

BESLUT

Diarienummer V 2025/988

Datum 2025-06-12

Adressat

Justitiedepartementet

Rektor

Yttrande över betänkandet Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd, SOU 2025:33

Ert diarienummer: Ju2025/00812

Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, avger härmed följande yttrande. Universitetet har valt att dels yttra sig generellt som arbetsgivare och utbildningsanordnare, dels genom att bifoga de yttranden som inkommit från fakulteterna i sin helhet.

Sammanfattning

Lunds universitet har i flera av de utredningar som berör utlänningslagen och utlänningsförordningen framfört att nuvarande regelverk inte har genomgått någon övergripande utvärdering sedan dess tillkomst, utan har ändrats efter hand utifrån olika avgränsade regeringsuppdrag. Detta har resulterat i en svårtillgänglig lagstiftning som riskerar medföra att Sverige inte ses som ett attraktivt land för laglig migration. På senare tid har det dessutom genomförts många och stora utredningar för en förändrad migrationspolitik vilket har medfört att det är svårt att överblicka konsekvenserna av varje utredning för sig, när tidigare eller samtida utredningar inte – eller ganska nyligen – har trätt i kraft. Behovet av att återinföra begreppet vandel och skärpta krav på uppehållstillstånd går svårigen att bedöma innan förslagen i exempelvis utredningen av ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (SOU 2025:54) trätt i kraft och börjat tillämpas. Huruvida förslagen i förhandenvarande utredning kommer att medföra att universitetet kommer att förlora viktiga medarbetare

med kort varsel, om det kommer att bli svårare att rekrytera talanger på grund av att det införs strängare regler eller om de ökade riskerna att anställda kan komma att förlora sitt uppehållstillstånd kommer att påverka arbetsmiljön negativt, är svårt att bedöma innan övriga förändringar i migrationslagstiftningen trätt i kraft och börjat tillämpas.

En bra och hållbar migrationspolitik är så viktig för det svenska samhället att den förtjänar en grundlig analys. Lunds universitet föreslår regeringen att gemensamt bereda de olika utredningsuppdragen inom migration innan beslut fattas. Detta för att inte riskera otydlighet och att den kompetens som Sverige välkomnar hellre väljer ett land som har en mer öppen hållning gentemot migranter. Detta riskerar annars att försvåra för Sveriges kompetensförsörjning.

Oaktat det ovan sagda vill Lunds universitet, utifrån ett arbetsgivar- och lärosätesperspektiv, särskilt föra fram följande i enlighet med betänkandets disposition och kapitelindelning.

5.5.5 Vandelsbegreppets innebörd

Lunds universitet avstyrker förslaget om att införa vandel som grund för att neka eller dra in uppehållstillstånd, så som det är utformat i utredningen, utan att närmare utreda innebörden av begreppet. Trots utredningens försök till konkretion bedömer Lunds universitet att vandelsbegreppets innebörd förblir vag, vilket öppnar för godtycke och rättsosäkerhet. Utredningen anger självt att det är viktigt att ”lagstiftningen får vara flexibel i förhållande till vilka aspekter som är att anse som relevanta vid en vandelsprövning” (sid. 299). Risken med vaghet i detta sammanhang blir dock svår att acceptera sett till konsekvenserna det kan få för individen, då det får anses vara en ingripande åtgärd att återkalla eller neka uppehållstillstånd.

Med vagt definierade ramar för vandelsbegreppet försvåras både utlämnande av uppgifter till Migrationsverket (vilket utvecklas nedan), Migrationsverkets egen prövning, samt individens möjlighet att förutse rättsliga konsekvenser av sina handlingar, vilket är problematiskt. Att utredningen lämnar, i relativt stor utsträckning, till

Migrationsöverdomstolen att sätta ramarna för vandelsbegreppet i praktiken, riskerar vidare att initialt ge incitament till Migrationsverket att fatta fler avslags-/ återkallandebeslut än vad som annars vore nödvändigt, för att få till stånd vägledande praxis. Mot bakgrund av mängden uppgifter som kan vara relevanta för att bedöma någons levnadssätt ställt mot vederbörandes anpassning till Sverige kontra sitt hemland, kan också tänkas att det kommer att ta lång tid att få fram en fullgod praxis på området.

9.7 Vistelsetid utomlands för den med permanent uppehållstillstånd förkortas

Lunds universitet avstyrker förslaget om förändring av hur lång tid en utlänning ska kunna ha kvar sitt permanenta uppehållstillstånd då bosättningen har bedömts ha upphört. Inom universitet och högskolor eftersträvas en högre mobilitet av de anställda. Det framgår bland annat av utredningen *Förslag till ändringar för att öka mobiliteten tidigt i den akademiska karriären* (U 2024/002229) samt utredningsuppdraget till Universitetskanslersämbetet (UKÄ) att kartlägga och analysera hur universiteten rekryterar forskare samt graden av mobilitet bland dem. En förändring som innebär att forskare/forskarstuderande från tredjeland som vill meritera sig vid ett utländskt universitet kommer att förlora sitt permanenta uppehållstillstånd redan efter ett år utomlands kommer att utgöra ett hinder för den mobilitet som önskas.

9.8.4 Bestämmelsen ska inte vara tillämplig på alla uppehållstillstånd

Lunds universitet noterar att det *inte* ingick i utredningsuppdraget att se över möjligheten att återkalla uppehållstillstånd som grundar sig på 5b kap. utlänningslagen (tillstånd för bland annat studier och forskning). Detta då kapitlet, i likhet med reglerna om t.ex. internationellt skydd (asyl), baseras på EU-/ internationell rätt. Vidare anger utredningen att bestämmelsen om vandelsprövning inte ska vara tillämplig på alla uppehållstillstånd, särskilt de tillståndstyper som bygger på EU- rätten eller annan internationell rätt. I detta avsnitt specificerar utredningen en rad tillståndstyper som ska undantas kravet på vandelsprövning, dock utelämnas 5b. kap. Vidare noterar

Lunds universitet att de föreslagna ändringarna som presenteras i avsnitt 1.1 *Förslag till lag om ändring i utlänningslagen 2005:716* rörande 7 kap. utlänningslagen (om återkallande av tillstånd) anger att de nya bestämmelserna om bristande vandel inte ska tillämpas på uppehållstillstånd som grundar sig på internationellt skydd, men nämner ingenting om uppehållstillstånd för studier eller forskning. Lunds universitet önskar understryka denna diskrepans, då det förblir oklart om utredarens avsikt är att vandelsbegreppet också ska öppna för bredare återkallande av uppehållstillstånd för studier och forskning (vilket då torde gå emot utredningsuppdraget), eller om avsaknaden av omnämnande av 5b kap. i detta sammanhang är oavsiktlig. En eventuell vandelsprövnings bäring på processer som rör uppehållstillstånd enligt 5b kap. bör förtydligas.

10.10.13 Uppgiftsskyldighet för högskolorna

Utredningen anger att högskolorna ska omfattas av en generell uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket. Samtidigt anger utredningen (avsnitt 10.3.3 sid. 462) att sekretess inom hälso- och sjukvården och i annan medicinsk verksamhet (liksom viss annan sekretess kopplad till hälso- och sjukvården) ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde. I detta sammanhang noterar Lunds universitet att utredningen inte vidare behandlar den omständighet att det inom vissa högskolor förekommer hälso- och sjukvårdssekretess. I utredningen omnämns inte heller att sekretessen inom högskolan även kan innefatta bestämmelser om anställda enligt 39 kap. Offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Det är önskvärt att det ytterligare tydliggörs om denna typ av uppgifter ska omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten eller ej, i förhållande till högskolan.

I övrigt är det av vikt att det på ett mer tydligt sätt framgår vilken typ av uppgifter som kan komma att behöva lämnas över till Migrationsverket enligt den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Detta för att högskolorna ska kunna göra en korrekt intresseavvägning, samt erhålla vägledning kring uppgiftsutlämnandet vid utformningen av eventuella generella överenskommelser med Migrationsverket. (jmf. avsnitt 10.9, 10.9.4 och 10.9.5.). Utredningen fastslår (sid. 508, avsnitt

10.9.3) att skäl för den utlämnande myndigheten att avstå från att lämna ut en uppgift kan föreligga om det kan förutses att uppgiften av något skäl är av ett klart begränsat värde för Migrationsverket. Hur utlämnande myndighet förväntas kunna förutse detta, när det är Migrationsverket självt som har begärt uppgiften och vandelsbegreppet inte är tydligt avgränsat, förblir oklart. Detta riskerar att leda till rättsosäkra och resurskrävande bedömningar av utlämnanden, särskilt när det inte kan förväntas att all personal vid lärosätena som kommer att beröras av den föreslagna uppgiftsskyldigheten har juridisk utbildning.

Utöver ovan nämnda problem vill Lunds universitet även framföra att en uppgiftsskyldighet för lärosätena som innebär att personal ska lämna ut uppgifter om såväl kollegor som studenter, riskerar att göda en kultur av oro och misstroende, särskilt mellan studenter och anställda från tredjeland och övriga. Det ses som en risk att de som motsätter sig detta kan komma att undvika att anmäla studenter till exempelvis disciplinnämnden, då det ses som extremt att en sådan uppgift i kombination med annan bristande vandel hypotetiskt skulle kunna ligga till grund för ett senare beslut om utvisning.

Beslut

Beslut att avge detta yttrande tillsammans med bilagda yttranden från Samhällsvetenskapliga fakulteten, Humanistiska och Teologiska fakulteterna samt Juridiska fakulteten har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av internationell migrationskoordinator Erik Kvist, sektionen Globalt Engagemang. I handläggningen av ärendet har även senior arbetsrättsjurist Kristine Widlund, HR-specialist Karin Fälth, professor David Wästerfors, docent och universitetslektor Maria Hedlund, universitetslektor Malin Arvidsson och forskare Johanna Ohlsson deltagit.

Erik Renström

Dokumentet är signerat digitalt, se slutet av dokumentet.

Bilaga 1. Synpunkter på Vandelsutredningen till LU:s remissutlåtande, Samhällsvetenskapliga fakulteten

Definitionsfrågans konsekvenser

Den otydlighet som vilar över begreppet vandel är återkommande i utredningen. Det kommer sannolikt att leda till svåra gränsdragningar och överväganden hos uppgiftslämnande aktörer. Risken finns att en uppgiftslämnare (1) tänjer på begreppet och inkluderar fler beteenden eller uppgifter än vad lagstiftaren avser i syfte att inte själva anklagas för bristande samarbete med Migrationsverket, (2) avstår från att rapportera beteenden eller uppgifter i syfte att förhindra eller protestera mot möjligt godtycke.

I båda fallen överlämnas definitionssvårigheterna till det som samhällsvetare brukar kalla gräsrotsbyråkrater, det vill säga tjänstepositioner närmaste klienter och brukare. Det riskerar att skapa misstro i relation till klienter och brukare, alternativt civil olydnad. Att upphöja den legala statusen av bristande vandel och samtidigt inte definiera innebörden blir inget tydligt rättesnöre. Det är problematiskt att utredningen inte analyserar den här problematiken mer ingående i kapitel 10 om generell uppgiftsskyldighet.

Det är talande att hittillsvarande rättspraxis främst förknippat bristande vandel med lagbrott av olika slag. Sannolikt har den associationen gjort begreppet enklare att tillämpa. Det som utredningen föreslår, däremot, kommer att göra tillämpningen synnerligen svår.

Utredningen poängterar vikten av en tydlig definition av vandelsbegreppet för att kunna göra en rättssäker och förutsebar prövning utifrån objektivt konstaterbara fakta (s. 296–297, avsnitt 5.5.4), men dels ges ingen tydlig definition (s. 297–309, avsnitt 5.5, 5.6), dels argumenteras för att det inte på förhand går att förutse vilka uppgifter som kan komma att behöva lämnas ut till Migrationsverket

(s. 494, avsnitt 10.7, s. 513, avsnitt 10.9). I stället betonas vikten av att kunna göra en sammanvägd bedömning i det enskilda fallet (t.ex. s. 363–364, avsnitt 9.2, 369–370, avsnitt 9.3, s. 401–405, avsnitt 9.10). Utgångspunkten att lagstiftningen ska vara ”flexibel i förhållande till vilka aspekter som är att anse som relevanta vid en vandelsprövning” (s. 299, avsnitt 5.5.6) öppnar upp för godtycke. Utredningen argumenterar för att det faktum att vandelsprövningen regleras i lag gör utlänningens regelefterlevnad vandeln till en ”objektivt tydlig konstaterbar omständighet” för vandelsprövningen (s. 298, avsnitt 5.5.6), men den föreskrivna flexibiliteten lämnar utrymme för att samma ”objektiva” omständigheter bedöms olika i olika fall.

Avsaknad av normativ konsensus

I ett samhällsvetenskapligt perspektiv är det rimligt att tolka bristandeandel i termer av sociala och kulturella avvikelser. I det sammanhanget är det värt att uppmärksamma att utredningen visar hur innebörden av och den legala användningen av begreppetandel har varierat historiskt (se avsnitt 5.1., *Vandelsbegreppet i en historisk spegel*). Det som räknades som bristandeandel i tidigare lagstiftning och politiska debatter behöver inte göra det idag, se till exempel noteringarna om “asocialitet” angående 1980 års utlänningslag, avsnitt 5.1.6. Det som utredningen sammanfattar som ”hederligt och skötsamt” har gestaltats på olika sätt i olika historiska skeden.

Därmed har utredningen beaktat det som samhällsvetenskaplig forskning visar, nämligen att definitioner av avvikelser är sociala konstruktioner, vilket blir särskilt relevant när det gäller extralegala beteenden eller beteenden på gränsen mellan det legala och illegala (Becker 1963, Goode 2022; se även Sarnecki & Carlsson 2022: 132 ff.). Definitionsprocesserna kan få olika utfall inte enbart under olika historiska perioder utan även i samtiden, beroende på till exempel bedömnarnas ideologiska position, livsstil, klasstillhörighet, profession och lokala anmälningskulturer. Det som en grupp räknar som bristandeandel kan en annan grupp tolerera.

Det innebär att utredningen riskerar att leda till utvisningsbeslut utan grund i normativ konsensus. Det blir i stället en empirisk fråga exakt

hur bristande vandel kommer att ringas in och kristalliseras i framtida utvisningsbeslut. På förhand synes det inte möjligt att bestämma exakt vad bristande vandel innefattar.

Bristande analys av konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Användningen av begreppet bristande vandel ska enligt utredningen enbart avse personer som är utlänningar. Det betyder att svenska medborgares vandel inte kommer att uppmärksammas av uppgiftslämnare eller myndigheter. I samhället skapas då två kategorier: en vars vandel är av skärpt legalt intresse, en vars vandel saknar legalt intresse. I ett samhällsvetenskapligt perspektiv är det uppenbart att en sådan skarp tudelning riskerar att underblåsa sociala, etniska och andra motsättningar samt främlingsfientlighet.

Det är undermåligt att den här aspekten inte belyses i avsnitt 13.9, *Konsekvenser för de integrationspolitiska målen*.

Utredningen bedömer att förslagen förväntas öka förutsättningarna för att nå de integrationspolitiska målen (avsnitt 13.9). Det finns dock en överhängande risk att förslagen snarare minskar förutsättningarna för integration.

Forskning visar att människors förtroende för offentliga institutioner påverkas av om de uppfattar att de blir rättvist behandlade (Rothstein 2011, 2013). När bedömningar ska göras från fall till fall, måste tjänstepersoner göra en tolkning, och olika tjänstepersoner kan göra olika bedömningar om vad som är ett korrekt beslut (Lipsky 2010). Om människor upplever sig orättvist bedömda, riskerar detta att undergräva förtroendet inte bara för den aktuella myndigheten, utan för offentliga institutioner i allmänhet (Holmberg & Weibull 2020; Holmberg & Rothstein 2022). Dessutom, som utredningen påpekar, ökar förutsättningarna för kartläggning av enskilda när flera uppgifter om en och samma person samlas inom en och samma myndighet (s. 646, 647, avsnitt 10.17). Detta kan leda till att människor känner sig övervakade, vilket inte är någon god grund för integration. Omfattande empiriska resultat visar att när människor förlorar

förtroende för offentliga institutioner, så förlorar de också förtroende för människor i allmänhet (Martinangeli m.fl. 2024), vilket kan leda till splittring i samhället. Och som utredaren själv påpekar, i avsnittet om konsekvenser för enskilda (13.4), finns med förslaget en ökad risk för att fler personer kommer att leva som papperslösa (s. 719), vilket torde öka antalet människor som lever i det så kallade skuggsamhället.

Bristande analys av konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningen gör gällande att det föreslagna och vidgade användandet av bristande vandel för att avlägsna utlänningar från landet ska leda till minskad brottslighet. Logiken bakom påståendet tycks bestå i två underliggande antaganden: (1) att personer som begår mindre allvarlig brottslighet kommer att fortsätta göra så samt begå allt grövre brott, (2) att personer som inte begår brott men som i övrigt bedöms leva på ett sätt som inte är ”hederligt och skötsamt” i framtiden kommer att begå brott.

Ingenstans redovisas belägg för att underbygga dessa antaganden. Utredningen redovisar inte ens hypotetiska övervägningar i stil med ”å ena sidan”, ”å andra sidan”. I kriminologisk forskning finns gott om empiriska studier som problematiserar den så kallade *broken windows*-teorin, d.v.s. att mindre förseelser ska bekämpas för att förhindra större brott. Det är inte givet att brottslighet bekämpas bäst genom att slå ned på mindre förseelser, i synnerhet inte om det sker aggressivt. I en amerikansk forskningsöversikt påpekas det att *broken windows*-metoder som förlitade sig på aggressiva ordningshållningsstrategier var blandade, medan mer samhälls- och problemorienterade polismetoder verkar vara mer effektiva (Braga et al. 2024). Att rapportera in och åberopa bristande vandel för att avlägsna individer från landet förefaller inte tillhöra den sistnämnda typen. Kritiken mot *broken windows*-teorin har pågått länge i forskarsamhället (se t ex Sahlin 2000). Ungefär detsamma kan sägas om teorin om nolltolerans, som kommit att bli ett symbolmättat exempel på skenbart kraftfull kriminalpolitik (Newburn & Jones 2007).

Det framgår inte heller i utredningen varför utlänningars bristande vandel skulle leda till mer allvarlig brottslighet medan svenska medborgares bristande vandel inte skulle göra det. Så länge det argumentet inte är klarlagt finns betydande risk att utredningens förslag uppfattas som stämpling av utlänningar.

Det är undermåligt att de här aspekterna inte belyses mer ingående i avsnittet 13.8, *Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet*. De berörs inte heller i avsnitt 13.4, *Konsekvenser för enskilda* eller i avsnitt 11.3.2, *Behov av nya automatiserade system och beslutsstöd*. Utredningen söker inte grunda sina ställningstaganden i akademisk forskning på området.

David Wästerfors, professor

Maria Hedlund, docent och universitetslektor

Referenser

Becker, Howard S. (1963). *Outsiders: Studies in the sociology of deviance*. New York: Free Press.

Braga, Anthony A., Cory Schnell, and Brandon C. Welsh. "Disorder policing to reduce crime: An updated systematic review and metaanalysis." *Criminology & Public Policy* 23: 3: 745-775.

Goode, Erich (2022). *Deviant Behavior*. Routledge.

Holmberg, Sören & Bo Rothstein (2022). "Den svenska tilliten är fortsatt hög, men sjunker i utsatta grupper" i Ulrika Andersson, Henrik Oscarsson, Björn Rönnerstrand & Nora Theorin (red.) *Du nya sköna värld*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2020). *Institutionsförtroende bygger goda samhällen*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Martinangeli, Andrea F.M., Marian Povitkina, Sverker Jagers & Bo Rothstein (2024). "Institutional quality causes generalized trust: Experimental evidence on trusting under the shadow of doubt", *American Journal of Political Science* 68(3): 972–987.

Newburn, T., & Jones, T. (2007). Symbolizing crime control: Reflections on Zero Tolerance. *Theoretical Criminology*, 11(2), 221-243.

Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in a Comparative Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.

Rothstein, Bo (2013). "Corruption and social trust: Why the fish rots from the head down. *Social Research* 80(49): 1009–1032.

Sahlin, Ingrid (2000). *Brottsprevention som begrepp och samhällsfenomen*. Lund: Arkiv.

Sarnecki, Jerzy & Carlsson, Christoffer (2022). *Brottsligheten och samhället*. Lund: Studentlitteratur

Bilaga 2. Remiss: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33), Humanistiska och Teologiska fakulteterna

Avdelningen för mänskliga rättigheter vid Humanistiska och Teologiska Fakulteterna (HT), har beretts möjlighet att delta i en arbetsgrupp med syftet att förbereda ett yttrande i rubricerat betänkande, och kommer härmed med sina synpunkter, som en del i Lunds universitets arbetsgrupps gemensamma yttrande för detta remissvar. Delyttrandet har utarbetats av universitetslektor Malin Arvidsson och forskare Johanna Ohlsson, båda verksamma vid Avdelningen för mänskliga rättigheter på Historiska institutionen.

Inledningsvis vill vi betona vikten av att lagstiftningsprocessen bygger på ett brett kunskapsunderlag. Det svenska utredningsväsendet och remissförfarandet är en central del i detta arbete. I sin senaste årsrapport har Institutet för mänskliga rättigheter dock beskrivit en oroande tendens ”att särskilda utredare får i uppdrag av regeringen att lägga fram vissa förutbestämda förslag till åtgärder” (s. 32), vilket riskerar att innebära att den aktuella frågan inte utreds allsidigt. I det aktuella utredningsdirektivet slås det fast att syftet är ”att skapa en skärpt reglering med större möjligheter dels att avlägsna utlänningar ur landet på grund av brister i deras levnadssätt, dels att kunna återkalla uppehållstillstånd även av andra skäl” (Dir. 2023:158). Det har däremot inte ingått i uppdraget att på djupet analysera konsekvenser av sådana förändringar när det gäller exempelvis integrationen och människors tilltro till myndigheter, vilket vi ser som problematiskt. Något som också påtalas i MR-institutets årsrapport är att det parallellt pågår en rad olika utredningar som rör kriminal- och migrationspolitik. Därför är det svårt att skapa sig en överblick av vilka konsekvenser de förslag som läggs fram kommer att få, särskilt när detta ska ske på relativt kort tid. Utifrån dessa förutsättningar har vi fokuserat på att ge synpunkter på de framlagda förslagen ur ett MR-perspektiv.

Begreppet vandel

I författningskommentaren, **avsnitt 14.1**, föreslås ändring i utlänningslagen (2005:716), 1 kap., som innebär ett återinförande av krav på vandel enligt följande definition: *”Med vandel avses i denna lag att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige verkställbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter.”*

Hur begreppet vandel används i lagstiftning i jämförbara länder och den historiska användningen i Sverige diskuteras närmare i betänkandets **avsnitt 5**. Utifrån den historiska genomgången konstateras i **avsnitt 5.5.4** att ”vandelsbegreppet kan framstå som något ålderdomligt” men att det ändå har föredragits framför andra alternativ. Som framgår både av betänkandet och av Delmis Policy Brief 2024:12, författad av Andreas Asplén Lundstedt, riktade flera statliga utredningar redan på 1970-talet kritik mot allmänna karaktärsbedömningar av utlänningar, bedömningar som möjliggjordes av att det i 1954 års utlänningslag fanns en bred definition av vandel som därmed inte endast handlade om brottslighet utan också vad som med dåtidens språkbruk kallades ”asocialitet”. Trots att det fortsatt fanns kvar skrivningar om vandel i 1980 års utlänningslag blev vandelsprövningar enligt Asplén Lundstedt mycket sällsynta, mot bakgrund av att kraven på rättssäkerhet ökade.

Att bedömningar av människors vandel medför risker när det gäller rättssäkerheten diskuteras också i det aktuella betänkandet, både när det gäller hur detta har behandlats i tidigare utredningar och i relation till de föreslagna ändringarna. Den särskilde utredaren framhåller i **avsnitt 5.5.5** å ena sidan att det är viktigt att det finns en flexibilitet i lagstiftningen när det gäller vad som kan bli relevant för en vandelsprövning, å andra sidan att den enskildes rättssäkerhet kräver en legaldefinition vilken citeras ovan. Apropos denna definition sägs att: ”Det innebär alltså att brottslighet, men även annan bristande regelefterlevnad som inte är straffsanktionerad, omfattas av vandelsbegreppet. Detsamma gäller ett i övrigt ohederligt eller misskötsamt leverne som inte nödvändigtvis också innefattar en bristande regelefterlevnad, men som däremot motverkas av samhället.”

(s. 300). Som vägledning för rättstillämparen anges också ett antal aspekter som kan tas i beaktande vid vandelsbedömningar.

Trots dessa försök att närmare precisera vad som avses med vandel, ser vi flera risker med att använda detta begrepp vid prövningar av uppehållstillstånd och återkallande av uppehållstillstånd. Till att börja med riskerar grupper av personer att ställas mot varandra på ett sätt som inte är förenligt med Regeringsformen (RF) kapitel 2. Vi vill understryka det som sägs i betänkandets **avsnitt 5.5.3**: ”Kravet på laglydnad och ett i övrigt skötsamt levnadssätt bör visserligen gälla lika för svenska medborgare och utlänningar.” (s. 293). Även om det, som också konstateras, bara är svenska medborgare som har ovillkorlig rätt att vistas i landet, har Sverige förbundit sig att motverka diskriminering av icke-medborgare (se FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering, CERD, särskilt den allmänna kommentaren nummer 30). Vidare menar vi att den föreslagna, vida definitionen av vandel kan leda till svårigheter att på förhand avgöra vad som kan komma att betecknas som bristande vandel, både för personen det gäller och för uppgiftslämnare. Detta riskerar att leda till brist på förutsägbarhet och transparens, vilket i sig är rättsosäkert.

Rättsstatens principer och demokrati

Förutsägbarhet, transparens och proportionalitet är centrala delar i ett demokratiskt förankrat rättssystem som bygger på rättsstatliga principer. Vi välkomnar därför att dessa aspekter diskuteras i betänkandet. Till exempel sägs i **avsnitt 4.12.2** om allmän ordning och säkerhet i EU-rätten att ”det faktum att en person har dömts för brott inte i sig innebära att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet” samt att en individuell och framåtsyftande bedömning alltid ska göras i det enskilda fallet. Vi har dock svårt att se hur en framåtsyftande bedömning kan ske på belagd grund. Utifrån en diskussion om tidigare uttalanden i EU-domstolen nämns att det alltid ska göras en proportionalitetsbedömning (s. 207), men i betänkandet framgår inte tillräckligt tydligt hur sådana proportionalitetsbedömningar ska genomföras.

Tidigare forskning (se t ex Romare, Ohlsson & Wilske 2025; Ohlsson, Romare & Wilske 2021; Fura & Svensson 2015) visar på att det finns en oklarhet i motiveringsskyldigheten i svensk lagstiftning, men att det offentliga i enlighet med konstitutionell rätt, förvaltningsrätt och EU-rätt ska ange 1) lagrum och 2) motiveringar för ett myndighetsbeslut för att efterfölja den år 2017 reviderade Förvaltningslagen. Ett av argumenten för detta är rättsstatliga principer så som transparens och förutsägbarhet. Ett annat är möjligheten för mottagaren av ett beslut att kunna överklaga delgivet beslut. För att kunna göra det måste det vara klart på vilka grunder beslutet är fattat, samt att individen eller hennes företrädare måste kunna ta del av varför och hur en specifik bedömning har gjorts. Vi menar att givet vagheten i vandelsbegreppet riskerar förslagen att leda till godtyckliga bedömningar som är rättsosäkra.

Hänsyn till Sveriges internationella åtaganden

I utredningens kapitel 4 diskuteras Sveriges internationella åtaganden, specifikt Genèvekonventionen (avsnitt 4.2), FN:s tortyrkonvention (avsnitt 4.3), Barnkonventionen (avsnitt 4.4), Europakonventionen (avsnitt 4.5), Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (avsnitt 4.6), EU:s rättighetsstadga (avsnitt 4.7) samt olika direktiv (avsnitt 4.8–4.11). Dock saknas en diskussion om vissa andra relevanta delar i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Det saknas även en diskussion om andra konventioner i internationell rätt, såsom Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (eng. ICCPR), FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (eng. ICESCR) och FN:s konvention mot rasdiskriminering (CERD).

Länkar till EU-rätt och EU-stadgan

I presentationen av Europakonventionen (**avsnitt 4.5**) lyfter utredningen fram att ”Enligt 2 kap 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen” (s. 172) samt ”... att ingen får straffas utan stöd i lag och rätten till effektiva rättsmedel för den som har fått sina fri- och rättigheter enligt konventionen kränkta (artiklarna 6, 7 och 13)”. Vi har svårt att se hur utredningens förslag inte riskerar att stå i strid med

framförallt dessa åtaganden och vill understryka vad som sägs på s. 173: ”Varje konventionsstat har åtagit sig att garantera var och en som befinner sig under statens jurisdiktion de rättigheter och friheter som anges i konventionen. En konventionsstats åtagande är alltså inte begränsat till statens egna medborgare eller till någon annan särskild personkategori, utan gäller i princip alla som vistas på statens territorium.” Som framgår hindrar detta visserligen inte Sverige att reglera sin utlänningslagstiftning, men det finns samtidigt vissa begränsningar när det gäller avvísningar och utvisningar till exempel vid risk för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I **avsnitt 4.7** om EU:s rättighetsstadga lyfts framför allt tortyrförbudet, skyddet för privat- och familjeliv samt fri rörlighet vilket regleras av olika direktiv. Något som däremot inte diskuteras är EU-stadgans artikel 41 där det framgår att en god administration ska vara rättssäker, transparent och förutsägbar, samt att god förvaltning inkluderar rätten att få sina angelägenheter hanterade opartiskt, rättvist, och inom rimlig tid. (European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012, 2012/C326/02, Art. 41, tillgänglig <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html>, åtkomst den 15 maj 2025). Mot bakgrund av vad som anförts ovan om vagheten i vandelsbegreppet ser vi en risk att utredningens förslag inte är i linje med EU:stadgans artikel 41. Närmare bestämt kräver artikel 41.2 (c) att administrationen (i detta fall myndighetsutövaren) ska motivera dess beslut, särskilt för att förhindra administrativt godtycke, för att säkerställa konsekventa praxis, för att tillhandahålla ett verktyg för administrativ ansvarighet och rättslig prövning, och att uppfylla en informativ funktion gentemot de individer som berörs av sådana beslut (Romare, Ohlsson, Wilske 2025; Reichel 2006). Motivering av beslut måste innehålla relevant lagrum, och i vissa fall, när beslutet är till fördel för personen, kan detta vara tillräckligt. Annars krävs även en motivering av beslutet, och dessa motiveringar måste vara tydliga och icke-ambivalenta (Lebeck 2016).

Hänsyn till Sveriges internationella åtaganden och fördragskonform tolkning

Det är förtjänstfullt att utredningen tar hänsyn till mänskliga rättigheter, dock görs det framför allt i relation till EU-rätten och enbart ett urval av andra mekanismer i internationell rätt. Vi ställer oss frågande till hur utredningens förslag säkerställer respekt för de internationella åtaganden Sverige har, i synnerhet när det kommer till Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (eng. ICCPR), FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (eng. ICESCR) och FN:s konvention mot rasdiskriminering (CERD). Vi konkretiserar dessa synpunkter nedan.

Det finns studier som visar att svenska myndigheter har utmaningar när det gäller att genomföra fördragskonform tolkning (Uppsala universitet, *Åtgärdsrapport: Åtgärder för att fler ska nås av kompetenshöjande insatser i mänskliga rättigheter*, dnr. TEOL 2025/172). Det är därför problematiskt om en utredning på detta område, där det finns potentiella risker för att föreslagna författningsändringar riskerar att inte vara i linje med Sveriges internationella åtaganden, inte förtydligar hur denna tolkningsprocess ska gå till.

I **avsnitt 13.6** diskuteras förenligheten med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden och den sammanfattande bedömningen är att ”Syftet med våra förslag är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och kan motivera inskränkningar av konventionsskyddade rättigheter. Förslagen går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa syften och är därför proportionerliga.” (s. 724). I betänkandet medges att flera av förslagen leder till ingrepp i rättigheter som skyddas av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga, men förslagen anses alltså ändå godtagbara. Vi delar inte denna bedömning och menar att analysen är högst begränsad och selektiv.

I **avsnitt 13.10** hävdas exempelvis att ”Vissa av våra förslag kan förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män” (s. 728), detta eftersom de föreslagna ändringarna kan komma att leda till att fler personer som dömts för våldsbrott i nära

relationer utvisas, och eftersom dessa brott i högre utsträckning drabbar kvinnor. För att förebygga den uppenbara risken att våldsutsatta personer stannar kvar i en destruktiv relation för att inte förlora sitt uppehållstillstånd föreslås vidare en sorts säkerhetsventil (s. 369). Även om vi ser positivt på denna möjlighet att beakta särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet återkallas, menar vi att det inte är tillräckligt utrett vilka jämställdhetskONSEKVENSER den allmänna inriktningen mot att i högre utsträckning återkalla uppehållstillstånd får. Denna inriktning innebär exempelvis även risker för utnyttjande i arbetslivet och på bostadsmarknaden. En mer fullständig analys hade med fördel kunnat identifiera vilka nya risker för genusbaserat våld och exploatering som utredningens förslag innebär i och med den osäkerhet som många människor riskerar att hamna i, med utgångspunkt i FN:s kvinnokonvention (CEDAW).

Automatiserat beslutsfattande

I **avsnitt 11.2.4** och **11.3.2** förespråkar utredningen ökad automatisering av beslutsfattande och utveckling av nya former för automatiserade beslutsstöd. Anförda argument för detta är huvudsakligen effektivisering, men det bedöms som sannolikt att även kvaliteten på handläggningen förbättras genom ökad automatisering. Några påtagliga skäl för att förvänta sig sådana kvalitetsvinster anföras inte. Det som förespeglas tycks också vara mer långtgående än beslutsstöd. I avsnitt 11.2.4 sägs att det ”krävs att den mänskliga inblandningen blir så liten som möjligt” för att inte den ökade administrativa bördan ska bli för tung. Det är alltså effektivisering som är huvudskälet och minimering av mänsklig inblandning målet. Risker med automatiserat beslutsfattande är väl kända. Att AI-modeller kan producera diskriminering till följd av partiskhet i data nämns också som en känd risk. Några metoder för hur den risken ska kunna minimeras i dessa handlägningsärenden framläggs dock inte, trots att EU:s AI-förordning identifierar AI-system för användning i migrationsärenden som högrisk-system.

Något som inte beaktas av betänkandet är risken för att brister eller svårtolkade komponenter i använd data och i den automatiserade processen leder till felaktiga beslut i stor skala, trots att samstämmig

forskning framhåller vikten av noggranna konsekvensbedömning i förväg i kombination med internationella jämförelser av effekterna av automatiserade system i andra jurisdiktioner (Victoria Adelmant, *Global Perspectives on Automated Welfare: Comparative Considerations for Assessing Impacts*, 2025). I detta fall ska beslut tas på basis av det vaga kriteriet ”vandel”, där entydiga indikatorer saknas. Det är anmärkningsvärt att utredningen inte beaktar de särskilda svårigheter som vidhänger beslutsfattande – även mänskligt sådant – som ska tas på utifrån vaga och värdeladdade kriterier. I utredningen nämns som fördelar att man genom automatisering kan ”identifiera när en referent förekommer i flera ärenden” och få information ”om att en utlänning tidigare har polisanmälts” (s. 665). Sådana uppgifter i ett automatiserat system kan alltså ligga till grund för ett beslut om nekat eller återkallat uppehållstillstånd, trots risken för att en polisanmälan är ogrundad och sannolikheten för att en person kan förekomma i flera ärenden av fullt legitima skäl.

Utredningen diskuterar inte heller det faktum att många av de personer som dessa ärenden berör redan är utsatta och sannolikt har relativt sett låg kännedom om sina juridiska rättigheter, samtidigt som besluten som tas har en avgörande betydelse för deras liv. Att av påstådda effektiviseringsskäl och utan evidensbaserade konsekvensbedömningar införa automatiserade beslutsprocesser där ”den mänskliga inblandningen blir så liten som möjligt” i en sådan högriskmiljö får anses utgöra oacceptabla risker för rättssäkerheten.

Avslutande kommentar

Utöver vad som anförts ovan ser vi, liksom framförs i betänkandets **avsnitt 13.4**, en risk för att fler människor kommer att leva som papperslösa i Sverige. Det är en utveckling som ingen vill se. Sammanfattningsvis vill vi avstyrka utredningens förslag.

Referenser

Adelmant, V. (2025). *Global Perspectives on Automated Welfare: Comparative Considerations for Assessing Impacts* (25 February 2025). SSRN <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5205451>

- Asplén Lundstedt, A. (2024). *Att väga och värdera invandrares levnadssätt: Den svenska vandelsprövningen historiskt och i jämförelse med andra länder*. Delmi Policy Brief 2024:12.
- European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012, 2012/C326/02, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html> (åt komst 15 maj 2025).
- Fura, E. & Svensson, A. (2015). "Motiveringsskyldigheten ur ett JO-perspektiv", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2015:4.
- Institutet för mänskliga rättigheter. (2025). *Årsrapport 2025 om mänskliga rättigheter i Sverige*.
- Lebeck, C. (2016). *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, 2nd rev. ed., Lund: Studentlitteratur.
- Ohlsson, J., Romare, J., & Wilske, O. (2021). "Beslutsmotivering som rättfärdigande". *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 2021:5. urn:nbn:se:uu:diva-469347.
- Reichel, J., (2006). *God förvaltning i EU och i Sverige*, Stockholm: Jure.
- Romare, J., Ohlsson, J., & Wilske, O. (2025). "Is there a human right to reasons for administrative decisions?". *De Ethica. A Journal of Philosophical, Theological and Applied Ethics*.



JURIDISKA FAKULTETEN

Juridiska fakultetsstyrelsen
Torvald Larsson, universitetslektor
Vladislava Stoyanova, docent

YTTRANDE

Bilaga 3. Remiss: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33), Juridiska Fakulteten

Juridiska fakultetsstyrelsen, som beretts möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av universitetslektor Torvald Larsson och docent Vladislava Stoyanova.

I betänkandet föreslås bland annat att ett grundläggande krav på vandel ska återinföras i utlänningslagen (2005:716) för prövning av om en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige. Utredningen föreslår att en samlad bedömning av en utlännings vandel ska kunna läggas till grund för att såväl vägra som att återkalla ett uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund. Det kan röra sig om klara fall av ovilja att betala skulder, missbruk av välfärdssystemet eller annan bristande regelefterlevnad. Det kan också vara fall där utlänningen har ett nära samröre med eller deltar i kriminella nätverk eller våldsbejakande organisationer. Vidare föreslås bland annat att en generell uppgiftsskyldighet i förhållande till Migrationsverket för vissa aktörer ska föras in i utlänningslagen i syfte att förbättra förutsättningarna för verket att fatta korrekta beslut om avvisning och uppehållstillstånd.

Fakultetsstyrelsen har granskat förslagen i betänkandet utifrån deras förenlighet med det rättsliga skyddet för mänskliga rättigheter samt

utifrån deras lagtekniska utformning. Utifrån denna granskning vill fakultetsstyrelsen framhålla följande.

En avvisning eller utvisning kan bryta mot mänskliga rättigheter. Utredningen hänvisar till mänskliga rättigheter, vilket är positivt. Utöver vad som lyfts fram i betänkandet kan det vara relevant att även lägga till att fortfarande finns det ingen praxis från Europadomstolen om mänskliga rättigheter som mer precist avser brister i levnadssätt (vandeln). Men i framtiden kan Europadomstolen komma att granska kravet om hederligt levnadssätt utifrån ett människorättsligt perspektiv. Om en sådan granskning kommer att ske, kommer proportionalitetsprincipen att spela en viktig roll. Även de processuella garantier som ges individer kommer att spela en viktig roll. Enligt fakultetsstyrelsen är det viktigt att berörda individer ges möjlighet att veta varför och hur en specifik bedömning har gjorts. Berörda individer bör också ha möjlighet att bestrida bedömningen. Detta innebär att individerna bör informeras om att till exempel Migrationsverket har begärt information från en annan myndighet gällande deras levnadssätt. När individer väl har informerats kan det finnas anledning att ge dem möjlighet att bestrida informationsutbytet mellan myndigheterna *innan* detta utbyte faktiskt har skett.

I betänkandet förklaras att kravet om hederligt levnadssätt inte kommer att gälla uppehållstillstånd som grundar sig på EU-rätten. Kravet kommer dock att gälla angående beslut om att bevilja permanent uppehållstillstånd. Det finns därför en risk att en utlänning nekas permanent uppehållstillstånd med motiveringen att utlänningen inte uppfyller vandelskravet. Om personen fortfarande har till exempel flyktingstatus behöver han eller hon kontinuerligt ges en förlängning av uppehållstillståndet. Det slutgiltiga resultatet kan bli en ständig förlängning av tillfälliga uppehållstillstånd utan möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Personen kan dock ansöka om status som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare enligt EU-direktivet 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares

ställning. Som utredningen nämner beviljas den som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige ett permanent uppehållstillstånd. Ställning som varaktigt bosatt och innehav av permanent uppehållstillstånd är dock två olika tillstånds- och statusregleringar som löper parallellt (s. 102 i betänkandet). Om individen inte har ett specifikt svenskt permanent uppehållstillstånd kan det få negativa konsekvenser.

I förslaget till 1 kap. 7 a § utlänningslagen föreslås att medandel avses i utlänningslagen att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige verkställbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter. Det är utifrån den föreslagna bestämmelsen inte helt tydligt vad som avses med ”hederligt och skötsamt sätt”. I betänkandet framhålls ”att det som utgångspunkt är viktigt att lagstiftningen får vara flexibel i förhållande till vilka aspekter som är att anse som relevanta vid en vandelsprövning” samt att ”[d]et är svårt att på förhand avgöra vad som i ett enskilt fall är att bedöma som en bristandeandel, eftersom bedömningen omfattar olika aspekter som i sig kan väga olika tungt från fall till fall” (s. 299). Vidare framhålls att ”rättstillämpningen får en viktig uppgift när det gäller utvecklingen av innebörden av begreppetandel” (s. 300). Fakultetsstyrelsen har viss förståelse för att det kan finnas anledning att låta lagstiftningen vara flexibel och instämmer i att rättstillämpningen kommer att spela en viktig roll i preciseringen av vandelsbegreppet. För att inte riskera godtycke i rättstillämpningen anser fakultetsstyrelsen likväl att det finns skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet förtydliga, gärna i specialmotiveringen, vad som avses med ”hederligt och skötsamt sätt”. Fakultetsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att det ”knappast [kan] komma i fråga att myndigheter och domstolar, vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska beviljas eller återkallas, ska göra skönsmässiga bedömningar av närmast moralisk karaktär” (s. 298).

I förslaget till bestämmelse i 1 kap. 7 a § anges alltså att ”[m]edandel avses [...] att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige verkställbara

avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter”. I ett svenskt offentlighetsrättsligt sammanhang räknas även domstolar som myndigheter (se Hirschfeldt, Regeringsformen 1 kap. 8 §, Lexino, 2025-01-01 [JUNO]). Fakultetsstyrelsen föreslår därför att det senare ledet i bestämmelsen i stället ges ordalydelsen ”[...] beslut av domstolar och *andra* myndigheter”.

I förslaget till 17 kap. 7 § första stycket utlänningslagen anges att ”[e]n allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol, en statlig myndighet som anges i 8 §, en högskola, en arbetslöshetskassa eller en kommun ska på begäran lämna en uppgift till Migrationsverket som inte är undantagen uppgiftsskyldighet enligt 9 §, om uppgiften behövs för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning”. Och i förslaget till 17 kap. 8 § utlänningslagen anges att ”[d]e statliga myndigheter som ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket enligt 7 § är 1. Arbetsförmedlingen, 2. Centrala studiestödsnämnden, 3. Försäkringskassan, 4. Inspektionen för vård och omsorg, 5. Kronofogdemyndigheten, 6. Pensionsmyndigheten, 7. Polismyndigheten, 8. Skatteverket, och 9. Universitets- och högskolerådet”. De statliga myndigheter som räknas upp i den föreslagna 17 kap. 8 § är alla statliga förvaltningsmyndigheter. Fakultetsstyrelsen föreslår därför att uttrycken ”statlig myndighet” i förslaget till 17 kap. 7 § respektive ”statliga myndigheter” i förslaget till 17 kap. 8 § ersätts med ”statlig *förvaltnings*myndighet” respektive ”statliga *förvaltnings*myndigheter”.

Enligt delegation

Torvald Larsson

Vladislava Stoyanova