



BESLUT

2025-06-26

Dnr SU FV-1471-25

Handläggare:
Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli,
Ledningssekretariatet

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

Stockholms universitet har anmodats av Regeringskansliet (Justitiedepartementet) att inkomma med synpunkter på Vandelsutredningens betänkande *Skärpta och tydliga krav på vandel för uppehållstillstånd* (SOU 2025:33). Universitetet har följande att anföra.

Övergripande synpunkter

Stockholms universitet avstyrker, i linje med Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) yttrande, förslaget om att införa ett utökat krav på god vandel i utlänningslagen och förslaget om införande av en generell uppgiftsskyldighet för vissa aktörer gentemot Migrationsverket.

Stockholms universitet konstaterar i likhet med SUHF att utredningen öppnar för rättsosäkerhet genom oklarheter: kring vandelsbegreppet, hur utlämnandet av uppgifter ska gå till, samt hur helhetsbedömningen kring en utlännings anknytning till Sverige, ställt mot eventuella brister i vandeln, ska gå till.

Stockholms universitet instämmer i SUHF:s yttrande även i dess övriga delar rörande farhågorna med uppgiftsskyldigheten och med förslaget att utlandsvistelse i över ett år ska kunna leda till återkallat permanent uppehållstillstånd.

I det följande utvecklas universitetets resonemang kring vandelsbegreppet och vandelsprövning samt konsekvenser för lärosäten av den föreslagna uppgiftsskyldigheten.

Vandelsbegreppet och vandelsprövning

Utredningens förslag till definition av vandel

I betänkandet föreslås att en ny bestämmelse med en legaldefinition avseende vandel införs i 1 kap. 7a § UtLL. Förslaget lyder som följer: ”*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”.

Stockholms universitet instämmer i att det finns ett allmänt intresse av att personer som har eller ansöker om uppehållstillstånd (liksom andra som befinner sig i Sverige) är laglydiga. Universitetet har ingen invändning mot syftet med det föreslagna vandelskravet, men lämnar följande synpunkter på den föreslagna ändringen i Utlänningslagen.

Att det i ett krav på ”hederligt” levnadssätt ingår ett allmänt krav på laglydnad är okontroversiellt. För att uttrycka det föreslår utredningen dock uttrycket att ”gällande författningar” används avseende vilka regler den enskilde ska följa. Detta uttryck används relativt sparsamt i svensk rätt, i de flesta fall där denna formulering använts har det gällt relativt avgränsade uppdrag bl.a. för myndigheter (t.ex. 3 § förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten). Stockholms universitet anser därför att uttrycket ”gällande författningar” bör övervägas vidare.

Bristande åttlydnad av verkställbara avgöranden av domstolar och beslut från myndigheter föreslås kunna påverka bedömningen av en enskildsandel. Det föreslås gälla beslut från svenska domstolar och myndigheter, samt utländska myndighets- och domstolsbeslut som är verkställbara i Sverige. Universitetet har ingen invändning mot detta förslag.

Utredningens förslag avseende bristandeandel som är relaterad till brottslighet

Även ringa brottslighet ska enligt utredningen nu kunna ingå i bedömningen avandel. Olika typer av mindre allvarlig brottslighet är något som en stor andel tonåringar och särskilt pojkar gör sig skyldiga till. Denna typ av brottslighet sjunker mycket snabbt i vuxen ålder. Den är alltså av övergående natur och frågan kan ställas om denna brottslighet verkligen ska kunna läggas till grund för att vägra uppehållstillstånd för en asylsökande.

Enligt utredningen ”ska även mindre allvarlig brottslighet, där påföljden stannar vid böter, kunna beaktas inom ramen för en samlad vandelsprövning såväl i ett ärende om avvisning, ansökan om uppehållstillstånd som ärende om återkallelse av uppehållstillstånd” (avsnitt 13.8, s. 726). Bruk av narkotika är nu det vanligast brottet som leder till lagföring i Sverige. En tonåring som lagförts för bruk av cannabis kommer att ha uppvisat bristandeandel och riskerar få uppehållstillståndet indraget för något som inte ens är brott i flera EU-länder.

Enligt utredningen kan förslagen ”förväntas minska brottsligheten och få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbete” (avsnitt 13.8, s. 726). Denna förväntan förklaras med att ”det borde inte vara sällsynt att annan bristandeandel, till exempel i form av missbruk och utnyttjande av välfärdssystemen, förekommer i förening med brottslig verksamhet eller medför en ökad risk för brottslighet”. Påståendet framförs utan något som helst stöd i empiri. Sannolikheten att den som lagförts för ett brott går vidare i en brottslig karriär eller gör sig skyldig till grova brott är liten. Enligt utredningen ska dock ett rent antagande om risk för fortsatt brottslighet efter lagföring för ett mindre allvarligt brott vägas in i vandelsprövningen.

Utredningen anser att brottslighet typiskt sett är ett tecken på bristande vandel, men anser att bagatellbrottslighet inte ensamt ska kunna ligga till grund för att vägra eller återkalla uppehållstillstånd. Stockholms universitet instämmer i denna uppfattning.

Utredningens förslag avseende bristande vandel som inte är relaterad till brottslighet

Utöver ett krav på laglydnad har utredningen föreslagit att man även ska kräva att utlänningen har ett ”skötsamt” levnadssätt, vilket både språkligt och av utredningens förslag måste förstås som ett vidare krav än enbart en fråga om laglydnad. De delar av utredningens förslag som framstår som problematiska ur tillämpnings- och förutsebarhetskänslighet rör de fall där bristande vandel varken relateras till brottslighet eller till handlingar som rättsordningen i övrigt motverkar.

1 kap. 1 § regeringsformen (RF) fastslår en generell legalitetsprincipen i stadgandet att ”den offentliga makten utövas under lagarna”. Domstolar har med hänvisning till 1 kap. 1 § och 2 kap. 10 § RF kommit att anse att till legalitetskravet hör också ett krav på förutsebarhet vad gäller rättsordningens innehåll, dvs. det ska vara möjligt för enskilda att bedöma de rättsliga följderna av sina handlingar. Behovet av klarhet förefaller också vara en förutsättning för att myndigheters praxis ska kunna vara enhetlig, och i sista hand för att lagstiftningen ska få genomslag i myndigheternas arbete. Det hindrar inte att lagstiftning kan vara mer eller mindre klar, men det är lika fullt klart att lagstiftning som inte ger vägledning varken kan ge förutsebarhet för den enskilde eller styra myndigheters handlande. Stockholms universitet anser att den föreslagna regleringen av bristande vandel i de delar som inte rör brottslighet i viktiga avseenden är alltför vag för att ge vägledning åt enskilda rörande vilka handlingar som kan medföra risk för att ett uppehållstillstånd återkallas, liksom det ger en begränsad vägledning för myndigheter som ska tillämpa lagstiftningen.

Utredningen föreslår att bristande vandel som inte rör brottslighet ska kunna utgöra en grund för att vägra eller återkalla uppehållstillstånd. Vad gäller handlingar som inte är kriminaliserade har utredningen föreslagit en icke-uttömmande definition för att kunna vägra eller återkalla uppehållstillstånd. Detta motiveras med att kravet ska motsvara värderingar i det svenska samhället och vara stabilt över tid, samtidigt som utredningen konstaterar att behovet av rättssäkerhet innebär att man måste undvika att myndigheter och domstolar gör bedömningar av närmast moralisk karaktär (avsnitt 5.5.4–5.5.5, ss. 296ff.).

Utredningen föreslår att personer som har oreglerade skulder som överlämnats till kronofogden eller regelmässigt undandrar sig skyldigheter såsom att betala skatter, viten, avgifter, underhållsbidrag ska kunna anses ha bristfällig vandel. Liknande bestämmelser finns idag vad gäller medborgarskap och har funnits i äldre rätt vad gäller uppehållstillstånd. Utredningen nämner inte obetalda sanktionsavgifter, vilket i ljuset av syftet dock torde böra övervägas som grund för bristande vandel.

Utredningen föreslår att återkrav av felaktigt utbetalda socialförsäkringsersättningar, åtminstone vad avser mer än små belopp, där den enskilde medvetet eller i vissa fall vårdslöst lämnat felaktiga uppgifter eller mottagit ersättningar i ond tro, ska anses utgöra bristande vandel, även i fall där en person inte dömts för brott.

Utredningen föreslår att missbruk av alkohol, narkotika eller andra beroendeframkallande medel som medför att personen är en fara för andra eller är grovt ordningsstörande ska kunna medföra att en person anses ha bristfällig vandel. Som ordningsstörningar anses att personen upprepade gånger omhändertagits enligt LOB eller varit omhändertagen enligt LVM men undandragit sig behandling eller i övrigt inte velat genomgå behandling för sitt missbruk. I realiteten torde narkotikamissbruk inte sällan överlappa med brottslighet eftersom innehav av narkotika som huvudregel är kriminaliserat (1 § 5 p. narkotikastrafflagen). Även i andra fall där personen p.g.a. sitt missbruk är en fara för andra ska personen kunna anses ha bristande vandel. Stockholms universitet har ingen invändning mot förslaget, men det bör påpekas att i de fall där personen är en fara för andra p.g.a. alkoholmissbruk men inte tidigare omhändertagits enligt LOB eller LVM torde det i många fall vara svårt att visa att en person *missbrukar* alkohol eftersom bruk av alkohol för vuxna personer är lagligt och utbrett.

Vad gäller skyddet av den allmänna ordningen/säkerheten föreslår utredningen att fler omständigheter ska kunna anses utgöra bristande vandel än idag. Utredningen anser att kontakter med eller deltagande i kriminella organisationer eller nätverk, också i fall där personen inte dömts för brott, ska kunna anses utgöra bristande vandel. Det finns visserligen ett förslag om ändringar av 2 kap. 24 § RF som ska kunna tillåta förbud mot vissa former av organisationer som sysslar med brottslighet (se SOU 2025:2, ss. 213–269), men deltagande i ”kriminella nätverk” av personer som inte själva dömts för brott, ter sig som en svårtillämpad grund för att tillskriva någon bristande vandel. Det framstår utifrån utredningens överväganden som att en person i realiteten kan komma att anses delta i en sådan organisation enbart genom släktskap med eller sociala band till personer som sysslar med organiserad brottslighet. Utan vidare konkretisering anser universitetet att det framstår som svårt att tillämpa denna bestämmelse på något förutsebart sätt.

Utredningen behandlar frågan om handlingar och beteenden som motverkas av rättsordningen men som inte är straffbelagda ska kunna anses utgöra bristande vandel. I äldre rätt behandlades vissa sådana handlingar i termer av ”oärlig försörjning”, vilket inkluderade att en person försörjde sig genom prostitution, hasardspel eller i vissa fall tiggeri. JO uttalade 2011 att tiggeri inte kunde vara en grund för utvisning p.g.a. oärlig försörjning, med hänsyn till legalitetskravet vid betungande ingrepp mot enskilda (JO 2011/12 s. 171) JO har senare avseende då gällande utlänningslag dock ansett att försörjning genom prostitution kunnat utgöra ”oärlig försörjning” eftersom prostitution är en företeelse som om än inte kriminaliserad motverkas av rättsordningen (JO 2013/14 s. 353). JO:s uttalande innebär att lagstiftaren i t.ex. förarbeten kan peka ut vissa försörjningskällor som grund för utvisning, men det innebär i sådana fall ett krav på att lagstiftaren identifierar vilka försörjningskällor som är otillåtna eller att det klart framgår av annan lagstiftning att rättsordningen motverkar vissa typer av försörjningskällor.

Utredningen föreslår att ”beteenden eller handlingar som tangerar brottslighet, eller som är nära förknippat med brottslighet eller annan otillåten verksamhet, också bör beaktas som bristande vandel” (avsnitt 5.5.6, s. 307). Utredningen exemplifierar med att personer mot vilka kontaktförbud meddelats ska kunna anses ha bristande vandel på denna grund. Det

finns även annan lagstiftning (vilken inte nämns i betänkandet) som på kan ligga till grund för liknande beslut (t.ex. lag (2024:7) om preventiva vistelseförbud och lag (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek) grundade på att den enskilde anses ha risk att begå brott på vissa platser. I de fall som en utlännings är föremål för sådana administrativa beslut torde det vara rimligt att anse att vederbörande handlat på ett sätt som är förknippat med brottslighet eller annan otillåten verksamhet. Vad gäller bristande vandel till följd av att en utlännings agerar på ett sätt som "tangerar brottslighet" i övrigt är det svårt att utan vidare konkretisering i lagtext eller förarbeten se hur denna grund för bristande vandel kan tillämpas på något förutsebart sätt.

Även stöd till terrorism (vilket i sig i vissa avseenden är kriminaliserat) föreslås kunna ligga till grund för att en person anses ha bristande vandel. Sådant stöd omfattar typiskt sett stöd till organisationer som är föremål för internationella sanktioner p.g.a. terrorism eller ansetts syssla med sådan verksamhet av svenska myndigheter. Stockholms universitet har ingen invändning mot att sådana omständigheter kan beaktas inom ramen för bristande vandel.

Vad gäller andra hot mot den allmänna säkerheten anser utredningen att inte bara konkreta hot mot den allmänna säkerheten utan också åsikter i form av "politisk extremism" ska kunna utgöra en grund för att anse att en person har bristande vandel. Utredningen anser att uttryck för "politisk extremism" inkluderar men inte begränsas till våldsbejakande extremism. Utredningen föreslår dock att bara sådana yttranden som är kriminaliserade ska kunna vara en grund för att anse att en person har bristande vandel i detta avseende.

Utredningen presenterar ingen definition av politisk extremism, men betonar att politisk extremism kan vara både politisk och religiös, och att den inte är begränsad till våldsbejakande extremism. Stockholms universitet anser att det är svårt att se hur "extremism" som inte är våldsbejakande ska kunna definieras på något förutsebart sätt. Extrema åsikter (hur sådana nu definieras) eller samröre med organisationer som främjar extrema åsikter är i sig inte kriminaliserade eller i övrigt förbjudna, inte heller anses extrema åsikter i sig vara ordningsstörande, även om vissa uttryck för vissa åsikter (t.ex. hets mot folkgrupp) är kriminaliserade, liksom vissa sätt att uttrycka åsikter (t.ex. en demonstration som stör trafiken) är ordningsstörande. Utgångspunkten i svensk rätt är att extrema åsikter omfattas av yttrande- och informationsfriheten, liksom det finns en rätt för enskilda att sluta sig samman för att sprida sådana åsikter. Det gäller vilket påpekas i utredningen som utgångspunkt även personer som vistas i Sverige som inte är svenska medborgare. Det finns en uppenbar risk att en reglering där "politisk extremism" i sig ses som en grund för bristande vandel strider mot repressalieförbudet som omfattar inte bara yttrandefriheten men även användningen av informations-, förenings- och mötesfriheten.

Vad gäller våldsbejakande extremism definierar utredningen den på följande sätt: "*med våldsbejakande extremism avses rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål*" (avsnitt 5.5.6, s. 307). Denna definition återfinns i andra lagförarbeten (se t.ex. SOU 2017:110) rörande åtgärder mot våldsbejakande extremism, men det kan ifrågasättas om den bör preciseras ytterligare, med tanke på de potentiellt starkt ingripande effekterna i detta sammanhang av att någon anses omfatta åsikter som innebär våldsbejakande extremism.

Vad gäller att yttranden ensamma inte ska kunna anses utgöra bristandeandel instämmer Stockholms universitet i den bedömningen. Det kan förekomma att personer verkar som finansiärer eller organisatörer av en våldsbejakande, men inte kriminaliserad, rörelse utan att därför yttra sig i offentligheten, vilket skulle kunna påverka deras andel enligt förslaget. I sådana fall torde bristfällig andel ändå aktualisera frågor om skyddet mot repressalier avseende föreningsfriheten i 2 kap. 24 § RF. Sammanfattningsvis torde den innebörd av bristande andel som utredningen föreslår vad gäller politisk extremism inte kunna införas annat än genom särskild lagstiftning som uttryckligen begränsar yttrande-, mötes- och föreningsfriheten för utländska medborgare. Grunden för det är att även om utrymmet för att begränsa grundläggande rättigheter för enskilda är större för utländska medborgare och statslösa personer än för svenska medborgare (jfr. 2 kap. 25 § RF), förutsätts alltid rättighetsbegränsande lagstiftning vara uttryckligt rättighetsbegränsande.

I utredningen föreslås vidare att s.k. självständigt förverkande, dvs. att utlänningens egendom förverkas då denne inte kan förklara hur han/hon försörjer sig, ska anses utgöra en grund för att anse att utlänningen har bristande andel.

Vad gäller innehållet i bristande andel i utredningens förslag tycks det sönderfalla i två delar, en del som berör handlingar i det förflutna (missbruk, att personen undandrar sig förpliktelser, mottar felaktiga socialförsäkringsersättningar och dylikt liksom brottslighet), och en del som snarast bygger på prognoser om den enskildes handlande. Den senare delen tycks relevant vad gäller samröre med organiserad brottslighet, politisk extremism, liksom de fall där en person blivit föremål för administrativa beslut som syftar till att förhindra framtida brottslighet. I vissa fall (t.ex. vad avser felaktigt utbetalda socialförsäkringsersättningar, narkotikamissbruk i de fall som det omfattar otillåtet narkotikainnehav, stöd till terroristorganisationer etc.) överlappar de föreslagna grunderna för bristande andel med brottslighet, som alltså i sig redan i många fall är grund för att vägra eller återkalla uppehållstillstånd. Det senare aktualiserar generellt frågor om förutsebarhet som Stockholms universitet anser bör övervägas vidare.

Den praktiska betydelsen av prövning av utlänningens andel tycks dels vara att andelsprövningen kan inkludera fler omständigheter, vid en framåtsyftande bedömning, något som också gör att man kan skilja mellan t.ex. åtgärder som i materiellt hänseende är att se som straff respektive åtgärder som är migrationsrättsliga, dels att beviskraven är väsentligt lägre vid betungande åtgärder till följd av bristande andel än vid t.ex. utvisning p.g.a. brott.

Bristande andel som grund för att vägra uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att bristande andel ska kunna vara en grund för att vägra uppehållstillstånd. Eftersom det inte finns någon absolut rätt till uppehållstillstånd för utländska medborgare när det inte följer av folk- eller EU-rättsliga åtaganden från svensk sida, finns i sig inget hinder för en sådan ordning i den utsträckning som utredningen föreslår.

Bristande vandel som grund för att återkalla uppehållstillstånd

I utredningen föreslås att samma grunder som gäller för att vägra uppehållstillstånd p.g.a. bristande vandel ska gälla för att återkalla uppehållstillstånd. Utredningen tycks anse att det inte finns någon principiell skillnad mellan dessa situationer. Utredningen konstaterar dock att hänsyn måste tas till bl.a. art. 8 Europakonventionen och svenska åtaganden under FN:s barnkonvention.

Det kan dock tilläggas att man kan ifrågasätta om de allmänna kraven på proportionalitet i 5 § förvaltningslagen (2017:900) innebär ett snävare utrymme för att återkalla än för att vägra uppehållstillstånd. Som huvudregel har en person väsentligt starkare intresse av att kunna kvarstanna i det land vederbörande bor än att få flytta till ett land. I de flesta fall har en person sin försörjning, sitt yrkes-, privat- och familjeliv, samt huvuddelen av sina tillgångar där vederbörande bor. Alla dessa faktorer talar för att den enskildes intresse av att behålla ett uppehållstillstånd typiskt sett är väsentligt starkare än intresset av att få ett uppehållstillstånd, vilket torde påverka proportionalitetsbedömningar av eventuella återkallelser av uppehållstillstånd.

Bedömningar av bristande vandel

Genomgående i betänkandet såväl vad gäller bedömning av vandel vid prövning av uppehållstillstånd som vid återkallelse av uppehållstillstånd är att utredningen anser att Migrationsverket ska göra helhetsbedömningar av den enskildes vandel. Det sätt som utredningen förefaller tänka sig att vandel ska förstås, dvs. som ett stort antal olika parametrar relaterade till utlänningens handlande vilka måste vägas mot skilda allmänna intressen, talar för en helhetsbedömning. Det är dock klart att det betyder att bedömningen kommer att vara komplex och i vissa fall svårförutsebar för den enskilde.

Konsekvenser för lärosätena

Stockholms universitet ställer sig tveksamt till att registrera medborgarskap, då sådana uppgifter kan vara av integritetskänslig karaktär och då uppgifterna i studieregistren är allmän handling som lämnas ut på begäran och kan användas för t.ex. kartläggning av utländska studenter av främmande makt eller av andra nationella eller internationella aktörer. Lärosätena själva saknar en generell anledning att registrera studenters medborgarskap, och deras skyldighet att samla in och registrera en större mängd uppgifter framstår som en oproportionerligt betungande administrativ uppgift att utföra å andra myndigheters vägnar. Härutöver kan ifrågasättas om insamlandet av uppgifterna är förenligt med den dataskyddsrättsliga principen om uppgiftsminimering, artikel 5.1 c GDPR, att personuppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Universitetet anser vidare att Migrationsverket inte bör ha direktåtkomst till uppgifter i NyA eller Ladok, utan får ställa frågor till lärosätena.

Detta beslut är i rektors ställe fattat av prorektor, professor Clas Hättestrand, i närvaro av universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att

yttra sig. Övrig närvarande har varit Jacob Färnert, Ledningssekretariatet (protokollförare).
Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.