

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat utredningens förslag med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. ISF begränsar därför sina synpunkter till de delar av betänkandet som berör socialförsäkringsområdet.

Sammanfattning

ISF tar inte ställning till förslaget att *det ska återinföras ett grundläggande vandelskrav för att en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige* (avsnitt 5.5). Men vi ser vissa risker kopplade till socialförsäkringen som vi vill uppmärksamma och som vi därför kommenterar i det följande.

ISF tillstyrker utredningens förslag i avsnitt 10.8 och hänvisar delvis till vårt remissvar angående betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63).

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen.

5.5 Ett grundläggande krav på vandel återinförs i utlänningslagen

ISF tar inte ställning till förslaget att *det ska återinföras ett grundläggande vandelskrav för att en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige*. Begreppet vandel ska i utlänningslagen definieras som ett krav på att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige tillämplbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter.

Men vi har några medskick som vi vill uppmärksamma inför den fortsatta beredningen av förslaget.

Det behöver säkerställas att komplexiteten i socialförsäkringens regelverk beaktas

Utredningen själv konstaterar att det inte är helt enkelt att fastslå vad som mer konkret ska utgöra ett sådant handlande som anses vara en "bristande respekt för de grundläggande värderingar som utgör det svenska statsskickets grunder" (s. 298). ISF anser att bristande regelefterlevnad i form av exempelvis bidragsfusk och missbruk av välfärdssystemet kan komma att beaktas vid en vandelsprövning förefaller inte i sig som kontroversiellt. Men utredningen skriver att det inte är aktuellt att i detalj reglera vad som kan anses utgöra bristande vandels, och att det ska göras en bedömning från fall till fall, samt att även "ohederligt eller misskötsamt leverne som inte nödvändigtvis också innefattar en bristande regelefterlevnad men som motverkas av samhället" (s. 300) omfattas av vandelsbegreppet. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv ser vi detta som något bekymmersamt. Även det faktum att utredningen föreslår att skulder i sig kan utgöra bristande vandels har stor betydelse i förhållande till socialförsäkringens regelverk. Skulder på grund av felaktigt utbetalda socialförsäkringsförmåner är relativt vanliga och kan vara problematiska att lägga till grund för vandelsprövning. Det gäller särskilt i fall då skulden uppkommit utan att den enskilda medvetet orsakat den felaktiga utbetalningen, som till exempel i de fall strikt återbetalningsskyldighet tillämpas.

Bristande regelefterlevnad inom socialförsäkringens i form av exempelvis bidragsfusk och missbruk av välfärdssystemet är inte alltid enkelt att bedöma eller avgränsa. För att ett vandelskrav som det nu föreslagna där regelefterlevnad inom socialförsäkringens ingår ska anses vara lämpligt, bör det bygga på förutsättningen att det för den enskilde är relativt lätt att göra rätt vid ansökan om de bidrag och förmåner som det rör sig om. Men ISF har publicerat ett antal rapporter som pekar på att så inte är fallet inom flera förmåner. Här följer några exempel på områden där vi ser att det är svårt att förutse vilka effekter som ett vandelskrav kan få, eftersom det inte är helt tydligt hur beslut om socialförsäkringsförmåner kommer att bedömas inom ramen för det föreslagna vandelskravet.

ISF har i rapporten *Efterkontroller inom bostadstillägg* (ISF 2024:14) konstaterat att bostadstilläggets regelverk är komplext och kan vara svårt att förstå för de som ansöker om förmånen, och att drygt 80 procent av alla ärenden inom bostadstillägg uppskattas innehålla fel. Mycket tyder på att det är vanligare med oavsiktliga än avsiktliga fel. Pensionsmyndighetens handläggningstider har också varit långa, vilket bidragit till att felutbetalningar kan pågå under lång tid och leda till stora återkrav riktade mot enskilda (s. 10–12).

Av rapporten *Försäkringskassans återbetalningsverksamhet* (ISF 2024:2) framgår att myndigheten sedan en lagändring 2022 om snabbare och enklare verkställighet av myndighetsbeslut har ett striktare förhållningssätt till återbetalning. Lagändringen har också inneburit att Försäkringskassan

kan överlämna fordringar till Kronofogdemyndigheten direkt, utan att först begära betalning via inkasso eller ansökan om betalningsföreläggande. ISF menar i rapporten att lagändringen innebär att enskilda i högre omfattning än tidigare riskerar att nås av indrivningskrav, med risk för bland annat betalningsanmärkningar. Effekterna av denna lagändring har ännu inte analyserats. En sådan analys hade varit värdefull som underlag för ytterligare utredning av hur många personer som skulle kunna bedömas ha bristande vandel till följd av skulder vid en eventuell prövning av frågan om uppehållstillstånd.

ISF har vidare i rapporten *Sjuk och (o)likabehandlad?* (ISF 2024:10) uppmärksammat att det finns tecken på att individer behandlas olika utifrån ursprung, kön och ålder i olika situationer i Försäkringskassans handläggning av sjukpenning, och konstaterat att Försäkringskassan behöver fortsätta sitt arbete med att skapa likabehandling. Vi har inte granskat om det förekommer tecken på olikabehandling i handläggningen av återkravsärenden. Oavsett om det nu föreslagna vandelskravet införs eller inte är det viktigt att likabehandling säkerställs, men det blir av än större betydelse om konsekvenserna för enskilda inte begränsas till det återkrav som är föremål för bedömning.

Om beslutade återkrav och fordringar med koppling till felaktigt utbetalda socialförsäkringsförmåner som överlämnats till Kronofogdemyndigheten ska läggas till grund för en vandelsprövning som kan få mycket stora konsekvenser för enskilda, i form av vägrat eller återkallat uppehållstillstånd, behöver alltså komplexiteten i socialförsäkringens regelverk beaktas. De myndigheter som fattar beslut om förmåner och ersättningar behöver också vara mycket noggranna och tydliga i sina bedömningar av om en person har orsakat en felaktig utbetalning medvetet eller av oaktsamhet, givet att konsekvenserna av deras bedömning i förlängningen kan läggas till grund för Migrationsverkets bedömning att den enskilda personen nekas uppehållstillstånd eller får sitt uppehållstillstånd återkallat. Migrationsverket och migrationsdomstolarna kan vid bedömningar i fråga om nekat eller återkallat uppehållstillstånd på grund av bristande vandel inte förutsätta att ett beslut om återkrav i sig innebär att den enskilde som beslutet rör har orsakat den felaktiga utbetalningen, eller att det ska ha skett avsiktligt. Givet hur olika förutsättningarna både att göra rätt och att bedöma orsakerna till felaktigheter är i olika socialförsäkringsförmåner är det viktigt att lagstiftaren beaktar dessa utmaningar inom socialförsäkringen i den fortsatta beredningen av förslaget.

Risk för en ökad mängd överklaganden

Utredningen beskriver att den bedömning av regelefterlevnad som är tänkt att ligga till grund för vandelsprövningen kommer att utgå från bland annat beslut om återkrav av socialförsäkringsförmåner, och att preciseringar av kraven ska ske genom praxisutveckling (s. 297 och s. 301). Beroende på hur praxis utvecklas är det tänkbart att fler beslut om återkrav av förmåner

och ersättningar från socialförsäkringen överklagas av enskilda, vilket skulle leda till en ökad belastning för förvaltningsdomstolarna. Med tanke på att det inom vissa förmåner är vanligt att det blir fel, är det möjligt att en sådan ökning kan bli stor.

Risk för att vissa personer inte använder socialförsäkringsförmåner de har rätt till

I sammanhanget är det också av betydelse att utredningen i avsnitt 9.5.2 föreslår att samtliga preklusionsregler bör utmönstras ur utlänningslagstiftningen. Det innebär att det kan bli aktuellt med återkallelse av ett uppehållstillstånd för en person som bott i Sverige väldigt länge. Vi ser en risk för att det kan medföra att personer som inte har svenskt medborgarskap, men som bor i landet och omfattas av socialförsäkringen, inte upplever tillit till socialförsäkringssystemet. En upplevd risk för ett vägrat eller återkallat uppehållstillstånd kan medföra att enskilda avstår från att ansöka om förmåner eller ersättningar som de är berättigade till, för att undvika att hamna i en situation där de riskerar att få ett beslut om återkrav. Det skulle innebära att socialförsäkringen inte fungerar som avsett, och medföra en förmodad oavsiktlig bristande jämlikhet i praktiken.

10.8 En generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för vissa aktörer

ISF tillstyrker förslaget att *en generell uppgiftsskyldighet ska införas i förhållande till Migrationsverket för de aktörer som anges i den nya regleringen. En sådan aktör ska på begäran lämna ut en uppgift till Migrationsverket, om den behövs för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.*

Utredningen har i avsnitt 10.6.1 gjort bedömningen att en ny sekretessbrytande bestämmelsen som tidigare föreslagits i betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter* (SOU 2024:63) möjliggör ett effektivt informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter och att den utredningens förslag och bedömningar tillgodoser Migrationsverkets behov av relevant information här. Men utredningen konstaterar samtidigt att den inte med säkerhet kan utgå från att Migrationsverkets behov av ökad tillgång till relevant information på ett mer effektivt sätt kommer att lösas genom det förslaget eftersom det enbart var ett förslag. För att svara mot sitt uppdrag har därför utredningen lagt förslaget ovan, som också är det förslag som vi tillstyrker.

Vi noterar här att utredningens bedömning som hänvisar till det tidigare förslaget i SOU 2024:63 bland annat grundas på att det anges att sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte ska hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det *behövs för att handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet*. Men i

den fortsatta beredningen av detta tidigare förslag har regeringen gjort bedömningen att det i lagtexten inte särskilt bör anges att uppgifter kan lämnas ut om det behövs för att handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet (prop. 2024/25:180, *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse*, s. 36 f.). I stället ska sekretessen kunna brytas om det behövs för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler, villkor i beslut eller avtal. ISF noterar att det utifrån denna nya utformning av föreslagen sekretessbrytande bestämmelse i prop. 2024/25:180, inte är givet att det kommer att tillgodose det behov av information som denna utredning beskriver att Migrationsverket har med anledning av sina förslag.

Därmed återstår denna utrednings alternativa förslag där vi vill göra följande medskick. I vårt remissvar angående betänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63) har vi framhållit att det behövs en medvetenhet om att det finns risker med förslaget som kan påverka enskildas agerande. Det förslag som presenteras i nu aktuellt betänkande är förenat med samma typ av risker. För att i möjligaste mån motverka enskildas brist på tillit till samhället och myndigheter anser vi att det är oerhört viktigt att regeringen i förarbetena tydliggör vikten av att myndigheterna säkerställer att de gör noggranna intresseavvägningar, att myndigheterna följer upp dem och vid behov också omvärderar sina bedömningar. Detta är särskilt viktigt då förslaget möjliggör rutinmässiga utlämnanden där intresseavvägningen kan ske på förhand. Den intresseavvägning som görs av myndigheter behöver, som vi ser det, löpande ses över. Omständigheterna kan ändras, till exempel kan det visa sig att uppgifter får en spridning som är olämplig och som inledningsvis inte bedömdes kunna ske. Det kan innebära att skälen för utlämnade inte längre bedöms väga tyngre framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Detta yttrande har beslutats av den vikarierande generaldirektören Dan Ljungberg. Utredaren Annika Augot har varit föredragande. I beredningen har också chefsjuristen Madelene Bougas Lööf deltagit. Vid den slutliga handläggningen har enhetscheferna Elin Sundberg, Måns Nerman, Sofie Cedstrand och den tillförordnade enhetschefen Maria Gustavson deltagit.

Dan Ljungberg

Annika Augot