Stockholms universitet

Kriminologiska institutionen,
Samhällsvetenskapliga fakulteten

BESLUT

2025-05-06

Dnr SU FV-1471-25

Felipe Estrada
Ordförande i institutionsstyrelsen
Kriminologiska institutionen

Protokollförare
Silsa Heilborn
Administrativ chef

Yttrande över remiss: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd, betänkande av vandelsutredningen, SOU 2025:33.

Synpunkter från Kriminologiska institutionens forskare och experter har inkommit till institutionsstyrelsen och redovisas i bifogad bilaga 1, som utgör Kriminologiska institutionens svar.

BESLUT

Kriminologiska institutionens institutionsstyrelse godkänner bifogat remissvar på Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd, betänkande av vandelsutredningen, SOU 2025:33.

Delges:

Kriminologiska institutionen
Samhällsvetenskapliga fakulteten
Juridiska fakultetskansliet

Kriminologiska institutionens remissvar på SOU 2025:33 Bilaga 1. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd, SOU 2025:33.

Sammanfattning av Kriminologiska institutionens yttrande

Kriminologiska institutionen avvisar förslaget att införa bristande vandel som skäl för att vägra uppehållstillstånd i Sverige. Skälen för ställningstagandet är bl.a.

- att kopplingen mellan Sveriges utmaningar i form av utanförskap och kriminalitet å ena sidan och vandelsprövning å andra sidan inte är klar
- att definitionen av vandel är oklar och därmed inte fyller kraven på rättssäkerhet
- att de möjliga exempel på bristande vandel som anförs som skäl för nekat uppehållstillstånd inte står i proportion till en utvisning
- att påståendet att ökad vägran att ge uppehållstillstånd skulle öka jämställdheten i Sverige är ett uttryck för främlingsfientlighet i en statlig offentlig utredning.

Utredningens direktiv

I direktiven till utredningen ges en bakgrund till behovet av den situation som kräver en åtstramning av migrationspolitiken (s. 779 ff.): ”De senaste årens omfattande invandring i kombination med bristande integration har bidragit till att Sverige i dag står inför stora utmaningar med utanförskap och kriminalitet”. Detta har ”påverkat förtroendet för migrationspolitiken och innebär en ökad belastning på välfärdssystemet och rättssystemet”.

I direktiven sägs också: ”Den som befinner sig i Sverige och åtnjuter svensk gästfrihet har en skyldighet att uppvisa respekt i förhållande till grundläggande svenska värderingar och inte i handling missakta befolkningen.” Ovilja att inte betala sina skulder eller skatt, missbruka välfärdssystemet, ha ett alkohol- eller narkotikamissbruk och att begå brott kan, enligt direktiven, ”ge uttryck för att en utlänning inte rättar sig efter svenska lagar och därmed grundläggande svenska värderingar och handlingssätt”.

Denna bakgrundsbeskrivning leder till att utredningen ska kartlägga krav på hederligt levnadssätt för att fler utlänningar ska kunna avlägsnas ur landet eller vägras uppehållstillstånd för brister i levnadssättet eller av andra skäl.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att ett vandelskrav införs i utlänningslagen. Vandel definieras som att utlänningen lever på ett hederligt och skötsamt sätt, vilket innebär att följa rådande författningar. Ej straffbelagda handlingar ska kunna innebära bevis på bristande vandel som hot mot allmän ordning eller säkerhet liksom medvetet lämnade oriktiga uppgifter. Bristande

vandel kan vara skäl för såväl återkallande av som vägran att ge uppehållstillstånd. Kontrollen av vandeln ska ske genom en generell uppgiftsskyldighet från 14 myndigheter/aktörer.

Kriminologiska institutionens bedömning

Direktiven

Redan direktiven reser ett antal frågor som utredningen hade behövt förhålla sig till. Syftet med att under senare år ta emot invandrare har varit att hjälpa människor på flykt. Att detta initialt skulle medföra kostnader för det svenska välfärdssystemet var knappast oväntat. Frågan är då snarare om utgifterna blivit för stora och med hänsyn tagen till intäkterna i form av alla de vuxna invandrare som gått in på arbetsmarknaden i ett land med sjunkande födelsetal i den inhemska befolkningen. Något resonemang förs inte om när det blev för dyrt att ge skydd åt asylsökanden.

Uppgifter presenteras inte över hur förtroendet för migrationspolitiken utvecklats p.g.a. den stora invandringen och den bristande integrationen. Som närmevärden skulle uppgifter från SOM-institutets årliga mätningar av vad svenska folket oroar sig för kunnat användas. Främlingsfientligheten har varit påfallande konstant under den tid som frågan ställts. Från 38 procent 2013 till 40 procent 2023. Oron för ökat antal flyktingar har stigit men relativt begränsat, från 28 procent 2002 till 35 procent 2023 (SOM-institutet). En bidragande förklaring till att en ökning kan iakttas kan ju också vara regeringens ständiga framhållande av invandringen som ett problem och särskilt dess koppling till grov gängrelaterad kriminalitet.

Exempel på brister i levnadssättet är alltså enligt direktiven att inte betala sina skulder, ovilja att betala skatt, missbruka välfärdssystemet, ha ett alkohol- eller narkotikamissbruk och begå brott. Dessa beteenden anses stå i strid med grundläggande svenska värderingar och även landets grundlagar. Uppenbart är att många svenskar i så fall inte omfattar dessa svenska värderingar, då beteendena i stor utsträckning förekommer också bland medborgarna. Den enhetskultur som frammanas i direktiven och i utredningen existerar knappast, och det har inte visats empiriskt eller ens gjorts troligt att det är speciella värderingar bland utlänningar som resulterar i dessa brister i vandeln.

Problemet?

Det saknas i såväl direktiven som utredningen en beskrivning av problemets art och omfattning. Är det för många utlänningar som dragit på sig för stora skulder utan legitima skäl? Är riskerna stora att för många utlänningar med ett problematiskt bruk av alkohol eller narkotika får uppehållstillstånd? Är det allmänt förekommande med utnyttjande av välfärdssystemet som inte är brottsligt och som därmed redan nu kan vara skäl för återkallande av eller vägran att ge uppehållstillstånd?

Som exempel på bristande vandel anges att utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Utredningen hänvisar här i stor utsträckning till vad som följer av EU-rätt. Igen, om det rör det beteenden som innebär allvarligare brott utgör de redan skäl för att vägra uppehållstillstånd. Om det rör mindre allvarliga brott mot allmän ordning bör det avse handlingar som är straffbelagda enligt Brottsbalken kapitel 16 om brott mot allmän ordning. Sådana brott kan vara ohörsamhet mot ordningsmakt, störande av allmän sammankomst, förförelse av ungdom och förargelseväckande beteende. Är det några av dessa som utredningen haft i åtanke eller rör det andra icke kriminaliserade hot mot den allmänna ordningen?

På samma sätt är det svårt att förstå vad utredningen menar när den hänvisar till hot mot säkerheten för att berättiga ett återinförande av begreppet vandel i utlänningslagen. De handlingar eller beteenden som innebär ett säkerhetshot och utgör allvarligare brott är redan specificerade i strafflagen eller EU-rätten. Ett särskilt exempel på säkerhetshot ges, nämligen att vara anställd utan uppehållstillstånd vilket kan bidra till osunda konkurrensförhållanden (s. 209). Detta kan knappast betraktas som ett hot mot den allmänna säkerheten. Det är helt enkelt svårt att förstå vad utredningen syftar på för tillkommande handlingar som ska berättiga vägrat uppehållstillstånd.

Rättssäkerhet

Skäl för förvägrat eller indraget uppehållstillstånd gäller för närvarande främst lagföring för allvarligare brott. Dessa skäl rör väldefinierade handlingar eller beteenden och fyller i denna mening rättssäkerhetskrav. Utredningen försöker vinnlägga sig om att rättssäkerhet också ska föreligga när bristande vandel ska åberopas för indraget eller vägrat uppehållstillstånd: ”Genom att ge begreppet vandel en så tydlig definition som möjlig skapas förutsättningar för att en prövning enligt utlänningslagen ska kunna ske på ett rättssäkert och förutsebart sätt utifrån objektivt konstaterbara fakta” (s. 24). Det sägs också: ”Vi bedömer att en tydlig, transparent och konsekvent tillämpning av regelsystemet i kombination med en utvecklande rättspraxis från Migrationsöverdomstolen – där hänsyn också kan tas till samhällsutvecklingen på ett rättssäkert sätt – bör kunna motverka att godtyckliga bedömningar görs” (s. 24).

Efter att så starkt framhållit rättssäkerheten föreslås en definition av vandel: ”Begreppet vandel ska i utlänningslagen definieras som ett krav på att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige tillämpbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter” (s. 24). Denna definition fyller knappast kraven på rättssäkerhet.

Brottslighet

Även ringa brottslighet ska enligt utredningen nu kunna ingå i bedömningen av vandel. 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 vi böter, kunna beaktas inom ramen för en samlad vandelsprövning såväl i ett ärende om avvisning, ansökan om uppehållstillstånd som ärende om återkallelse av uppehållstillstånd” (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 bristande vandel 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” (s. 726). Denna förväntan förklaras med att ”det borde inte vara sällsynt att annan bristande vandel, 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.

Uppgiftsskyldighet

I utredningen räknas 14 myndigheter/aktörer upp som ska vara rapporteringsskyldiga till Migrationsverket (s. 27). Uppdraget syftar ”till att öka Migrationsverkets tillgång till information för att verket ska kunna avgöra sådana ärenden baserat på bättre underlag” (s. 696). Att Migrationsverket behöver uppgifter som är nödvändiga för myndighetsutövningen är högst rimligt. Det gäller villkor för uppehållstillståndet som att arbeta, studera eller bedriva näringsverksamhet. Det kan även gälla uppgifter om familjeanknytning och domar för grova brott. Uppgifter av denna karaktär är av relativt objektiv karaktär och kan ofta erhållas ur befintliga register.

Med uppgifter om vandel som ska samlas in från ett stort antal myndigheter förhåller det sig annorlunda och innebär också risker. Sådana uppgifter kommer att leda till en omfattande registreringsverksamhet där Migrationsverket kommer sitta på all denna information. Den stora risken med att all information samlas inom en och samma myndighet påtalas även av utredningen. Uppgiftsinhämtningen sägs enbart handla om Migrationsverkets effektivitet för att fatta beslut om utvisning eller avvisning. Samtidigt framhålls att förslaget kan ”leda till att förutsättningarna för sådan övervakning eller kartläggning ökar, genom att flera uppgifter om samma person samlas inom en och samma myndighet” (s. 647). Utredningen saknar en genomgripande diskussion om de risker detta kan innebära.

Förutom att rapporteringsverksamheten kommer ta tid från dessa myndigheters ordinarie verksamhet, uppstår frågan om tillförlitligheten i de uppgifter som samlas in. Tjänstemän vid de olika myndigheterna ska avgöra ”bristande regelefterlevnad, oavsett om regeln är straffsanktionerad eller inte” (s. 731). Det kan t.ex. gälla om skulder hos Kronofogden beror på tredska och inte på arbetslöshet eller sjukdom, om missbruk av välfärdstjänster som inte är brott ändå ska betraktas som bevis på bristande vandel, och om den som sökt hjälp för problematiskt alkohol- eller narkotikabruk bör rapporteras till Migrationsverket. När väl alla dessa uppgifter skickats in ska tjänstemän på Migrationsverket bedöma uppgifternas relevans

och sammantagna tyngd för att eventuellt neka uppehållstillstånd. Svårigheterna med att göra dessa bedömningar förefaller avsevärda och problemet med rättssäkerheten blir tydligt.

Konsekvenser för jämställdheten

I det obligatoriska avsnittet om konsekvenser för jämställdheten hävdar utredningen att förslaget kan öka ”jämställdheten mellan kvinnor och män” (s. 728 ff.). Det minst sagt långsökta resonemanget går ut på att då majoriteten av dem som beräknas drabbas av återkallat uppehållstillstånd är män, så kommer mäns våld mot kvinnor minska. De utökade möjligheterna att neka uppehållstillstånd på grund av brott, ökar möjligheten ”att vägra en utlänning rätt att vistas i Sverige på grund av bland annat brott i nära relationer eller vid hedersrelaterad brottslighet”. Då dessa ” typer av brott drabbar främst kvinnor”, blir slutsatsen att ”därmed kan förslagen bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.” Vad gäller brott i nära relationer framförs argumentet utan någon som helst empiri som visar problemets storlek eller jämförelse med brott i nära relationer bland svenska medborgare. Att en svensk utredning föreslår att jämställdheten i Sverige ökar genom att utvisa utländska män vittnar om främlingsfientlighet på gränsen till rasism.

Vandel och förutsägbarhet

Bristande vandel tycks sammanfattningsvis enligt utredningen kunna baseras på uppgifter om att individen

1. har begått brott
2. utgör hot mot allmän ordning eller säkerhet
3. dricker för mycket alkohol eller inte betalar skulder
4. inte följer rådande författningar
5. inte lever hederligt och skötsamt

Utöver uppgifter om individens livsföring kan domstolen vid tolkningen av dessa punkter/uppgifter väga in ”samhällsutvecklingen”. Vad dessa olika kriterier innebär i praktiken är helt och hållet oklart. Det måste framstå som oförutsägbart både för dem som söker uppehållstillstånd och för dem som ska göra de rättsliga bedömningarna. Kraven på rättssäkerhet är därmed inte uppfyllda. Därav följer även att proportionalitetskravet inte uppfylls. Om vandel inte definierats kommer det inte att vara möjligt att bedöma om att utvisas från landet är en rimlig reaktion från Sveriges sida på den asylsökandes uppförande i det nya landet.

Kriminologiska institutionens slutsats

SOU 2025:33 reducerar effekterna av krig, svält, flyktingströmmar, integrationsproblem och arbetsmarknadens utveckling till en fråga om individuell moral. Kriminologiska institutionen avvisar förslaget att införa vandel som skäl för att vägra uppehållstillstånd i Sverige.

Beredning och beslut

Remissvaret på SOU 2025:33 Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd, betänkande av vandelsutredningen, beslutades per capsulam den 06 maj 2025 av Kriminologiska institutionens styrelse under ledning av ordförande, professor Felipe Estrada. Det har beretts av professor emeritus Henrik Tham och professor emeritus Janne Flyghed. Protokollförare var Silsa Heilborn, administrativ chef. Yttrandet har expedierats av Kriminologiska institutionen.

Referenser

SOM-institutet, Svenska Trender 1986–2023, Svenska trender 1986-2023_0.pdf.