



Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

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

Ju2025/00838

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) har blivit anmodat att lämna ett yttrande över delbetänkandet **Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa Anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31)**. Institutets uppgift är att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

- Vi **avstyrker** förslaget om att det i 5 kap. 1 b § utlänningslagen ska anges att en asylansökan får avvisas i de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen.
- Vi **avstyrker** förslaget om att de två undantagssituationer som regleras i 5 kap. 1 b § andra stycket utlänningslagen tas bort.
- Vi **avstyrker** förslaget om rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket, framför allt på grund av den föreslagna tidsbegränsningen.



- Vi **avstyrker** förslaget om att barn inte ska omfattas av särskilda bestämmelser i förhållande till rätten till rättslig rådgivning, rättsligt biträde och rättsligt bistånd.
- Vi **avstyrker** förslaget om att permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper.
- Vi är **kritiska** till att de förslagna förändringarna gällande utmönstring av permanenta uppehållstillstånd medför att vissa grupper inte kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Övergripande synpunkter

Enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska en konsekvensutredning innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.¹ Institutet för mänskliga rättigheter **saknar en bedömning utifrån rättigheterna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna** (EU:s rättighetsstadga).

Av förordningen framgår vidare att hänsyn bör tas till den vägledning som Ekonomistyrningsverket (ESV) ansvarar för enligt 15 § vid framtagandet av analysen (7 §). Av ESV:s vägledning framgår att Sveriges internationella åtaganden inom området mänskliga rättigheter, innefattande barns rättigheter, behöver beaktas. Vi anser att utredningen inte presenterar en tillräckligt grundlig analys av förslagets konsekvenser för de mänskliga rättigheterna. Vi understryker även att utredningens **barnkonsekvensanalys är otillräcklig**.

Vidare framgår av förordningen att om någon del av analysen inte kan göras ska detta motiveras (7 §), vi kan inte se någon sådan motivering i betänkandet.

Vi vill dessutom **framhålla** att det pågår flera utredningar inom migrationsområdet vilket gör att det är svårt att få en överblick och betonar

¹ 9 § Förordning (2004:183) om konsekvensutredningar.

vikten av att det görs en genomgång av de sammanlagda konsekvenserna av dessa förslag.

Institutet för mänskliga rättigheter vill även påtala vikten av att en asylansökan **prövas individuellt** för att bland annat inte riskera att handla i strid med principen om non-refoulement. Det finns flera förslag i utredningen som kan medföra att en sådan noggrann prövning inte görs, till exempel kring bestämmelserna om att förklara ansökningar som uppenbart ogrundade eller att vissa undantag från möjligheten till rättslig rådgivning, biträde eller bistånd görs.

Synpunkter på särskilda förslag

5.1.4 Avvisning av ansökan om internationellt skydd

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** förslaget om att det införs bestämmelser i utlänningslagen som gör det möjligt att avvisa en asylansökan i samtliga de situationer som asylprocedurförordningen medger att så sker, vilket innebär att två undantagssituationer som idag regleras i utlänningslagen tas bort. Det främsta skälet till att vi avstyrker förslaget är att vi ser en risk för att rätten till privat- och familjeliv kan komma att kränkas, särskilt när det gäller barn. Vi ser också risker i förhållande till upprätthållandet av principen om non-refoulement.

Vi är kritiska till att avvisning inte längre ska underlåtas i olika situationer då sökanden har viss anknytning till Sverige och ser en risk för att borttagandet av dessa undantag kan kränka **rätten till privat- och familjeliv**. Rätten till familjeliv fastställs bland annat i artikel 23 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv.

Bestämmelsen om avvisning i utlänningslagen ska fortsättningsvis vara fakultativ, det vill säga att asylansökan **får** avvisas och att det ska i varje enskilt fall göras en bedömning av de omständigheter som sökanden har anfört till stöd för att få

ansökan prövad i Sverige. Samtidigt menar vi att detta inte är tillräckligt och understryker vikten av att rätten till familjeliv tydliggörs och skyddas genom de undantag som finns i den nuvarande utlänningslagen, då det tydligt signalerar att en sådan enskild prövning måste göras.

Gällande **barns rätt till privat- och familjeliv** menar utredningen att det i utlänningslagen framgår att barnets bästa redan enligt nu gällande rätt ska beaktas vid en prövning av om en ansökan om internationellt skydd får avvisas. Vi menar att detta inte läker den brist som borttagandet av undantagen medför, då det skapar en otydlighet i lagtexten, vilket kan leda till bristande genomslag av barnets bästa. Rätten till privat- och familjeliv skyddas genom artikel 16 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Av artikel 7 framgår att barnet har rätt att så långt det är möjligt få omvårdnad av sina föräldrar. Enligt artikel 9 ska staten säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall det är nödvändigt för barnets bästa.

I detta sammanhang vill vi också påminna om **principen om non-refoulement**². Bestämmelsen innebär att ingen får utvisas till ett land där de riskerar att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling. I utredningen föreslås att asylansökningar ska kunna avvisas i fler situationer än i nuläget. Därmed kommer färre asylsökande få sin sak prövad, vilket kan riskera upprätthållandet av principen om non-refoulement.

7.6 Utredningens förslag om kompletterande bestämmelser när det gäller tillhandahållande av rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde

Institutet **avstyrker** förslaget om rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket, framför allt på grund av den föreslagna tidsbegränsningen.

² Fastställs bland annat i artikel 33 i FN:s flyktingkonvention (1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning) och artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Institutet anser att det kränker **rätten till ett effektivt rättsmedel** som skyddas i artikel 47 i EU:s rättighetsstadga.

Rättslig rådgivning hos Migrationsverket föreslås begränsas till en timmes kostnadsfri rättslig rådgivning (högst en ytterligare timme kan läggas till). Den nuvarande möjligheten att beviljas ett offentligt biträde som bistår sökanden under alla skeden av asylprocessen hos Migrationsverket tas därmed bort. Inga tidsbegränsningar för rättsligt biträde föreslås för andra eller tredje instans.

I och med asylprocedurförordningen (APF) införs ett nytt begrepp – ”legal counselling” (som översatts till rättslig rådgivning på svenska). Begreppet är inte tydligt definierat, men genom en läsning av bland annat artiklarna 8 och 16 i APF innehåller det en komponent av att **ge individualiserat stöd**, vilket är mer än att ge allmän information.³

Att rätten till offentligt biträde i asylprocessen utgör en väsentlig del av en rättssäker process fastställdes redan i förarbetena till nuvarande utlänningslag.⁴ I propositionen framfördes också att tyngdpunkten i asylprocessen ska ligga i första instans och det är av stor vikt för den enskilde att Migrationsverket får möjlighet att göra prövningen utifrån ett så brett underlag som möjligt.⁵

Utifrån artikel 47 i EU:s rättighetsstadga ska ”var och en ha möjlighet att få rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.” Rättshjälp ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol. Detta innebär en rätt till ett **effektivt rättsmedel**. EU-domstolen har i sin praxis även betonat att jurister som företräder sökanden måste i tillräcklig grad kunna genomföra sin uppgift att ge råd, försvara och representera sina klienter annars föreligger en kränkning av artikel 47.⁶

³ European Council on Refugees and Exiles, The guarantees of the EU Charter of fundamental rights in respect of legal counselling, assistance and representation in asylum procedures, juni 2024, s 14.

⁴ Prop. 2004/05:170, bilaga 1, s. 326.

⁵ Prop. 2004/05:170 s. 153 f.

⁶ CJEU, Judgment of 8 December 2022, Orde van Vlaamse Balies, C-694/20, ECLI:EU:C:2022:963, p. 60.

Rätten att bli hörd är vidare en grundläggande princip inom EU-rätten och EU-domstolen har fört fram att varje individ måste få möjlighet **att effektivt få föra fram sin sak** under den administrativa processen och innan ett beslut fattas som kan påverka deras intressen negativt.⁷ Detta blir svårt att uppfylla om endast en timme (max två timmar) kommer erbjudas hos Migrationsverket. EU-domstolen har vidare fört fram att det är den sökandes situation och rättigheter som ska stå i centrum och inte ett allmänt samhällsintresse.⁸ Förslagen om en tidsbegränsad kostnadsfri rättslig rådgivning får också stora konsekvenser för utsatta grupper av asylsökande, som kan behöva mer stöd med sin asylansökan. Det handlar exempelvis om personer som har utsatts för tortyr och/eller bär på traumatiska upplevelser. Även personer med funktionsnedsättning kan vara i behov av mer stöd.

Även Europadomstolens praxis är relevant utifrån tillämpningen av artiklarna 3 och 13 i Europakonventionen. Där har domstolen fört fram att nödvändig information och rådgivning är en förutsättning för tillgång till rättsmedel i asylärenden.⁹ Dessa rättigheter är aktuella framför allt utifrån statens skyldigheter att följa principen om non-refoulement.

Av praxis från EU-domstolen följer även att otillräcklig rådgivning för den sökande i början av asylprocessen minskar möjligheten för denne att navigera i systemet och motivera sin ansökan. Detta kan i sin tur leda till en processuellt och substantiellt svagare ansökan som kan påverka utgången hos Migrationsverket, men också i förlängningen ett möjligt överklagande.¹⁰ Detta kan vidare riskera att tyngdpunkten för asylbedömningarna kommer hamna hos migrationsdomstolarna. Det går dessutom emot principen om att tyngdpunkten i ett asylärende ska vara i första instans. Om tidsgränserna för den rättsliga rådgivningen i stället skulle ökas skapas förutsättningar för en bättre utredd asylprövning, vilket dessutom kan bli resurseffektivt i längden. Om den juridiska prövningen enligt nu lagt förslag snarare sker i andra eller tredje instans i

⁷ CJEU, Judgment of 26 July 2017, Moussa Sacko, C-348/16, ECLI:EU:C:2017:591, p. 34.

⁸ CJEU, Judgment of 22 December 2010, DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, p. 42.

⁹ ECtHR, Akkad v. Turkey, 1557/19, 21 June 2022, p. 80.

¹⁰ European Council on Refugees and Exiles, The guarantees of the EU Charter of fundamental rights in respect of legal counselling, assistance and representation in asylum procedures, juni 2024, s 15.

domstolen, finns det risk att processerna drar ut på tiden vilket både är resurs- och tidskrävande.

I sammanhanget vill Institutet för mänskliga rättigheter särskilt betona vikten av att utredningen inte föreslår särskilda bestämmelser för barn, inklusive ensamkommande barn. Barnkonsekvensanalysen är mycket bristfällig. Förslagets konsekvenser har inte analyserats i förhållande till barnkonventionen. I Sverige har ett offentligt biträde för **ensamkommande asylsökande barn** förordnats i princip undantagslöst sedan lång tid tillbaka, bland annat för att barnet ska kunna föra sin talan på ett ur rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt.¹¹ I artikel 23.1 i APF framgår att behöriga myndigheter ska säkerställa att ensamkommande barn företräds och bistås på ett sådant sätt att de kan utnyttja sina rättigheter och skyldigheter enligt förordningen. Utredningen nämner att ensamkommande barn har rätt till en god man och menar att barn inte ska ha rätt till ett offentligt biträde på ett annorlunda sätt än för vuxna. Vi anser att förslagen strider mot barnkonventionens bestämmelser om barnets bästa (artikel 3) och rätten att få uttrycka sin åsikt och få de beaktad (artikel 12).

Vi noterar att det öppnas upp för att särskilda bestämmelser för just barn enligt artikel 23 i APF kan komma att behandlas under den kommande utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E).

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** förslaget om att barn inte ska ha en fortsatt rätt till offentligt biträde och vi vill påtala för utredningen att detta måste följas upp i den kommande utredningen om EU:s migrations- och asylpakt.

8.5 Permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** utredningens förslag om att permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper.

Förslaget innebär en försämring för nyanlända personers rättigheter i Sverige. När tidsbegränsade uppehållstillstånd infördes 2016 var regeringen tydlig med att

¹¹ Prop. 1988/89:86 s. 135 samt prop. 2004/05:136 s. 18 f

det skulle vara en tillfällig förändring. Detta motiverades med att ett permanent uppehållstillstånd är gynnsamt för den enskildes möjligheter att finna sig till rätta i Sverige.¹²

Utredningen lyfter att en övergripande konsekvens är att den trygghet som en rätt till permanent vistelse i Sverige innebär inte kan uppnås förrän vid förvärv av svenskt medborgarskap, det vill säga efter en längre tids vistelse i Sverige.

Att leva med tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär risker för uppfyllandet av **rätten till bästa möjliga hälsa**. Rätten till hälsa garanteras bland annat i artikel 12 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och artikel 24 i barnkonventionen. Forskning visar att tillfälliga uppehållstillstånd leder till ytterligare psykisk påfrestning i en grupp där den psykiska hälsan generellt redan är låg.¹³ I en rapport från Röda Korset framgår att flera av de som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd upplever ökad oro och en försämrad psykisk hälsa.¹⁴

Rätten till hälsa riskeras inte bara utifrån försämrad hälsa, utan också vad gäller tillgång till hälso- och sjukvård. Utredningen lyfter att det enligt en rapport från Statens medicinsk-etiska råd blir tydligt att hälso- och sjukvården i Sverige i vissa fall kan ställas inför etiskt svåra situationer när det gäller livsnödvändig vård och eftervård till personer utan permanent uppehållstillstånd. Det handlar exempelvis om personer som är i behov av transplantation.¹⁵ Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan också medföra svårigheter med att behandla exempelvis posttraumatiskt stressyndrom (PTSD), eftersom personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd inte upplever att de är trygga i sin tillvaro.¹⁶ Vi ser **med stor**

¹² Prop 2015/16:174 s.29.

¹³ Johannesson, L., & Westerling, R. (2018). Hur mår nyanlända flyktingar med tillfälligt uppehållstillstånd? *Socialmedicinsk Tidskrift*, 96(1), 13–21

¹⁴ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018.

¹⁵ Smer 2020:6, Vård av personer utan permanent uppehållstillstånd. Etiska aspekter på behandling som kräver eftervård, 2020.

¹⁶ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018.

oro på att tillgången till hälso-och sjukvård riskerar att begränsas och vilka risker det medför för rätten till hälsa.

När det kommer till **barns rättigheter** riskerar förslaget om att utmönstra permanenta uppehållstillstånd att leda till försämringar för uppfyllandet av barns rätt till social trygghet i enlighet med artikel 26 i barnkonventionen och rätten till utveckling i enlighet med artiklarna 6 och 27 i barnkonventionen. I detta sammanhang ska noteras att FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) i senaste granskningen av Sverige framförde att de är djupt oroade över effekterna av de ändringar som gjordes i utlänningslagen 2021 som begränsar möjligheten att få permanent uppehållstillstånd och social trygghet.¹⁷

Enligt nu gällande ordning beviljas barn som regel permanent uppehållstillstånd efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Med den ändring som föreslås i utredningen kommer barn kunna leva med tidsbegränsade uppehållstillstånd under stora delar av deras barndom, vilket kan medföra allvarliga konsekvenser för dessa barns rätt till hälsa, social trygghet och utveckling.

Utredningen konstaterar att förslagen innebär vissa generella försämringar ur ett barnrättsperspektiv, men bedömer ändå att förslagen inte får konsekvenser för barn som motiverar att de utformas på annat sätt. Vi delar inte denna bedömning och vill särskilt uppmärksamma artikel 41 i barnkonventionen som innebär att en stat inte kan försämma barnets rättigheter med utgångspunkt i konventionen. Ett konventionsåtagande innebär att en stat ska sträva efter en ständig utveckling och förbättring med utgångspunkt i bestämmelserna och inte sträva efter att endast uppnå en miniminivå (jmf. artikel 4 i barnkonventionen). Om lagstiftaren föreslår åtgärder som innebär en försämring för barn, vilket utmönstringen av permanenta uppehållstillstånd utgör, är det nödvändigt att en analys av barnets bästa utifrån förslagen görs tillsammans med en tydlig proportionalitetsavvägning. Institutet för mänskliga rättigheter menar att proportionalitetsavvägningen i detta förslag är otydlig och inte visar på att förslagen är ändamålsenliga i förhållande till syftet. En analys och bedömning av

¹⁷ Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, 7 mars 2023, CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 42 och 43(e)

barnets bästa är dessutom en lagstadgad skyldighet då barnkonventionen blev svensk lag den 1 januari 2020.

8.6 Vissa frågor om uppehållstillstånd på grund av anknytning

Institutet för mänskliga rättigheter är **kritiska** till att de förslagna förändringarna gällande utmönstring av permanenta uppehållstillstånd medför att vissa grupper som inte omfattas av familjeåterföreningsdirektivet framöver inte kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Utredningen menar att när det gäller uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 3 (förälders umgänge med barn i Sverige) och 4 (förälders sammanboende med barn i Sverige) i utlänningslagen kan det som utgångspunkt anses föreligga ett familjeliv som skyddas av artikel 8 i Europakonventionen. Utredningen lyfter sedan argument om att ett växande utanförskap till följd av bland annat den tidigare stora invandringen till Sverige motiverar den föreslagna inskränkningen i rätten till familjeliv. Utredningen redovisar dock inte något underlag för att förslaget är ändamålsenligt och leder till att minska utanförskap eller på annat sätt löser den problembild som målas upp i utredningen. För att klargöra om en åtgärd ska anses vara proportionerlig måste en avvägning göras av hur stort ingreppet är i den enskildes rätt och hur starkt det behov är som ska tillgodoses genom ingreppet. Endast om det finns ett rimligt förhållande mellan dessa två faktorer kan ingreppet anses proportionerligt. Det är dessutom viktigt att åtgärden är effektiv för att uppnå syftet. Detta innebär att en åtgärd som inte på ett effektivt sätt leder till det eftersträlvade målet inte kan anses proportionerlig.

Utifrån att det inte går att avgöra om utredningens förslag är ändamålsenligt ifrågasätter vi förslagets proportionalitet till dess syfte.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredarna Ida Gunge och Amelie Sällfors. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör