

ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se
Diarienummer Ju2025/01974

Stockholm, 19 december 2025

Asylrättscentrums remissvar gällande slutbetänkande *Ändring av permanentuppehållstillstånd för vissa utlännings* (SOU 2025:99)

Om Asylrättscentrum

Asylrättscentrum är en politiskt och religiöst obunden organisation som ger juridisk rådgivning till asylsökande, ökar kunskapen om migrationsrätt och påverkar för en human och rättssäker asylprocess.

Sammanfattning

1. Asylrättscentrum avstyrker förslaget i slutbetänkandet i sin helhet. Vi lämnar våra synpunkter på förslagen nedan, där vi särskilt vill betona följande.
2. Asylrättscentrum finner det inledningsvis anmärkningsvärt hur utredningen har tolkat direktivet för uppdraget uppenbart till enskildas nackdel.
3. Asylrättscentrum anser att förslaget är synnerligen bristfälligt utrett, såväl ur ett EU-rättsligt perspektiv och i förhållande till Sveriges internationella förpliktelser, men även bristfälligt i det avseendet att utredningen baserar sina antaganden på otillräckligt underlag.
4. Förslaget att återkalla permanenta uppehållstillstånd strider mot grundläggande rättssäkerhetsprinciper såsom legalitetsprincipen och principen om negativ rättskraft för gynnande förvaltningsbeslut, skyddet mot retroaktiv lagstiftning, förutsebarhet och proportionalitetsprincipen.
5. Vi bedömer att förslaget därmed strider mot regeringsformen, Europakonventionen (inte minst genom dess särställning i svensk grundlag) och barnkonventionen. Förslaget kommer att drabba vissa grupper särskilt hårt och står därmed i strid mot förbudet mot diskriminering.
6. Förslaget strider även mot EU-rätten. Det strider mot flera direktiv, EU-stadgan och den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar.
7. Det saknas belägg för att de av utredningen angivna målen, att främja integration och motverka utanförskap, skulle uppnås genom förslaget. Utredningens förslag att återkalla redan beviljade permanenta uppehållstillstånd riskerar däremot att få omfattande negativa och ingripande

konsekvenser för enskilda och deras rätt till privat- och familjeliv, och leda till stor rättsosäkerhet och otrygghet för väldigt många människor i Sverige.

8. Asylrättscentrum vill rikta särskilt stark kritik mot den bristande barnkonsekvensanalysen.

Övergripande synpunkter

9. Asylrättscentrum har i tidigare remissvar över delbetänkandet *Utmönstring av permanentuppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt* (SOU 2025:31) framfört kritik rörande förslaget att utmönstra permanenta uppehållstillstånd.
10. Utredningen går nu vidare och har lämnat ett förslag att det ska införas en särskild lag för att *återkalla redan beviljade* permanenta uppehållstillstånd för samma grupper som berörs av förslaget i delbetänkandet. Även anhöriga till dessa personer, utlänningar som beviljats permanent uppehållstillstånd på asylrelaterade grunder enligt motsvarande äldre bestämmelser samt deras anhöriga omfattas av förslaget.
11. Utredningen konstaterar att regeringen bedömer att det finns ett angeläget allmänintresse av att genomföra ett paradigmskifte på migrationsområdet, där bl.a. asylrelaterade uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och leda till antingen svenskt medborgarskap, återvändande eller återvandring. Syftet är framför allt att motverka utvecklingen med växande utanförskap som innefattar integrationsproblem som består i arbetslöshet, bidragsberoende, kriminalitet, hedersrelaterat våld och förtryck samt framväxten av parallella samhällen.
12. Asylrättscentrum ser inledningsvis med stor oro på att en retorik som riskerar att förstärka och spä på fördomar av asylsökande och personer som inte är svenska medborgare har hittat sin väg in i statliga utredningar. Det förstärker snarare ett utanförskap än verkar för ett inkluderande.
13. Även Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) har uppmärksammat att olika rättsliga och andra åtgärder som antingen redan vidtagits eller som planeras att införas inom ramarna för Tidöavtalet sannolikt kommer att öka känslan av marginalisering och uteslutning bland invandrare, och därmed försvåra integrationen. Det framkom tydligt av ECRI:s iakttagelser under besöket i Sverige att jämställande av invandring med kriminalitet har blivit än mer vanligt förekommande i det politiska samtalet sedan Tidöavtalet ingicks. ECRI noterar med oro att ett jämställande av invandring och etnicitet med kriminalitet riskerar föranleda att människor med invandrar- eller minoritetsbakgrund utsätts för mer hatretorik och hatbrott.¹

¹ ECRI:s rapport om Sverige (sjätte granskningsomgången), publicerad i juni 2025, tillgänglig: [1680b6635c](#). ECRI uppmanade därför att offentliga personer som till exempel politiker att direkt,

14. Ett angivet syfte med förslaget är att få personer med permanent uppehållstillstånd att vilja ansöka om svenskt medborgarskap. Det föreslås ett undantag från huvudregeln att permanenta uppehållstillstånd ska återkallas om en person inom en viss tid ansökt om svenskt medborgarskap. Om en person inte kan eller vill bli svensk medborgare ska det prövas om det finns förutsättningar att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om sådana förutsättningar inte finns ska som huvudregel ett beslut om utvisning fattas.
15. Asylrättscentrum noterar att utredarens uppdrag var att se över hur vissa utlänningar som har permanent uppehållstillstånd ska förmås att vilja bli svenska medborgare. Om personen inte uppfyller förutsättningarna för eller inte vill bli svensk medborgare bör det, enligt direktiven, övervägas om det permanenta uppehållstillståndet i stället ska *ändras* till ett tidsbegränsat tillstånd, om förutsättningarna för detta är uppfyllda.
16. Utredarens tolkning av utredningens direktiv, såsom redovisas i slutbetänkandets avsnitt 6.3.1 med rubriken *Innebörden av utredningens direktiv*, innebär därmed att en betydligt mer ingripande förändring föreslås än vad som kan utläsas av direktivet för uppdraget och som, enligt Asylrättscentrums mening, hade varit möjligt att föreslå och fortfarande följa direktivet. Asylrättscentrum hade dock sannolikt avstyrkt även sådana, mindre ingripande, förslag.
17. Asylrättscentrum noterar vidare att de argument som utredningen framför till stöd för förslaget att huvudregeln om återkallelse ska vara en bestämmelse som inte är fakultativ; ingrepp i rätten till respekt för enskildas privat- och familjeliv, kravet på stöd i lag samt att detta lagstöd är tydligt och förutsebart för enskilda (s. 97) gör sig lika starkt gällande som argument mot den föreslagna lagen.
18. Utredningens förslag att återkalla redan beviljade permanenta uppehållstillstånd riskerar att få omfattande negativa och ingripande konsekvenser och leda till stor rättsosäkerhet och otrygghet för många människor i Sverige. Konsekvenserna av att förslaget antas är att gynnande beslut i form av ett beviljat uppehållstillstånd, till stor del baserade på EU-rättsliga regler, återkallas för att därefter för ett stort antal människor omprövas och ersättas med ett, för den enskilde, försämrat skydd, eller till och med beslut om utvisning.

bestämt och offentligt tar ställning mot rasistisk och hbtqi-fobisk hatretorik, och reagera på sådana uttryck med kraftfulla uttalanden mot hatretorik och med positiva resonemang, samt att främja förståelse mellan olika samhällsgrupper bland annat genom att visa solidaritet med de som utsätts för hatretorik.

19. Asylrättscentrum anser att förslaget är bristfälligt utrett ur ett EU-rättsligt perspektiv och i förhållande till Sveriges internationella förpliktelser. Förslaget innebär vidare ett anmärkningsvärt avsteg från grundläggande rättssäkerhetsprinciper om legalitet, proportionalitet och skydd mot retroaktiv rättstillämpning. Att ett gynnande beslut inte kan ändras till enskilds nackdel är en grundläggande princip i svensk förvaltningsrätt. Det innebär att den som beviljats ett permanent uppehållstillstånd ska kunna lita på att beslutet gäller och känna trygghet i det. Att genom retroaktiv lagstiftning ändra redan beviljade uppehållstillstånd strider mot denna princip och är utan stöd i lag inte tillåtet. Vi ifrågasätter förslagets förenlighet med regeringsformen, Europakonventionen och barnkonventionen. Förslaget strider även mot EU-rätten. Det strider mot flera direktiv, EU-stadgan och den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar. Detta utvecklas i kommande avsnitt.
20. Asylrättscentrum noterar i den delen Domstolsverkets uppfattning i sitt remissyttrande över förslaget att rättsfrågan huruvida beviljande av permanent uppehållstillstånd är att anse som ett positivt förvaltningsbeslut som inte kan ändras eller återkallas annat än i rena undantagsfall är av principiell natur, och att Lagrådets ställningstagande bör ge vägledning om förslaget överhuvudtaget kan genomföras i svensk rätt.
21. Asylrättscentrum ifrågasätter därtill utredningens val att överlåta åt rättstillämparen att i individuella fall avgöra förslagets förenlighet med internationella åtaganden. Asylrättscentrum vill betona att lagstiftaren ansvarar för att lagstiftningen överensstämmer med sådana åtaganden, och en ordning där förenligheten endast kan garanteras genom tillämpning i enskilda fall riskerar att bli orättssäker.
22. Asylrättscentrum ifrågasätter starkt utredningens redovisade proportionalitetsbedömning. För att en åtgärd ska anses vara tillåten måste den ha stöd i lag och vara proportionerlig. Det är ytterst tveksamt att det avsedda ändamålet att främja integration och etablering kommer att uppnås genom förslaget, eller att det skulle vara ett legitimt ändamål för att återkalla redan beviljade uppehållstillstånd.
23. Förslaget kommer däremot att skapa stor rättsförlust hos de många människor som berörs. Det kommer inte minst att drabba barn på oproportionerligt sätt. Utöver att utredningen lämnar förslag som är att betrakta som påtryckningsmedel på vuxna, även om det beskrivs som incitament för att söka medborgarskap, men även drabbar barn, ställer utredningen därutöver grupper av barn mot varandra. Vi utvecklar våra synpunkter i förhållande till förslagets konsekvenser för barn nedan under avsnittet **Särskilt om barn**. Den eventuella fördel som det allmänna skulle vinna genom åtgärden står därmed inte i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar enskilda.
24. Ett av de angivna syftena med förslaget är att få fler personer att ansöka om att bli svenska medborgare. En till synes neutral utformning innebär dock att vissa grupper som påverkas av förslaget får det svårare än andra att beviljas ett

tillfälligt uppehållstillstånd eller medborgarskap. Det kan till exempel gälla personer som har beviljats uppehållstillstånd som barn och personer som har svårt att kunna styrka sin identitet (något som är svårare för till exempel personer från vissa ursprungsländer) eller har svårt att leva upp till krav på försörjning, till exempel på grund av ålder, kön eller funktionsnedsättning.

25. Under år 2025 har det lagts förslag om att skärpa kraven för medborgarskap, till exempel längre hemvisttid och egenförsörjning. Asylrättscentrum har i remissvar till detta förslag bland annat lyft risken för att detta förslag kan komma att leda till att det blir svårare för kvinnor än för män att bli svensk medborgare (se vårt [remissvar](#) till betänkandet SOU 2025:1. Detta riskerar att också gälla i förhållande till det aktuella förslaget, eftersom ansökningar om medborgarskap i stor utsträckning kommer att prövas enligt den ordning som föreslås i SOU 2025:1 och som med stor sannolikhet kommer att antas.

Grundläggande rättssäkerhetsprinciper och förbud mot retroaktiv lagstiftning

26. De fri- och rättigheter som följer av regeringsformen gäller för alla som befinner sig i Sverige. Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår objektivitetsprincipen och skyldigheten att beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. Objektivitetsprincipen kompletterar legalitetsprincipen, vilken är explicit grundlagsfäst i regeringsformen (1 kap. 1 § tredje stycket).
27. Denna princip stadgas även i 2 kap. 10 § regeringsformen. Enligt det första stycket är retroaktiv strafflagstiftning förbjuden. Av 8 kap. 2 § regeringsformen följer att föreskrifter som är betungande och inskränkande för enskild ska meddelas genom lag. I 2 kap. 19 § framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Även i Europakonventionen stadgas legalitetsprincipen som innebär förbud mot retroaktiv strafflagstiftning (artikel 7). I 2 kap. 21 § regeringsformen framgår proportionalitetsprincipen.
28. En grundläggande rättssäkerhetsprincip är att lagstiftning är förutsägbar. Principen om förutsägbarhet innebär att man som enskild ska kunna lita på gynnande förvaltningsrättsliga beslut. Det är vidare en grundläggande förvaltningsrättslig princip att gynnande beslut har negativ rättskraft. Det innebär att sådana beslut som utgångspunkt inte får återkallas eller ändras till den enskildes nackdel av den beslutande myndigheten. Från denna huvudregel har tre undantag ansetts gälla; om det finns ett återkallelseförbehåll, det är motiverat av tvingande säkerhetsskäl eller genom att enskild vilselett myndigheten så att ett oriktigt beslut fattas (37 § andra stycket förvaltningslagen [2017:900]).
29. En enskild ska kunna inrätta sig efter olika beslut och utgå från att de inte ändras. En enskild bör alltså kunna förvänta sig att beslutfattaren inte tar

tillbaka vad denne har gett i ett beslut², det vill säga att gynnande beslut har en viss grad av stabilitet. Detta anges även i förarbetena till förvaltningslagen, (prop. 2016/17:180, s. 230 ff). I betänkandet *En ny förvaltningslag* bedömdes att gynnande besluts negativa rättskraft även bör omfatta beslut om beviljande av en fortlöpande förmån, utan någon angiven tidsbegränsning (SOU 2010:29, s. 590).

30. Ett beslut om permanent uppehållstillstånd är ett gynnande förvaltningsbeslut med negativ rättskraft. Återkallelse kan endast ske inom snäva ramar som anges i 7 kapitlet utlänningslagen (2005:716), och då är det avhängigt av utlänningsens agerande. En återkallelse kräver en omsorgsfull proportionalitetsbedömning i det individuella fallet. Ett införande av en lag där huvudregeln är att permanenta uppehållstillstånd generellt ska återkallas strider enligt Asylrättscentrum mot grundläggande rättssäkerhetsprinciper. Det noteras att inget av de undantag som regleras i förvaltningslagen är aktuella.
31. I SOU 2025:99 framhålls att det inte finns något förbud mot retroaktiv lagstiftning på andra rättsområden än det straffrättsliga. Huvudregeln om att gynnande förvaltningsbeslut inte får ändras eller återkallas utgör inte något hinder mot att gynnande beslut upphävs med stöd av senare tillkommen lagstiftning enligt utredningen, förutsatt att denna lagstiftning inte är uppenbart oförenlig med regeringsformen eller i övrigt behäftad men någon grundläggande brist. Utredningen hänvisar i sammanhanget till RÅ 1999 ref. 76, särskilt avsnitt 4.7.
32. Utredningen resonerar i fråga om förslagets förenlighet med grundlag i relation till Europakonventionens artikel 6 och landar i bedömningen att uppehållstillstånd inte är en civil rättighet. Utredningen anser inte heller att ett permanent uppehållstillstånd omfattas av skyddet för berättigade förväntningar såsom det utvecklats av Europadomstolen inom ramen för artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen.
33. Enligt Asylrättscentrum kan utredningens tolkning och slutsatser starkt ifrågasättas. *För det första*: att det inom förvaltningsrätten saknas ett uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning medför inte att det också innebär att retroaktiv lagstiftning därmed är tillåten eller att det står lagstiftaren fritt att avvika från grundläggande förvaltningsrättsliga rättssäkerhetsprinciper. *För det andra*: det är lagstiftarens ansvar att säkerställa att en lag inte fattas i strid mot Europakonventionen.
34. Till skillnad från förslaget att *utmönstra* permanenta uppehållstillstånd är själva syftet med den föreslagna lagen att den får just retroaktiv verkan.
35. Frågan om retroaktiv lagstiftning har avhandlats i såväl tidigare utredningar som i rättspraxis och i doktrin. Det konstateras att Fri- och rättighetsutredningen (SOU 1975:75) diskuterade förbudet mot retroaktiv

² Se exempelvis HFD 2022:8 I.

strafflagstiftning och påpekade att retroaktivitetsförbudet naturligtvis - åtminstone genom analogisk rättstillämpning - träffar även straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, restavgift och förseningsavgift enligt olika skatteförfattningar, överlastavgift etc. (s.158). Utredningen övervägde att föreslå ett utvidgat förbud mot retroaktiv lagstiftning överhuvud. Även om så inte skedde konstaterades i denna utredning att retroaktivitet som regel bör undvikas. *Utredningen underströk vidare att det är viktigt att riksdagen har sin uppmärksamhet på hörande frågor och prövar dem noggrant* (s.159). (Asylrättscentrums kursivering)

36. I en analys av rättspraxis av relevans för frågan om retroaktivitetsförbudet konstaterar Carl Lebeck³, att retroaktivitetsfrågor aktualiserats i näringsrättslig rättspraxis i en rad sammanhang, bl.a. i det s.k. Klippanmålet (RÅ 1996 ref.57) och det s.k. Barsebäcksmålet (RÅ 1999 ref. 76). Det sistnämnda avgörandet hänvisar även utredningen till i SOU 2025:99.
37. I Klippanmålet fann RegR att miljöskyddslagens bestämmelse *inte* kunde ges retroaktiv verkan p.g.a. hänsyn till legalitetsprincipen. I Barsebäcksmålet uttalade RegR:s majoritet att något retroaktivitetsförbud på förvaltningsrättens område inte fanns. Det uteslöt dock enligt RegR inte att restriktivitet kunde vara påkallad vad gällde retroaktiv tillämpning av förvaltningsrättsliga rättsregler.
38. Carl Lebeck konstaterar att RegR:s uttalande om att det saknas skydd mot retroaktivitet i förvaltningsrätten torde vara alltför kortfattade men samtidigt alltför vittgående för att kunna tillmätas något prejudikativvärde i ljuset av senare praxis. RegR/HFD:s senare praxis avseende retroaktivitet är, enligt Lebeck, avsevärt mer nyanserad än de generella uttalanden som gjordes i Barsebäcksmålet.⁴
39. Asylrättscentrum noterar att utredningen som utredde frågan om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper kommer fram till rakt motsatta slutsatser än förevarande utredning (SOU 2025:53, s. 303 ff). I detta betänkande resonerar även den utredningen relaterat till Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i RÅ 1999 ref. 76, och konstaterar att uttalandena i Barsebäcksmålet får ses som den yttersta utposten vad gäller möjligheten att ändra gynnande förvaltningsbeslut genom lag. Utredningen framhåller att enligt Högsta förvaltningsdomstolen spelar det avgörande roll om lagändringen är förenlig med grundlag.
40. I utredningen Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) har det lämnats förslag på övergångsbestämmelser med innebörden att äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd fortsatt ska tillämpas på ett tillstånd, utifrån den enskildes intresse av rättssäkerhet och att direkt

³ Lebeck, Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten, (version 1, 2018, JUNO), s. 344.

⁴ Lebeck, Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten, (version 1, 2018, JUNO), s. 346.

tillämpning av ny lagstiftning måste uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet och rättvisa.⁵

41. Mot denna bakgrund anser Asylrättscentrum att utredningen i SOU 2025:99 uttrycker sig alltför onyanserat gällande möjligheten att införa en lagstiftning som förändrar gynnande besluts negativa rättskraft retroaktivt och huruvida det är förenligt med Sveriges grundlagar, mer specifikt regeringsformen, och de europarättsliga förpliktelser som är inskriva i regeringsformen.
42. Asylrättscentrum anser alltså att avsaknaden av uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning inte kan ges en så långtgående innebörd som utredningen i SOU 2025:99 hävdar, inte minst i ljuset av senare praxis och slutsatsen i SOU 2025:53. Det uttalade kravet på restriktivitet gällande antagandet av retroaktiv lagstiftning bör i sig medföra att förslaget inte kan genomföras, inte minst på grund av de ingripande och allvarliga konsekvenser som förslaget kommer att få.
43. Asylrättscentrum kan vidare konstatera att det uttryckliga förbudet mot retroaktiv lagstiftning i 2 kap. 10 § regeringsformen innebär att det till exempel inte är tillåtet att retroaktivt lagstifta om utvisning som påföljd för ett visst brott. Även om den föreslagna lagstiftningen, att återkalla permanenta uppehållstillstånd, inte uttryckligen omfattas av detta förbud handlar det således om retroaktiv lagstiftning till nackdel för enskild och med synnerligen ingripande konsekvenser. En av dessa konsekvenser riskerar att bli att enskilda utvisas från Sverige. Att enskilda som inrättat sig efter ett gynnande beslut om permanent uppehållstillstånd, genom föreslagen retroaktiv lagstiftning, inte skulle åtnjuta skydd mot utvisning medan den som begått brott skyddas mot utvisning genom retroaktiv strafflagstiftning är orimligt.

Europakonventionen

44. För det andra ifrågasätter Asylrättscentrum utredningens uppfattning att en ordning som innebär att svenska myndigheter under vissa förutsättningar ska ändra/återkalla permanenta uppehållstillstånd inte i sig bör anses strida mot bestämmelserna i Europakonventionen eller principen om berättigade förväntningar.
45. Utredningen i SOU 2025:53 framhåller att artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen har en bred tillämpning och som egendom ses bland *annat tillstånd och förmåner som enskilda tillerkänts genom förvaltningsbeslut* (se Europadomstolens dom *Anheuser-Busch Inc. mot Portugal*, nr 73049/01, dom meddelad den 11 januari 2007 [stora kammaren], punkterna 63–65). Egendomsskyddet enligt artikeln bygger på tanken att de som inrättar sig efter ett beslut förtjänar ett visst skydd utifrån principen om berättigade förväntningar (SOU 2025:53 s. 305).

⁵ SOU 2025:33 s.693.

46. Asylrättscentrum vill inledningsvis konstatera att uppehållstillstånd är att betrakta som ett tillstånd som enskild tillerkänts genom förvaltningsbeslut vilket talar för tillämpligheten av artikel 1 i tilläggsprotokoll 1. Därtill ska det framhållas att frågor gällande om uppehållstillstånd, även om det inte är huvudregeln, i vissa fall betraktas som en civil rättighet skyddad av artikel 6 i Europakonventionen (rätten till en rättvis rättegång) (Jurisic and Collegium Mehrerau v. Austria, §§ 54-62). Det är enligt Europadomstolens praxis tydligast frågor till asyl och utvisning som tydligt faller utanför artikel 6 i konventionen.⁶ Därtill följer rättigheter, exempelvis sociala förmåner, till följd av uppehållstillståndet.
47. Även om berättigade förväntningar som skyddas av artikel 1 tilläggsprotokoll 1 endast skulle kunna uppstå i förhållande till civila rättigheter enligt artikel 6 Europakonventionen, vilket utredningen förefaller anse (s. 60) går det därmed inte att utgå från att förslaget inte alls aktualiserar artikel 6 Europakonventionen. Förslaget träffar nämligen situationer som inte tydligt är asylrelaterade i den aktuella betydelsen och skulle därmed kunna falla in under skyddet enligt artikel 6 Europakonventionen.
48. Oaktat detta ifrågasätter Asylrättscentrum att skyddet för berättigade förväntningar endast omfattar frågor som avser en civil rättighet enligt artikel 6 Europakonventionen, något som utredningen alltså förefaller anse. Utredningen har inte hänvisat till praxis som tydligt kopplar ihop frågan om vad som utgör en civil rättighet, och därmed har skydd enligt artikel 6 i Europakonventionen (rätten till en rättvis rättegång) och frågan om en enskild har berättigade förväntningar enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 1. Även om återkallande av permanent uppehållstillstånd inte skulle utgöra en kränkning av artikel 6 Europakonventionen kan det alltså, enligt Asylrättscentrums bedömning, utgöra en kränkning av artikel 1 tilläggsprotokoll 1 Europakonventionen.
49. Det ska vidare framhållas att utredningen som utredde frågan om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper i sin sammanfattande bedömning, förefaller göra en annan bedömning än den som görs i SOU 2025:99. I SOU 2025:53 konstaterar man att även om regeringsformen inte uttryckligen förbjuder retroaktiv lagstiftning som upphäver rättskraften av meddelade gynnande beslut innebär både regleringen i Europakonventionen och den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar begränsningar i vilka möjligheter lagstiftaren har. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i Barsebäcksmålet förändrar, enligt utredningen, inte den bedömningen. Utredningen anser att detta i praktiken innebär att om man väljer att införa en reglering som gör att man kan ändra beslut som gäller med negativ rättskraft riskerar Sverige att bryta mot våra internationella förpliktelser (SOU 2025:53 s. 308).

⁶ Se ECtHR, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (civil limb), tillgänglig här: <https://rm.coe.int/1680700aaf>.

50. Detta beror alltså på att 2 kap. 19 § regeringsformen stadgar att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen, vilket alltså innebär att en ny föreskrift som strider mot Europakonventionen skulle vara grundlagsstridig.
51. Med hänvisning till vad som anförts ovan, konstaterar Asylrättscentrum att det finns stöd för att uppehållstillstånd kan betraktas som en civil rättighet och att ett permanent uppehållstillstånd får anses vara ett sådant tillstånd eller förmån som skyddas genom principen om berättigade förväntningar enligt tilläggsprotokollet. Inte minst mot bakgrund av bedömningen i SOU 2025:53 finns det risk för att förslaget på dessa grunder strider mot Europakonventionen.
52. Oavsett om ett permanent uppehållstillstånd klassificeras som en civil rättighet eller anses omfattas av skyddet för berättigade förväntningar eller inte, får dock, vilket den aktuella utredningen även konstaterar, andra artiklar i Europakonventionen betydelse utifrån följderna av det förslag som lämnas. Det är främst artikel 3 (förbud mot tortyr), artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) samt artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel)
53. Asylrättscentrum delar dock inte utredningens bedömning att dess uppdrag inte direkt innefattar frågan om huruvida vissa beslut om avvisning eller utvisning är konventionsenliga. Utredningen hänvisar i den delen till att det kommer att göras en individuell bedömning av om en utvisning riskerar att strida mot Europakonventionen vid bedömningen om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan beviljas (s.61 ff).
54. Genom det förslag som utredningen presenterar blir återkallelse av permanenta uppehållstillstånd obligatoriskt, förutom i fall då en person ansöker om svenskt medborgarskap eller synnerliga skäl föreligger. De skäl som utredningen tar upp skulle kunna utgöra synnerliga skäl är ytterst snävt utformade. Utredningen framhåller vidare att prövningen av återkallelse inte ska beakta tänkbara konsekvenser av att utlänningen i ett senare skede kan komma att sakna förutsättningar för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, och därmed utvisas.
55. Asylrättscentrum är starkt kritiska till den föreslagna lagens konstruktion, som innebär att uttolkandet av våra internationella åtaganden åläggs enskilda rättstillämpare. EU-rätten och Europakonventionen syftar bland annat till att tydliggöra minimikrav för hur stater ska agera i ett system som strävar efter grundläggande enhetlighet. Regeringen brukar vara tydlig med att det är av betydande vikt att det är staten själv – i enlighet med subsidiaritetsprincipen – som är bäst lämpad att anpassa regelverket till de nationella omständigheterna. Det är därmed lagstiftarens ansvar att säkerställa att våra internationella åtaganden uppfylls genom lag.

Med hänsyn till de fåtal ärenden som Migrationsöverdomstolen har möjlighet att avgöra utgör inte rättstillämparens praxisbildning ett tillräckligt skydd mot eventuella konventionskränkningar som kan komma av föreslagen lag. En ordning där förenligheten endast kan garanteras genom tillämpning i enskilda fall riskerar att bli orättssäker.

56. Asylrättscentrum menar därutöver att, om förslaget antas, det redan vid frågan om återkallande av ett uppehållstillstånd måste prövas om återkallandet *i sig* riskerar att kränka konventionsåtaganden, och om ett återkallande är proportionerligt.
57. Europadomstolen har i flera avgöranden betonat att alla sociala band mellan en etablerad invandrare (*settled migrant*) och det samhälle där denne lever anses utgöra en del av ett privatliv enligt artikel 8.
58. Oavsett om det finns ett familjeliv eller inte utgör en utvisning av en etablerad invandrare ett intrång i hans eller hennes rätt till respekt för sitt privatliv. Intrång i privat- och familjelivet utgör ett brott mot artikel 8 om de inte kan rättfärdigas i enlighet med artikel 8.2, det vill säga i överensstämmelse med vad som är stadgat i lag, i syfte att uppnå någon av de där angivna målsättningarna, och bedöms nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att uppnå någon av dessa målsättningar.
59. Ett återkallande av uppehållstillstånd utgör därmed ett sådant intrång i rätten till privat- och/eller familjeliv enligt artikel 8 att de strikta proportionalitetskraven etablerade i Europadomstolens praxis måste vara uppfyllda. (Se exempelvis *Boultif v. Switzerland*, no. 5427/00; *Üner v. the Netherlands [GC]*, no.46410/99; *Maslov v. Austria [GC]*, no.1638/08; *Udeh v. Switzerland*, no.12020/09).
60. Europadomstolen har även konstaterat att indirekt diskriminering kan uppstå när en neutral regel oproportionerligt missgynnar en viss grupp utan objektiv och rimlig motivering (se exempelvis *Biao mot Danmark [GC]*, no. 38590/10). Diskriminerande effekter, där en åtskillnad inte är objektivt och rimligt motiverad, kan strida mot artikel 14 i tillsammans med artikel 8, som i *Hode och Abdi mot Storbritannien* (no. 22341/09).
61. I det sistnämnda målet rörde det sig om en skillnad ifråga om rätten till uppehållstillstånd för make, bland annat beroende på anknytningspersonens status. Regeringen i målet påstod att syftet hade varit att ge ett incitament till studenter och arbetstagare att komma till Storbritannien. När det gäller flyktingar, å andra sidan, hade regeringens mål varit att hedra deras internationella åtaganden utan att ge några ytterligare incitament för dem att välja Storbritannien framför andra möjliga mottagarländer. Regeringen hävdade att detta hade varit ett politiskt beslut, vilket låg inom deras bedömningsutrymme på detta område. I detta avseende uppmärksammade regeringen domstolen på att målet inte gällde någon av de "suspekta" diskrimineringsgrunderna, såsom kön eller ras.

62. Europadomstolen erinrade om att en olik behandling saknar objektivt och rimligt rättfärdigande om den inte eftersträvar ett legitimt mål eller om det inte finns ett rimligt proportionerligt förhållande mellan de använda medlen och det mål som avses uppnås (p. 52). Domstolen godtog i målet att erbjudande om incitament till vissa grupper av invandrare kan utgöra ett legitimt syfte för ändamålen enligt artikel 14 i konventionen, men ansåg inte att skillnaden i behandling mellan sökandena å ena sidan och studenter och arbetstagare å andra sidan var objektivt och rimligt motiverad.
63. Europadomstolens bedömning i detta avseende har bäring på det aktuella lagförslaget, där det till synes neutrala incitamentet för personer med permanenta uppehållstillstånd att söka medborgarskap (för att deras permanenta uppehållstillstånd inte ska återkallas), missgynnar personer av en viss nationalitet eller som är statslösa och som aldrig kommer att kunna uppfylla dessa krav. Det har även bäring på vilka personkategorier som omfattas av förslaget, det vill säga personer med asylrelaterade uppehållstillstånd men däremot inte personer med uppehållstillstånd på grund av arbete.
64. Förslaget att stifta en lag för att återkalla permanenta uppehållstillstånd riskerar enligt Asylrättscentrums mening således att strida mot grundlag eftersom det strider mot det skydd av individers rättigheter som följer av våra åtaganden enligt Europakonventionen. Att lagstiftning är förenlig med våra internationella åtaganden, exempelvis enligt Europakonventionen, och inte strider mot EU-rätt, är ytterst lagstiftarens ansvar.
65. Asylrättscentrum vill framhålla att Lagrådet vid flera tillfällen förordat har att en "säkerhetsmarginal" ska tillämpas då lagändringar riskerar stå i konflikt med Europakonventionen. I en remiss om nya regler om skattetillägg uttalade Lagrådet att "[o]säkerheten om förslagets förenlighet med Europakonventionens tilläggsprotokoll väcker den principiella frågan om det är lämpligt att ändra i en reglering i medvetande om att den föreslagna ordningen kan komma att underkännas vid prövning i Europadomstolen. I andra sammanhang har det ansetts lämpligt att laborera med en viss 'säkerhetsmarginal' för att undvika en risk för konflikt med konventionen. Lagrådet finner att ett sådant synsätt skulle ha varit att föredra även i detta fall."
66. Slutligen vill vi hänvisa till att UNHCR lyfter vikten av att beakta långvarig bosättning innan beslut om att utvisa personer fattas. UNHCR:s exekutivkommitté⁷ rekommenderar att stater överväger lämpliga arrangemang för personer "som inte kan förväntas lämna asyllandet, på grund av en lång vistelse i det landet som har resulterat i starka familje-, sociala och ekonomiska band". I sådana situationer uppmuntras asyllanderna att ge personerna en alternativ uppehållsstatus, vilket är förenligt med flyktingkonventionens breda

⁷ UNHCR Executive Committee, Conclusion nr 69.

humanitära syfte. Här behöver givetvis även andra mänskliga rättigheter vägas in så som rätten till respekt för privat- och familjeliv samt barnets bästa.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

67. I utredningen anges att den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar inte är tillämplig vid återkallande av permanenta uppehållstillstånd eftersom det inte finns ett agerande från unionsinstitutionernas sida, som kan ge upphov till berättigade förväntningar hos tredjelandsmedborgare beträffande möjligheten att behålla ett permanent uppehållstillstånd som beviljats enligt svensk rätt, utan grund i EU-rätten (SOU 2025:99, s. 60).
68. I jämförelse är det intressant att notera i svensk rätt har saken som prövas enligt utlänningslagen ofta definierats som just uppehållstillstånd (MIG 2007:42), vilket fått till följd att det inte ansetts vara möjligt att överklaga tillståndets längd (MIG 2018:10). Det framstår som något motsägelsefullt att i det aktuella fallet behandla permanenta och tillfälliga tillstånd olika.
69. Asylrättscentrum vill därefter framhålla att ett återkallande av uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av sekundärrätt klart faller inom EU-rättens område, oavsett om dessa uppehållstillstånd är tillfälliga eller inte. Det går alltså inte i detta hänseende att särskilja mellan tillfälliga och permanenta uppehållstillstånd när båda dessa typer av tillstånd har sin grund i sekundärrätten.
70. Asylrättscentrum vill även i detta avseende framhålla uttalanden i SOU 2025:53 i vilka den utredningen bedömer att EU-rätten är tillämplig på utredningens förslag, trots att dessa berör socialförsäkringen, ett område som endast ska samordnas inom EU, då utformningen av socialförsäkringssystemet faller inom den nationella kompetensen (s. 307). I jämförelse har EU betydligt mer långtgående kompetens på migrationsområdet (jfr artikel 48 och 78-79 i FEUF). Att förslaget om att återkalla permanenta uppehållstillstånd faller inom EU-rätten står alltså klart.
71. Grunderna för återkallande av uppehållstillstånd som beviljats med stöd av de aktuella EU-direktiven är vidare särskilt reglerade, exempelvis artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) och artikel 16 familjeåterföreningsdirektivet (2003/86/EG). Vad gäller direktivet om varaktigt bosatta (2003/109/EG) finns bestämmelsen om återkallande av uppehållstillstånd i artikel 9. Dessa bestämmelser reglerar uttömmande grunderna för återkallelse som är tillåtna enligt direktiven.⁸ Av lydelsen av de bestämmelserna framgår tydligt att det saknas stöd för att man skulle kunna

⁸ Angående artikel 9 direktivet om varaktigt bosatta, jfr C-432/20, punkt 38; avseende artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet, jfr C-373/13, punkterna 92 och 99; Avseende artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet, jfr C-273/20 och C-355/20, punkterna 57-61.

återkalla uppehållstillstånd på det sätt som utredningen föreslår. Förslaget strider därmed mot direktiven.

72. Vad gäller familjeåterföreningsdirektivet anser Asylrättscentrum att ett beviljande av permanent uppehållstillstånd till personer som kommit på anknytning, som ju innebär att det tillståndet inte längre är beroende av anknytningspersonens tillstånd, bör ses som att Sverige har uppfyllt skyldigheterna enligt artikel 15 i familjeåterföreningsdirektivet. Artikeln föreskriver just att den person som har beviljats tillstånd genom anknytning senast efter fem år ska bevilja ett, från anknytningspersonen, oberoende uppehållstillstånd.⁹
73. Vidare krävs det att ett beslut om återkallelse av ett uppehållstillstånd *i sig* är förenlig med EU-rätten i övrigt. Det går därför inte att återkalla ett uppehållstillstånd som har grund i EU-rätten utan att pröva om återkallandet är förenligt med stadgan, då främst artikel 1 (rätten till liv), artikel 4 (förbudet mot tortyr och omänsklig behandling), artikel 7 (familjeliv och privatliv) artikel 19 (förbud mot refoulement) och artikel 23 (barnets rättigheter). En sådan prövning medför i vissa fall krav på en proportionalitetsbedömning (artikel 52). Förslaget, som innebär att uppehållstillstånd som utgångspunkt och generellt *ska* återkallas, utan en nödvändig individuell bedömning, är även på den grunden oförenligt med EU-rätten.
74. Beträffande den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar är utredningen inte tydlig med varför den inte skulle vara tillämplig vid återkallande av permanenta uppehållstillstånd (s. 60).
75. Oaktat denna otydlighet kan konstateras att principen anses medföra att den enskilde normalt bör kunna förvänta sig att beslutfattaren inte tar tillbaka vad denne har gett i ett beslut och att den främst har betydelse just för gynnande beslut som rör enskilda och måste beaktas så fort en myndighet tillämpar unionsrätten (se exempelvis SOU 2025:53, s. 307). Asylrättscentrum önskar framhålla att detta inte gäller enbart i förhållande till unionslagstiftaren. Att unionslagstiftaren inte har skapat berättigade förväntningar i detta avseende, eftersom EU-rätten inte ger rätt till ett *permanent* uppehållstillstånd, förtar inte det faktum att en medlemsstat, genom lagstiftning eller myndigheters agerande, kan ge berättigade förväntningar.
76. I EU-domstolens avgörande Kaduna (avgörande den 19 december 2024 i de förenade målen C-244/24 and C-290/24, ECLI:EU:C:2024:1038), som bl.a. rör återkallande av frivilligt skydd som medlemsstater kan bevilja vid sidan av det obligatoriska skydd som ska ges enligt massflyktsdirektivet (2001/55/EG), uttalat att återkallande av ett sådant frivilligt skydd, som alltså faller inom EU-

⁹ Artikel 15.1: ”Senast efter fem års vistelse, och under förutsättning att familjemedlemmen inte har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än familjeåterförening, har make/maka eller ogift partner samt barn som har uppnått myndig ålder rätt till att efter ansökan, om så krävs, få eget uppehållstillstånd som är oberoende av referenspersonens uppehållstillstånd.”

rätten, varken får skada syftena med eller den ändamålsenliga verkan av massflyktsdirektivet och måste följa bland annat unionsrättens allmänna principer, däribland principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen (p. 124).

77. I målet Kaduna klargör EU-domstolen att rätten att återropa principen om skydd för berättigade förväntningar, tillkommer varje enskild person hos vilken en nationell förvaltningsmyndighet har väckt grundade förhoppningar genom att ge den personen tydliga försäkringar (p. 131).
78. Även om Sverige har valt att tillämpa förmånligare regler än de som föreskrivs i de aktuella rättsakterna i fråga om längd på beviljade uppehållstillstånd måste man alltså enligt EU-domstolens resonemang i målet Kaduna vid ett återkallande av ett uppehållstillstånd, säkerställa att ett sådant förfarande respekterar principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen.
79. Att Migrationsverket eller migrationsdomstol, med stöd i svensk lag, har beviljat enskilda permanent uppehållstillstånd måste anses vara en tydlig försäkran som har skapat berättigade förväntningar gällande att tillståndet är just permanent. I den mån myndigheter agerar i förhållande till enskilda finns nämligen i normalfallet, dvs. om beslutet är lagligt och fattat på korrekta grunder, en förväntan om att deras beslut ska stå fast.¹⁰ Asylrättscentrum är av uppfattningen att det, med stor sannolikhet, inte finns någon som beviljats permanent uppehållstillstånd som har övervägt att detta skulle kunna komma att återkallas med hänvisning att Sverige inte är skyldigt att bevilja permanent uppehållstillstånd enligt EU-rätten.
80. Att återkalla ett permanent uppehållstillstånd står därmed i strid med den EU-rättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar.¹¹
81. Den ska också noteras att den EU-rättsliga rättssäkerhetsprincipen innebär att en förordning inte får tillämpas retroaktivt.¹² Utredningen borde, även om det i aktuellt fall är fråga om tillstånd som beviljats enligt direktiv och inte förordningar, ha tagit ställning till om förslaget kan komma att strida mot nämnda princip.

Proportionalitetsprincipen

82. Utredningen framhåller proportionalitetsprincipens centrala betydelse inom den svenska rättsordningen och att denna inom EU-rätten har en närmast

¹⁰ Förenade målen 7/56 och 3/57-7/57 Algera m.fl. mot EKSG:s gemensamma församling, EU:C:1957:7; mål 14/81 Alpha Steel mot Kommissionen, EU:C:1982:76, p. 10-12; mål 15/85 Consorzio Cooperative d'Abruzzo mot Kommissionen, EU:C:1987:111, p. 12-17; C-90/95 P de Compte mot Parlamentet, EU:C:1997:198, p. 35.

¹¹ Jfr SOU 2025:53, s. 307

¹² Dom av den 26 maj 2016, Județul Neamț och Județul Bacău, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 55.

konstitutionell ställning. Proportionalitetsprincipen kommer till uttryck i regeringsformen (2 kap. 21 §). Vissa fri- och rättigheter får begränsas enligt lag, dock endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

83. Asylrättscentrum ifrågasätter starkt utredningens redovisade proportionalitetsbedömning. För att en åtgärd ska anses vara tillåten måste den ha stöd i lag och vara proportionerlig, det vill säga vara ändamålsenlig, nödvändig och proportionell i strikt mening. Asylrättscentrum har som framgår ovan bedömt att förslaget strider mot grundlag, Europakonventionen och EU-rätten. Vi ställer oss ytterst tveksamma till att det avsedda ändamålet, att främja integration och etablering, kommer att uppnås genom förslaget, eller att det skulle vara ett legitimt ändamål för att återkalla redan beviljade uppehållstillstånd. För detta ändamål, att främja integration, krävs andra, mindre ingripande, åtgärder. Förslaget kommer däremot att skapa stor rättsförlust hos de många människor som berörs. Förslaget innebär ett betydande ingrepp i enskildas privat- och familjeliv, leder till stor rättsosäkerhet, oro och otrygghet, riskerar att leda till familjesplittring och att enskilda som har bott i Sverige i många år riskerar att utvisas. Det kommer inte minst att drabba barn oproportionerligt.
84. Asylrättscentrum har svårt att identifiera det allmänna intresset. Den eventuella fördel som "det allmänna" skulle vinna genom åtgärden (det ska framhållas, en fördel Asylrättscentrum överhuvudtaget inte kan identifiera) står oaktat inte i närheten till rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar enskilda.
85. Asylrättscentrum avstår från att närmare kommentera utredningens hypotetiska ekonomiska beräkningar och antaganden, men konstaterar att dessa framstår spekulativa och i underkant. Förslaget kommer att medföra mycket stora kostnader för Migrationsverket och domstolarna, och ta stora resurser i anspråk.
86. Vi sällar oss till de remissinstanser som framför kritik över den mängd förslag som snabbutretts och presenteras parallellt. Det innebär en omöjlighet att få en överblick av förslagens sammantagna konsekvenser.
87. Det kan konstateras att parallellt med regeringens förverkligande av Tidö-avtalet ska en omfattande EU-rättslig reform implementeras nästa år. Migrationsverket, en redan utmanad myndighet vad gäller att upprätthålla såväl handläggningstider¹³ som rättssäkerhet i processen,¹⁴ står därmed redan inför betydande utmaningar att hantera nödvändiga anpassningar i enlighet med EU-pakten.

¹³ RiR 2025:5, Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden

¹⁴ Statskontoret, 2024:14, Många öar små – Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen

88. Inför denna omställning lämnas därutöver förslag på att kraftigt begränsa rätten till offentligt biträde i asylprocessen. Enbart om detta förslag antas kommer Migrationsverket och migrationsdomstolarna ställas inför ökad arbetsbelastning och betydande resurser kommer att behöva tilldelas asylheterna för att kompensera för det arbete de offentliga biträdena gör idag.
89. Därtill kommer, till följd av EU-domstolens avgörande i målet *Framholm*, att Migrationsverket har en skyldighet att utreda och bedöma, ett i skrivande stund okänt antal, ansökningar om alternativ skyddsstatus för personer från Ukraina, vara ansökningar i detta avseende tidigare avvisats. Massflyktsdirektivet kommer dessutom inom snar framtid att upphöra.
90. Givet det ovan beskrivna ifrågasätter Asylrättscentrum utredningens förslag att ytterligare belasta myndigheterna som kommer att behöva manuellt identifiera personer som kan omfattas av förslaget för att sedan behöva ompröva tillståndsgrunder. Det riskerar att få oöverskådliga konsekvenser för myndigheternas förmåga att klara av sina uppdrag. Asylrättscentrum frågar sig om det inte finns risk för att man genom dessa genomgripande förändringar skapar en överbelastning av systemet som i viss mån kan liknas vid den ofta citerade s.k systemkollapsen år 2015.
91. Givet förslagets oförenlighet med grundlag och grundläggande rättssäkerhetsprinciper, de påtagligt negativa och ingripande konsekvenser förslaget får för ett stort antal människor, inte bara de som direkt berörs utan även indirekt, sett till de omfattande kostnaderna förslaget skulle innebära, är det enligt Asylrättscentrum uppenbart att förslaget, i samtliga avseenden som utredningen identifierar ska balanseras, strider mot proportionalitetsprincipen.

Diskriminering

92. En annan av Asylrättscentrums utgångspunkter är att olika kategorier av personer inte får diskrimineras. Det angivna syftet med förslaget är att tredjelandsmedborgare som bor i Sverige ska ansöka om att bli svenska medborgare. Utredningen förefaller basera sitt antagande på att problemet ligger i att utlänningar med permanent uppehållstillstånd inte *vill* bli svenska medborgare. Det är i sådana fall ett missvisande antagande.
93. Det är enligt Asylrättscentrums erfarenhet inte fallet bland majoriteten av de personer som kontakter oss med frågor rörande medborgarskap. Det handlar i stället om krav som det inte är möjligt för dem att uppfylla. Det rör exempelvis personer som sökte asyl som underåriga, men som saknar identitetshandlingar och inte kunnat styrka sin ålder och blivit åldersuppskrivna i asylprocessen, och/eller personer som kommer från länder där svenska myndigheter inte anser att identitetshandlingarna kan styrka identitet.

94. Förslaget riskerar därför att diskriminera mot personer som på grund av sin nationalitet har svårigheter att erhålla svenskt medborgarskap. Förslaget riskerar även att diskriminera mot personer som på grund av sjukdom, ohälsa, ålder eller funktionsnedsättning inte är arbetsföra och har förmåga att försörja sig. Förslaget riskerar inte minst att diskriminera mot kvinnor då kvinnor med utländsk bakgrund i mindre utsträckning är etablerade på arbetsmarknaden. Asylrättscentrum vill påminna om att krav på jämställdhetsperspektiv i lagstiftningsarbetet innebär att lagstiftare och myndigheter systematiskt måste bedöma hur ett lagförslag påverkar kvinnor och män, flickor och pojkar på olika sätt innan beslut fattas. Syftet är att säkerställa att lagstiftning inte leder till eller upprätthåller ojämlikhet mellan könen, utan i stället bidrar till jämställdhet. Det innebär att analysera hur en lag påverkar kvinnor och män på olika sätt beroende på deras levnadsvillkor och utsatthet.
95. En till synes neutral utformning leder enligt Asylrättscentrums mening i praktiken därmed till diskriminering av vissa nationaliteter och av personer som på grund av kön, ålder eller funktionsvariation kan ha svårt att uppfylla de föreslagna skärpta kraven för att bli svensk medborgare.
96. Det ter sig osannolikt att utredningen inte är medveten om orsaken till att vissa personer inte har beviljats svenskt medborgarskap. Genom att inte föreslå lättnader i detta avseende innebär förslaget direkt diskriminering av vissa grupper.
97. Förbud mot diskriminering regleras i såväl regeringsformen som Europakonventionen (artikel 14, vilket i förevarande fall kan kopplas till skyddet för privatliv i artikel 8 eller artikel 6, se ovan). Vi hänvisar till vad som har framförts ovan i punkterna 61-63. I barnkonventionen framgår diskrimineringsförbudet i artikel 2. Förbudet mot diskriminering framgår även i EU:s rättighetsstadga eller rättighetsstadgan. I artikel 21 i rättighetsstadgan framgår att all diskriminering på grund av kön, förmögenhet, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning är förbjuden. EU-domstolen har framhållit i sin praxis att rättighetsstadgans artikel 21 har tvingande verkan. Att förslaget aktualiserar EU-rätten har konstaterats ovan. På så sätt kan förslaget komma att stå i strid med EU-stadgans förbud mot diskriminering.

Särskilt om barn

98. Barnkonventionen är sedan år 2020 svensk lag (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Det finns fyra grundprinciper, förbudet mot diskriminering, barns rätt till liv och utveckling, principen om barnets bästa och rätten att framföra åsikter och få dem beaktade. Principerna är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas och har dessutom en självständig betydelse. Utredningen anger att barnets bästa väger tungt i ett lagstiftningsärende när olika intressen vägs mot varandra, men är inte ensamt utslagsgivande. I konventionen saknas bestämmelser som stadgar något generellt förbud mot att införa lagstiftning

med retroaktiv verkan som berör barn i grupp eller enskilt (slutbetänkandet s.42).

99. Asylrättscentrum önskar dock framhålla att all lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. Genom barnkonventionen skärps konventionsstaters skyldigheter gentemot barn vilket innebär att barn ges ett starkare rättighetsskydd än vuxna. När ny lag stiftas eller förändringar föreslås måste det noga utredas och beaktas vilka konsekvenser detta kan ha för barn.
100. Staternas skyldigheter enligt barnkonventionen gäller vidare samtliga barn inom statens territorium och samtliga barn som omfattas av dess jurisdiktion (artikel 2). Därför begränsas inte de rättigheter som anges i konventionen till enbart barn som är medborgare i en konventionsstat utan måste, om inget annat föreskrivs i konventionen, gälla för samtliga barn - inklusive asylsökande barn, flyktingbarn och migrerande barn - oavsett nationalitet, immigrationsstatus och eventuell statslöshet.¹⁵
101. Förslaget kommer att få mycket svåra konsekvenser för barn, såväl direkt som indirekt. Utredningen lyfter att nästan 17.000 barn kan komma att beröras av förslaget. Det innebär att väldigt många barn (återigen) kommer att hamna i nya asyl- och förlängningsprocesser, med otrygghet och osäkerhet och stor oro som följd. Utredningen framhåller att det även kommer att ställas skärpta krav för att barn ska bli svenska medborgare, vilket innebär att barn inte anses uppfylla villkoren. Barn kan ha föräldrar eller syskon som inte kommer att uppfylla villkor för vare sig medborgarskap eller tidsbegränsat uppehållstillstånd. Många barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov kan under den tid som har förflutit hunnit fylla 18 år. Därför innebär en återkallelse av deras permanenta uppehållstillstånd att sannolikheten är stor att de inte anses ha skyddsbehov längre, om det har varit så att skyddsskäl framför allt varit kopplade till utsatthet på grund av ålder.
102. Detsamma gäller barn som har beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning till sina föräldrar. Dessa barn kan, vid tidpunkten för omprövning, ha hunnit fylla 18 år men tillbringat större delen av sina liv i Sverige.
103. Den yttersta konsekvensen av förslaget är att barn som vuxit upp i Sverige och levt i trygghet med ett permanent uppehållstillstånd riskerar att utvisas. Barn som kanske är födda i Sverige, enbart har gått i svensk skola, har alla sina vänner och sitt liv i Sverige.
104. Förslaget uppvisar stora brister ur ett barnrättsligt perspektiv. Asylrättscentrum är mycket kritiskt till den undermåliga bedömningen av

¹⁵ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentarer nr. 6, punkt 12.

barnets bästa och proportionalitetsbedömningen ifråga om förslaget konsekvenser för barn.

105. Utredningen identifierar att förslaget kommer att få negativa konsekvenser för barn och att det riskerar att påverka hälsa, mående och trygghet samt att vissa barn riskerar att tvingas att lämna Sverige. Utredningen konstaterar dock, bland annat, ”att ett barn som har följt med sina föräldrar till Sverige även följer med föräldrarna när de måste återvända till hemlandet kan inte i sig anses vara något som allmänt sett är negativt för barnet”.
106. Efterlevnaden av barnkonventionen, liksom Europakonventionen, och att rättstillämpning inte strider mot EU-rätt, är ytterst regeringens ansvar. Vi vill i samband med detta konstaterande lyfta fram vikten av att regeringen inte ger uttryck för synsätt som rimmar illa med dessa åtaganden. Formuleringen ovan ger enligt vår mening uttryck för ett synsätt som länge har varit problematiskt i svensk rättstillämpning, där barn behandlas som passiva bihang till sina föräldrar, och som motverkar behandlingen av barn som självständiga rättighetssubjekt.
107. Barnkonventionen innebär skyldigheter för stater – och rättigheter för barn. Barnkonventionen betonar att barn ska uppmärksammas som individer. Barn har egna rättigheter och det gäller inte minst frågan om rätt till privatliv. Sverige har som framgår ovan en skyldighet att säkerställa alla barns rättigheter oavsett barnets status.
108. Barn har till skillnad från vuxna svårt att påverka sin egen situation, exempelvis i fråga om att ordna identitetshandlingar. Barn riskerar därmed att drabbas för att deras föräldrar inte har identitetshandlingar eller för att deras föräldrar har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.
109. Asylrättscentrum är därtill särskilt kritiska till att utredningen i sin bedömning av barnets bästa och proportionalitetsbedömningen fäster stor vikt vid betydelsen av att bryta och vända utvecklingen med bristande integration och utanförskap och hänvisar till att de negativa följderna därav inte enbart påverkar de barn som påverkas av utredningens förslag negativt utan även rent allmänt i förhållande till barn i Sverige som på ett eller annat sätt löper risk att drabbas av de konsekvenser som bristande integration och utanförskap medför. Utredningen ger därmed uttryck för att det skulle vara tillåtet att inskränka vissa barns rättigheter genom en diffus hänvisning om omsorg om andra barn. Varje barn ska garanteras de rättigheter som framgår av konventionen, och det måste göras en bedömning av vad som är barnets bästa där alla rättigheter i konventionen beaktas.
110. Utöver att utredningen lämnar förslag som i praktiken är att betrakta som påtryckningsmedel mot vuxna (även om det beskrivs som incitament för att söka medborgarskap) men som även drabbar barn, ställer utredningen därutöver grupper av barn mot varandra. Detta blir särskilt anmärkningsvärt i förhållande till de brister i analysen som påtalats ovan, inte enbart för de barn

som faktiskt berörs direkt av förslaget, men även i fråga om konsekvensen för andra barn såsom syskon, släktingar, vänner och klasskamrater.

111. Ett konventionsåtagande innebär att en stat ska säkerställa rättigheterna och sträva efter en ständig utveckling och förbättring med utgångspunkt i bestämmelserna och inte sträva efter att endast uppnå en miniminivå. Enligt artikel 41 i barnkonventionen, som den har tolkats av FN:s barnrättskommitté, bör konventionsstater inte vidta åtgärder som leder till en försämring av barnets rättigheter.¹⁶ Det innebär för att uppnå förenlighet med barnkonventionen att Sverige inte får återkalla permanenta uppehållstillstånd för barn.
112. Asylrättscentrum önskar återigen och avslutningsvis lyfta att FN:s barnrättskommitté i sin senaste granskning av Sverige uttryckt att kommittén är djupt oroad, bland annat över de 33 reformerna aviserade i Tidöavtalet i syfte att ytterligare begränsa rättigheter för asylsökande barn och barn i migration.¹⁷ Kommittén hänvisar till generella kommentarer avseende barns mänskliga rättigheter och stater skyldighet att tillförsäkra barn på flykt eller i migration dessa rättigheter. Kommittén uppmanar Sverige att säkerställa att dessa rättigheter respekteras till fullo.

Avslutande synpunkter

113. Asylrättscentrum avstyrker således förslaget i sin helhet. Förslaget att återkalla permanenta uppehållstillstånd strider mot grundläggande rättssäkerhetsprinciper och vi bedömer att förslaget strider mot regeringsformen, Europakonventionen (inte minst genom dess särställning i svensk grundlag) och barnkonventionen. Förslaget kommer att drabba vissa grupper särskilt hårt och står därmed i strid mot förbudet mot diskriminering. Förslaget strider även mot EU-rätten, då det strider mot direktiven, EU-stadgan och den EU-rättsliga principen om berättigade förväntningar.
114. Det saknas belägg för att de av utredningen angivna målen, att främja integration och motverka utanförskap, skulle uppnås genom förslaget. Utredningens förslag att återkalla redan beviljade permanenta uppehållstillstånd riskerar däremot att få omfattande negativa och ingripande konsekvenser för enskilda och deras rätt till privat- och familjeliv, och leda till stor rättsosäkerhet och otrygghet för väldigt många människor i Sverige.
115. Förslaget riskerar att urholka tilltron till myndigheters beslut men även urholka rättssäkerheten som sådan. Förslaget, om det antas, riskerar att få oöverskådliga negativa konsekvenser.

¹⁶ Jfr FN:s kommitté för barnets rättigheter, Allmän kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet, CRC/C/GC/24, p. 4.

¹⁷ Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, 6 February, CRC/C/SWE/CO/6-7, punkt 42.

116. Om förslaget går igenom är det av yttersta vikt att den enskilde erhåller stöd av ett offentligt biträde i den rättsliga processen. Utredningen har i delbetänkandet SOU 2025:31 föreslagit kraftiga begränsningar i rätten till offentligt biträde. Asylrättscentrum hänvisar i sammanhanget till de synpunkter vi har lämnat i vårt remissvar till det förslaget.

Detta remissvar har beretts av juristerna Anna-Pia Beier och Elias Nygren.

Generalsekreterare

Mita Holmer