaji mot Staatssecretaris van Justitie*, EU:C:2009:94.

### Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

*Tyrer v. the United Kingdom* (5856/72) dom den 25 april 1978.

*Campbell and Cosans v. the United Kingdom* (7743/76) dom den 25 februari 1982.

*H.L.R. v. France*, (24573/94) dom den 29 april 1997.

## **Övrigt**

Europadomstolen, *Guide on Article 3 of the European Convention on Human Rights – prohibition of torture*, Council of Europe  
< [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_3\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_ENG.pdf) > från 2022-08-31.

Justitieombudsmannen, *JO-beslut*, <<https://www.jo.se/jo-beslut/>> besökt 2023-05-10.

Regeringen, *Dubbelt medborgarskap*, < <https://www.regeringen.se/uds-reseinformation/dubbelt-medborgarskap/> > ,besökt 2023-05-10.

Röda Korset, *Längd på uppehållstillstånd – en europeisk jämförelse*  
< [https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/langd-pa-uppehallstillstand\\_200622\\_v1.pdf](https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/langd-pa-uppehallstillstand_200622_v1.pdf) > besökt 2023-02-24.

Migrationsverket, *Sveriges flyktingkvot*, < <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Sveriges-flyktingkvot.html> > besökt 2023-03-20.  
(cit. Migrationsverket 2019)

Sveriges radio, *Maria Malmer Stenegard (M): Alla förslag ska genomföras*,  
< <https://sverigesradio.se/avsnitt/maria-malmer-stenegard-m-alla-forslag-ska-genomforas> > besökt 2023-02-03.

SVT, *Migrationsverket: Skulle vara orolig om jag hade permanent uppehållstillstånd*, < <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/migrationsverket-om-tidoavtalet-jag-skulle-vara-orolig-om-jag-hade-permanent-uppehallstillstand> > besökt 2023-02-05.

Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige, mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna,  
< <https://via.tt.se/data/attachments/00551/04f31218-dccc-4e58-a129-09952cae07e7.pdf> >, besökt 2023-02-15. (cit. Tidöavtalet)

UNHCR:s Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, < [https://www.sverigeforunhcr.se/sites/default/files/2019-11/unhcrs-handbok.pdf#\\_ga=2.234100444.397188983.1677673593-1648903747.1677673593](https://www.sverigeforunhcr.se/sites/default/files/2019-11/unhcrs-handbok.pdf#_ga=2.234100444.397188983.1677673593-1648903747.1677673593) >, besökt 2023-02-12. (cit. UNHCR:s handbok)

UNHCR, *The 1951 refugee convention and the protection of people fleeing armed conflict and other situations of violence*,  
< <https://www.refworld.org/docid/50474f062.html> >, från september, 2012.

## Litteratur

Bull, Thomas, *Färdtjänst för evigt? Om rättskraft och retroaktivitet i förvaltningsrätten*, Förvaltningsrättslig Tidskrift nr. 4–5, 1999 s. 121–130. (cit. Bull, 1999)

Bull, Thomas, *Ny syn på gynnande förvaltningsbesluts rättskraft*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr. 2, 2000, s. 71–75. (cit. Bull, 2000)

Bäckman, Therese, *Gynnande besluts negativa rättskraft och rättssäkerhet – för människor med funktionsnedsättning inom rättsområdena SoL och LSS*, Jure, 2013.

Cegrell Karlander, Isa, *Officialprincipen i migrationsprocessen: Domstolens utredningsansvar*, Diss. Uppsala universitet, Juridiska institutionen, 2021.

von Essen, Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål – ändring av talan och anslutande frågor*, 2:a upplaga, Norstedts Juridik, Stockholm, 2016. (cit. Von Essen, 2016)

von Essen, Ulrik, *Förvaltningsrättens grunder*, 5:e upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2022. (cit. Von Essen, 2022)

Frändberg, Åke, *Rättsordningens idé: en antologi i allmän rättslära*, Iustus förlag, Uppsala, 2005.

Gustafsson, Håkan, *Rättens polyvalens – en rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet*, Sociologiska institutionen, Lunds universitet, 2002.

Jareborg, Nils, *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT, 2004, s. 1–10. (cit. Jareborg, 2004)

Jareborg, Nils, *Prolog till straffrätten*, Iustus förlag, Uppsala, 2011. (cit. Jareborg, 2011)

Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 2:a upplaga, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Lebeck, Carl, *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*, 1:a upplaga, Norstedts juridik, Stockholm, 2018.

Lundmark, Johan, Säfsten, Mathias, *Förvaltningslagen – en kommentar*, 1:a upplaga, Norstedts Juridik, Stockholm, 2020.

Olivecrona, Karl, *Domen i tvistemål*, C.W.K. Gleerup, Lund, 1943.

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, Norstedts juridik, Göteborg, 1995.

Ragnemalm, Hans, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10:e upplagan, Jure Förlag AB, Stockholm, 2014.

Reichel, Jane, *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure förlag, Stockholm, 2006. (cit. Reichel, 2006)



Reichel, Jane, *EU-rättslig metod*, i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 2:a upplaga, Studentlitteratur, Lund, 2018. (cit. Reichel 2018)

Reichel, Jane, Wenander, Henrik, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, 1:a upplaga, Norstedts juridik, Stockholm, 2021.

Sandesjö, Håkan, Björk, Kurt, *Medborgarskapslagen – med kommentar*, 4:e upplaga, Norstedts Juridik, Stockholm, 2022.

Sandesjö, Håkan, Gerhard Wikrén, *Utlänningslagen – med kommentar*, 13:e upplaga, Norstedts Juridik, Stockholm, 2023.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod, argumentation och språk*, 5:e upplaga, Norstedts Juridik, Stockholm, 2021.

Schönberg, Søren, *Legitimate expectations in administrative law*, Oxford University Press, 2000.

Sundberg, Halvar G.F, *Grunddragen av allmän förvaltningsrätt*, P.A. Norstedts & Söners förlag, Stockholm, 1943.

Wilton Wahren, Alexandra, *Introduktion till migrationsrätten*, i: Andersson, Simon m.fl., *Bevis 8: Prövning av migrationsärenden*, 3:e upplaga, Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Wall, Gustaf, *Rättskraft och korrektiv – en förvaltningsrättslig studie*, Diss., Uppsala universitet, 2014.

Warnling-Nerep, Wiweka, *Frågan om omprövning av förvaltningsbeslut och förekomsten av negativ rättskraft. Avd. I. Omprövning i allmänhet och rättelse enligt praxis*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr. 2, 2008 s. 201–238.

Wenander, Henrik, *Skydd för berättigade förväntningar i svensk förvaltningsrätt – negativ rättskraft, EU-rätt och styrning av förvaltningen*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, nr. 4, 2017, s. 637–649.

Westerberg, Ole, *Om rättskraft i förvaltningsrätten*, ALB. Bonniers Boktryckeri, Stockholm 1951.

Zila, Josef, *Om rättssäkerhet*, SvJT, 1990, s. 284–305.

