



Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

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

Ju2025/00812

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) har blivit anmodad att lämna ett yttrande över betänkandet **Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33)**. Institutets uppgift är att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

- Institutet **avstyrker** förslaget om att det ska införas ett vandelkrav i utlänningslagen (2005:716) så som det definieras i utredningen. Förslaget innebär att beteenden som inte nödvändigtvis är kriminaliserade eller fastställda av domstol, men som bedöms "tangeras" brottslighet eller annan otillåten verksamhet, ska kunna ligga till grund för ingripande. Detta strider mot grundläggande rättsstatliga principer, såsom legalitet (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen) och förutsebarhet samt riskerar att leda till godtycklig rättstillämpning.
- Ett vandelskrav i den föreslagna utformningen kommer att innebära ett stort utrymme för subjektiva bedömningar baserade på livsstil, umgänge eller moraluppfattningar snarare än på objektiva, rättssäkra grunder. Den aktuella ordningen säkerställer redan idag att brottslighet och säkerhetshot kan beaktas genom gällande regler om avvisning och utvisning. Institutet anser att ett införande av förslaget vandelsbegrepp

strider mot objektivitetsprincipen (1 kap. 9 § regeringsformen) och kraven på rättssäkerhet i förvaltningsrätten.

- Institutet **avstyrker** förslaget om generell uppgiftsskyldighet till Migrationsverket för vissa angivna myndigheter. Förslaget är oförenligt med rättigheter som rör den personliga integriteten och rätten till privat- och familjeliv som bland annat regleras i Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning. Utredningen har inte visat att förslaget är nödvändigt eller proportionerligt.
- Institutet **saknar** en grundlig sammanhållen konsekvensanalys av de olika förslagens förenlighet med Sveriges folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Det är därmed svårt att få en överblick över de sammanlagda konsekvenserna framför allt utifrån funktionsrättskonventionen och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).
- För det fall lagstiftaren ändå väljer att införa ett vandelskrav i utlänningslagen, vill institutet framföra att **barn under 18 år** bör undantas från tillämpning av vandelskravet. Idag finns en åldersgräns på 15 år vad gäller framåtsyftande vandelsbedömningar vid ansökan om permanent uppehållstillstånd (5 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen). Institutet rekommenderar att denna åldersgräns höjs till 18 år eftersom varje människa under 18 års ålder är ett barn enligt artikel 1 i barnkonventionen som sedan 2020 gäller som lag i Sverige.

Övergripande synpunkter

Vi har tidigare uttryckt oss kritiska till kommittédirektiv där utredaren åläggs att oavsett resultatet av analyserna lämna specifika förslag. Vi har belyst att utredningarna begränsas i sina överväganden och förslag om det redan i direktiven anges vad utredningarna ska utmynna i. Det medför en risk för att konsekvenserna för mänskliga rättigheterna inte beaktas i utformningen av lagförslag och åtgärder. Samma gäller för denna utredning.

Vidare vill vi poängtera att det pågår många utredningar parallellt inom migrationsområdet och därför kan det väntas mycket stora förändringar i utlänningslagstiftningen både nationellt och genom EU:s migrations- och asylpakt. Det är därför angeläget att förslagen samordnas med övriga utredningar på området. Institutet påpekar att de flertalet skärpningar som föreslås vad gäller att återkalla och neka uppehållstillstånd samt avvisa utlänningar sammantaget och i kombination med andra utredningar, lagförslag och genomförda lagändringar riskerar att innebära kränkningar av den enskildes rättigheter. Vissa rättigheter kan inskränkas, men endast om de har stöd i lag, uppfyller ett legitimt syfte och är nödvändiga och proportionerliga.

Regeringsformen (RF) uttrycker ett grundläggande krav på likabehandling, där offentlig makt ska utövas med respekt för allas lika värde samt den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 § RF). Diskriminering på grund av exempelvis etnisk tillhörighet, kön eller funktionsnedsättning är förbjuden varför inskränkningar i rättigheter inte heller får begränsa det skydd mot diskriminering som anges i 2 kap. 12 § RF. Detta innebär att särskild lagstiftning som riktar sig mot migranter måste säkerställa att ingen missgynnas på grund av etniskt ursprung, hudfärg, sexuell läggning eller liknande omständigheter.

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller enligt artikel 1 alla som befinner sig inom statens jurisdiktion. Enligt konventionen får vissa fri- och rättigheter inskränkas, exempelvis rätten till familjeliv i artikel 8 och yttrande- och mötesfrihet i artikel 10 respektive 11. Dock får det endast ske genom lag och om det är proportionerligt i förhållande till det syfte som eftersträvas¹. Detta innebär att varje inskränkning måste vara nödvändig och inte gå längre än vad som krävs för att uppnå syftet. I de fall där kriterier som vandel tillämpas, finns en risk att det blir oproportionerligt, särskilt om det inte handlar om brottslighet eller annan tydlig regelöverträdelse. Det finns även en uppenbar risk för att individer drabbas negativt på grund av missförstånd, kulturella skillnader eller social utsatthet, vilket skulle kunna strida mot proportionalitetsprincipen.

¹ Se artiklarna 8.2, 10.2 och 11.2 i Europakonventionen.

Utredningen menar att de syftar till att dels utöka vilka omständigheter som kan beaktas vid en bedömning av bristande vandel, dels skapa ett samlat vandelskrav i utlänningslagen. Genom att placera ett så avgörande begrepp som vandel i en självständig portalparagraf öppnas möjligheten att lagens innebörd kan förändras över tid – allteftersom tillämpningen utvecklas, utan att de formella lagtexterna behöver skärpas. Detta skapar utrymme för godtyckliga bedömningar. Det säkerställs därmed inte att beslut baseras på tydliga, begränsade kriterier utan på en tolkning av vad som uppfattas som "skötsam" utifrån ett brett tolkningsutrymme. Om samma vandelsbegrepp används i flera olika sammanhang, exempelvis vid återkallelse av uppehållstillstånd respektive avvisning där konsekvenserna för den enskildes rättigheter blir olika, finns vidare risken att en proportionalitetsbedömning inte blir korrekt i respektive situation.

Institutet invänder inte mot enhetliga begrepp i utlänningslagen, men den föreslagna utformningen – en vagt formulerad portalparagraf med bred tolkningsmöjlighet och generella kriterier – riskerar att undergräva rättssäkerheten och skapar osäkerheter för hur detta begrepp kommer kunna användas i framtiden.

Utredningen tar ett medvetet beslut att inte ange specifika kriterier för vad som utgör bristande vandel på grund av att det inte går att förutse samhällsutvecklingen. Begreppet möjliggör ingripanden mot individer på grund av "bristande hederlighet" eller "oskötsamhet" – begrepp som inte är rättsligt definierade och som kan vila på sociala eller kulturella normer snarare än objektiva kriterier. Ett sådant ingripande – särskilt när det leder till att en person inte längre får vistas i Sverige – innebär ett mycket långtgående rättsingrepp. Det måste därför kunna förutses av den enskilde.

Eftersom vandelsbedömningen riktar sig uteslutande mot utlänningar, och då det finns en risk att ospecificerade normbeteenden (som till exempel tiggeri eller missbruk) bedöms olika beroende på etnisk, kulturell eller social bakgrund kan det finnas en risk för godtyckliga bedömningar. Det kan särskilt drabba personer med begränsad språklig eller kognitiv förmåga, eller personer från minoritetsgrupper vars beteenden inte överensstämmer med majoritetsnormer.

Det kan ifrågasättas om det är förenligt med regeringsformens krav på saklighet, opartiskhet och icke-diskriminering.

Att som rättsföljd – i form av avvisning eller vägran/återkallelse av uppehållstillstånd – knyta rättsverkningar till omständigheter som varken är förbjudna eller straffsanktionerade aktualiserar frågan om rättssäker tillämpning. Om begreppet inte definieras på ett tillräckligt precist sätt, strider det mot legalitetsprincipen, då enskilda inte ges möjlighet att i förväg förutse vilka handlingar eller beteenden som kan medföra negativa rättsföljder.

Synpunkter på särskilda förslag

Ett grundläggande krav påandel återinförs i utlänningslagen

Vandelsutredningen föreslår en utökning av möjligheten att återkalla eller vägra uppehållstillstånd samt avvisa personer. I detta sammanhang föreslås även att begreppet “andel” ska ges en bredare innebörd i utlänningslagens mening och omfatta att ”en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt”. Det innebär att även sådana omständigheter som inte är straffbara även självständigt ska kunna beaktas i en bedömning av bristande andel, med syftet att återkalla eller neka ett uppehållstillstånd.

Utredningen konstaterar själv att det är svårt att på förhand avgöra vad som i det enskilda fallet kan anses utgöra bristande andel, samt att det är svårt att förutse vilka beteenden som i framtiden kommer att anses vara klandervärda.

Utredningen anför vidare att det rör sig om ett vitt och mångfacetterat begrepp som kan omfatta en rad olika typer av omständigheter.

Institutet **avstyrker** införandet av andel i utlänningslagen så som utredningen föreslår. Utredningen har medvetet valt att inte ange specifika kriterier för vad som ska anses utgöra bristande andel, med hänvisning till att framtida samhällsutveckling inte går att förutse. I betänkandet klargörs att begreppet avser brottslighet men även annan bristande regelefterlevnad som inte är straffsanktionerad. Så som andel definierats riskerar det därför att träffa även

andra förhållanden än de som närmare behandlas i utredningen – exempelvis handlingar eller levnadssätt som inte är förbjudna i lag eller annars rättsstridiga. Det skulle därmed kunna omfatta företeelser såsom tiggeri eller prostitution.

Vi ser påtagliga risker för en godtycklig tillämpning om det aktuella vandelsbegreppet införs som rättslig grund i utlänningslagen, särskilt eftersom det inte klart anges vilka omständigheter som omfattas av begreppet. Att öppna upp för bedömningar grundade på allmänt klandervärda beteenden utan rättsligt förbud strider mot rättssäkerhetsprincipen och skapar osäkerhet för den enskilde.

Som exempel på vad som kan anses utgöra bristande vandel nämner utredningen att en utlänning kan ha påförts avgifter eller ålagts viten för att inte ha följt ett myndighetsbeslut.² Det bör särskilt understrykas att den grupp som träffas av regleringen utgörs av personer med annan etnisk bakgrund, och däribland personer med funktionsnedsättning. Det är därmed fråga om en särskilt utsatt grupp, som inte alltid behärskar språket eller har kognitiv eller praktisk förmåga att förstå myndighetsspråk och beslut. Att sådana påföljder av mer administrativ karaktär skulle ligga till grund för ett så långtgående rättsingrepp som återkallelse av uppehållstillstånd är oproportionerligt. Det riskerar också att stå i strid med rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen, särskilt när en person etablerat ett liv i Sverige och påverkas i sina möjligheter till familje- och privatliv genom osäkra rättsliga bedömningar.

Ett annat exempel som anges i utredningen som grund för att bedöma bristande vandel är att den enskilde uppvisar ett farligt eller grovt störande beteende till följd av missbruk, alternativt har samröre med kriminella aktörer.³ Det framgår dock inte tydligt vilken typ av samröre med kriminella som avses, och någon närmare definition av begreppet "kriminellt nätverk" lämnas inte. Vi kan inte se annat än att denna brist på rättssäker precision kommer att leda till godtyckliga bedömningar.

² SOU 2025:33, s. 301.

³ SOU 2025:33, s. 303-305.

Vad gäller missbruk anger utredningen att sociala insatser i första hand bör motsvara de som erbjuds svenska medborgare, och att bristande vandel först kan anses föreligga när utlänningen exempelvis undandrar sig sådan behandling eller uttryckligen avvisar insatser. Utredningen menar vidare att en sådan ordning minskar risken för att utlänningar undviker att söka vård.

Institutet delar inte denna bedömning. Tvärtom anser institutet att det föreligger en betydande risk för att förtroendet för vårdssystemet undergrävs om ett missbruk, som i sig är att betrakta som en medicinsk diagnos enligt vedertagen klassifikation (till exempel ICD-10 eller DSM-5), kan läggas till grund för att ifrågasätta vandel. Detta kan i praktiken leda till att personer med behov av vård eller sociala insatser avstår från att söka hjälp av rädsla för negativa migrationsrättsliga konsekvenser.

En sådan ordning kan enligt vår mening strida mot grundläggande rättsprinciper och mot Sveriges internationella åtaganden inom området mänskliga rättigheter, däribland rätten till bästa uppnåeliga hälsa enligt artikel 12 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen). Även artikel 8 i Europakonventionen om rätt till privat- och familjeliv kan aktualiseras om individer genom praxis eller lagstiftning avhålls från att få tillgång till adekvat vård. Det är således av yttersta vikt att missbruk behandlas som en hälsofråga och inte beaktas vid en bedömning om bristande vandel.

Utredningen föreslår vidare att det utökade vandelsbegreppet även ska gälla vid ansökan om permanent uppehållstillstånd. Redan idag ska man i en samlad bedömning beakta förväntat levnadssätt på så sätt att det inte ska råda tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas, men i praxis fokuserar detta främst på brottslighet. Utredningen menar att syftet med att föra in vandelsbegreppet även i denna bestämmelse är att fler brister i en utlännings levnadsätt än brottslighet ska beaktas och att man önskar att sådana omständigheter ska få en mer framskjuten betydelse i vandelsprövningen. Som redogjorts för ovan ser vi flera påtagliga risker för godtycklighet och en rättsosäker utveckling av det föreslagna vandelsbegreppet i sig. Utredningen redogör endast för att fler omständigheter ska kunna beaktas i vandelsprövningen, men inte hur en sådan framåtsyftande bedömning som blir

aktuell här skulle se ut när fler typer av “misskötsamhet” ska bedömas och vägas in.

Utredningen hänvisar till att det bör vara genom praxisutveckling som det föreslagna begreppet vandel ska etableras. Vi anser inte att det finns tillräckligt med vägledning för att domstolarna ska kunna ha en enhetlig och därmed förutsebar rättstillämpning. Det kommer dessutom ta lång tid innan sådan praxis utvecklas, vilket under tiden får allvarliga konsekvenser för enskilda.

Bristande vandel ska inte gälla barn under 18 år

Som ovan anförts avstyrker vi införandet av ett vandelskrav i utlänningslagen. Skulle lagstiftaren likväl finna skäl att genomföra det föreslagna regelverket, vill vi särskilt understryka vikten av att bestämmelserna utformas i enlighet med Sveriges folkrättsliga åtaganden enligt barnkonventionen, som sedan den 1 januari 2020 även utgör svensk lag.⁴

Enligt artikel 1 i barnkonventionen definieras ett barn som varje människa under 18 år. I svensk rätt gäller 18 år som generell myndighetsålder, varför denna definition utan undantag bör tillämpas vid tolkning och tillämpning av bestämmelser som berör barn, även inom ramen för utlänningslagen. Av artikel 3.1 i barnkonventionen framgår att vid alla åtgärder som rör barn – oavsett om de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ – ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Att frånga barnkonventionens definition av barn i en reglering med potentiellt långtgående konsekvenser för enskilda, såsom utredningen föreslår, riskerar att strida mot barnets bästa. I den gemensamma allmänna kommentaren till FN:s konvention för skydd av migrantarbeters och deras familjers rättigheter (migrantarbetarkonventionen) och barnkonventionen anges att barn mellan 15 och 18 år ofta "börjar betraktas som vuxna" på grund av deras migrationsstatus, vilket leder till att de får mindre skydd.⁵ Mot denna

⁴ SFS (2018:1197).

⁵ Joint General Comment No. 4 / CMWCRC 23 från 2017.

bakgrund anser vi att åldersgränsen för att en person ska anses som barn inom ramen för tillämpningen av ett eventuellt vandelskrav i utlänningslagen bör fastställas till 18 år.

Enbart straffbara yttranden bör beaktas som bristandeandel

Utredningen konstaterar att det är oklart vilka straffria yttranden som skulle kunna anses hota svenska demokratiska värden eller den offentliga förvaltningens legitimitet. Samtidigt slår den fast att det, med hänsyn till utlänningars grundläggande yttrandefrihet, enbart bör vara straffbara yttranden som beaktas i en vandelsprövning.⁶ På den punkten är dock utredningen otydlig då den samtidigt konstaterar att för det fall andra typer av yttranden bör beaktas inom ramen för en vandelsprövning enligt utlänningslagen, bör det i första hand vara fråga om sådana yttranden som också kan bedömas vara straffbara.

Värt att notera i sammanhanget är också att utredaren under presskonferensen för utredningen gjorde uttalanden som skapade osäkerhet kring vilka yttranden som skulle kunna beaktas i en bedömning av bristandeandel. Vi vill understryka att det är oroväckande att man inte i utredningen tydligt och utan tvekan stänger dörren för att straffria yttranden ska kunna beaktas i en bedömning om bristandeandel. I praktiken kan sådan otydlighet innebära att man inte skulle våga uttrycka sina åsikter av rädsla för konsekvenserna och för att det inte är förutsägbart vilka straffria yttranden som eventuellt skulle kunna bli en del av vandelsbedömningen. Om man inte tydligt klargör att endast straffbara yttranden kan beaktas så riskerar det att i praktiken att begränsa enskildas rättigheter genom att avskräcka eller ha en avkylande effekt på yttrandefriheten och deltagande i sammankomster i allmänhet.⁷

⁶ SOU 2025:33, s. 311.

⁷ FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, General Comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (artikel 21), CCPR/C/GC/37, 17 September 2020, para 36.

Institutet **avstyrker** att icke straffbara yttranden överhuvudtaget ska vara aktuella vid en vandelsprövning och påpekar att detta måste stå helt utan frågetecken för det fall att det utökade vandelsbegreppet införs.

Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd

Utredningen föreslår en rad andra författningsändringar för att öka möjligheterna att vägra och återkalla uppehållstillstånd. Bland dessa föreslår man att ta bort tidsgränser, ta bort möjligheten att beakta särskilda skäl och ändrar i flera fall från fakultativa till tvingande bestämmelser. Vi har i tidigare remissvar påpekat riskerna med att personer som av olika anledningar inte kan återvända till det land som anges i avlägsnandebeslutet, men inte heller får uppehållstillstånd med anledning av verkställighetshinder, hamnar i en långvarig limbosituation utan möjlighet att legalisera sin vistelse i Sverige.

Institutet vill särskilt lyfta situationen för statslösa som i större utsträckning riskerar att hamna eller bli kvar i en situation där deras avlägsnandebeslut inte kan verkställas, jämfört med andra grupper. Personer som inte kan legalisera sin vistelse i Sverige har begränsade möjligheter att få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda, så som rätten till bostad och rätten till tillräcklig levnadsstandard⁸, rätten till utbildning⁹, rätten till bästa möjliga hälsa¹⁰ och rätten till likhet inför lagen och lika skydd av lagen¹¹. I ljuset av flera andra förändringar på området är

⁸ Artikel 11 ESK-konventionen.

⁹ Se bland annat artikel 13 ESK-konventionen, artikel 28 och 29 barnkonventionen och artikel 26 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

¹⁰ Se bland annat artikel 12 ESK-konventionen, artikel 25. funktionsrättskonventionen, artikel 24 barnkonventionen och artikel 25 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

¹¹ Se bland annat art 7 i FN och artikel 5 i CERD.

det svåröverskådligt att bedöma vilka konsekvenser och verkan det kommer få. Detta särskilt då redan flera säkerhetsventiler försvunnit på området.¹²

Institutet vill därför generellt peka på vikten av att ha möjlighet att beakta särskilda skäl och vara noga med att författningsförslagen utformas på ett sätt som särskilt beaktar proportionalitetsprincipen och Sveriges internationella åtaganden. I nuvarande förslag anser vi att det finns risker för att detta inte respekteras.

Konsekvensanalyser

Vi anser att utredningen inte presenterar en tillräckligt grundlig analys av förslagets konsekvenser för de mänskliga rättigheterna. I förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar framgår att en sådan analys ska göras utifrån våra skyldigheter som medlemsstat i EU.¹³ Vi saknar en konsekvensbedömning utifrån rättigheterna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Visserligen finns det kortfattade konsekvensanalyser för de flesta av förslagen, i varierad grad, men mot bakgrund av förslagets komplexitet efterfrågar vi en sammanhållen analys.

Av förordningen framgår vidare att hänsyn bör tas till den vägledning som Ekonomistyrningsverket (ESV) ansvarar för enligt 15 § vid framtagandet av analysen (7 §). Av ESV:s vägledning framgår att Sveriges internationella åtaganden inom området mänskliga rättigheter behöver beaktas. Vi anser att utredningen inte presenterar en tillräckligt grundlig analys av förslagets konsekvenser för de mänskliga rättigheterna. Vidare saknar vi en analys utifrån funktionsrättskonventionen och anser att utredningens barnkonsekvensanalys är otillräcklig och ytlig. Bland annat har inte utredningen resonerat kring att införa en åldersgräns för vandelsbegreppet och inte heller gjort en analys av vad effekterna blir för barn mot bakgrund av att utredningen konstaterar att fler personer kommer tas i förvar och leva utan tillstånd i Sverige. Vi vill också framhålla att det pågår flera utredningar inom migrationsområdet vilket gör att

¹² Se våra synpunkter i bland annat vårt remissvar rörande Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud (SOU 2024:10).

¹³ Förordning (2004:183) om konsekvensutredningar 9 §.

det är svårt att få en överblick och betonar vikten av att det görs en genomgång av de sammanlagda konsekvenserna av dessa förslag.

Generell uppgiftsskyldighet

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** förslaget om generell uppgiftsskyldighet i sin helhet.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten aktualiserar rättigheter som rör den personliga integriteten och rätten till privat- och familjeliv. Dessa rättigheter återfinns bland annat i artikel 8 i Europakonventionen och artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning.¹⁴ Europakonventionen gäller, som tidigare nämnts, enligt artikel 1 alla som befinner sig inom statens jurisdiktion. EU:s dataskyddsförordning tillämpas enligt artikel 3 (2) på behandling av personuppgifter som avser registrerade som befinner sig i unionen. Utgångspunkten är alltså att rättigheterna inte är avhängiga medborgarskap.

Inskränkningar kan dock göras såsom föreskrivs i artikel 8.2 i Europakonventionen, om de är föreskrivna i lag, är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till allmän säkerhet, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott. Att en åtgärd måste vara nödvändig innebär att åtgärderna inte får vara mer ingripande än nödvändigt för att uppnå syftet, eftersom det kränker individens mänskliga rättigheter.

Förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter (uppgifter som ger upplysning om etniskt ursprung, religiös övertygelse, hälsa, eller sexuell läggning) gäller inte enligt artikel 9.2 (g) i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilket ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till

¹⁴ Rätten till privat- och familjeliv regleras även i artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 17 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 16 i barnkonventionen.

dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Institutet gör följande bedömning avseende förslagets nödvändighet och proportionalitet i förhållande till dess syfte:

En rutinmässig generell uppgiftsskyldighet, som ibland även ska automatiseras, får antas omfatta en stor mängd personuppgifter. Dessutom menar utredningen att den information som Migrationsverket behöver för vandelsprövningen kan variera och ändras över tid och att det inte är möjligt, eller ändamålsenligt, att i förväg närmare ange vilken typ av information som Migrationsverket ska kunna få tillgång till. Det innebär att en oöverskådlig mängd information kommer sammanställas och delas. Förslaget innebär också att det vid en intresseavvägning ska vara stark presumtion för att ett utlämnande ska ske. Intresseavvägningen som tjänstepersoner på de utlämnande myndigheterna ska göra förväntas bli svår eftersom de inte har insyn i vad Migrationsverket behöver för sin bedömning.

Enligt utredningen själv skulle uppgiftsskyldigheten kunna bidra till en ökad kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Flera av uppgifterna som omnämns vara av intresse för Migrationsverket är av integritetskänsliga natur. Exempelvis beslut eller dom om vård enligt LVM, som innehåller uppgifter om missbruk. Även beslut eller dom om vård enligt LVU kan innehålla uppgifter om hälsa. När det gäller uppgifter från Försäkringskassan inom ramen för ett ärende om assistansersättning kan sådana också innehålla uppgifter om tredjemans hälsa. Dessutom kan uppgifter om familjeförhållanden och bosättning avslöja en persons sexuella läggning.

Syftet med förslaget är att skapa en skärpt reglering med större möjligheter dels att avlägsna utlännningar ur landet på grund av brister i deras levnadssätt, dels att kunna återkalla uppehållstillstånd även av andra skäl. Utredningen har dock inte visat att en generell uppgiftsskyldighet är en effektiv åtgärd för att uppnå syftet. Denna åtgärd var snarare något som redan specificerades i direktivet till utredningen. I övrigt hänvisar utredningen till ett behov Migrationsverket ger uttryck för. Dessutom menar utredningen att det under kartläggningen framkommit att tjänstepersoner på andra myndigheter i många fall saknar kännedom om vilka uppgifter Migrationsverket behöver för sin handläggning av

ärenden. Detta ger anledning att ifrågasätta hur effektiv informationsdelningen kommer bli.

Enligt Riksrevisionen saknas det i nuläget ibland rutiner för att lämna uppgifter till Migrationsverket i enlighet med befintligt regelverk om uppgiftsskyldighet. Det ger anledning att ifrågasätta om det finns mindre ingripande åtgärder som kan vidtas för att uppnå syftet utan att på ett så omfattande sätt som förslaget innebär behöva ingripa i den enskildes personliga integritet.

I konsekvensanalysen nämner utredningen att fler beslut om nekande eller återkallelse av uppehållstillstånd sannolikt kommer innebära att fler människor än i dag undandrar sig verkställighet och i stället vistas illegalt i landet som så kallade ”papperslösa”.

Institutets uppfattning är sammantaget att förslaget inte innehåller tillräckliga avgränsningar och att det innebär att personuppgiftsbehandlingen blir för omfattande och leder till ett för stort intrång i den personliga integriteten och rätten till privat- och familjeliv i förhållande till det eftersträlvade syftet. Institutets bedömning är att utredningen inte visat att förslaget är nödvändigt eller står i proportion till syftet.

Institutet anser även att det finns en risk för att uppgiftsskyldigheten påverkar förtroendet för myndigheter negativt. Detta riskerar att leda till att personer inte vågar vända sig till domstol för att få sin sak prövad eller att personer med missbruksproblematik inte vågar söka vård, vilket påverkar tillgången till rätten till en rättvis rättegång¹⁵ och rätten till hälsa¹⁶.

Vidare pågår flera samtida utredningar och lagstiftningsarbeten som avser ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter. Kumulativa effekter av befintliga och kommande regler på området gör det svårt att överblicka konsekvenserna och bedöma nyttan och proportionaliteten av den uppgiftsskyldighet som övervägs.

¹⁵ 2 kap. 11 § RF, artikel 6 Europakonventionen och artikel 14 ICCPR.

¹⁶ Artikel 12 ESK-konventionen och artikel 24 barnkonventionen.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av juristerna Anna Rosenmüller Nordlander, Cecilia Sandqvist, Emma Olsson och Hanin Shakrah. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktören Charlotte Palmstierna och enhetschefen Eva Glückman deltagit.

Fredrik Malmberg