

Till Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
Stockholm den 18 juni 2025
Diarienummer: Ju2025/00838

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

Inledning

Flyktinggruppernas Riksråd (härefter FARR), bildades 1988 och är ett partipolitiskt och religiöst obundet nätverk som hjälper och samordnar grupper och enskilda som arbetar för att stärka asylrätten. Arbetet sker bland annat genom direktstöd och rådgivning till asylsökande. Cirka 50 medlemsföreningar är anslutna till FARR. I dessa samlas erfarenheter om hur lagen tolkas, vilka som skyddas eller nekas skydd och vilka konsekvenserna blir för dem som berörs. Bland medlemmarna finns också ett antal advokater och flera hundra enskilda medlemmar, varav en del själva har erfarenhet av att vara asylsökande.

FARR har valt att på eget initiativ lämna ett yttrande över delbetänkandet av Miniminivåutredningen.

Övergripande synpunkter

FARR ställer sig kritisk till utredningens utgångspunkt; att Sverige ska ha ett regelverk som så långt det är rättsligt möjligt begränsar asylsökandes rättigheter.¹ Utredningen ger uttryck för den oroväckande tendensen att tolka EU-rättens minimikrav som en målsättning snarare än en lägsta tröskel. Utvecklingen bidrar till att skapa en asylprocess som präglas av brist på rättssäkerhet och en risk för att asylsökandes mänskliga rättigheter inte kommer att tillgodoses. FARR uppmanar därför den svenska regeringen att inte bidra till en nedåtgående spiral i den europeiska asylpolitiken, utan i stället värna om en högre standard till skydd för en korrekt och rättssäker prövning såväl som upprätthållandet av mänskliga rättigheter.

¹ Se Miniminivåutredningen, SOU 2025:31, s. 126.

- **FARR avstyrker** utredningens förslag att införa en ny bestämmelse som ger Migrationsverket uttrycklig befogenhet att förklara en asylansökan som uppenbart ogrundad. Det förkortade prövningsförfarandet riskerar att åsidosätta den individualiserade bedömningen och leda till en ökad risk för kollektiva hantering i strid med principen om non-refoulement.
- **FARR avstyrker** utredningens förslag att asylansökningar ska avvisas i större utsträckning än vad som görs idag och understryker vikten av att ett skyndsamt förfarande aldrig får ske på bekostnad av rättssäkerhet.
- **FARR avstyrker** utredningens förslag att kraftigt begränsa asylsökandes rätt till rättsligt bistånd under asylprocessen. Avsaknaden av individualiserat rättsligt bistånd riskerar att leda till att asylskäl inte blir tillräckligt utredda. FARR ser särskilt allvarligt på att ensamkommande barn inte kommer att ha rätt till rättsligt bistånd utan behandlas på samma sätt som vuxna asylsökande, i strid med barnkonventionen.
- **FARR avstyrker** utredningens förslag om att utmönstra permanenta uppehållstillstånd. En sådan förändring kommer innebära en ökad osäkerhet för de som tvingas leva med tillfälliga uppehållstillstånd, vilket i sin tur försvårar för dem att bli en del av det svenska samhället.
- **FARR avstyrker** utredningens förslag om ändringar i lagen om svenskt medborgarskap. Kravet på tio års hemvist med tillfälligt uppehållstillstånd som alternativ till permanent uppehållstillstånd riskerar att drabba särskilt utsatta grupper, såsom barn och unga som växer upp i Sverige, och undergräver principen om medborgarskap som en integrerande kraft

5 Avvisning av asylansökningar

Förslaget innebär att en asylansökan ska få avvisas i de situationer som följer av artikel 38.1 i asylprocedurförordningen. I 5 kap. 1 b § utlänningslagen ska det därför anges att en asylansökan får avvisas i de situationer som räknas upp i artikel 38.1 i asylprocedurförordningen.

Risk för bristfällig rättssäkerhet

FARR ser allvarliga rättssäkerhetsproblem i förslaget att möjliggöra avvisning av asylansökningar enligt artikel 38.1 i asylprocedurförordningen. Även om terminologin om "avvisning" i svensk rätt i sig följer existerande rättsordning, där omedelbar verkställighet kan beslutas inom tre månader efter inlämnad ansökan, är det av yttersta vikt att detta inte leder

till en urholkning av asylrättens grundläggande garantier. Det krävs en strikt tillämpning av de rättsliga villkor som fastställts i svensk rättspraxis, bland annat att uppenbarhetskravet måste vara uppfyllt på samtliga grunder, och att ett fullständigt utredningsansvar fortsatt gäller även i dessa typer av ärenden.²

FARR vill betona att även om det finns en möjlighet till skyndsam handläggning, måste denna alltid förenas med krav på individuell och rättssäker prövning – särskilt vid beslut om omedelbar verkställighet. Mål som involverar potentiellt livshotande konsekvenser kräver ett noggrant övervägande och får inte handläggas schablonmässigt.

Fler aspekter av rättssäkerhetsbristerna vid användning av grunderna i artikel 38.1 asylprocedurförordningen, särskilt kopplat till begreppet "säkert ursprungsland", behandlas mer ingående i avsnittet som behandlar utredningens sjätte kapitel.

Ökad risk för avvisning i strid med rätten till privat- och familjeliv

FARR motsätter sig utredningens förslag att upphäva nuvarande undantagsbestämmelser som förhindrar avvisning i vissa fall av stark familjeanknytning eller särskild förankring i Sverige. Bestämmelsen har en viktig rättssäkerhetsfunktion, då den säkerställer att beslut om avvisning inte fattas utan att proportionaliteten i en individs familjesituation eller förankring i Sverige beaktas. Att avskaffa denna möjlighet till individuell bedömning riskerar att strida mot såväl artikel 8 i Europakonventionen om rätten till privat- och familjeliv, som de grundläggande principerna om humanitet och rättssäkerhet som genomsyrar svensk och internationell rätt. Att bortse från den humanitära aspekten i en individs situation, särskilt när det gäller barn och familjesammanhållning, kan leda till oproportionerliga och rättsstridiga beslut.

Därutöver visar erfarenhet och praxis att det ofta kan vara mer ändamålsenligt att pröva en ansökan materiellt, även om formella grunder för avvisning föreligger – till exempel i syfte att underlätta verkställighet och undvika utdragna verkställighetsärenden med låg rättssäkerhet. Att ta bort ett verktyg som möjliggör en mer nyanserad hantering av komplexa fall är rättsligt och praktiskt olyckligt.

6 Uppenbart ogrundade asylansökningar

Förslaget att införa en ny bestämmelse i utlänningslagen som ger Migrationsverket befogenhet att förklara en ansökan som "uppenbart ogrundad", i enlighet med artiklarna 42.1

² Se MIG 2010:22 och MIG 2014:22.

och 42.3 i asylprocedurförordningen, väcker allvarliga betänkligheter i människorättsliga och rättssäkerhetshänseende.

Risk för godtycke och rättsosäkerhet

En sådan ordning som den föreslagna riskerar att strida mot objektivitets- och likabehandlingsprinciperna enligt 1 kap. 9 § regeringsformen. Vidare saknas en fullständig redogörelse och analys av förslagets rättsverkningar, förutsättningar för tillämpning och rättsliga garantier. Detta skapar utrymme för godtycke.

Begränsningar i rättsskyddet

Även om förklaringen att en ansökan är uppenbart ogrundad sägs vara "utan rättsverkningar", får det i praktiken betydelse för sökandens rätt att stanna i Sverige under överklagandetiden. Detta kan urholka rätten till en effektiv domstolsprövning enligt artikel 47 i EU-stadgan, särskilt eftersom den faktiska konsekvensen ofta blir en snabbare verkställighet.

Brist på individuell prövning

Förslaget riskerar att normalisera kollektiva eller schablonmässiga bedömningar, särskilt när kriterier som "säkert ursprungsland" eller "låg beviljandegrad" används. Europadomstolen och EU-domstolens praxis klargör att även i s.k. accelererade förfaranden, vilket innefattar avvisning på grund av uppenbart ogrundad ansökan, måste varje fall prövas individuellt och med full respekt för rättssäkerheten.³

FARR vill även understryka att internationell rätt och internationella konventioner förbjuder kollektiv utvisning (artikel 4 i protokoll nr 4 till EKMR). Risken för att kollektiva utvisningar i strid med förbudet är stor när asylsökandes nationalitet kan användas som enda grund för avvisning av ett asylärende.

Särskilt sårbara sökande i riskzonen

Personer med trauma, minoritetsbakgrund eller hbtqi-identitet riskerar att drabbas oproportionerligt hårt av en ordning där snabb prövning kombineras med presumtion om

³ Se bl.a. Europadomstolens avgörande, *D.L. mot Österrike* och EU-domstolens avgöranden, bl.a. *H.I.D.*

säkerhet. De kan ha svårare att omedelbart artikulera sina skyddsskäl, och behöver i högre grad en individuell och nyanserad bedömning.

Brister i svensk tillämpning av begreppet "säkert ursprungsland"

Det är viktigt att betona att svensk rättspraxis har slagit fast att även om bevisbördan i asylärenden i första hand vilar på den sökande, har myndigheterna ett långtgående utredningsansvar enligt officialprincipen. Därtill har principen om "*benefit of the doubt*" erkänts i svensk rätt som en rättslig princip vid bevisvärdering, vilket innebär att tveksamheter i vissa fall ska tolkas till den sökandes fördel. Denna princip bör tillämpas även inom ramen för reglerna om säkra ursprungsländer. Samtidigt har det ifrågasatts om en presumption för säkerhet leder till att den individuella bevisbördan i praktiken blir högre än vad såväl nationell som internationell rätt tillåter. En sådan ordning tillåter myndigheterna att försvaga sitt egna ansvar vid prövningen. Därutöver bidrar det till en bristfällig asylprövning med försämrad rättssäkerhet och ökad risk för kränkningar av bland annat principen om non-refoulement.

7 Rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde

Utredningen föreslår att det offentliga biträdet ska ge kostnadsfri rättslig rådgivning.⁴ Den rättsliga rådgivningen ska begränsas till att det införs en schabloniserad tidsgräns om en timme med möjlighet till en ytterligare en timme om det finns skäl till det. Vid överklagande till Migrationsdomstolen ska den asylsökande få rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Det offentliga biträdet ska inte förordnas per automatik utan det krävs att sökanden begär det och att Migrationsverket gör bedömningen att sökanden har rätt till det. Utredningen föreslår även att migrationsdomstolarna ska ha möjlighet att avsluta ett förordnande som offentligt biträde i asylprocessen efter att ett överklagande har kommit in.

Asylsökandes behov av offentligt biträde i asylprocessen

Asylsökande som anländer till Sverige befinner sig ofta i en utsatt position eftersom personen befinner sig i ett land där denne inte kan språket och landets rättsliga system. Många sökande har genomgått en ansträngande resa för att ta sig till Sverige och kan ha minnen och trauman från hemlandet. Vidare kan ett avlägsnande från landet innebära ett ingrepp av det mest djupgående slag för den berörde.⁵ Därav har det svenska rättssystemet tidigare ansett det vara särskilt angeläget att asylsökandes rättigheter tillgodoses genom juridiskt biträde. FARR

⁴ Artikel 16.2 asylprocedurförordningen.

⁵ Se Prop. 1972:132, SOU 2025:31, s. 111.

ställer sig kritisk till den helomvändning som utredning ger uttryck för när det gäller rätten till rättsligt biträde i asylprocessen mot bakgrund av de allvarliga konsekvenser detta innebär för asylsökande.

Bristfälliga utredningar av asylskäl får förödande konsekvenser

Begreppet rättslig rådgivning har begränsats till att endast innefatta information om förfarandet samt rättigheter och skyldigheter under förfarandet.⁶ Förslaget innebär således att asylsökande endast ska få generell information av det rättsliga biträdet. FARR ställer sig kritisk till införandet av en sådan ordning mot bakgrund av den brist på individualiserad rättsligt bistånd som asylsökande kommer få. Av preambulen till asylprocedurförordningen framgår att för ett korrekt erkännande av de personer som är behov av skydd som flyktingar enligt Genèvekonventionen eller som subsidiärt skyddsbehövande ska ges möjlighet att lägga fram alla relevanta omständigheter och tillräckliga förfarandegarantier för att kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet.⁷ FARR ifrågasätter hur detta kommer att uppfyllas när den asylsökande endast kommer få generell information av det rättsliga biträdet. En sådan ordning bidrar till att viktig information kommer att utelämnas på grund av den asylsökandes okunskap om vikten av en viss omständighet. Den asyrlättsliga regleringens komplexitet kräver rättsligt bistånd för att säkerställa att skyddsskäl utreds på ett fullgott sätt.

FARR ställer sig även kritisk till att det rättsliga biträdet inte kommer att vara närvarande vid asylutredningen eller skicka in yttrande till Migrationsverket. Det rättsliga biträdet har en viktig roll i att säkerställa att utredningen blir komplett genom möjligheten att ställa kompletterande frågor. Det bör vidare understrykas att, som nämnts ovan, bär den asylsökande en tung bevisbörda när det gäller att bevisa asylskäl. FARR anser att det rättsliga bitrådets viktiga roll inte kan anses fullgöras av Migrationsverkets utredningsskyldighet, som utredningen föreslår. Istället är det av stor vikt att asylsökande får hjälp av ett offentligt biträde som kan bidra till utredningen av asylskäl.

I strid med Sveriges internationella åtaganden

Migrationsverket har en omfattande utredningsskyldighet i asylutredningen men den föreslagna ordningen medför avsevärda risker för att skyddsskäl inte kommer att utredas i tillräcklig utsträckning. En schabloniserad tidsgräns om en timme med möjlighet till förlängning med en extra timme kan inte anses vara tillräckligt för att utreda asylskäl. Det finns en särskild risk för att utsatta grupper bland asylsökande inte kommer att få sina asylskäl utredda. En

⁶ Se artikel 16.2 asylprocedurförordningen.

⁷ Se preambulen till asylprocedur förordningen punkt 13.

sådan ordning medför en risk för att utvisningar kan komma att ske i strid mot principen om non-refoulement. Den föreslagna ordningen anser FARR riskerar att öka kränkningar av asylsökandes mänskliga rättigheter i strid med Sveriges konventionsåtaganden.

Risk för en förskjutning av asylprocessen till överinstanserna

Ett införande av den föreslagna ordningen medför som nämnts ovan en risk för att individuella skyddsskäl inte kommer att utredas tillräckligt i första instans. I andra instans ska asylsökande enligt utredningen ha rätt till rättsligt bistånd. Detta ökar risken för att det i andra instans kommer framkomma nya omständigheter av betydelse och att målet kommer behöva återförvisas till Migrationsverket. Det kan ifrågasättas huruvida en sådan ordning kommer leda till en effektiv asylprocess. FARR ifrågasätter vidare förslaget eftersom det handläggningstider riskerar att förlängas mot bakgrund en förmodad ökning av återförvisade mål.

FARR avstyrker vidare förslaget att migrationsdomstolarna ska ges möjlighet att entlediga ett offentligt biträde efter att ett överklagande inkommit i en asylprocess. FARR ser inte att den föreslagna ordningen leder till utredningens ambition om en rättssäker asylprocess som begränsar statens utgifter. Såsom framförts ovan riskerar förslaget att leda till en förskjutning av asylprocessen till överinstans, varför rätten till offentligt biträde i migrationsdomstolarna blir än viktigare.

FARR ställer sig vidare kritisk till att för det fall en ansökan om internationellt skydd återförvisas till Migrationsverket för vidare utredning och sökanden redan har tillgodosetts två timmars rättslig rådgivning under Migrationsverkets initiala ansökan finns inte någon rätt till ytterligare kostnadsfri rättslig rådgivning. FARR ifrågasätter på vilket sätt en rättssäker asylprocess ska kunna möjliggöras under sådana förhållanden.

Ensamkommande barn

För ensamkommande barn har det förelegat en presumtion för att ett offentligt biträde ska förordnas. Utredningen föreslår att så inte längre ska vara fallet. FARR ser särskilt allvarligt på den här delen av förslaget mot bakgrund av att ensamkommande barn är en utsatt grupp som har ett särskilt stort behov av offentligt biträde. Vidare understryker FARR förslaget, i denna del, inte kan anses vara förenligt med Barnkonventionen. Barnets bästa ska i enlighet med de krav som uppställs i Barnkonventionen beaktas även i migrations- och asylärenden som rör barn. FARR understryker att det inte kan anses vara till barnets bästa att få den begränsade rättsliga rådgivningen som har beskrivits ovan.

8 Utmönstring av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd för vissa grupper

Förslaget innebär att det ska etableras en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar, alternativt skyddsbehövande, vidarebosatta (kvotflyktingar), varaktigt bosatta samt för utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och vid vissa verkställighetshinder. Detta sker genom att bestämmelserna om permanent uppehållstillstånd för ovan nämnda grupper och för deras anhöriga upphävs. Det införs bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för kvotflyktingar och varaktigt bosatta som i dag beviljas permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. Som regel kommer personer ur berörda grupper att kunna vara anknytningsperson om det finns välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd.

Negativ påverkan på integration och ökat utanförskap

FARR ställer sig mycket kritiska till förslaget om utmönstring av permanenta uppehållstillstånd. En sådan förändring kommer innebära en ökad osäkerhet för de som tvingas leva med tillfälliga uppehållstillstånd. Tidsbegränsade uppehållstillstånd riskerar dessutom att försvåra integrationen. Människor som inte vet om de får stanna tvingas leva i ovisshet, vilket påverkar allt från möjligheten att få jobb till att lära sig språket och komma in i samhället. För barn och familjer innebär detta en särskilt stor psykisk belastning.

Att kvotflyktingar inte längre ska beviljas permanent uppehållstillstånd har väckt omfattande kritik från både människorättsorganisationer, forskare och delar av civilsamhället. En av de främsta invändningarna handlar om att beslutet underminerar den trygghet och långsiktighet som är central för att människor på flykt ska kunna bygga upp sina liv på nytt. Kvotflyktingar är ofta särskilt utsatta, många av dem har levt under svåra förhållanden i flyktingläger i flera år innan de blir uttagna av UNHCR. Att då inte erbjuda dem en stabil grund i det land som tar emot dem upplevs av många som ett avsteg från både humanitära principer och lång svensk tradition.

Ytterligare begränsning av familjeåterförening

Förslaget kan vidare komma att påverka möjligheten för personer att återförenas med sina familjemedlemmar. I utredningen diskuteras om den föreslagna utmönstringen av permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper medför förändringar gällande förutsättningarna att beviljas uppehållstillstånd på grund av sådan anknytning som grundar sig på familjeåterföreningsdirektivet. Det föreslås en ordning att det med begreppet varaktigt uppehållstillstånd, som följer av direktivet, får förstås som ett eller flera på varandra följande

tidsbegränsade uppehållstillstånd efter tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Skrivelsen "ett eller flera" i syftningen på varandra följande tidsbegränsade uppehållstillstånd är otydligt och saknar en tydligt definierad rättslig innebörd. Detta öppnar upp för godtyckliga och svårförutsägbara bedömningar från myndigheternas sida, vilket i sin tur riskerar att leda till beslut i strid med bland annat artikel 7 EU-stadgan och artikel 8 Europakonventionen.

FARR är kritiska till utredningens förslag att ytterligare begränsa möjligheten till familjeåterförening för vissa grupper. I sammanhanget menar FARR att det är positivt att utredaren i utredningen påtalar behovet av den ventil som finns i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen. Utredaren har dock valt att betona ventilens karaktär av undantagsbestämmelse, vidare konstateras i utredningen att anhörigkretsen ska vara så snäv som EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt tillåter. FARR ser stora risker med att ytterligare begränsa möjligheten till familjeåterförening för vissa grupper. Detta särskilt då Sverige redan idag får kritik för bristande tillämpning av konventions-bestämmelser, bland annat av Barnkonventionen.⁸

9 Ändringar i lagen om svenskt medborgarskap

Förslaget i utredningen innebär att huvudregeln om permanent uppehållstillstånd för förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan respektive naturalisation ska kvarstå oförändrad. I 20 § första stycket lagen om svenskt medborgarskap ska det införas en möjlighet till förvärv av svenskt medborgarskap för de utlänningar som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på någon av de grunder som omfattas av utmönstringen av permanent uppehållstillstånd. För att sådana utlänningar ska förvärva svenskt medborgarskap ska det krävas att utlänningen vid tidpunkten för prövningen har välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, eller sedan tio år har haft hemvist i Sverige med sådant tillstånd.

FARR ställer sig kritiska till förslaget på liknande grunder som redovisats ovan angående permanenta uppehållstillstånd. FARR är positiva till att det ska finnas en ventil för personer som berörs av utmönstringen av permanenta uppehållstillstånd att förvärva svenskt medborgarskap utan att individen har beviljats permanent uppehållstillstånd. Begreppet "välgrundade utsikter" är otydligt och saknar en tydligt definierad rättslig innebörd, vilket öppnar upp för godtyckliga och svårförutsägbara bedömningar från myndigheternas sida. Detta riskerar att minska transparensen och rättssäkerheten i medborgarskapsförfarandet.

⁸ UNICEF, *Barn är också människor och har rätt till rättigheter precis som vuxna*, Civilsamhällets granskning 2025, utgiven juni 2025.

Vidare kan ett system där individer under lång tid lever i Sverige med endast tidsbegränsade uppehållstillstånd och utan möjlighet att uppnå trygg och varaktig status motverka integration, skapa psykisk ohälsa och cementera rättslig otrygghet. Att kräva tio års hemvist på tillfälliga tillstånd som alternativ till permanent uppehållstillstånd riskerar dessutom att drabba särskilt utsatta grupper, såsom barn och unga som växer upp i Sverige.

För FARR:s styrelse,



Markus Henriksson, ordförande