

Justitiedepartementet
Stockholm 18 december 2025
Diarienummer Ju2025/01974

Yttrande över Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar (SOU 2025:99).

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, 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 slutbetänkandet av Miniminivåutredningen.

Sammanfattning

FARR **avstyrker** utredningens förslag om att införa en särskild lag som möjliggör återkallelse av redan beviljade permanenta uppehållstillstånd för ett stort antal personer bosatta i Sverige. En sådan reglering riskerar att medföra mycket långtgående konsekvenser för de berörda. FARR bedömer att förslaget är oproportionerligt och oförenligt med grundläggande rättsstatliga principer om förutsägbarhet, legalitet, proportionalitet, skydd mot retroaktiv lagstiftning liksom principen om alla människors lika värde.

Förslaget innebär en retroaktiv nedmontering av rättigheter genom att redan gynnande myndighetsbeslut riskerar att rivas upp, och skapar omfattande otrygghet för människor som byggt sina liv i Sverige. Förslaget innebär en återkallelse av permanenta uppehållstillstånd, inte en *ändring* av befintliga uppehållstillstånd. En sådan återkallelse riskerar att leda till att uppehållstillstånd inte kan förnyas och kan ytterst medföra utvisning. Med hänsyn till hur ingripande retroaktiv lagstiftning är och vilken avgörande betydelse återkallelse av uppehållstillstånd har för enskildas liv, är konsekvensanalysen otillräcklig. Därtill pågår flera parallella och överlappande utredningar inom samma område, vilket gör det omöjligt att överblicka och beakta de sammantagna konsekvenserna av förslagen.

FARR ser med stort allvar på att förslaget riskerar att drabba de som redan är särskilt utsatta, både i Sverige och sina hemländer. Personer som beviljats asyl har blivit det på grund av att de flytt krig och förföljelse och har i och med asylbeslutet också erkänts som skyddsbehövande. Att då i ett senare skede återkalla den trygghet som ett permanent

uppehållstillstånd faktiskt utlovar riskerar inte bara att skada tilliten till samhället utan också i förlängningen återigen utsätta dem för allvarliga risker. Förslaget skulle också drabba de grupper som redan möter strukturella hinder i Sverige oproportionerligt hårt.

FARR menar också att utredningens förslag riskerar att allvarligt undergräva tilltron till rättsstaten, inte enbart hos de direkt berörda, utan även i vidare delar av samhället. Utredaren framhåller att det föreligger ett allmänintresse av att genomföra förslagen i syfte att motverka utanförskap och så kallade integrationsrelaterade samhällsproblem. Samtidigt görs en direkt sammankoppling mellan dessa problem och grupper som beviljats permanenta uppehållstillstånd. FARR menar att en sådan koppling saknar stöd, är djupt problematisk och riskerar att diskriminera de som enligt resonemanget åläggs kollektivt ansvar för strukturella samhällsproblem.

I tidigare remissvar för Utmönstring av permanenta uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31) avstyrker FARR förslaget om att utmönstra permanenta uppehållstillstånd. En utmönstring likväl återkallelse av tidigare fattade beslut om permanenta uppehållstillstånd riskerar att försvåra integrationen och utgör ett allvarligt hot mot särskilt utsatta grupper. Argumenten som framförts i vårt tidigare remissyttrande över delbetänkandet gäller även för förslaget om återkallelse av permanenta uppehållstillstånd.

Övergripande synpunkter

Principen om gynnande besluts rättskraft

Ett beslut om permanent uppehållstillstånd utgör ett gynnande förvaltningsbeslut av särskilt ingripande och existentiell betydelse för den enskilde. Genom ett sådant beslut lämnar staten ett tydligt, bindande och rättsligt förpliktande besked om att individen har rätt att stanna i Sverige, att leva sitt liv här, att etablera familjeliv och att planera sin framtid under skydd av svensk rättsordning. Ett permanent uppehållstillstånd är inte en tillfällig administrativ förmån, utan ett beslut som ligger till grund för hela den enskildes livssituation.

Trygghet i gynnande beslut är en grundläggande och bärande princip i svensk förvaltningsrätt.¹ Enligt förvaltningsrättslig praxis får ett gynnande beslut som huvudregel inte återkallas till nackdel för den enskilde, annat än i snävt avgränsade undantagsfall. Något sådant undantag föreligger inte här. Det är i stället fråga om lagligen fattade, giltiga beslut som nu föreslås återkallas enbart på grund av ändrade politiska ambitioner.

Även om retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen och artikel 7 i Europakonventionen främst tar sikte på det straffrättsliga området, kan avsaknaden av ett uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning på andra områden inte tolkas som ett *carte blanche* för lagstiftaren att åsidosätta grundläggande rättsstatliga principer. Att hävda

¹ Ahlström, K. (2018). *Förvaltningslagen: en kommentar*. Stockholm: Karnov Group, s.226ff; Essen, U.V., Bohlin, A. & Warnling Conradson, W. (2018). *Förvaltningsrättens grunder*. (Tredje upplagan). Stockholm: Norstedts juridik., s.191.

motsatsen vore att reducera legalitetsprincipen till en formalitet och bortse från dess kärna: skyddet mot oberäknelig och godtycklig maktutövning.

Domstolsverket har i sitt remissvar med rätta framhållit att frågan om återkallelse av permanenta uppehållstillstånd är av principiell natur och behäftad med betydande rättslig osäkerhet. Myndigheten konstaterar att det inte råder klarhet i om det överhuvudtaget är rättsligt möjligt att återkalla sådana gynnande beslut och understryker att denna fråga borde ha utretts på ett sätt som undanröjer allt tvivel. Denna osäkerhet är i sig ett starkt argument mot att gå vidare med förslaget.

Principen om *berättigade förväntningar*, som är förankrad såväl i svensk förvaltningsrätt som i Europakonventionen och EU-rätten, innebär att enskilda ska kunna förlita sig på tydliga och bindande besked från det allmänna. När staten beviljar ett permanent uppehållstillstånd väcks just sådana grundade förhoppningar. Att i efterhand återkalla detta tillstånd innebär ett allvarligt brott mot denna princip och riskerar att fundamentalt undergräva tilltron till rättssystemet. I EU-domstolen konstateras att berättigade förväntningar "tillkommer varje enskild person hos vilken en nationell förvaltningsmyndighet har väckt grundade förhoppningar genom att ge den personen tydliga försäkringar".²

Förslaget innebär dessutom ett direkt hot mot asylrättens grundläggande funktion. Asylrätten bygger på att skydd inte är villkorat av tillfälliga politiska majoriteter, utan av rättsligt bindande bedömningar av skyddsbehov. Om ett permanent uppehållstillstånd i efterhand kan dras tillbaka trots att skyddsbehovet en gång erkänts, urholkas asylrätten. Detta strider mot såväl internationella åtaganden som mot de grundläggande humanitära principer som asylsystemet vilar på.

Brister i utredningens bedömning av möjligheten att förvärva medborgarskap

Utredningen menar att huvudregeln om återkallelse av permanent uppehållstillstånd skulle utgöra "ett incitament att vilja bli svensk medborgare"³, samtidigt som den bedömer att de flesta av de berörda bör kunna beviljas svenskt medborgarskap. Detta bygger dock på en orealistisk bild av dagens situation. Handläggningstiderna för medborgarskap överstiger ofta två år och kan i många fall närma sig fyra år.⁴ Samtidigt har regelverket nyligen skärpts och ytterligare skärpningar, såsom ett försörjningskrav, är på väg.

Utredningen menar att syftet med förslaget är att motivera fler att söka medborgarskap. Istället för att genom retroaktiv lagstiftning indirekt tvinga människor att söka medborgarskap bör staten undersöka vilka strukturella hinder som finns för att fler ska söka och beviljas medborgarskap. En sådan strukturell faktor är att vissa ursprungsländer inte tillåter dubbelt medborgarskap. För dessa personer innebär en ansökan om svenskt medborgarskap att de tvingas avsäga sig sitt ursprungliga medborgarskap, vilket utgör ett oproportionerligt ingrepp i den personliga och nationella identiteten. Detta är en legitim anledning till att avstå från att ansöka om svenskt medborgarskap. De föreslagna reglerna om återkallande av permanent

² EU-domstolen, Kaduna, C-244/24 och C-290/24.

³ SOU 2025:99, s.91

⁴ Riksrevisionen (2025). Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden. RiR 2025:5, s.6.

uppehållstillstånd riskerar därmed att särskilt missgynna denna grupp. I andra sammanhang utgår regeringen från att personer med utländsk bakgrund ska kunna återvända till och återanpassa sig till sitt ursprungsland, men de aktuella förslagen försvårar i praktiken denna möjlighet.

Riksrevisionen har i sin granskning av Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden konstaterat att processen präglas av ineffektivitet, bristfälliga rutiner och otydliga bedömningar, särskilt i frågor som rör identitet.⁵ Dessa brister får särskilt allvarliga konsekvenser för personer som enligt gällande praxis saknar möjlighet att uppfylla kravet på styrkt identitet. Det gäller exempelvis många som kommit till Sverige som ensamkommande barn, blivit åldersuppskrivna och personer kommer från länder som vars identitetshandlingar tillmätts lågt bevisvärde. I denna grupp ingår även personer som beviljats uppehållstillstånd enligt gymnasielagen, vilka redan tidigare har drabbats av retroaktiv lagstiftning och återigen riskerar att försättas i en situation präglad av rättsosäkerhet och otrygghet.

Kravet på styrkt identitet utgör ett grundläggande villkor för medborgarskap. I praktiken innebär det att personer från länder där tillförlitliga eller internationellt erkända identitetshandlingar saknas eller inte godtas uteslås från möjligheten till medborgarskap. Detta drabbar i synnerhet asylsökande från Afghanistan och Somalia, men även andra grupper så som saknar internationellt erkända identitetshandlingar. Förslaget riskerar därmed att leda till systematisk diskriminering, då det särskilt drabbar personer med vissa nationaliteter. Utredningen identifierar även att "en större andel kvinnor än män under en längre tid kommer att leva i Sverige under förhållanden som får betraktas som tillfälliga".⁶ Kvinnor riskerar därmed att i högre utsträckning än män begränsas i sin tillgång till stabil rättslig status och till lika rättigheter och möjligheter. Därtill riskerar äldre personer, sjukskrivna och personer med funktionsnedsättning att missgynnas, då dessa grupper ofta har svårare att uppfylla de krav som ställs för förvärv av svenskt medborgarskap, så som försörjningskravet.

Utredningen föreslår samtidigt att lägre beviskrav beträffande identitet, såsom sannolik identitet, i vissa fall accepteras vid prövning av uppehållstillstånd för anhöriga. Även detta beviskrav är emellertid svårt att uppnå för vissa grupper. Trots detta behandlas frågan om svårigheter att styrka identitet endast översiktligt i utredningen, utan någon fördjupad analys av konsekvenserna eller förslag på hur dessa strukturella hinder skulle hanteras.

Mot denna bakgrund är det orealistiskt att utgå från att en större andel av de berörda snabbt ska kunna förvärva medborgarskap och därigenom undantas från risken för återkallelse. Vid bedömningen av förslagets konsekvenser måste de faktiska, ofta långvariga och i praktiken rättsosäkra handlägningsprocesserna för medborgarskap beaktas. Istället för att identifiera och undanröja de hinder som idag försvårar tillgången till medborgarskap riskerar förslaget att införa repressiva ordningar som gör tillvaron mer osäker för redan utsatta grupper under benämningar som "incitament".

⁵ Riksrevisionen (2025). Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden. RiR 2025:5.

⁶ SOU 2025: 99, s.197

Konsekvenser för barn i strid med barnkonventionen

Enligt utredningen beräknas cirka 16 800 barn beröras av förslaget om återkallelse av permanenta uppehållstillstånd. Av dessa berörs omkring 9 000 barn med säkerhet, medan ytterligare uppskattningsvis 7 800 barn kan komma att påverkas, beroende på utfallet av migrationsverkets manuella prövning av grupper som omfattas av förslaget.⁷ För dessa barn innebär förslaget en övergång från en rättslig situation präglad av stabilitet och långsiktighet till en tillvaro av osäkerhet, tillfällighet och rättslig otrygghet. Detta utgör en klar försämring av barns rättigheter.

Barnkonventionen, som sedan 2020 är svensk lag, bygger på fyra grundprinciper: förbudet mot diskriminering, principen om barnets bästa, rätten till liv, överlevnad och utveckling samt rätten för barnet att komma till tals och få sina åsikter beaktade. Dessa principer är, som utredningen själv konstaterar, odelbara och ömsesidigt förstärkande. Det är därmed anmärkningsvärt att utredningen i praktiken reducerar barnkonventionens betydelse till en formalistisk konstaterande av vad konventionen inte uttryckligen förbjuder. Att det i barnkonventionen saknas ett uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning innebär inte att lagstiftaren står fri att försämma barns rättsliga ställning. Tvärtom följer av såväl barnkonventionen som av allmänna människorättsliga principer att stater inte får vidta åtgärder som leder till en bakåtgående utveckling av barns rättigheter. Utredningens resonemang, att det varken för vuxna eller barn finns någon skyldighet att bevilja permanent uppehållstillstånd, missar därmed kärnfrågan. Det som nu föreslås är inte ett uteblivet beviljande, utan ett aktivt återtagande av redan erkända rättigheter, med långtgående konsekvenser för barns trygghet, hälsa och utveckling.

Ett permanent uppehållstillstånd utgör för barn en grundförutsättning för stabilitet. Det möjliggör skolgång utan ständig oro, långsiktiga vårdinsatser, social tillhörighet och ett tryggt familjeliv.⁸ Att i efterhand beröva barn denna stabilitet och ersätta den med tidsbegränsade uppehållstillstånd eller en risk för utvisning innebär ett direkt ingrepp i barnets rätt till utveckling och trygghet. Utredningen medger själv att barns hälsa och utveckling kan påverkas negativt⁹, men underlåter trots detta att dra de slutsatser som borde följa av ett sådant konstaterande.

Avslutande reflektioner

FARR konstaterar att utredningens förslag om återkallelse av redan beviljade permanenta uppehållstillstånd står i strid med grundläggande konstitutionella principer och Sveriges internationella rättsliga åtaganden. Förslaget bryter mot regeringsformens legalitetsprincip och proportionalitetsprincip, liksom mot kravet på rättssäkerhet och skydd mot godtycklig maktutövning. Den långtgående retroaktiva effekten, i kombination med de synnerligen ingripande konsekvenserna för enskilda, kan inte förenas med en rättsstatlig ordning.

⁷ SOU 2025:99, s.168

⁸ Lind, J., Hansen, C., och Khoury, N. (2023). The Impact of Temporary Residence Permits on Young Refugees' Abilities to Build a Life in Sweden. *Social Sciences* 12: 143.

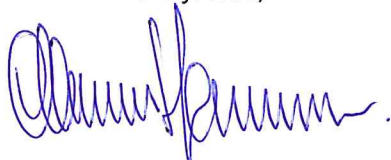
⁹ SOU 2025:99, s.171

Förslaget strider därutöver mot Europakonventionen och de allmänna principerna om berättigade förväntningar och rättssäkerhet som genomsyrar konventionen såväl som svensk rätt. I de fall en återkallelse av permanent uppehållstillstånd i förlängningen kan leda till utvisning aktualiseras även Sveriges absoluta förpliktelser enligt artiklarna 2 och 3 i Europakonventionen. Det är inte acceptabelt att överlåta åt rättstillämpningen att i efterhand säkerställa konventionsenlighet. Lagstiftaren har ett eget ansvar att genomföra nödvändiga rättsliga avvägningar redan i beredningsskedet.

Vidare står förslaget i direkt konflikt med barnkonventionen, som är svensk lag. Genom att försämra barns rättsliga ställning, skapa långvarig otrygghet och undergräva barns rätt till utveckling och stabilitet bryter förslaget mot principen om barnets bästa och mot förbudet mot försämringar av barns rättigheter. Dessa brister kan inte avhjälpas genom generella hänvisningar till undantagsbestämmelser eller avsaknaden av ett uttalat förbud mot retroaktiv lagstiftning i barnkonventionen.

Mot denna bakgrund är förslaget rättsligt oacceptabelt. Det innebär ett avsteg från grundläggande rättsstatsprinciper, urholkar asylrätten och riskerar att systematiskt diskriminera redan sårbara grupper. Förslaget bör därför avvisas i sin helhet.

För FARR:s styrelse,



Markus Henriksson, ordförande