

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se

Diarienummer: KS 2025-0826

Yttrande

Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt (SOU 2025:31), Ju2025/00838

Svenska kyrkan har lång erfarenhet av att möta människor på flykt och människor som är nya i Sverige. Det konkreta mötet sker bland annat i församlingarnas diakonala verksamheter, i barn- och ungdomsverksamheten och vid gudstjänst. Svenska kyrkan har granskat betänkandet utifrån en kristen människosyn som harmoniserar med mänskliga rättigheter och barnets rättigheter. Svenska kyrkan arbetar för ett samhälle där alla är respekterade och trygga och där barn, oavsett rättslig status eller strukturella förutsättningar, har rätt till utveckling i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter.

Svenska kyrkan lämnar synpunkter på de delar av betänkandet som bedöms vara av särskild relevans för trossamfundet.

Sammanfattning av Svenska kyrkans synpunkter

- Svenska kyrkan anser att en långsiktig, human och hållbar migrationspolitik är av största vikt för att säkerställa människors rätt till skydd och rätt till att få leva med sin familj.
- Svenska kyrkan *avstyrker* utredningens förslag som innebär att det offentliga biträdets roll vid asylförfarandet i första instans begränsas till enbart rättslig rådgivning samt att en tidsgräns ska införas för sådan rådgivning.
- Svenska kyrkan *avstyrker* utredningens förslag att rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket och rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet ska uteslutas i fler situationer än idag.
- Svenska kyrkan *avstyrker* utredningens förslag att permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper.

- Svenska kyrkan anser att utredningens förslag om en parallell ordning för att förvärva medborgarskap är onödigt komplicerad och innebär en försämrad förutsebarhet. Utmönstras permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper skulle en enklare ordning vara att en individ med giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd kan förvärva medborgarskap om denne uppfyller hemvistkravet.
- Svenska kyrkan anser att utredningen borde haft en bredare ansats för att belysa vilka konsekvenser som införandet av enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för vissa grupper kan få för integrationen som helhet. Vidare anser Svenska kyrkan att barnkonsekvensanalysen är bristfällig. Det är även en brist att utredningen inte genomfört en analys av vilka konsekvenser förslagen kan få för civilsamhället.

Svenska kyrkans synpunkter

Svenska kyrkan anser att en långsiktig, human och hållbar migrationspolitik är av största vikt för att säkerställa människors rätt till skydd och rätt att få leva tillsammans med sin familj. Fler människor är på flykt i världen än någonsin, antalet väpnade konflikter ökar i antal, varaktighet och intensitet, demokratin backar och yttrandefriheten i världen försämras. Majoriteten, cirka 69 %, av de människor som är på flykt utanför sitt hemland befinner sig i grannländer (se UNHCR, Mid-Year Trends 2024 och V-Dem Institute, Democracy Report 2025). Enbart en bråkdel av de människor som är på flykt i världen kommer till Europa och Sverige.

Svenska kyrkan är mot denna bakgrund oroad över den pågående inriktningen inom EU och EU:s medlemsstater där det gemensamma regelverket om migration och asyl föreslås stramas åt ytterligare och ett ökat ansvar för människor på flykt föreslås läggas över på tredjeländer. Regeringens ambition är att det svenska regelverket för asyl inte ska vara mer generöst än EU:s miniminivå. Svenska kyrkan är oroad över att ett regelverk på EU:s miniminivå utan tillräckliga marginaler ökar risken för att Sverige kan komma att bryta mot sina internationella konventioner och åtaganden. Vidare innebär ett regelverk på EU:s miniminivå även att rättigheter för människor som söker asyl, däribland barn, begränsas jämfört med idag.

Kompletterande bestämmelser när det gäller tillhandahållande av rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde (7.6)

Svenska kyrkan *avstyrker* utredningens förslag som innebär att ett offentligt biträde förordnas först efter en begäran av den asylsökande och att det offentliga biträdets roll vid asyلفörfarandet hos Migrationsverket begränsas till kostnadsfri rättslig rådgivning samt att en tidsgräns ska införas för sådan rådgivning. Vidare *avstyrker* Svenska kyrkan förslaget att rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket och rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet ska uteslutas i fler situationer än idag.

Enligt utredningen så bör skyldigheten i asylprocedurförordningen till rättslig rådgivning kunna uppfyllas genom att asylsökande får generell information om förfarandet på gruppnivå från exempelvis Migrationsverkets personal. Enligt utredningen är därför förslaget att sådan rättslig rådgivning ska ges av ett offentligt biträde ett avsteg från EU:s miniminivå. Begreppet rättslig rådgivning är nytt i såväl EU-rätt som svensk rätt. Svenska kyrkan noterar att European Council of Refugees and Exiles' gör en vidare tolkning av begreppet rättslig rådgivning och vad det innebär jämfört med utredningen (ECRE, Legal Note 16: The Guarantees of the EU Charter of Fundamental Rights in Respect of Legal Counselling, Assistance and Representation in Asylum Procedures).

En tidsgräns för rättslig rådgivning på en timme, och ytterligare en timme om det finns skäl, ska införas enligt utredningens förslag. Utredningen motiverar dock inte den föreslagna tidsgränsen mer än att tiden för sådan rådgivning normalt inte bör överstiga en timme för ett kvalificerat biträde och att den asylsökande har en förhållandevis omfattande skyldighet att lägga fram sina asylskäl. Svenska kyrkan noterar att ingen analys finns om att asylsökande kan ha olika behov av stöd och hur det förhåller sig till den föreslagna tidsgränsen. Svenska kyrkan vill framhålla att det är av största vikt att rättslig rådgivning ges och tidsätts individuellt även när en familj ansöker om asyl tillsammans. I praktiken innebär det annars en ökad risk för att kvinnors och barns egna asylskäl inte uppmärksammas.

Statskontorets översyn av asylprocessen visar på att Migrationsverket har svårt att upprätthålla enhetligheten och rättssäkerheten i asylprövningen, särskilt avseende konvertit- och hbtqi-ärenden (Statskontoret, Många är små – Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen, 2024:14). Svenska kyrkans erfarenhet är att det i komplicerade ärenden kan vara avgörande att individen har stöd av ett kunnigt offentligt biträde. Därför är det positivt att regeringen i en lagrådsremiss nu lagt fram lagförslag på skärpta behörighetskrav för offentliga biträden i migrationsärenden. Syftet och betydelsen av detta går dock på tvärs med utredningens förslag.

Till skillnaden från utredningen så anser Svenska kyrkan att rättssäkerheten i asylprocessen riskerar att påverkas negativt av förslaget som innebär att den asylsökande i praktiken inte har stöd av ett offentligt biträde under hela asylprocessen hos Migrationsverket. Detta riskerar att särskilt påverka rättssäkerheten negativt för asylsökande som har låg utbildningsnivå eller som är särskilt sårbara exempelvis barn i familj, ensamkommande barn, människor med funktionsnedsättningar, kvinnor med erfarenhet av sexuellt våld, människor med psykisk ohälsa eller trauma då de kan sakna förutsättningar för att tillvarata sina rättigheter.

En individ som söker asyl i ett nytt land befinner sig ofta i en utsatt situation. Språksvårigheter, och bristande kunskap om mottagarlandets regelverk gör att individen kan ha svårt att veta vad

som utgör ett asylskäl. Trauma och känslor av skuld och skam kan även försvåra för individen att berätta om sina asylskäl. Det är inte ovanligt med bristande förtroende för myndigheter till följd tidigare erfarenheter. Det offentliga biträdet har därför en viktig roll i att förbereda individen inför och bistå vid den muntliga utredningen. Biträdets närvaro kan också bidra till att jämna ut den maktasymmetri som finns mellan den asylsökande och Migrationsverket. Det offentliga biträdet kan även uppmärksamma om en asylsökande behöver ett anpassat asyلفörfarande till följd av särskilda behov eller sårbarhet. Vidare ingår det i biträdets roll att begära in läkarintyg eller andra former av relevant stödbevisning och bistå i att relevant bevisning lämnas in till Migrationsverket.

Den svenska ordningen med att ett offentligt biträde bistår den asylsökande att ta tillvara sitt intresse under asyلفörfarandet vid Migrationsverket är sannolikt en anledning till att relativt få beslut ändras av migrationsdomstolarna efter överklagande. Under 2023 så ändrades enbart 5 procent av besluten av migrationsdomstolarna. Detta kan jämföras med att EU-snittet på 25 procent (se ECRE, AIDA Briefing, Asylum in Europe in 2023, september 2024 och ECRE, AIDA Country Report: Sweden 2023, april 2024). Det är en brist att utredningen inte har gjort en jämförelse med andra EU-länder för att analysera vilka konsekvenser ett begränsat rättsligt stöd i första instans kan få för den enskilda individen och rättssäkerheten. I Finland genomfördes ett stort antal förändringar i asyلفörfaranden och lagstiftningen efter 2015, bland annat begränsades rättshjälpen till asylsökande, i syfte att effektivisera asyلفörfarandet. En rapport från finska Diskrimineringsombudsmannen som granskat nya ansökningar¹ tyder på att dessa förändringar resulterat i en sänkt rättslig kvalitet och att asylgrunder och asylsökandes sårbarheter inte kommit fram under asyلفörfarandet (Diskrimineringsombudsmannens utredning: Nya ansökningar är en viktig faktor för tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i asyلفörfarandet, 2024-04-24).

Svenska kyrkan bedömer att utredningens förslag riskerar att leda till att asylskäl i högre utsträckning än idag kommer fram först vid ett överklagande då den asylsökande har stöd av ett offentligt biträde under hela överklagandeförfarandet. Det kan innebära fler muntliga förhandlingar och att ett ökat antal beslut ändras hos migrationsdomstolarna samt att fler ärenden återförvisas till Migrationsverket för fortsatt utredning. Detta innebär att tyngdpunkten i den svenska asyلفörfarandet förskjuts till andra instans. Därutöver riskerar myndigheternas bevisvärdering att försvåras om en asylsökandes asylberättelse förändras över tid till följd av bristande förtroende för myndigheterna eller okunskap om vad som kan utgöra ett asylskäl. Vidare kan efterföljande ansökningar (12 kap. 18-19 §§ utlänningslagen) få en ökad betydelse om asylskäl framkommer först efter asyلفörfarandet avslutats. Samtidigt föreslår utredningen

¹ Motsvarande ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

även att rätten till kostnadsfri rättslig rådgivning hos Migrationsverket och rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet ska uteslutas i fler situationer än idag. Det innebär bland annat att rätten till offentligt biträde när ny prövning beviljats tas bort.

Sammantaget anser Svenska kyrkan att utredningens förslag riskerar att medföra en längre tid av osäkerhet för individen, minskad rättssäkerhet och kan även innebära högre kostnader för staten.

Permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa grupper (8.5)

Svenska kyrkan *avstyrker* utredningens förslag som innebär att permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för flyktingar, alternativt skyddsbehövande, kvotflyktingar, varaktigt bosatta samt för de som beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och vid vissa verkställighetshinder samt för anhöriga till dessa uppräknade grupper.

Svenska kyrkan har tidigare framfört att tidsbegränsade uppehållstillstånd kan få negativa konsekvenser både för individ och samhälle (se exempelvis [Svenska kyrkans remissvar över SOU 2020:54](#)). En mycket hög andel, 97 procent, av ansökningarna om förlängning av uppehållstillstånd som prövades i sak mellan åren 2022-2024 har, enligt Migrationsverkets statistik, beviljats vilket visar på att skyddsbehovet/grund för uppehållstillstånd i regel kvarstår. När det gäller uppehållstillstånd som grundas på synnerligen ömmande omständigheter på grund av anpassning till Sverige så kan individens anpassning endast förväntas öka med tiden.

Sverige har relativt korta tidsbegränsade uppehållstillstånd. Detta innebär att de grupper för vilket permanenta uppehållstillstånd föreslås att utmönstras kommer att när det första tidsbegränsade uppehållstillståndet löpt ut behöva ansöka om förlängt uppehållstillstånd vartannat år eller varje år fram till att de uppfyller kraven för medborgarskap, vilka nu föreslås skärpas². En förlängningsprocess av uppehållstillstånd medför stora begränsningar för människors liv då de måste befinna sig i Sverige under processen, vilket kan påverka möjligheter att resa utomlands i arbete, för studier eller för att träffa vänner och släkt. Därutöver medför ett stort antal förlängningsprocesser även höga kostnader för staten.

Svenska kyrkans samlade erfarenhet av att möta människor som sökt skydd och deras anhöriga är att korta tidsbegränsade uppehållstillstånd skapar en känsla av otrygghet, hög stress och ångest inför framtiden. I vissa fall har människor med tidsbegränsade uppehållstillstånd även svårt att få sjukvård eller svårt att tillgodogöra sig den sjukvård som de får.

² I SOU 2025:1 så föreslås bland annat krav på längre hemvisttider. För de allra flesta vuxna utlänningar krävs en hemvist på sju till tio år. För barn under 15 år föreslås krav på hemvist på tre år till sju år och för barn över 15 år fem till sju år. För statslösa och nordiska medborgare gäller andra hemvisttider.

En osäker uppehållstillståndsstatus associeras med negativa hälsoeffekter och en mer stabil uppehållstillståndsstatus associeras generellt med god hälsa och förbättrat välmående, vilket är en förutsättning för att individen ska kunna planera inför framtiden, studera, arbeta och delta i samhällslivet. Tidsbegränsade uppehållstillstånd tycks på kort sikt bidra till etablering på arbetsmarknaden men det finns också stöd för att etableringen på arbetsmarknaden på längre sikt påverkas positivt av mer stabila uppehållstillstånd. Osäker uppehållstillståndsstatus kan leda till att individer inte investerar i utbildning eller i att etablera sociala kontakter och gör det ofta svårare att ta sig in på bostadsmarknaden (se bl.a. Jutvik, K. and Holmqvist, E. (2025) 'Precarious Residence? A study on the Impact of Restrictive Migration Policy on Migrants' Subjective Well-Being and Stress', Nordic Journal of Migration Research, 15(4), Svenska Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, Wikström, E., & Eriksson, M. (2024). Managing Refugees' Housing Risks Through Responsibilisation Practices. Social Inclusion, 12, Article 8448 och Delmi, Avhandlingsnytt 2021:5). Sammantaget finns det stöd för att integrationen påverkas av hur stabil och säker uppehållstillståndsstatusen är.

Särskilt stora konsekvenser ser Svenska kyrkan att förslaget om att utmönstra permanenta uppehållstillstånd kommer få för barn som kan komma att tillbringa större delen av barndomen med korta tidsbegränsade uppehållstillstånd. Detta kan få stor påverkan på barnens känsla av trygghet och stabilitet vilket är grundläggande för att de ska kunna tillgodogöra sig sina rättigheter enligt FN:s barnkonvention (exempelvis art. 6, 24, 28, 29 och 39).

Svenska kyrkan anser att utredningens förslag innebär en ökad tillfällighet för människor på flykt vilket inte är i linje med vad FN:s flyktingkommissariat och FN:s barnrättskommitté förordar; hållbara och långsiktiga lösningar för människor på flykt. Inför en ordning med enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd anser Svenska kyrkan därför att längden på uppehållstillstånden bör vara längre än idag. Längre tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle i viss mån kunna motverka de negativa effekter som utredningens förslag kan få för enskilda individer, för integrationen och för staten.

Överväganden om krav för förvärv av svenskt medborgarskap (9.3)

Utredningen föreslår att en parallell ordning ska införas i medborgarskapslagen som innebär att medborgarskap ska kunna beviljas för en individ som omfattas av utmönstringen av permanent uppehållstillstånd om denne har "välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd".

Svenska kyrkan menar att utredningens förslag innebär en onödigt komplicerad ordning som dessutom innebär en försämrad förutsebarhet för den enskilde individen. För det fall permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper utmönstras skulle en betydligt enklare ordning

vara att en individ med giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd kan förvärva medborgarskap om denne uppfyller hemvistkravet.

Konsekvenser (11)

I de delar av konsekvensanalysen som berör integration fokuserar utredningen främst på försörjning och etablering på arbetsmarknaden. Svenska kyrkan noterar även att utredningen inte funnit "något underlag som på ett tillförlitligt sätt visar att nyanländas etablering i det svenska samhället försämrats ytterligare som en följd av införandet av en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande m.fl.". Integration omfattar komplexa processer och har flera olika dimensioner. Vissa faktorer som påverkar integrationen är hänförliga till individen, vissa till det omgivande samhället och andra faktorer handlar om strukturer och regelverk. Svenska kyrkan anser att utredningen borde haft en bredare ansats för att belysa vilka konsekvenser som införandet av enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd för vissa grupper kan få för integrationen som helhet.

Utredningen konstaterar att förslagen innebär vissa generella försämringar för barns rättigheter. Svenska kyrkan anser att utredningens analys av vilka faktiska konsekvenser förslagen har för barn och deras rättigheter är bristfällig. Enligt artikel 41 i barnkonventionen, så som den har tolkats av FN:s barnrättskommitté, ska konventionsstater inte heller vidta åtgärder som leder till en försämring av barnets rättigheter.

Avslutningsvis vill Svenska kyrkan påtala att det är en brist att utredningen inte genomfört en analys av vilka konsekvenser förslagen kan få för civilsamhället. Utredningens förslag om att begränsa det offentliga biträdes roll i asylprocessen riskerar att leda till att fler asylsökande vänder sig till aktörer i det civila samhället för stöd.

Uppsala 16 juni 2025

Camilla Asp

Generalsekreterare

Karin Sarja

Avdelningschef