

Diarienummer: DO 2025/2528
Handling: 2025.27981

Justitiedepartementet
ju.remisssvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se

Yttrande över Skärpta och tydliga krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)

Diskrimineringsombudsmannens (DO:s) yttrande är avgränsat till de frågor som berör DO:s uppdrag.

Sammanfattning av DO:s synpunkter

- DO avstyrker starkt återinförandet av vandelkrav i utlänningslagen (UtlL 2005:716) i dess nuvarande utformning.
- DO avstyrker starkt därmed även lagförslag om att vägra, återkalla uppehållstillstånd och avvisa personer på grund av bristande vandel. DO ifrågasätter även om utredningens förslag är förenliga med regeringsformen och barnkonventionen.
- DO vill påtala att lagförslag om utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på vissa andra grunder kan medföra risk för diskriminering.
- DO vill även påtala att en utökad uppgiftsskyldighet riskerar att få missgynnande effekter.
- Slutligen, vill DO uppmärksamma att risker för diskriminering beaktas vid utveckling av automatiserade system för uppföljning av uppehållstillstånd.

Allmänna synpunkter

Sverige är en rättsstat där människor ska behandlas lika eller likvärdigt. Det betyder att handlingar som en enskild person utfört bör få likvärdiga konsekvenser oavsett kön, könsidentitet och uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Utredningens förslag innebär att vissa handlingar, som idag inte är straffbara eller kommer prövas i domstol, utförda av enskilda i Sverige, kommer att få särskilda konsekvenser baserat på en persons medborgerliga status och etniska tillhörighet.

DO instämmer i den del av betänkandet som bygger på att alla i Sverige ska följa svensk lag och bestämmelser från myndigheter. Detta utgör en självklar grund för ett samhälle som håller samman. Det faktum att det behöver vidtas åtgärder för att förbättra integrationen och upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner innebär emellertid inte att det saknas skäl att noggrant granska de föreslagna åtgärdernas förenlighet med individens grundläggande fri- och rättigheter där principen om icke-diskriminering utgör en central rättighet. DO:s yttrande är inriktat på frågan om den föreslagna bestämmelsen om vandel kan tillämpas på ett rättssäkert och proportionerligt sätt utan att öka risken för diskriminering i samhället.

Synpunkter på vissa förslag

Ett grundläggande krav på att vandel återinförs i utlänningslagen (5.5)

DO avstyrker starkt återinförandet av vandelkrav i UtL med den utformning som föreslås. Utredningen har gjort en ansträngning som syftar till att förtydliga begreppet vandel. DO:s bedömning är att det trots försöken till förtydligande finns ett för stort utrymme för subjektiva bedömningar, oklara gränsdragningar och kvarvarande frågor om vilka typer av handlingar som kan tänkas inbegripas i definitionen för vandel.

Den del i bestämmelsen som handlar om att följa gällande författningar samt verkställbara avgöranden och andra beslut från myndigheter och domstolar är tydlig, och omfattar var och en som lever i Sverige. DO ser däremot med oro på att det finns ett stort tolkningsutrymme vad gäller den del av bestämmelsen som handlar om att "leva på ett hederligt och skötsamt sätt" och skrivningar om att bristande vandel inbegriper "beteenden, handlingar eller misskötsamhet som samhället i övrigt motverkar". Även Europarådets oberoende övervakningsorgan Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) har i sin uppföljningsrapport om Sverige uttryckt stark oro kopplad till förslaget om vandel. ECRI uttrycker att det finns en brist på tydlighet i vad som skulle kunna utgöra bristande respekt för grundläggande värden i det svenska samhället¹.

Vandelsprövningen riskerar med denna typ av skrivningar att bli en normprövning snarare än en rättslig prövning. Utredningen betonar vikten av att prövningen ska kunna ske på ett rättssäkert och förutsägbart sätt utifrån objektivt konstaterbara fakta, och menar att man med hjälp av

¹ Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI), *Report on Sweden, sixth monitoring cycle* (2025).

vägledning från exempel som nämns i betänkandet bidrar till förutsägbarhet. I utredningen skrivs samtidigt behovet fram av att lagstiftningen som utgångspunkt bör vara ”flexibel i förhållande till vilka aspekter som är att anse som relevanta vid en vandelsprövning” samt framhåller att det ”dessutom är svårt att förutse vad som i framtidens samhälle kan bedömas vara ett klandervärt beteende”. Utredningen lämnar därmed till rättstillämparen att genom praxis, utan tillräcklig vägledning i författningskommentaren till bestämmelsen, avgöra utvecklingen av begreppetandel. Detta bidrar i sig till osäkerhet kring vad som ska gälla fram till att ny praxis utvecklats.

Ytterligare en försvårande omständighet är att begreppetandel i UtL inte har samma betydelse som begreppetandel i medborgarskapslagen. För den enskilde kommer det vara svårt att avgöra vad som är bristandeandel enligt medborgarskapslagen respektiveandel enligt UtL.

Statskontoret har i sin senaste granskning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen visat på redan existerande svårigheter att upprätthålla enhetlighet och rättssäkerhet i asylprövningen². En oklar rättslig grund somandel skulle sannolikt förvärra dessa brister i Migrationsverkets prövningar. Detta innebär ökad risk för att lika fall behandlas olika och inte minst att svåra gränsdragningar påverkas av rådande normer som kan missgynna vissa grupper och därmed ökad risk för diskriminering.

Förutsägbarhet är en avgörande byggsten i en rättsstat. Vikten av förutsägbarhet har betonats av Europadomstolen som uttalat att lagstiftning ska vara tydligt formulerad för att den enskilde ska kunna anpassa sitt beteende och förutse konsekvenserna av sitt handlande³. Sammantaget leder detta till DO:s bedömning att den inledande bestämmelsen förandel framstår som rättsosäker och kan leda till diskriminering. DO avstyrker därmed förslaget om att ett grundläggande krav på attandel återinförs i utlänningslagen.

Enbart straffbara yttranden bör beaktas som bristandeandel (5.6)

Utredningen gör bedömningen att yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden, som är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet redan är kriminaliserade och lägger därmed inte fram något nytt förslag på området.

² Statskontoret *Många små öar – Migrationsverkets styrning och uppföljning av den rättsliga kvaliteten i asylprocessen* (2024).

³ *Sunday Times v. United Kingdom*, no 6538/74, 26 April 1979, paragraph 49.

Av regeringens pressmeddelande⁴ framstår det dock som att nya förslag läggs fram vad gäller yttranden. Detta väcker frågor om hur utredningens bedömning ska tolkas. Oklarhet kring gränsdragningar kan bidra till ett självhämmande, en så kallad "chilling effect"⁵ som innebär att den enskilde drar sig från att uttrycka sig och utöva sina mänskliga rättigheter. För att undvika eventuella oklarheter anser DO att regeringen i den fortsatta beredningen bör tydliggöra att de förslag som läggs fram inte innebär några inskränkningar i yttrandefriheten.

Utökade möjligheter att vägra, återkalla uppehållstillstånd och avvisa personer på grund av bristande vandel (6.2, 7.3, 9.9)

Som en förlängning av att DO starkt avstyrker förslaget om att återinföra vandel i utlänningslagen avstyrker DO även starkt förslag som innebär att personers uppehållstillstånd kan vägras, återkallas och avvisas på grund av vandel. DO redogör nedan för några risker och möjliga konsekvenser med förslagen.

Ökad risk för diskriminering

Med direkt diskriminering avses att någon missgynnas genom att den försätts i ett sämre läge än en annan i en jämförbar situation. Avgörande är att en negativ effekt inträder. Enligt UtIL är en utlänning en person med utländskt medborgarskap. Ofta sammanfaller detta med att en person har annan etnisk tillhörighet än svensk. Att bestämmelsen om vandel som innefattar handlingar som idag inte är straffbara sannolikt endast kommer omfatta personer med annan etnisk tillhörighet än svensk innebär i praktiken en ordning som frångår principen om likabehandling och som ofrånkomligen riskerar att leda till direkt diskriminering.

Ett scenario som illustrerar risken för missgynnande med den föreslagna bestämmelsen är att två tjejer riskerar att behandlas olika. En 16-årig tjej, med annan etnisk tillhörighet än svensk, tidsbegränsat uppehållstillstånd, med NPF-diagnos har samröre med kriminella nätverk. Samröre med kriminella nätverk är ett av flera exempel som räknas upp på handlingar som kan utgöra bristande vandel. En annan 16-årig tjej, med NPF-diagnos som är svensk medborgare har också samröre med kriminella nätverk. Båda är personer som har en funktionsnedsättning som kan innebära sämre förmåga att planera i vardagen och utmaningar med sociala sammanhang, vilket kan leda till större risk att hamna i konflikter eller olämpliga

⁴ Justitiedepartementet, pressmeddelande (1 april 2025).

⁵ European Policy institute, *The concept on chilling effect. Its untapped potential to better protect democracy, the rule of law and fundamental rights in the EU* (2021).

kamratgäng⁶. Det kan vara så att ingen av tjejerna lever upp till vandelskravet, men det är bara en av tjejerna som omfattas av förslaget i utredningen. Den tjejen som har uppehållstillstånd och annan etnisk tillhörighet än svensk kan i förlängningen riskera att utvisas ur Sverige. I praktiken kan detta även innebära ett missgynnande då en avsevärt negativ effekt inträder beroende på personens status och etniska tillhörighet. Särskilda skäl såsom funktionsnedsättning kan inte med säkerhet åberopas på grund av att något sådant utrymme inte skrivs fram tydligt i bestämmelsen. Snarare görs skärpningar vad gäller möjligheter att beakta särskilda skäl. Utredningen framhåller att en proportionalitetsbedömning ska göras, även en bedömning av barnets bästa. Beslutet ligger hos en enskild handläggare att avgöra gränsdragningar utifrån en oklart formulerad bestämmelse, vilket ökar risken för missgynnande.

Det är särskilt problematiskt att förväntad bristandeandel ska omfattas av prövningen

DO avstyrker att både uppfattad och förväntad bristandeandel ska kunna leda till avslag vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd enligt UtlL. Det senare är särskilt problematiskt utifrån aspekter kring rättssäkerhet. Endast misstanke av beteenden och handlingar som inte är straffbara bör ses som ett för lågt ställt krav för avslag. DO föreslår att brott eller uppenbara misstankar om fortsatt brottslighet, i enlighet med nuvarande lagstiftning, fortsatt bör krävas som grund för avslag.

Diskriminerande etnisk profilering

Förslaget om skärpta krav på vandel riskerar att missgynna vissa grupper och kan anmärkas på ur diskrimineringssynpunkt. Rapporter visar att vissa etniska grupper oftare misstänks för brott eller utsätts för ingripanden baserat på stereotypa föreställningar snarare än faktiska handlingar⁷. Ett krav på vandel kan därför, i och med risken för diskriminerande etnisk profilering påverka redan utsatta gruppers möjlighet att behålla sitt uppehållstillstånd.

Förslagets förenlighet med regeringsformen och barnkonventionen

En stat har möjligheter att inrätta lagstiftning som särskilt omfattar migranter, men avvägningar om proportionalitet i relation till syftet är av yttersta vikt vid införande av särskild lagstiftning. Dessutom finns ett skydd

⁶ Myndigheten för delaktigt, *Brottsförebyggande arbete för barn och unga med funktionsnedsättning* (2025).

⁷ Brottsförebyggande rådet, *Polisens arbete med profilering och likabehandling* (2023:12) samt Civil Rights Defenders, *Slumpvis utvald* (2017).

mot diskriminerande föreskrifter i 2 kap 12 § RF som innebär att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Det är förvisso möjligt enligt 2 kap. 25 § 1 RF att genom lag göra skillnad mellan utländska och svenska medborgare i fråga om bland annat mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Skyddet mot sådana diskriminerande föreskrifter som avses i 2 kap. 12 § RF får dock inte begränsas. DO kan konstatera att utredningen inte gjort någon bedömning eller analys av förslagets förenlighet med grundlagens bestämmelser. Det är nödvändigt att en sådan prövning görs i den fortsatta beredningen om regeringen går vidare med utredningens förslag.

Utredningen gör bedömningen att fler barn kan få sina uppehållstillstånd återkallade och därmed bli utvisade ur landet. DO vill påtala att barn har särskilda rättigheter och ska skyddas från åtgärder som kan ha oproportionerliga negativa konsekvenser för deras framtid. Utredningen beskriver inte tydligt vilka åldersgränser som gäller, mer än att man hänvisar till att vandelskravet inte ska tillämpas på personer under 15 år enligt 5 kap 8 § andra stycket UtlL. I det fall barn omfattas av kravet på vandel riskerar detta att strida mot exempelvis artikel 40 i barnkonventionen om staters ansvar att främja lagar och förfaranden som är särskilt anpassade för barn. Risker att barn utvisas för handlingar och beteenden som inte är brott är särskilt oroande, och begränsar barns tillgång till lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet. DO konstaterar att barn mellan 15–18 år tenderar att få skydd på lägre nivå och alltmer kommit att betraktas som vuxna. Detta har även lyfts av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och FN:s kommitté för barnets rättigheter i deras gemensamma allmänna kommentar om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration. Kommittéerna påtalar att varje stat har ansvar att säkerställa ”that equal standards of protection are provided to every child”⁸. Detta ska omfatta barn som är över 15 år, oavsett migrationsstatus.

⁸ Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return.

Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på andra grunder (6.3, 6.4, 9.2, 9.5)

DO vill påtala risk för diskriminering vid tillämpning av lagförslag om utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på vissa andra grunder.

Utredningen föreslår utvidgade tillämpningsområden för att vägra ett uppehållstillstånd. Utredningen föreslår att "om oriktiga uppgifter medvetet har lämnats eller omständigheter medvetet förtigits, som är av betydelse för att få uppehållstillståndet, *ska* uppehållstillstånd vägras". I författningskommentaren skrivs det fram att bestämmelsen inte är begränsad till sådana uppgifter som personen i fråga själv lämnat eller förtigit utan omfattar även uppgifter som till exempel en hyresvärd eller arbetsgivare lämnar. Det innebär att denna typ av bestämmelse kan medföra att en enskild också kan riskera att utnyttjas av till exempel en arbetsgivare. Bestämmelsen ställer höga krav på den enskilde om bevisföring, vilket kan vara särskilt svårt för personer i utsatta situationer. Det är viktigt att ta i beaktande att personer med funktionsnedsättning, äldre, barn, kvinnor eller personer med svenska som andraspråk kan behöva särskilt stöd och tid för att förklara sin sak. Likaså behöver ansvarig tjänstepersons utrymme att beakta särskilda skäl och säkerställa att det finns underlag och uttalanden som möjliggör förståelse för den enskildes handlingar och beteenden, inte minst utifrån att den enskilde kan ha befunnit sig i en beroendeställning. I och med att utredningen även lägger fram förslag som begränsar möjligheten till skydd mot att vägras ett uppehållstillstånd och mot återkallelse av uppehållstillstånd finns det en risk att exempelvis personer med funktionsnedsättning, äldre, kvinnor och barn särskilt riskerar att missgynnas. DO menar också att den föreslagna övergången från "levnadsomständigheter" till "etablering" riskerar att negativt påverka exempelvis personer med funktionsnedsättning, kvinnor och äldre ⁹. DO vill understryka vikten av att förtydliga skrivningar om möjligheter att beakta särskilda skäl. Detta kan bidra till en ventil där exempelvis livsvillkoren för personer med funktionsnedsättning, kvinnor, äldre och barn kan vägas in i bedömningen.

Utökad uppgiftsskyldighet (10)

DO instämmer i utredningens bedömning att Migrationsverket och andra berörda myndigheter ska ha tillgång till nödvändiga underlag för att kunna göra samlade bedömningar och fatta rättssäkra beslut där den enskildes

⁹Arbetsförmedlingen, *Statistik och analysuppdrag* (2024). Myndigheten för delaktighet, *Personer med funktionsnedsättning i asyl- och etableringsprocessen* (2017).

rättigheter och skyldigheter beaktas. Ytterligare uppgiftsskyldigheter kan dock skapa en osäkerhet för den enskilda kring hur ens personuppgifter hanteras (se tidigare resonemang från DO i remissyttrandet över förslaget i SOU 2024:80¹⁰). Utökade uppgiftsskyldigheter kan få andra effekter än de som avses i utredningen. En sådan missgynnande effekt är att en person inte utnyttjar eller får tillgång till en viss rättighet på grund av att den enskilde inte vill riskera att myndigheten i fråga lämnar uppgifter till de verkställande myndigheterna. Detta kan påverka tilliten i samhället och innebära hinder för lika rättigheter och möjligheter för personer med uppehållstillstånd.

Effektivare uppföljning av uppehållstillstånd (11.3.2)

DO instämmer med utredningen att det är viktigt med effektiva system och stöd för beslut. Utredningen gör bedömningen att användning av beslutstöd och automatiserade system medför både integritetsrisker och risker för diskriminering. DO:s rapport AI och risker för diskriminering i arbetslivet¹¹ visar att användare riskerar att bland annat bli mindre noggranna när de använder sig av teknikerna genom att acceptera utfallet av systemen som något objektivt och värderingsfritt. DO vill därför uppmärksamma att risker för diskriminering särskilt beaktas vid utveckling av nya system och stöd.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Lars Arrhenius efter föredragning av utredaren Madeleine Kaharascho Fridh. I den slutliga handläggningen har också stabschefen Samuel Engblom, enhetschefen Cecilia Narby, experten Tarik Qureshi och utredaren Malpuri Groth deltagit.

Lars Arrhenius

¹⁰ DO:s yttrande 2024/7468.

¹¹ Diskrimineringsombudsmannens rapport 2023:6. Se även DO:s yttrande med dnr 2025/1686 över förslagen i SOU 2025:12.