Mötesbok: Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (2025-05-21)

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Datum: 2025-05-21

Plats: Fullmäktigesalen

Kommentar:

Dagordning

Tid: Onsdag 21/5 kl. 9.00-13.00, Lokal: Fullmäktigesalen

Upprop

Val av justerare

Beslutsärenden

56/25 Fastställande av dagordning och fråga om jäv - GVN maj 3

57/25 Förenklad ekonomi- och personalrapport januari-april 2025 5

58/25 Uppföljning internkontrollplan januari-april 2025 11

59/25 Återrapport årlig uppföljning systematiskt arbetsmiljöarbete - 2024 - prioriterade arbetsmiljöaktiviteter 2025 15

60/25 Yttrande om internremiss: Reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet 52

61/25 Nämndinitiativ (M) - En trygg och drogfri gymnasieskola 98

62/25 Yttrande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet- Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 128

63/25 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 611

64/25 Regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg 1401

65/25 Delegationsbeslut och anmälningsärenden - GVN maj 2025 1414

Informationsärenden

66/25 Utbildningsdirektören informerar 1416

67/25 Personalplanering - uppföljning 1417

68/25 Elevenkät - återkoppling styrkort 3.2-3.5/4.1-4.2 1418

69/25 Tema: Elevhälsa - uppdrag H 1419

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-13

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Diarienr: SK-2025/00007

Fastställande av dagordning och fråga om jäv – GVN maj 2025

Förslag till beslut
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar:

-att fastställa dagordningen

-att till protokollet notera att ingen person är jävig

Ärendebeskrivning
Föredragningslista till gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens sammanträde finns som bilaga och eventuella ändringar noteras. En jävig person får varken delta i handläggningen av ärendet eller vara närvarande vid nämndens behandling av ärendet.

Beslutsunderlag
Bilaga: Föredragningslista

Beredningsansvarig
Annelie Holmlund, nämndsekreterare

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Maria Runarsdotter
kanslichef

UMEÅ KOMMUN

Föredragningslista

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Tid: Onsdagen den 21 maj 2025 kl. 09:00
Plats: Fullmäktigesalen

Upprop

Val av justerare

Beslutsärenden

1 Fastställande av dagordning och fråga om jäv - GVN maj
2 Förenklad ekonomi- och personalrapport januari-april 2025
3 Uppföljning internkontrollplan januari-april 2025
4 Återrapport årlig uppföljning systematiskt arbetsmiljöarbete - 2024 - prioriterade arbetsmiljöaktiviteter 2025
5 Yttrande om internremiss: Reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet
6 Nämndinitiativ (M) - En trygg och drogfri gymnasieskola
7 Yttrande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35
8 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33
9 Regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg
10 Delegationsbeslut och anmälningsärenden - GVN maj 2025

Informationsärenden

11 Utbildningsdirektören informerar
12 Personalplanering - uppföljning
13 Elevenkät - återkoppling styrkort 3.2-3.5/4.1-4.2
14 Tema: Elevhälsa - uppdrag H

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-13

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Diarienr: SK-2025/00126

GVN: Förenklad personal- och ekonomirapport januari-april 2025

Förslag till beslut
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar

-att godkänna förenklad personalrapport avseende perioden januari-april 2025

-att godkänna förenklad ekonomirapport avseende perioden januari-april 2025

Ärendebeskrivning
Kommunfullmäktige fattade i juni 2019 beslut om förändrad rapportstruktur för kommunens nämnder och bolag som i korthet innebär att återrapportering till kommunfullmäktige sker via årsredovisning, delårsbokslut samt via en förenklad personal- och ekonomirapport i maj, avseende perioden januari-april.

Den förenklade rapporten visar på väsentliga personal- och ekonomiförhållanden i nämnden och syftar till att ge kommunfullmäktige insyn och möjlighet att hantera eventuella avvikelser. Nämndens rapport skickas till kommunstyrelsen för samordning och behandlas vid kommunfullmäktiges sammanträde i juni.

Beslutsunderlag
Bilaga: GVN Förenklad personal- och ekonomirapport januari-april 2025

Beredningsansvariga
Sofia Öberg, ekonomichef
Åsa Bergström, HR chef

Beslutet ska skickas till
SLK ekonomi och styrning, ksrapportering@umea.se
KS diarium; ksdiarium@umea.se
Rapporten benämns KS-2024/01101 För- och grundskolenämndens rapport till kommunstyrelsen för perioden januari till april

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00126

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–april 2025 2025-05-21

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens rapport till KS, januari–april 2025

Personaluppföljning

Personalpolitiska mål
Mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.
Mål 6: Umeå kommun ska ha ledarskap som ges och ger förutsättningar för goda resultat, där riktvärdet för antalet medarbetare per chef inte är fler än 30.
Mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.

Åtgärder och viktig utveckling/viktiga händelser inom målområdena

Kompetensförsörjning och attraktiv arbetsgivare (mål 5)
Arbete har bedrivits i enlighet med utbildningsförvaltningens fastställda aktivitetsplan och nämndens kompetensförsörjningsplan. Samverkan med Lärarhögskolan utvecklas fortsatt och där gemensamma strategiska frågor har identifierats och processats. Under perioden har en gemensam marknadsföringskampanj med Lärarhögskolan genomförts i syfte att fler ska söka utbildning till lärare. Arbete i enlighet med kommunikationsplan och utveckling av det förvaltningsspecifika arbetsgivarvarumärket har prioriterats med fokus på beredning av strategier och där lärare anställda inom nämndens område beskriver hur de ser på sitt uppdrag och vad som gör jobbet meningsfullt. Budskap i sociala medier samt verktyg i marknadsföringssyfte har varit ett prioriterat område.

Arbete med beredning av kompetensförsörjningsprognos har genomförts under perioden och sammantaget bedöms verksamheterna vara attraktiva för sökande till lediga tjänster. Personalplanering inför kommande läsår löper på i enlighet med nämndens årshjul och kommunövergripande riktlinjer. Satsningar på vidareutbildning av speciallärare med inriktning intellektuellt funktionshinder fortgår för att säkerställa behöriga lärare inom anpassad gymnasieskola och arbete med karriärtjänster för lärare har fortskridit enligt planering.

Arbete med differentiering av lärares arbetsuppgifter har pågått under perioden i syfte att möjliggöra för fler professioner att bidra inom skolans verksamhet samt att avlasta och möjliggöra för lärare att fokusera på undervisningsuppdraget. Ett partsgemensamt arbete med tjänstefördelningsprocessen har även inletts.

Ledarskap (mål 6)
Åtgärder inom ramen för organisatorisk och social arbetsmiljö (OSA) i syfte att förebygga ohälsosam arbetsbelastning och främja återhämtning har genomförts. Chefernas arbetssituation följs upp både på grupp- och individnivå och där individuellt behov identifieras ges stöd exempelvis med prioriteringar, handledning och avlastning.

Inom området Hot och våld prioriteras stöd, verktyg och utbildning i syfte att skapa trygghet ute på arbetsplatserna. En digital utbildning finns tillgänglig som stöd i det förebyggande arbetet. Frågor kopplat till lokaler och städ uttryckts fortsatt som en bidragande orsak till arbetsbelastning bland chefer inom utbildningsförvaltningen. Arbetet med att utveckla lokala rutiner kopplat till egenkontroll fortgår enligt plan. Teknik- och fastighetsförvaltningen har inlett ett förbättringsarbete av uppföljning gällande kvalitet och kvantitet av städningen. Inom ramen för årlig löneöversyn har chefer prioriterats.

Kompetensutvecklingsinsatser genomförs för alla chefer under året, under den aktuella perioden med fokus på förebyggande arbete kopplat till säkerhet, hot och våld. Fortsatta insatser lägger fokus på ledarskapet.

Friskfaktorer (mål 7)
Årlig uppföljning av systematiskt arbetsmiljöarbete och arbetet med lika rättigheter och möjligheter har genomförts i enlighet med årshjul och redovisas separat. Planering och genomförande av prioriterade åtgärder som beskrivs i handlingsplan för arbetsmiljö och aktiva har under perioden påbörjats på övergripande nivå inom nämndens område. Prioriterat inom nämndens område är;

- Att vidareutveckla det systematiska arbetsmiljöarbetet, SAM, med särskilt fokus på organisatorisk och social arbetsmiljö, OSA, för att förebygga ohälsosam arbetsbelastning och främja återhämtning.
- Kompetensutveckling och stöd för fortsatt säkerhetsarbete, förebygga och hantera hot och våld, alla ska känna sig trygga även om situationer uppstår.
- Förbättra den fysiska arbetsmiljön och arbetet med egenkontroll internt inom förvaltningen samt förbättra samarbete med teknik- och fastighetsförvaltningen.
- Stöd till chefer i en fördomsfri och breddad rekrytering.
- Vidareutveckla arbetet med lika rättigheter och möjligheter.

Implementering av systemstöd för systematiskt arbetsmiljöarbete (OPUS) har även påbörjats under perioden.

Sjukfrånvaron stiger under perioden jan-april jämfört med tidigare år och ligger över målvärdet. Det är främst inom verksamhet vuxenutbildning som ökad sjukfrånvaro sker, men även viss ökning inom gymnasieskolverksamhet. Kontinuerligt arbete sker med individuella handlingsplaner för arbetsanpassning och rehabilitering för medarbetare med tidiga signaler och sjukfrånvaro.

Resultatmått	Målvärde 2025	Utfall jan–april 2025			Utfall jan–april 2024		
		kvinnor	Män	totalt	kvinnor	män	totalt
Sjukfrånvaro, totalt i procent av anställdas sammanlagda ordinarie arbetstid	*4,2*	5,9	3,3	5,0	4,6	2,8	3,9
Andel långtidsfriska (%)	*80*	74	81	77	77	84	80
Andel heltidsanställda (%)	*90*	86	89	87	85	88	86

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–april 2025 2025-05-21

Ekonomiuppföljning

Budgetavvikelse, åtgärder och årsprognos

(mnkr med en decimal)	Budget jan–apr 2025	Utfall jan–apr 2025	Budget-avvikelse jan–apr 2025	Budget-avvikelse jan–apr 2024	Budget helår 2025	Prognos helår 2025	Årsprognos budget-avvikelse 2025
Verksamhetens intäkter	86,4	98,2	11,8	6,0	257,6	276,1	18,5
Verksamhetens kostnader	-319,7	-320,6	-0,9	-4,4	-909,4	-912,9	-3,5
Verksamhetens nettokostnader	-233,3	-222,3	11,0	1,6	-651,8	-636,8	15,0

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens budgetavvikelse för perioden jan-april 2025 är + 11,0 mnkr. Jämfört med avvikelsen på +1,6 mnkr för samma period år 2024, så är avvikelsen 9,4 mnkr högre år 2025. Det förklaras främst av högre statsbidrag och högre intäkter för försäljning av verksamhet samt att kostnaderna för personal avviker i mindre omfattning 2025 jämfört med samma period 2024.

Nämnden redovisar positiv avvikelse för samtliga verksamheter. Störst budgetavvikelse beloppsmässigt med en avvikelse på + 3,8 mnkr finns inom verksamheten för flyktingmottagande och beror på högre statsbidrag från Migrationsverket för bosättning då tidigare massflyktingar blir folkbokförda i snabbare takt. Bedömningen är att intäkterna inte kommer att fortsätta i samma takt då antalet individer totalt sett över året förväntas överensstämma med budget. Verksamheten för massflyktingar som är en del av verksamheten flyktingmottagande prognostiseras en negativ avvikelse motsvarande -0,8 mnkr på grund av minskade intäkter men vissa kvarstående kostnader i form av lokaler och organisation. Däremot prognostiseras totalt sett en positiv avvikelse för helåret på 4,2 mnkr för flyktingmottagande.

Inom verksamheten gymnasieutbildning redovisas en positiv avvikelse motsvarande 2,4 mnkr efter april till följd av att färre elever befinner sig inom gymnasiets verksamhet än budgeterat. Prognosen på helår är även den positiv då man arbetat hårt för att minska de negativa avvikelserna på enheterna som funnits i större utsträckning tidigare år då man haft strukturella utmaningar med klasstorlekar och gruppdelningar.

Vuxenutbildningen redovisar efter april månad en positiv avvikelse mot budget med 1,5 mnkr till följd av högre intäkter från Migrationsverket kopplat till SFI och att de kraftiga prisökningarna för köpt utbildning inte gällde för årets första månader. Prognosen för helåret är dock en negativ avvikelse motsvarande -2,4 mnkr då upphandlingen för köpt utbildning lett till kraftigt ökade priser vilka inte slagit igenom i början av året.

Verksamheten arbetsmarknad redovisar en positiv avvikelse och prognostiserar också en positiv avvikelse på helåret främst till följd av att man under året erhållit intäkter från projektverksamheten som är högre än kostnaderna för året. På grund av högt söktryck till feriejobb för unga prognostiseras ökade kostnader senare under året.

Prognosen på helåret 2025 är en positiv avvikelse på 15,0 mnkr. Utöver ovanstående prognostiseras en positiv avvikelse för skolgemensamverksamhet främst med anledning av att det finns utmaningar i att tillsätta vikarier vid frånvaro inom denna verksamhet samt att personal tillfälligt arbetar inom projekt/flykting. I prognosen har bedömningen gjorts att aviserade förändringar i vårändringsbudgeten där medel tillskjuts medför ökade kostnader i motsvarande omfattning. Osäkerhet råder dock kring om ersättningsnivån i statsbidraget för regionalt yrkesvux kommer att innebära högre intäkter per utbildningsplats vilket i så fall skulle kunna påverkar prognosen positivt.

Investeringar

(mnkr med en decimal)	Budget 30 april 2025	Utfall 30 april 2025	Budget-avvikelse 30 april 2025	Utfall helår 2024	Budget helår 2025	Prognos helår 2025	Årsprognos budgetavvikelse 2025
Verksamhetens nettoinvesteringar	-4,8	-1,9	2,9	-13,5	-14,4	-14,4	0

Under årets första fyra månader har Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden förbrukat -1,9 mnkr av årets investeringsmedel som uppgår till -14,4 mnkr. Av dess utgör -6,0 mnkr årliga medel för reinvesteringar där stora behov finns, prioritering har genomförts och prognosen är att samtliga medel för reinvesteringar kommer att förbrukas under år 2025.

De projektsatta investeringsprojekt som ligger i planeringen för år 2025 prognostiseras att genomföras enligt tidplan och prognosen efter april månad är att samtliga investeringsprojekt kommer att klara sig inom budget.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-13

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Diarienr: SK-2024/00509

GVN: Uppföljning internkontrollplan januari-april 2025

Förslag till beslut
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar:

att godkänna uppföljning av internkontrollplan januari-april 2025 och gör bedömningen att den interna styrningen och kontrollen är tillräcklig.

Ärendebeskrivning
I början av 2019 fattade kommunstyrelsen (KS) beslut om ny handledning för intern styrning och kontroll. Handledningen gör gällande att det i nämndernas uppföljning ingår att bedöma om de beslutade kontrollåtgärderna har genomförts och fungerat på det sätt som var avsett samt bedöma om den kvarstående risken, efter att kontrollåtgärder vidtagits, ligger under den risknivå som är acceptabel. Med uppföljningsrapporterna från nämnderna som grund utvärderar sedan KS kommunens samlade system för intern kontroll för vidare avrapportering till kommunfullmäktige. Uppföljning av nämndernas internkontrollplan avrapporteras tertialvis i samband med ordinarie verksamhetsuppföljning.

Uppföljning av nämndens internkontrollplan för perioden januari-april 2025 visar att angivna kontrollåtgärder är delvis genomförda. Arbete pågår för att minimera riskerna inom nämndens fyra kontrollområden vars risknivå för perioden bedöms vara acceptabel.

Beslutsunderlag
Bilaga: GVN uppföljning internkontrollplan, jan-apr 2025

Beredningsansvariga
Nicklas Wallmark, biträdande utbildningsdirektör
Maria Runarsdotter, kanslichef

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2024/00509

Beslutet ska skickas till
KS diarium; ksdiarium@umea.se
Rapporten namnges KS-2024/01101 Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens rapportering av intern kontroll för perioden januari till april

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

GVN internkontrollplan uppföljning jan-apr 2025

Nämnd: Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Upprättad: 2024-11-20
Uppföljning: 2025-05-21

Riskinventering			**Riskvärdering**						**Åtgärder**		**Uppföljning**
Kontrollområde	**Identifierad risk**	**Nr**	**Sannolikhet**	**S-värde**	**Konsekvens**	**K-värde**	**Risk-värde**	**Rekommenderad riskhantering**	**Åtgärd**	**Ansvarig**	**Status jan-april**
Träningsplatser inom arbetsmarknad	Minskad tillgång på externa och interna träningsplatser inom arbetsmarknad. Etableringstiden förlängs p g a genomgripande digitalisering av stödfunktioner hos andra myndigheter samt p g a arbetsmarknadsläget.	R1	Möjlig	3	Kännbar	3	9	Reducera risk	Verksamhetsanpassningar för att mildra det rådande läget.	Områdeschef arbetsmarknad Biträdande utbildnings-direktör	
Genomströmning	Ökad frånvaro medför förhöjd risk att elever inte avslutar sin gymnasieutbildning. Avsaknad av gymnasieutbildning påverkar möjlighet till fortsatta studier och arbete negativt	R2	Möjlig	3	Kännbar	3	9	Reducera risk	Arbetet med att öka närvaron på gymnasieskolorna behöver fortsätta. Avbrott från gymnasiestudier behöver minska för att fler unga ska få en gymnasieexamen.	Biträdande ubildnings-direktör Områdeschef gymnasiet	
Meritvärden	Risk för att låga meritvärden påverkar både flickor och pojkars möjlighet att konkurrera om platser till högre studier.	R3	Möjlig	3	Lindrig	2	6	Reducera risk	Fortsätta det arbete som görs på gymnasieskolorna för att elevernas meritvärden ska öka för att ge goda förutsättningar att konkurrera om högskoleplatser.	Utbildnings-direktör	
Kompetensförsörjning	Risk för att arbetsmarknadsläget bidrar till svårigheter att rekrytera legitimerade och behöriga pedagoger.	R4	Möjlig	3	Kännbar	3	9	Reducera risk	Åtgärder vidtas i enlighet med nämndens kompetensförsörjningsplan samt Utbildningsförvaltningens aktivitetsplan för kompetensförsörjning.	Områdeschefer /HR chef	

Definitioner

Riskinventering/riskanalys

Sannolikhet	Definition	Värde
Osannolik	- praktisk taget obefintlig risk att fel uppstår	1
Mindre sannolik	- mycket liten risk att fel uppstår	2
Möjlig	- det finns en möjlig risk att fel uppstår	3
Sannolik	- det är mycket troligt att fel uppstår	4

Konsekvens	Definition	Värde
Försumbar	- konsekvensen av ett fel är obetydlig för brukare, medborgare, besökare, kommunen och/eller övriga intressenter	1
Lindrig	- konsekvensen av ett fel är liten för brukare, medborgare, besökare, kommunen och/eller övriga intressenter	2
Kännbar	- konsekvensen av ett fel uppfattas som besvarande för brukare, medborgare, besökare, kommunen och/eller övriga intressenter	3
Allvarlig	- konsekvensen av ett fel är så stor att felet inte får uppstå	4

Riskhantering

Riskvärde	Rekommendation till hur risken ska hanteras	Innebär
12-16	Minimera risk	*Direkta och omfattande åtgärder ska finnas med i internkontrollplan*
4-11	Reducera risk	*Åtgärder för att minska risk ska finnas med i internkontrollplan*
1-3	Acceptera risk	*Inget agerande krävs – åtgärder tas ej med i internkontrollplan*

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-04-29

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott

Diarienr: SK-2025/00267

GVN, Uppföljning systematiskt arbetsmiljöarbete - 2024 - prioriterade arbetsmiljöaktiviteter 2025

Förslag till beslut
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar

- att nämnden tagit del av förvaltningens redovisning av den årliga uppföljningen av Systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM, och uppföljning av arbete aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter för år 2024.
- att nämnden har tagit del av förvaltningens redovisade handlingsplan för SAM och Aktiva åtgärder för år 2025.

Ärendebeskrivning
Enligt föreskriften om Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) ska arbetsgivaren varje år gå igenom och kontrollera hur arbetsmiljöarbetet bedrivs. Även arbetsgivarens förebyggande arbete med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter ska enligt Diskrimineringslagstiftningen årligen följas upp.

Uppföljningen har genomförts genom en digital enkät för att kvalitetssäkra sammanställning av resultatet och underlätta aggregering av resultatet inom nämndens område. Uppföljningen genomförs av chef och skyddsombud på respektive arbetsplats och ger ett underlag för dialog kring hur arbetsmiljöarbetet fungerar och vad som behöver prioriteras för kommande år. Respektive områdeschef har inom sitt verksamhetsområde gjort en sammanfattning av arbetsplatsernas utfall. Denna sammanfattning ligger till grund för gemensamma prioriteringar och handlingsplan för 2024.

Förvaltningen redovisar utfall av den årliga uppföljningen av arbetsmiljöarbetet i enlighet med bilagor. Rapporten beskriver tillbakablick och sammanfattning av arbetsmiljöarbetet och arbete med lika rättigheter och möjligheter under 2024.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00267

Rapporten innehåller även en framåtblick, beskrivning av fortsatta behov och prioriteringar för 2025. Till rapporten presenteras bilaga 1 Utfall av årlig uppföljning, lagefterlevnad inom systematiskt arbetsmiljöarbete och diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter. Bilaga två innehåller handlingsplan för prioriteringar för 2025.

Beslutsunderlag

Rapport årlig uppföljning 2024 GVN
Bilaga 1: Resultat för årlig uppföljning av rutiner för systematiskt arbetsmiljöarbete
Bilaga 2: Handlingsplan arbetsmiljö och aktiva åtgärder 2025

Beredningsansvariga

Åsa Bergström, HR-chef
Anna Holm, HR-strateg

Beslutet ska skickas till
Karin Ahnqvist, HR-direktör

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör



Årlig uppföljning 2024

Systematiskt arbetsmiljöarbete och Aktiva åtgärder

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

UMEÅ KOMMUN

Årlig uppföljning 2024

Sammanfattning av årlig uppföljning 2024

Enligt föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) ska arbetsgivaren varje år gå igenom och kontrollera hur arbetsmiljöarbetet bedrivs. Även arbetsgivarens arbete med aktiva åtgärder ska årlig följas upp enligt Diskrimineringslagens krav.

Uppföljningen har genomförts genom en digital enkät som besvaras av chef och skyddsombud för att kvalitetssäkra sammanställning av resultatet och underlätta aggregering av resultatet inom nämndens område. Uppföljningen genomförs av chef och skyddsombud på respektive arbetsplats och ger ett underlag för dialog kring hur arbetsmiljöarbetet fungerar och vad som behöver prioriteras för kommande år. Respektive områdeschef har inom sitt verksamhetsområde gjort en sammanfattning av arbetsplatsernas utfall. Arbetet har bedrivits i samverkan med arbetstagarorganisationerna och skyddsombud. En sammanfattande rapport har tagits fram som beskriver en tillbakablick på föregående års arbete med arbetsmiljö och lika rättigheter och möjligheter. Rapporten beskriver även framtida utmaningar och kvarstående behov av åtgärder för att förbättra arbetsmiljön och främja lika rättigheter och möjligheter.

På övergripande nivå har prioriteringar gjorts för kommande år för arbetsmiljö och aktiva åtgärder. Åtgärder för att hantera prioriteringarna beskrivs i handlingsplan för 2024.

På övergripande nivå inom förvaltningen inriktas fortsatt arbete på att följa upp och säkerställa en bra arbetsmiljö inom respektive verksamhetsområde. Vidareutveckling av och dialog kring rutiner för systematiskt arbetsmiljöarbete och samverkan på olika nivåer kring förbättringar av arbetsmiljön kommer att prioriteras. För verksamheterna finns stöd att tillgå i arbete med arbetsmiljöfrågor i form av utbildningar, gemensamma rutiner, samordning i gemensamma frågor, material och verktyg i arbetsmiljöarbetet.

Årlig uppföljning 2024

Innehållsförteckning

Sammanfattning av årlig uppföljning 2024 2

Innehållsförteckning 3

1. Inledning 4

2. Årlig uppföljning 4

2.1 Rutiner för det systematiska arbetsmiljöarbetet 5

2.2 Sammanfattning av arbetsmiljöfrågor som hanterats under året 7

2.3 Goda exempel arbetsmiljö 8

2.4 Sammanfattning av arbete med lika rättigheter och möjligheter under året 9

3. Samverkan 9

4. Åtgärder framåt 10

4.1 Arbetsmiljöutmaningar att jobba vidare med 10

4.2 Prioriteringar inom arbetsmiljö 10

4.3 Utmaningar och fortsatta behov inom lika rättigheter och möjligheter 11

4.4. Prioriteringar inom lika rättigheter och möjligheter 11

4.5 Handlingsplan för systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder 11

5. Bilagor 11

Årlig uppföljning 2024

1. Inledning

Umeå kommun strävar efter att vara en organisation som kännetecknas av den mångfald som finns i samhället. Arbetsplatser och arbeten ska vara öppna och tillgängliga för alla. Alla former av diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier, repressalier och kränkande särbehandling tar Umeå kommun bestämt avstånd från. Enligt diskrimineringslagens krav har arbetsgivaren ett ansvar för att arbeta förebyggande och främjande i syfte att motverka diskriminering, samt verka för att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsidentitet, könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Detta arbete kallas aktiva åtgärder.

Viktigt är också att medarbetare och chefer erbjuds en god arbetsmiljö där ingen kommer till skada eller får ohälsa på sin arbetsplats. Årligen följs det systematiska arbetsmiljöarbetet inom varje nämnds område för att säkerställa att:

- arbetsmiljöarbetet fungerar
- arbetsmiljöarbetet hålls levande genom att det blir en naturlig del av verksamheten på alla nivåer inom förvaltningen
- åtgärderna får effekt och att de leder till en bättre arbetsmiljö för alla medarbetare. Fokus ska vara att inga skillnader får förekomma mellan kvinnor och män
- nämnderna får en sammanställning av den årliga uppföljningen som ett underlag för att fullfölja sitt arbetsmiljöansvar, ge förutsättningar för förvaltningens arbetsmiljöarbete.

2. Årlig uppföljning

Både det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetet med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter ska årligen följas upp. Inom Gymnasie- och vuxen utbildningsnämndens område har årlig uppföljning genomförts enligt den kommungemensamma rutinen ” Gemensamt processflöde för organisatorisk och social arbetsmiljö, årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljön och aktiva åtgärder”.

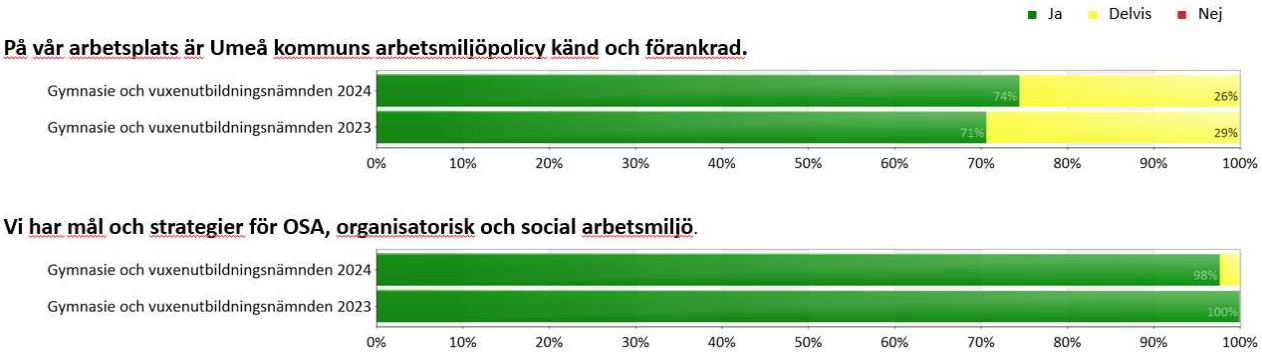
Uppföljningen har genomförts genom en digital enkät som besvaras av chef och skyddsombud för att kvalitetssäkra sammanställning av resultatet och underlätta aggregering av resultatet inom nämndens område. Uppföljningen genomförs av chef och skyddsombud på respektive arbetsplats och ger ett underlag för dialog kring hur arbetsmiljöarbetet fungerar och vad som behöver prioriteras för kommande år. Respektive områdeschef har inom sitt verksamhetsområde gjort en sammanfattning av arbetsplatsernas utfall.

2.1 Rutiner för det systematiska arbetsmiljöarbetet

Chefer och skyddsombud går tillsammans igenom rutinerna för systematiskt arbetsmiljöarbete för att stämma av att arbetsmiljöarbetet fungerar och att fånga upp behov av förbättringar. Sammanställning av lagefterlevnad, särskilda rutiner för vissa områden och efterlevnad av dokumentationskrav i det systematiska arbetsmiljöarbetet redovisas i sammanställning av inrapportering för den årliga uppföljningen i bilaga 1: Resultat för den årliga uppföljningen av rutiner för systematiskt arbetsmiljöarbete.

Nedan redovisas några valda delar kopplat till uppföljning av rutiner i det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Diagram 1. Policy och mål

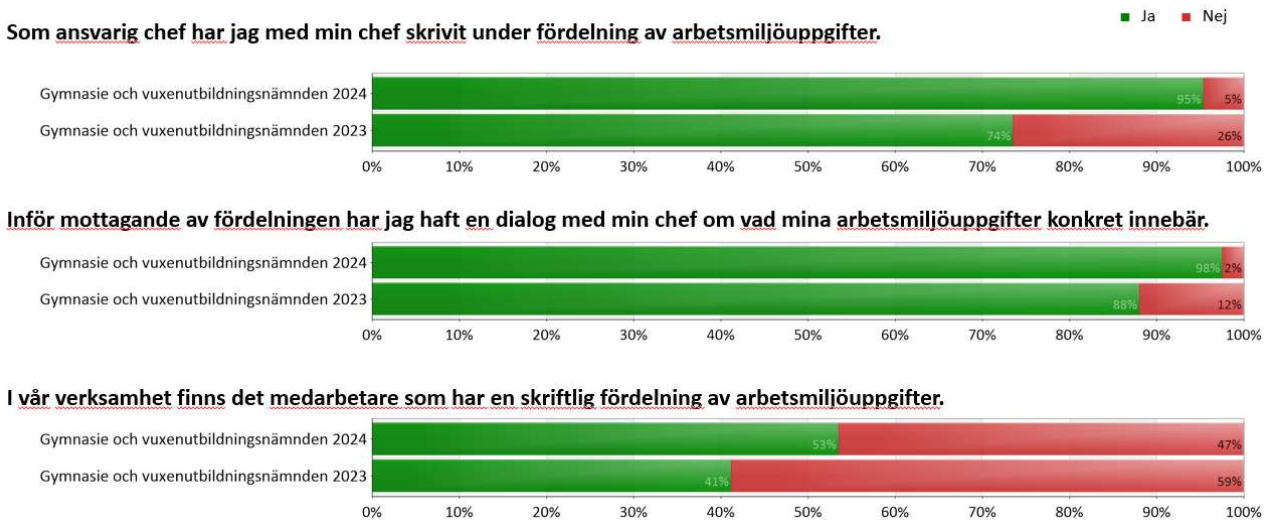


Kommentar: Fler har angett att Policyn är känd och förankrad jämfört med föregående år. Dialog material och stöd för att gå igenom och ha en dialog kring policyn finns att tillgå på intranätet.

Arbetet med organisatorisk och social arbetsmiljö, OSA, är prioriterad och andelen som angett att det finns mål och handlingsplan för OSA är fortsatt hör. De flesta har mål kopplat till områdena arbetsbelastning och återhämtning.

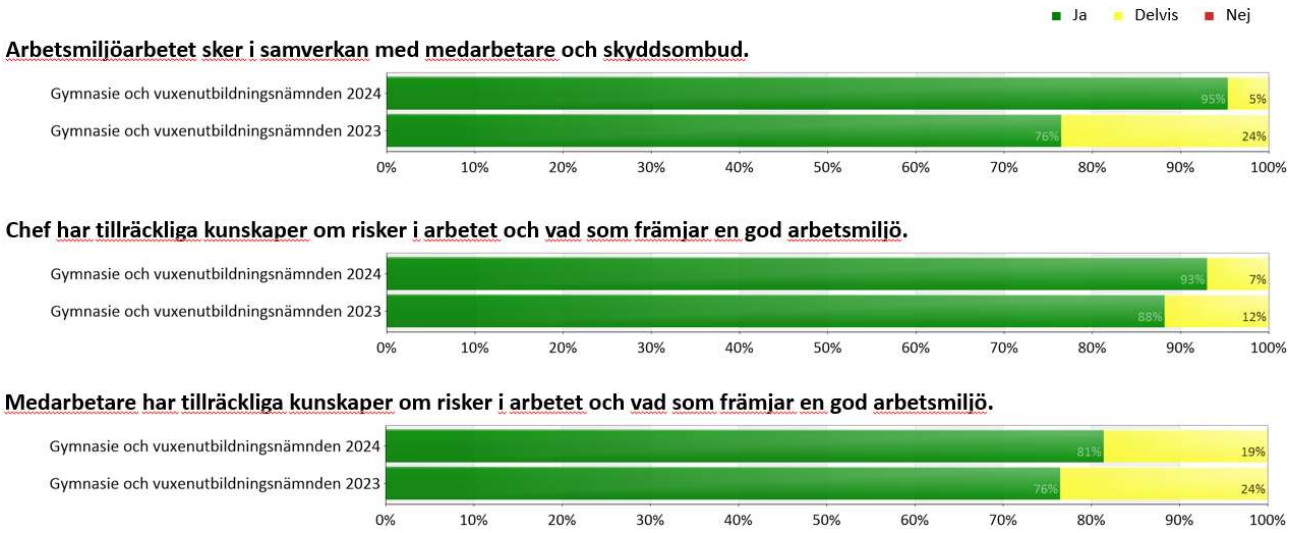
Årlig uppföljning 2024

Diagram 2. Fördelning av arbetsmiljöuppgifter



Kommentar: Under året har uppföljning och dialog kring fördelningen av arbetsmijöuppgifter genomförts tillsammans med överordnad chef. Som resultat ses en förbättring av skriftlig dokumentation av fördelning av arbetsmijöuppgifter jämfört med föregående år. På arbetsplatser med särskilda risker i verksamheten/undervisningen fördelas vissa arbetsmiljö uppgifter vidare till medarbetare. Uppföljningen visar att rutiner för att årligen ha dialog kring förutsättningar för arbetsmiljöarbetet vid RU-samtal fungerar.

Diagram 3. Kultur och samverkan



Årlig uppföljning 2024



Kommentar: Under året har fler skyddsombud utsetts på arbetsplatserna och formerna för samverkan med skyddsombud vidareutvecklats under året. Samverkan för en bra arbetsmiljö och kunskapen hos chefer, skyddsombud och medarbetare är bra och har jämfört med föregående år ytterligare förbättrats. Arbetsplatsträffar, APT, genomförs med varierad frekvens de flesta har APT var sjätte vecka.

2.2 Sammanfattning av arbetsmiljöfrågor som hanterats under året

Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön har varit prioriterad genom åtgärder för att minska arbetsbelastning främja återhämtning. Vidareutveckling av arbetsorganisationen, planering och struktur i verksamheten är ett kontinuerligt pågående arbete. Åtgärder görs bland annat genom förtydligande av ansvar och roller, stöd i prioriteringar i arbetsuppgifter. För att främja återhämtning sker översyn av schema för att möjliggöra ställtid mellan lektioner, dialoger kring rast kultur, miljö i personalutrymmen och arbetslokaler och dialoger kring vikten av återhämtning på fritiden. Inom Arbetsmarknad och integration har ett gemensamt övergripande arbete med psykologisktrygghet och självledarskap påbörjats.

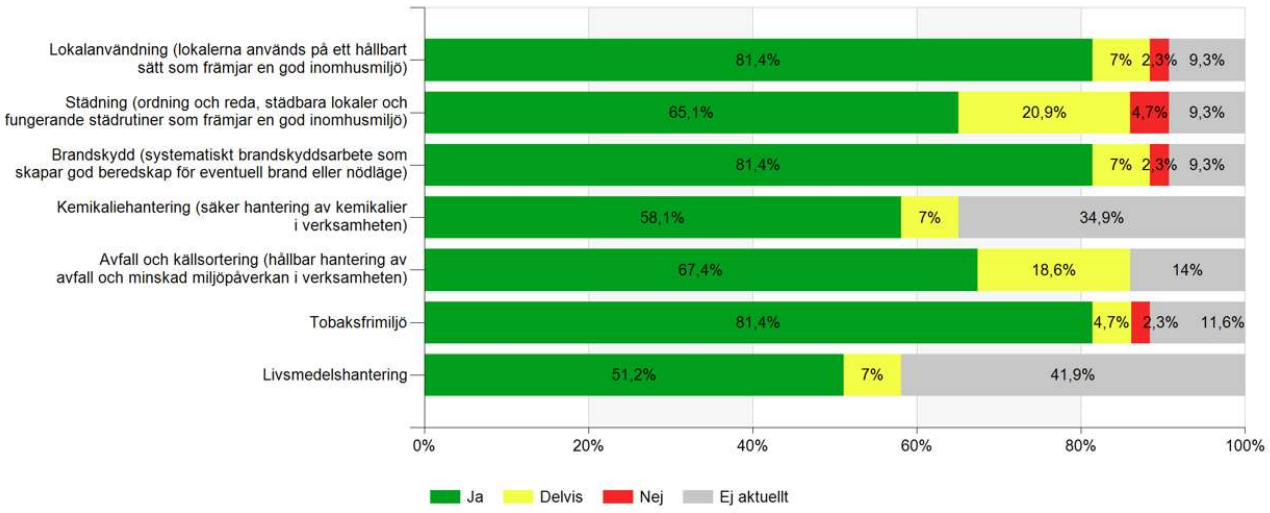
Ökad chefstäthet och färre medarbetare per chef har tillsammans med förbättrad mötesstruktur medfört förbättringar av chefernas arbetssituation och förutsättningar för en bra arbetsmiljö och verksamhet. Gemensamma kompetensutvecklingsinsatser har under året genomförts för att stärka cheferna i ledarskapet.

Under året har fortsatt arbetet med säkerhet och trygghet prioriterats. Gemensamma insatser för att stärka cheferna i det förebyggande arbetet har gjorts genom implementering av särskild checklista för undersökning och uppföljning av hot och våld. En digital utbildning för alla medarbetare har upphandlats och implementerats till chefer. Cheferna har fått träning i krisledning och ute i verksamheterna har övningar genomförts via Co-Safe för att skapa beredskap för situationer. Utifrån risker i olika verksamheter har trygghetsskapande åtgärder genomförts för att kunna hantera ensamarbete, förbättrad belysning för ökad trygghet, säkerhetsrutiner i moment och situationer i verkstäder, ökad vuxennärvaro i korridorer med mera.

Årlig uppföljning 2024

Under året har implementering av reviderade rutiner för Egenkontroll genomförts genom utbildningsinsatser till chefer. Inom nämndens område är det gymnasieskolverksamheten som omfattas av Miljöbalkens krav på Egenkontroll. Miljöbalken reglerar inte frågor om arbetsmiljö, men det gemensamma syftet med miljöbalken och arbetsmiljölagen är att förebygga ohälsa och främja en bra miljö för alla i våra verksamheter. Även i övriga verksamheten behöver vissa delar av rutinerna beaktas för att säkerställa en bra inomhusmiljö. Arbetet med Egenkontroll samordnas så långt som möjligt med det systematiska arbetsmiljöarbetet och därför har uppföljning av regelefterlevnad av kraven på Egenkontroll integrerats i Årlig uppföljning.

Diagram 4, Rutiner för Egenkontroll



Kommentar: Åtgärder för att förbättra städbarheten i lokalerna har varit prioriterade med fokus på att rensa, förbättra förvaring genom stängda skåp, ordning och reda i klassrum. Även förbättringar av källsortering och kemikaliehantering har genomförts samt utbildning i brandskydd och brandövningar. Problem med vattenskador på Tegelbruksvägen och Vasaskolan har hanterats vilket medfört stor påverkan på arbetsmiljön och verksamheten.

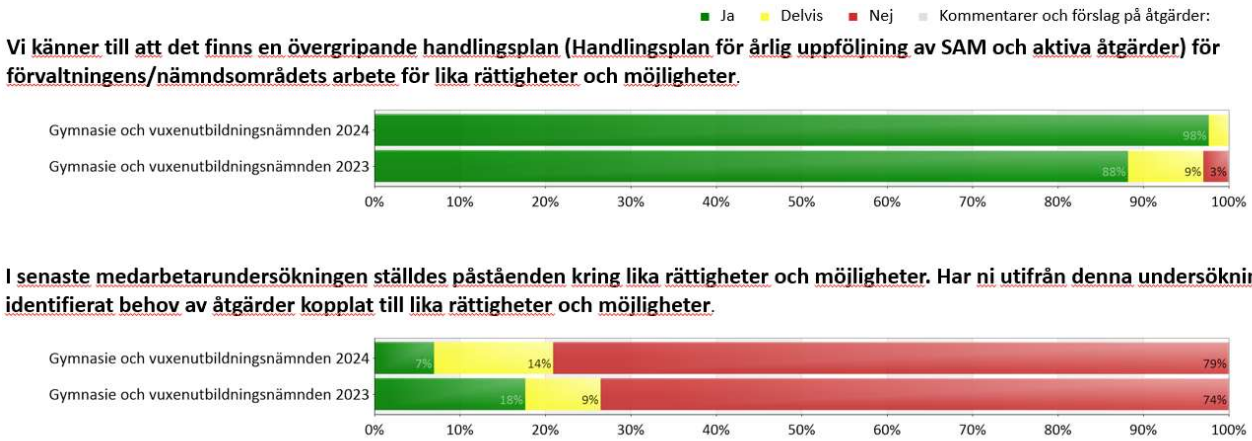
2.3 Goda exempel arbetsmiljö

- Återkommande gemensamma Ledardagarna bidrar till gemensamma strategier för hantering av prioriterade områden samt en stärkt vi-känsla och samhörighet i chefsgruppen.
- Det gemensamma arbetet och stödet i säkerhetsfrågorna stärker cheferna i hantering av frågor och skapar trygghet och tydlighet i verksamheten.

Årlig uppföljning 2024

2.4 Sammanfattning av arbete med lika rättigheter och möjligheter under året

Diagram 5. Uppföljning Lika rättigheter och möjligheter



Undersökning av lika rättigheter och möjligheter genomfördes under hösten med den kommungemensamma medarbetarenkäten. På respektive arbetsplats genomfördes analys och dialog kring resultatet.

Exempel på åtgärder som genomförts är dialoger på APT kring inkluderande kultur, värdegrund MÖTS m.m. Generellt arbete med trivsel, socialt klimat och bemötande för att främja tillitsfulla relationer och stärka gemenskap.

Exempel på insatser i olika verksamheter under året är införande av könsneutrala omklädningsrum, automater med mensskydd på toaletterna och föreläsning kring hedersrelaterad problematik.

På övergripande nivå har Rekryteringsutbildning med koppling till fördomsfri rekrytering genomförts bland alla chefer under året i syfte att stärka cheferna i en fördomsfri rekryteringsprocess och främja ökad mångfald.

3. Samverkan

Både arbetsmiljölagen och Diskrimineringslagen ställer krav på arbetsgivare att samverka med medarbetare, skyddsombud och fackliga ombud i uppföljning och planering av arbetet med arbetsmiljö och lika rättighet och möjligheter. I det lokala arbetet involveras medarbetare i arbetet på APT och chefer samverkar med lokala skyddsombud. Under året har planering av genomförande och uppföljning av arbetet med den gemensamma processen för arbetsmiljö och lika rättigheter och möjligheter hanterats i de berörda samverkansgrupperna: lokala samverkansgrupper, LSG, verksamhetsområdets samverkansgrupp, VSG, samt förvaltningens samverkansgrupp, FSG. I de lokala samverkansgrupperna har dialog kring lokala prioriteringar och

planering av åtgärder hanterats. LSG, VSG och FSG har fått information om utfall från medarbetarenkäten och årlig uppföljning. Inför sammanfattning av 2024 års arbete och prioriteringar inför 2025 års arbete med arbetsmiljö och lika rättigheter och möjligheter har en partsgemensam workshop genomförts. Ett uppskattat tillfälle som gav ytterligare kompetens i frågorna, fördjupad dialog och vidgade perspektiv inför fortsatt arbete.

4. Åtgärder framåt

4.1 Arbetsmiljöutmaningar att jobba vidare med

Fortsatt hantering av lokalfrågor, behov av ombyggnationer, åtgärder för att förbättra miljön i arbetsrum, säkerhetsanpassningar är svåra att få åtgärdade utifrån budgetförutsättningar och att det tar lång tid pga att ansvaret delvis ligger under Tekniska nämnden.

Fortsatt prioritering av arbete med organisatorisk och social arbetsmiljö behövs för att förebygga ohälsosam arbetsbelastning och främja återhämtning. Vidareutveckla arbete med tjänsteplanering och schemaläggning, samt fortsatt dialoger kring mål, ansvar och roller samt prioriteringar och avgränsningar i uppdrag.

Ökade elevkullar på gymnasieskolorna kan komma att påverka arbetsmiljön genom tex. ökat behov av städ, ökat slitage, mer komplicerad schemaläggning och längre köer till matsalen.

Åtgärder kopplat till trygghet och säkerhet behöver fortsatt prioriteras för att förebygga och hantera hot och våld. Prioritering av digital utbildning, uppföljning av rutiner och kollegiala dialoger kring utmanande situationer för att öka beredskap och hantering av situationer med hot och våld. Vidareutveckla säkerhetsarbetet utifrån ny lagstiftning inom skolformerna.

Det behövs ett fortsatt arbete med uppföljning av städning med städservice, rutiner för städbarhet i verksamheterna och ordning och reda i lokalerna. Arbetsmiljöansvariga chefer i verksamheterna saknar förutsättningar att fullt ut säkerställa tillräcklig städning då befintliga servicenivåer omfattar för lite städning utifrån behoven i verksamheterna och kraven på städ nivåer i skollokaler.

4.2 Prioriteringar inom arbetsmiljö

1. Vidareutveckla det systematiska arbetsmiljöarbetet, SAM, med särskilt fokus på organisatorisk och social arbetsmiljö, OSA, för att förebygga ohälsosam arbetsbelastning och främja återhämtning

2. Kompetensutveckling och stöd för fortsatt säkerhetsarbete, förebygga och hantera hot och våld, alla ska känna sig trygga även om situationer uppstår.

3. Förbättra den fysiska arbetsmiljön och arbetet med Egenkontroll internt inom förvaltningen samt förbättra samarbete med Teknik- och fastighetsförvaltningen.

4.3 Utmaningar och fortsatta behov inom lika rättigheter och möjligheter

Systematiken och arbetet med området är fortfarande nytt ur ett medarbetarperspektiv. Få arbetsplatser har angett behov att jobba vidare med åtgärder samtidigt som våra arbetsplatser består av homogena grupper av medarbetare som gör att normer och värderingar sällan utmanas. Det behövs ett fortsatt kontinuerligt arbete med normkritik, bemötande och socialt klimat som skapar en grund för att alla medarbetares lika rättigheter och möjligheter.

Det finns ett behov av ökad mångfald i verksamheterna för att spegla den mångfald som finns i samhället. För att nå dit krävs ett bredare underlag vid nyrekryteringar och befordran. Det finns även ett behov av att arbeta med möjligheter att kunna omfördela arbetsuppgifter som inte kräver legitimation till andra yrkeskategorier för att öppna upp för nya former av anställningar för personer med annan bakgrund. Detta arbete kräver ekonomiska förutsättningar som i nuläget inte finns.

Förbättrad tillgänglighet i lokaler och snabbare hantering av tillgänglighetsanpassningar behövs från beställning till att det är genomfört av Teknik och fastighet utifrån lika rättigheter och möjligheter utifrån funktionsnedsättning

4.4. Prioriteringar inom lika rättigheter och möjligheter

- Vidareutveckla arbetet med lika rättigheter och möjligheter
- Stöd till chefer i en fördomsfri rekryteringsprocess och breddad rekrytering

4.5 Handlingsplan för systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder

Utifrån prioriteringar för det systematiska arbetsmiljöarbetet och aktiva åtgärder för lika rättigheter, samt utifrån risker och hinder inom arbetsmiljö och lika rättigheter och möjligheter som har framkommit inom Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens område har en handlingsplan upprättats. Se bilaga 2.

5. Bilagor

Bilaga 1: Resultat för årlig uppföljning av rutiner för systematiskt arbetsmiljöarbete.

Bilaga 2: Handlingsplan systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder

Årlig uppföljning 2024

Årlig uppföljning systematiskt arbetsmiljöarbete och aktiva åtgärder

2025-04-30

Kontaktuppgifter:

Åsa Bergström HR-chef asa.bergstrom.2@umea.se

Anna Holm HR strateg anna.holm@umea.se

Utbildningsförvaltningen
Besöksadress: Brogatan 12 B
Postadress 901 84 Umeå
090-16 10 00
utbildningskontoret@umea.se
www.umea.se/kommun

Årlig uppföljning av SAM och lika rättigheter och möjligheter

Resultat för:
Gymnasie och vuxenutbildningsnämnden

Antal svar: 43
Svarsfrekvens: 97,7%

Information

Den årliga uppföljningen genomförs för att undersöka hur du och dina medarbetare jobbar med arbetsmiljön och lika rättigheter och möjligheter utifrån de krav som ställs i arbetsmiljö- och diskrimineringslagen. Men även för att undersöka vilka förutsättningar som behövs för att du som chef ska kunna driva ett främjande och förebyggande arbete för friska och inkluderande arbetsplatser.

Resultatet är ett viktigt underlag för förvaltningens och nämndens arbete med att ta fram en övergripande handlingsplan med konkreta åtgärder för kommande år kopplat till arbetsmiljö och lika rättigheter och möjligheter.

Den Årliga uppföljningen är indelad i 8 ämnesområden:

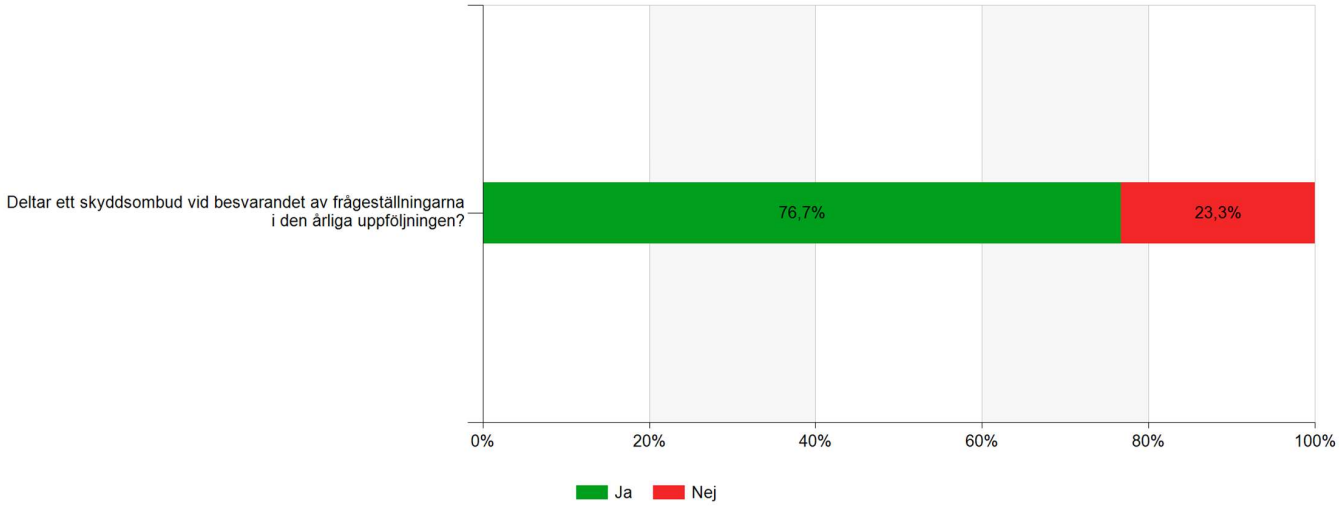
- Policy och mål
- Fördelning av arbetsmiljöuppgifter
- Kultur och samverkan
- Lagefterlevnad
- Riskbedömningar och handlingsplaner
- Arbetsanpassning och stöd
- Åtgärder SAM
- Lika rättigheter och möjligheter

Resultat

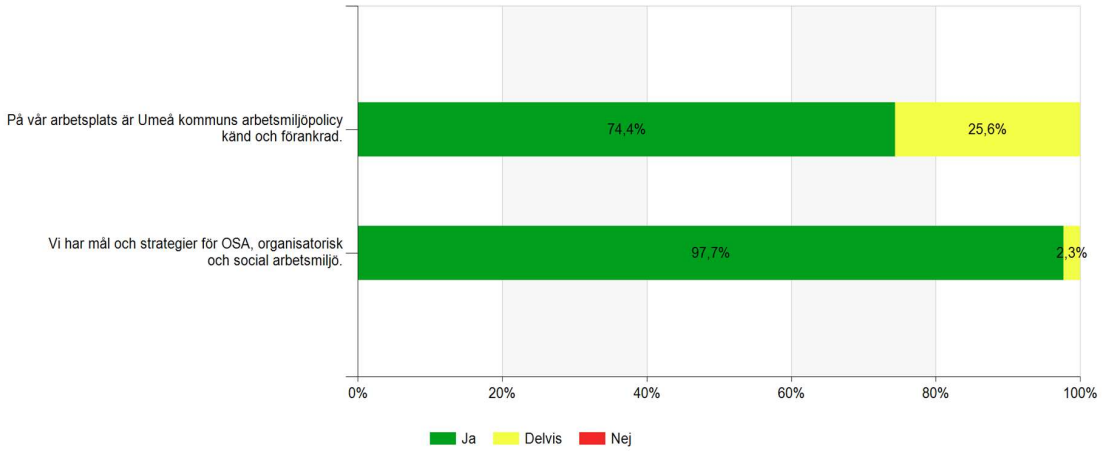
I denna rapport presenteras resultatet i diagram för respektive påstående. Kommentarer och förslag på åtgärder samt övriga fritextfrågor presenteras i separata fritextrapporter. Observera att området Åtgärder SAM innehåller enbart fritextfrågor och presenteras därför inte i denna rapport.

UMEÅ KOMMUN

Deltagande skyddsombud

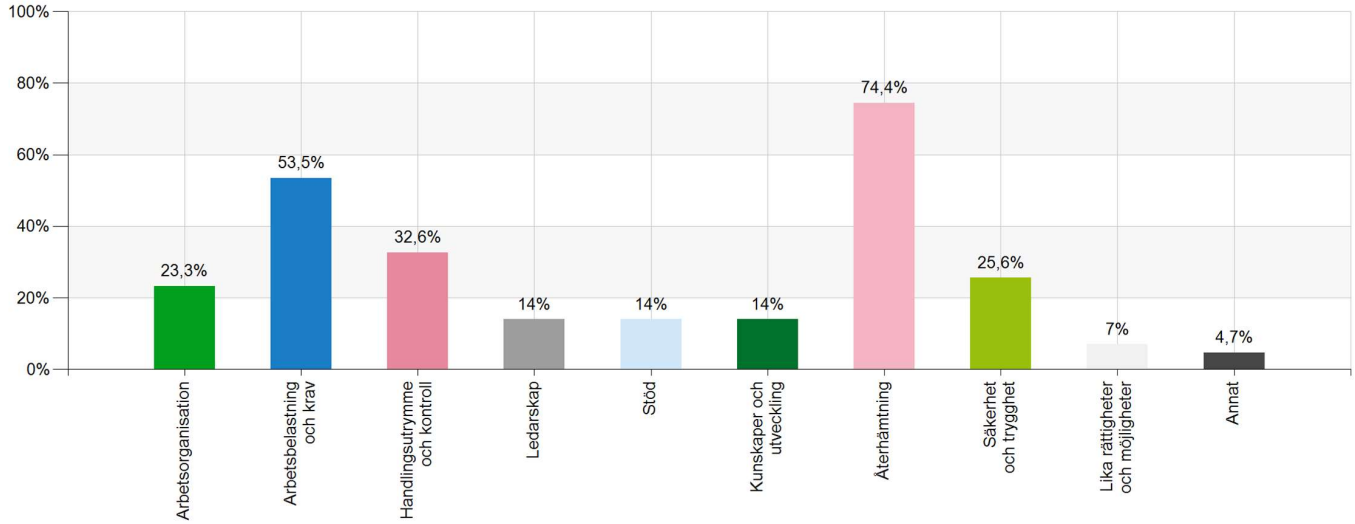


Policy och mål

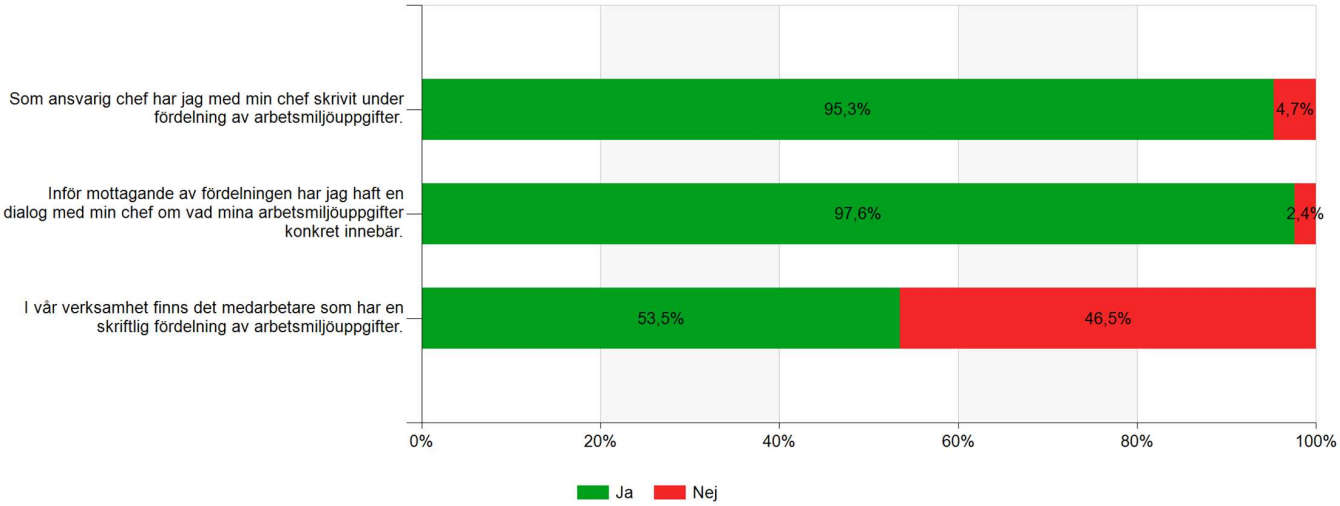


Policy och mål

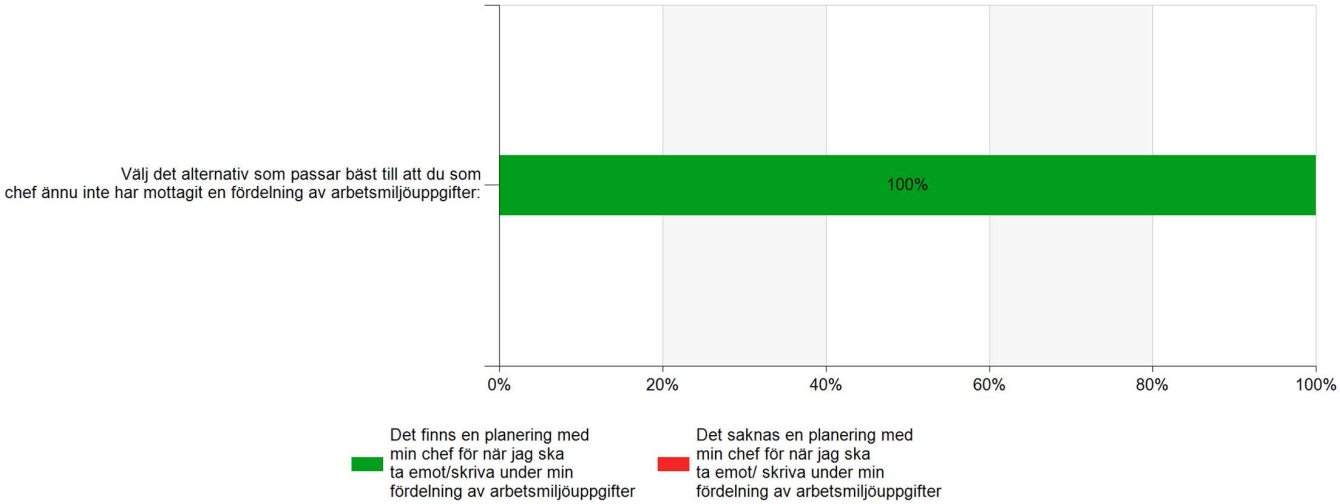
Vårat OSA-mål handlar om:



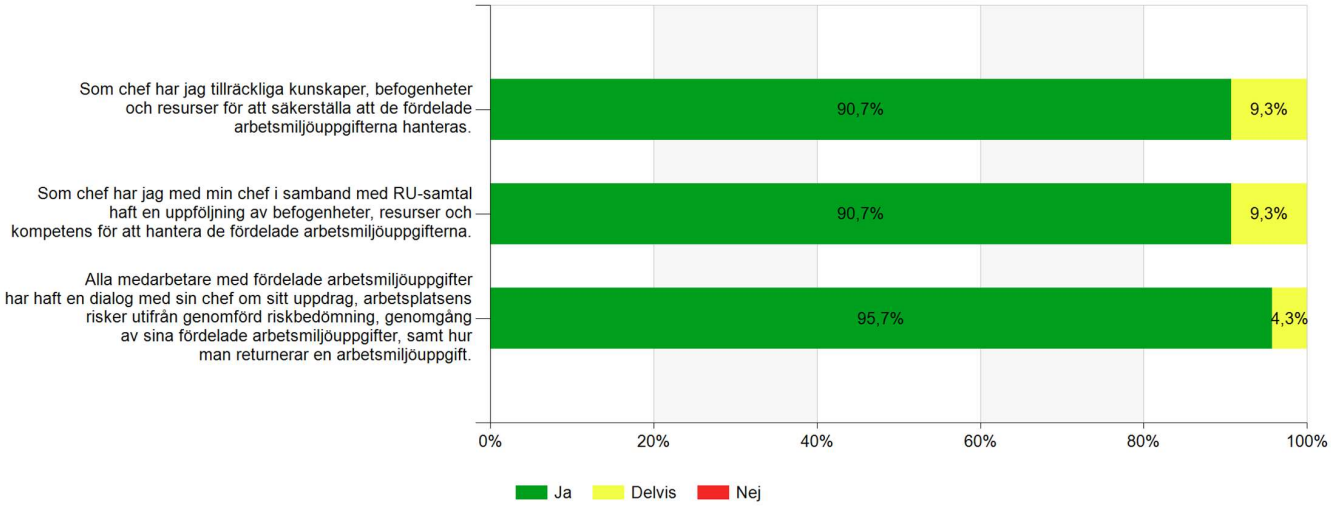
Fördelning av arbetsmiljöuppgifter



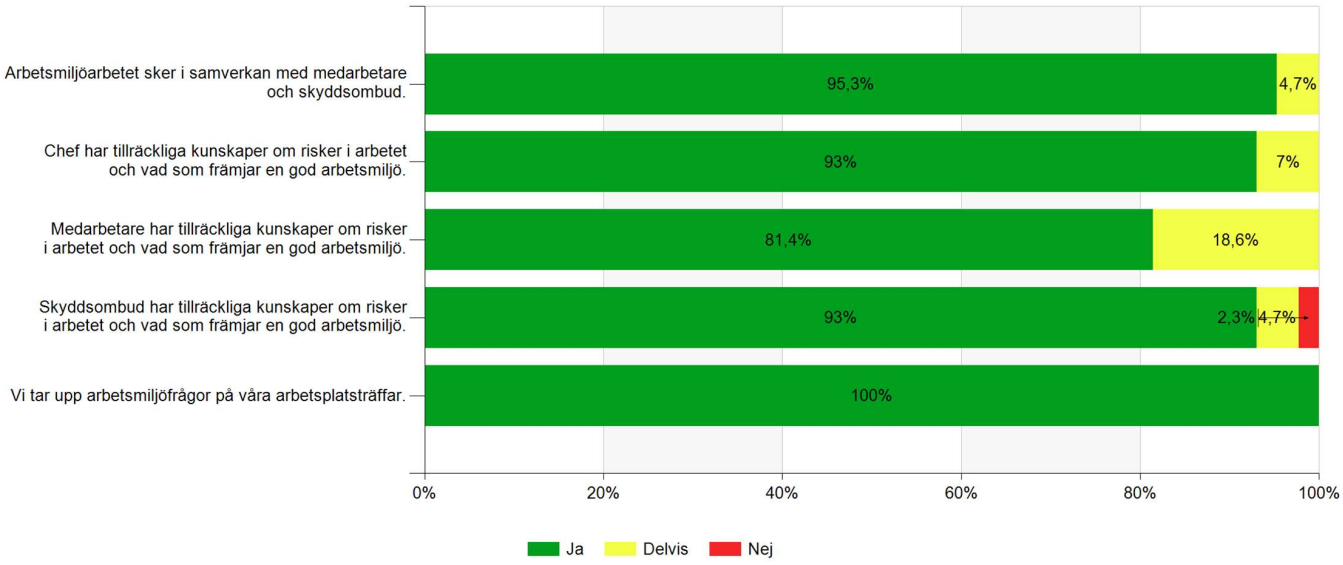
Fördelning av arbetsmiljöuppgifter



Fördelning av arbetsmiljöuppgifter

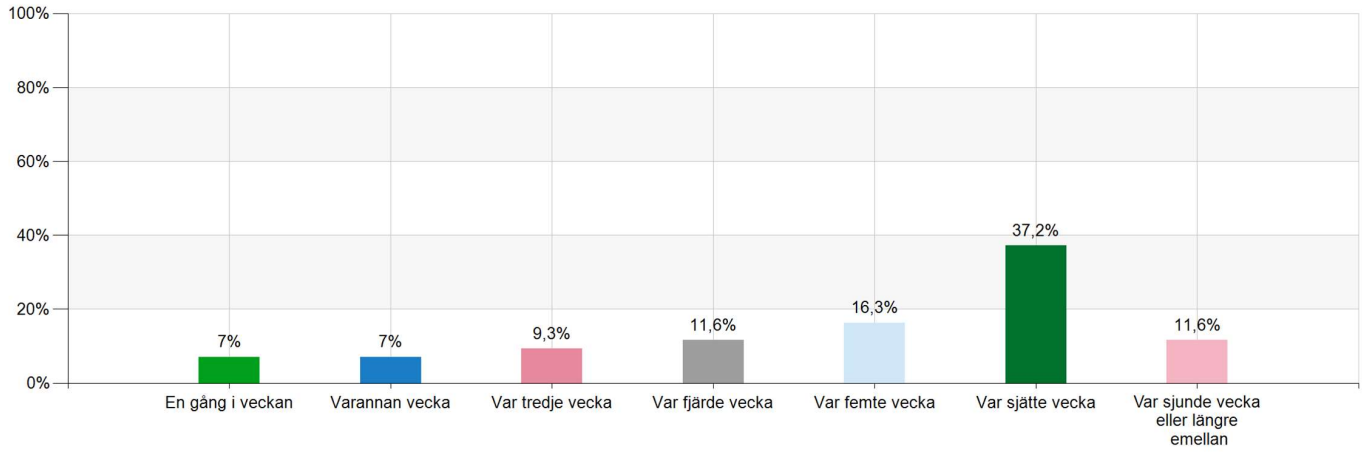


Kultur och samverkan

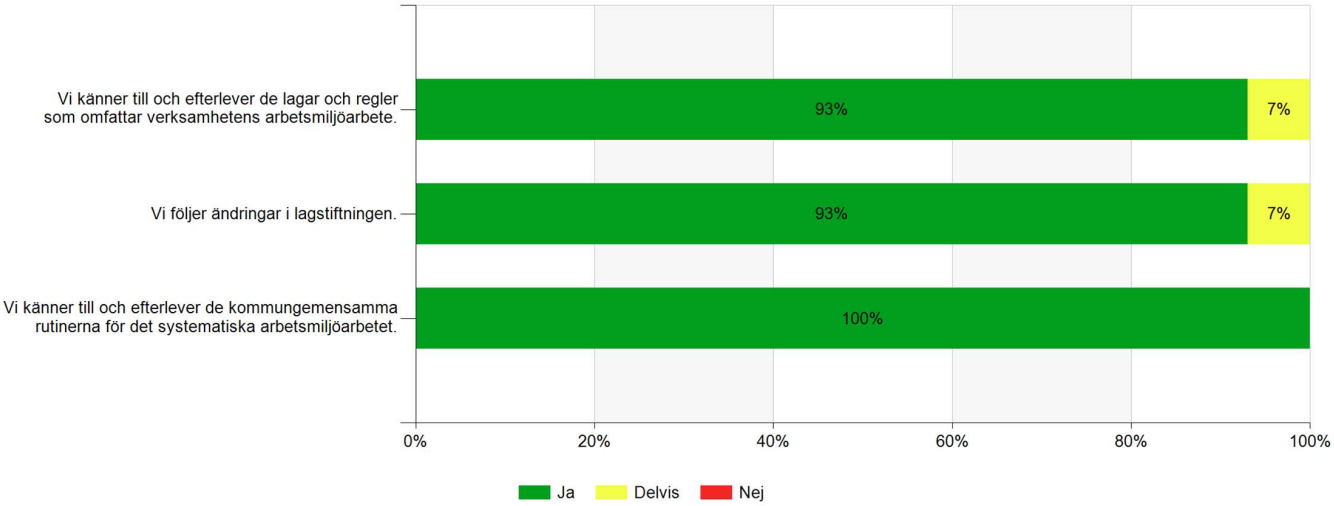


Kultur och samverkan

På vår arbetsplats har vi arbetsplatsträffar med följande intervall:

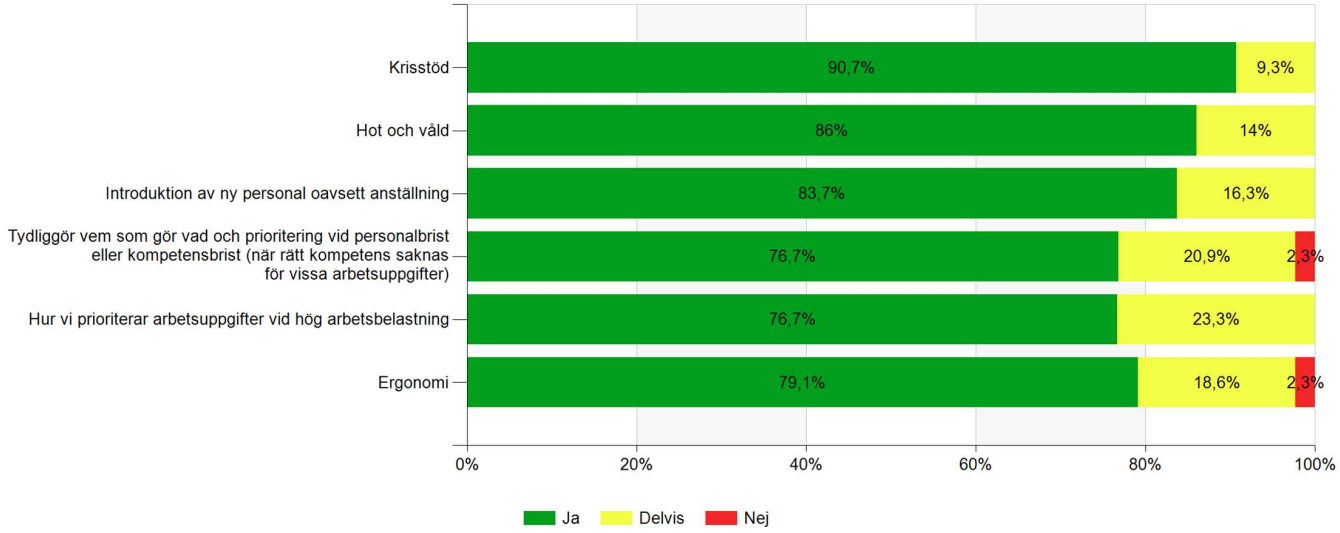


Lagefterlevnad



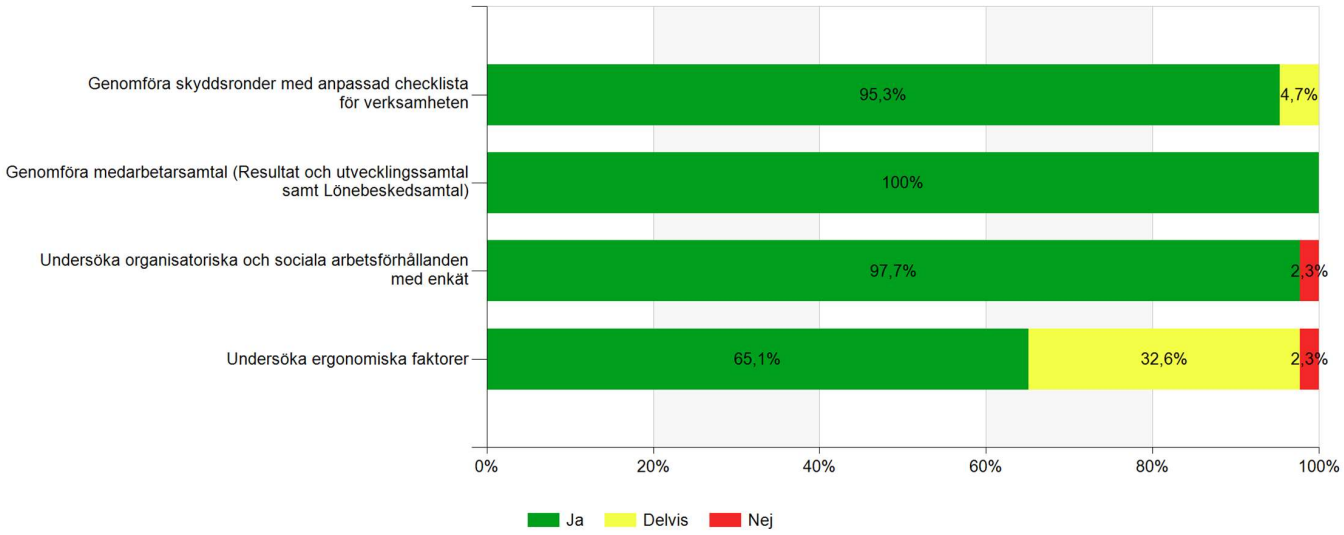
Lagefterlevnad

På vår arbetsplats har vi arbetsmiljörutiner som är aktuella, väl kända och efterlevs som innefattar:

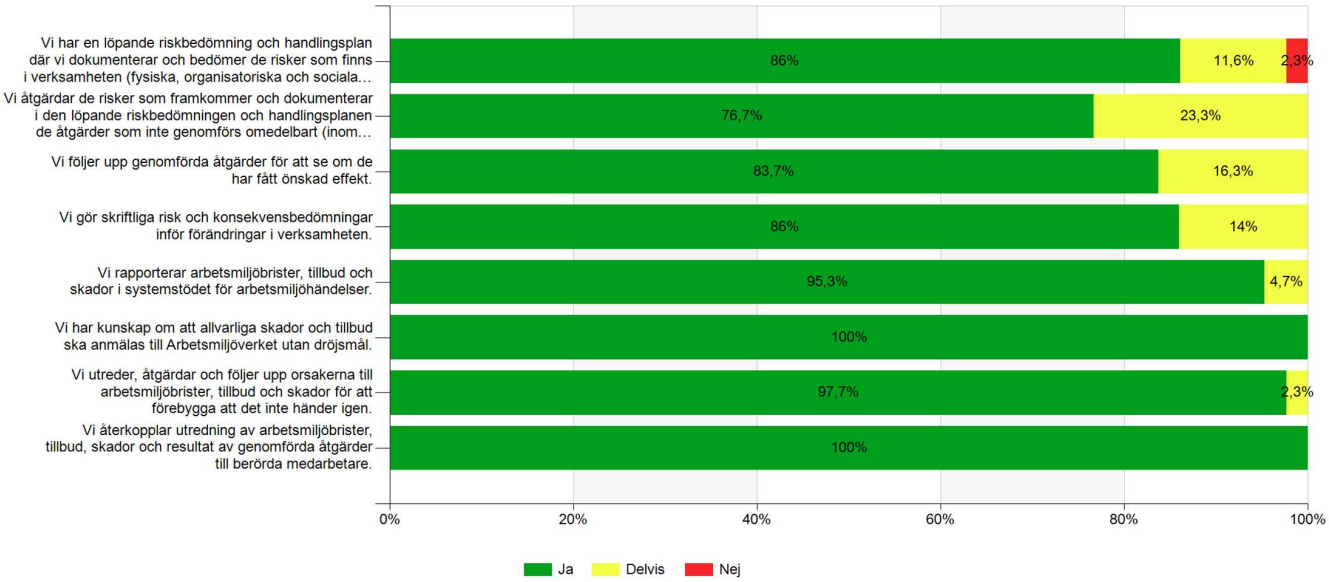


Lagefterlevnad

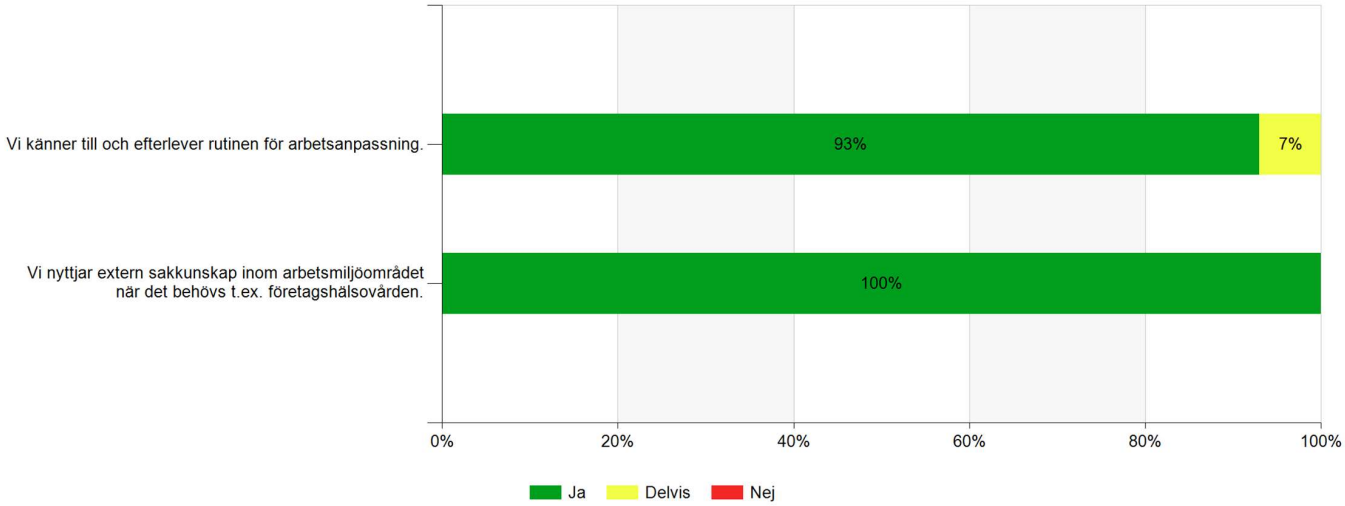
Vi har ett implementerat årshjul för arbetsmiljö och undersöker arbetsmiljön regelbundet, enligt våra rutiner, genom att:



Riskbedömningar och handlingsplaner

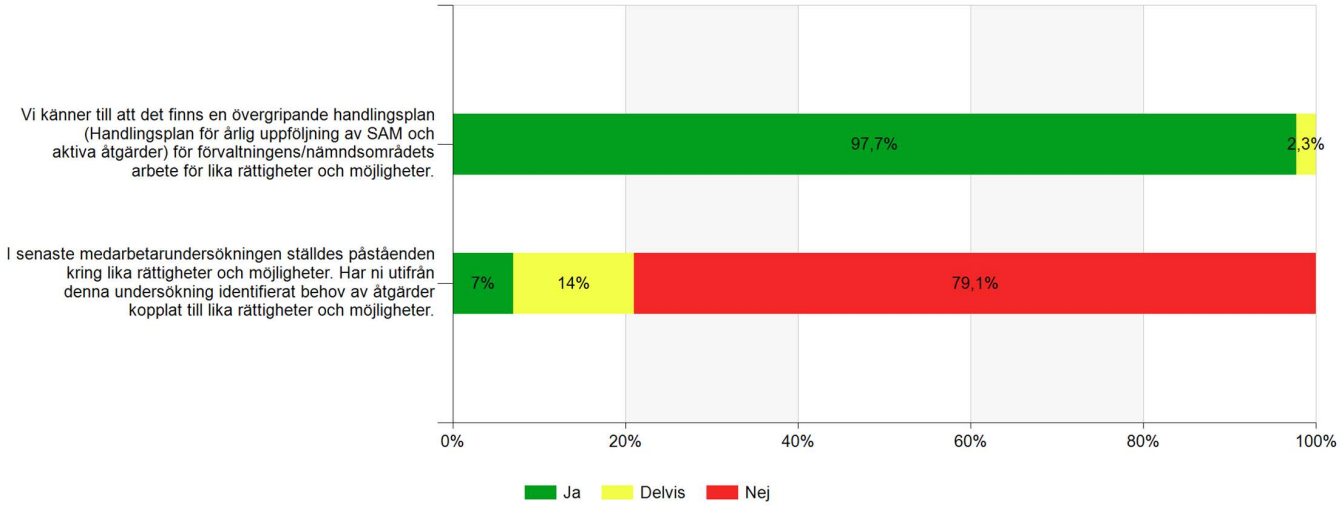


Arbetsanpassning och stöd



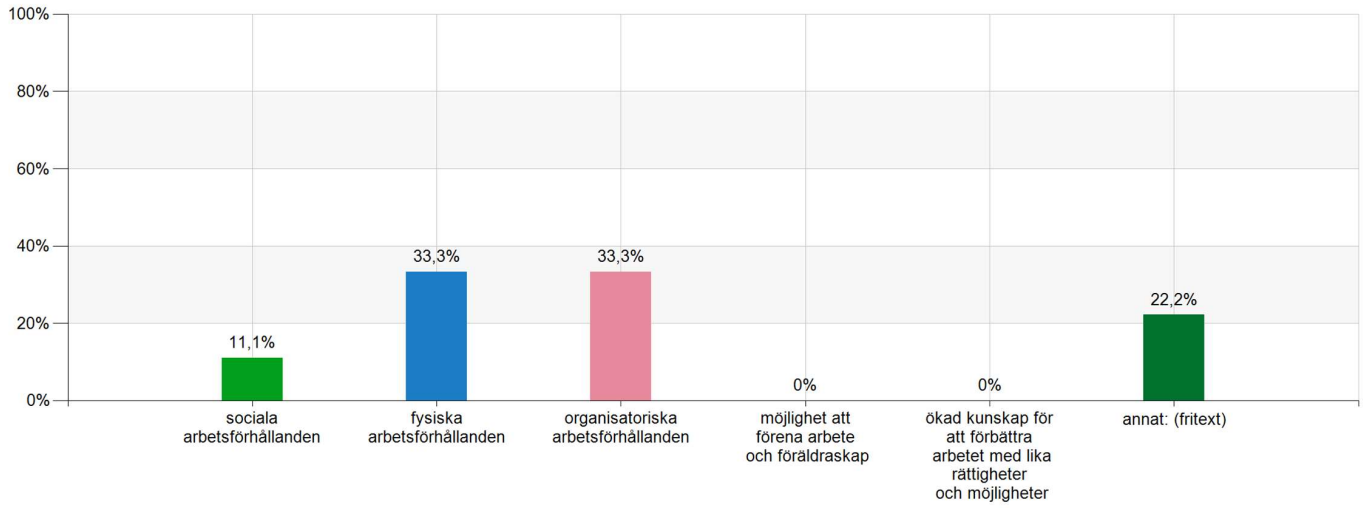
UMEÅ KOMMUN

Lika rättigheter och möjligheter



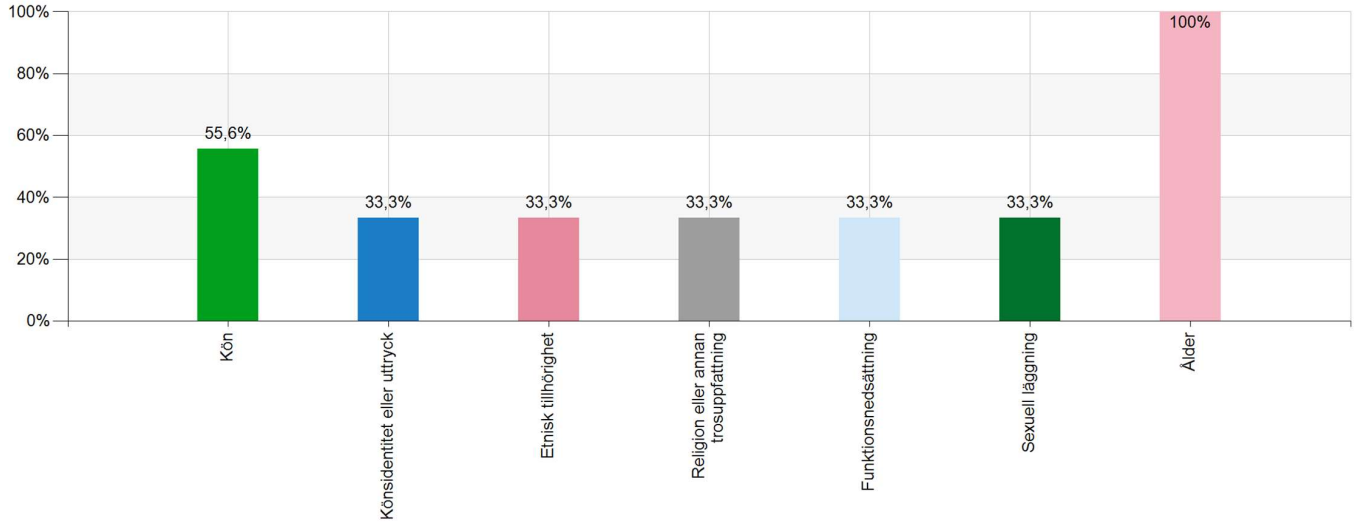
Lika rättigheter och möjligheter

Ange inom vilka områden ni ser behov av åtgärder:



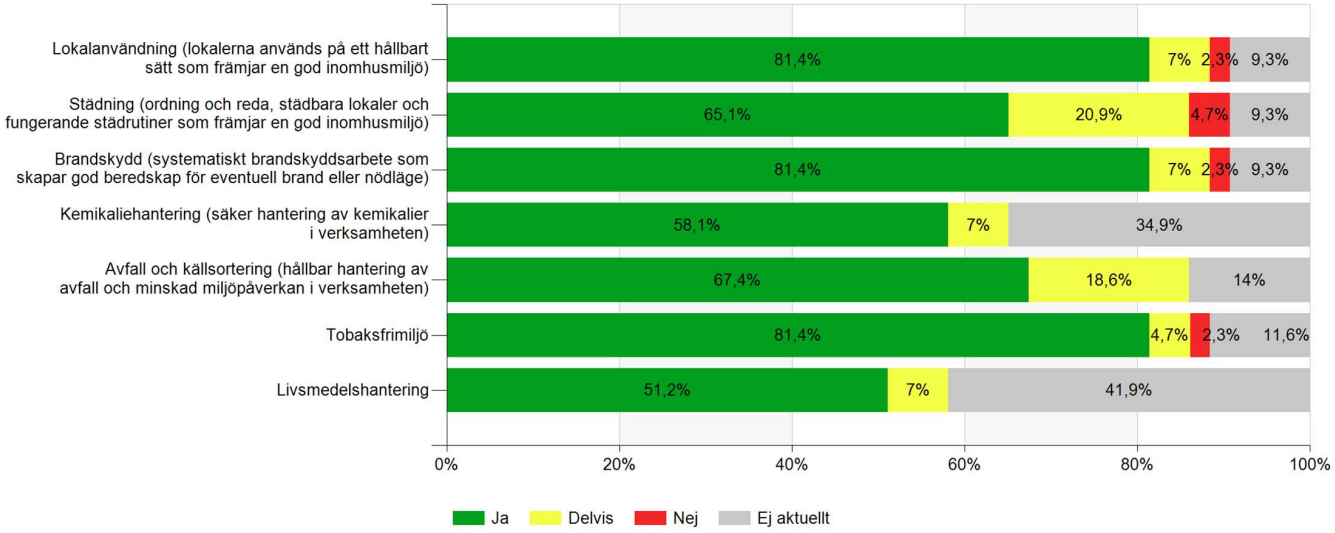
Lika rättigheter och möjligheter

Vilken/vilka diskrimineringsgrunder har koppling till åtgärderna:



Egenkontroll (Utbildningsförvaltningen)

På vår arbetsplats har vi rutiner för egenkontroll som är aktuella, väl kända och efterlevs som innefattar:



UMEÅ KOMMUN

HANDLINGSPLAN AV ÅRLIG UPPFÖLJNING AV SAM OCH AKTIVA ÅTGÄRDER **UPPRÄTTAD** 2025-04-30

ANSVARIG NÄMND: Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
SAMORDNINGSANSVAR FÖR HANDLINGSPLANEN: Åsa Bergström, HR-chef och Anna Holm HR-Strateg
HUVUDSKYDDSOMBUD: Pernilla Persson

	PRIORITERADE OMRÅDEN SAMT BESKRIVNING AV BRISTER OCH HINDER	LAG-STIFTNING AML ELLER/ OCH DL*	RISKBEDÖMNING *(Endast risker enl. AML ska riskbedömas)* SANNO-LIKHET	KONSE-KVENS	RISK-KLASS	ÅTGÄRDER	ANSVARIG	KLART NÄR?	UPPFÖLJNING DATUM OCH RESULTAT
1	**Vidareutveckla det systematiska arbetsmiljöarbetet, SAM, med särskilt fokus på organisatorisk och social arbetsmiljö, OSA, för att förebygga ohälsosam arbetsbelastning och främja återhämtning**	AML	3	3	R3	Implementera och vidareutveckla systemstöd för dokumentation av det systematiska arbetsmiljöarbetet	HR-chef	2025-12-31	2026-02-01
						Arbete med chefers arbetsmiljö och förutsättningar	Bitr. utb direktör	2025-12-31	2026-02-01
						Erbjuda stöd för arbete med återhämtning	HR-chef	2025-12-31	2026-02-01
						Införliva arbete med Friskfaktorer i det befintliga arbetsmiljöarbetet.	HR-chef	2025-12-31	2026-02-01

2	**Kompetensutveckling och stöd för fortsatt säkerhetsarbete, förebygga och hantera hot och våld, alla ska känna sig trygga även om situationer uppstår**	AML	3	3	R3	Sprida verktyg och stöd för utbildning, övning och dialog på APT för ökad beredskap och trygghet i situationer där hot och våld kan uppstå, anpassat till behov i respektive skolform/verksamhet.	Områdesch efer	2025-12-31	2026-02-01
						Införliva Skollagens nya krav på skolsäkerhet i befintliga rutiner. Vidareutveckla stöd och verktyg på intranätet för säkerhet, förebygga och hantera hot och våld.	Biträdande utb. dir.	2025-12-31	2026-02-01
3	**Förbättra den fysiska arbetsmiljön och arbetet med Egenkontroll internt inom förvaltningen samt förbättra samarbete med Teknik- och fastighetsförvaltningen.**	AML	3	3	R3	Stärka rektorerna i arbetet med Egenkontroll ute i verksamheterna genom gemensamma kompetensutvecklingsinsatser och prioritera enskilt stöd vid behov.	Områdesch efer	2025-12-31	2026-02-01
						Samordna pilotprojekt kring kemikaliehantering och förutsättningar för implementering av systemstöd för dokumentation av kemikalieförteckningar och riskbedömningar	Kanslichef	2025-12-31	2026-02-01
						Säkerställa att Tekniska nämndens städnivåer följs. Klargörande av ansvar för städuppgifter som inte ingår i servicenivåerna idag.	Utbildnings direktör	2025-12-31	2026-02-01
						Uppmuntra till och följa upp att det sker uppföljningsmöten med teknik och fastighet för att främja samarbete kring	Biträdande utb. dir.	2025-12-31	2026-02-01

			ansvar och roller kopplat till lokaler, städ och måltider			
5	**Stöd till chefer i en fördomsfri och breddad rekrytering**	DL	Delta i det kommunövergripande arbetet med kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte för en hög kompetens i stöd till chefer inom rekrytering och diskrimineringslagstiftning	HR chef	2025-12-31	2026-02-01
6	**Vidareutveckla arbetet med lika rättigheter och möjligheter**	DL	Förmedla kunskap och perspektiv för att vidareutveckla verksamheternas analyser och dialoger kring att främja lika rättigheter och möjligheter.	HR-chef	2025-12-31	2026-02-01

*AML, Arbetsmiljölagen och DL, diskrimineringslagen

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-05-07

§ 44

Diarienr: SK-2025/00267

Uppföljning systematiskt arbetsmiljöarbete - 2024 - prioriterade arbetsmiljöaktiviteter 2025

Arbetsutskottets beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden föreslås besluta

- att nämnden tagit del av förvaltningens redovisning av den årliga uppföljningen av Systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM, och uppföljning av arbete aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter för år 2024.
- att nämnden har tagit del av förvaltningens redovisade handlingsplan för SAM och Aktiva åtgärder för år 2025.

Förslag till beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar

- att nämnden tagit del av förvaltningens redovisning av den årliga uppföljningen av Systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM, och uppföljning av arbete aktiva åtgärder för lika rättigheter och möjligheter för år 2024.
- att nämnden har tagit del av förvaltningens redovisade handlingsplan för SAM och Aktiva åtgärder för år 2025.

Ärendebeskrivning

Enligt föreskriften om Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) ska arbetsgivaren varje år gå igenom och kontrollera hur arbetsmiljöarbetet bedrivs. Även arbetsgivarens förebyggande arbete med aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter ska enligt Diskrimineringslagstiftningen årligen följas upp.

Uppföljningen har genomförts genom en digital enkät för att kvalitetssäkra sammanställning av resultatet och underlätta aggregering

av resultatet inom nämndens område. Uppföljningen genomförs av chef och skyddsombud på respektive arbetsplats och ger ett underlag för dialog kring hur arbetsmiljöarbetet fungerar och vad som behöver prioriteras för kommande år. Respektive områdeschef har inom sitt verksamhetsområde gjort en sammanfattning av arbetsplatsernas utfall. Denna sammanfattning ligger till grund för gemensamma prioriteringar och handlingsplan för 2024.

Förvaltningen redovisar utfall av den årliga uppföljningen av arbetsmiljöarbetet i enlighet med bilagor. Rapporten beskriver tillbakablick och sammanfattning av arbetsmiljöarbetet och arbete med lika rättigheter och möjligheter under 2024.

Rapporten innehåller även en framåtblick, beskrivning av fortsatta behov och prioriteringar för 2025. Till rapporten presenteras bilaga 1 Utfall av årlig uppföljning, lagefterlevnad inom systematiskt arbetsmiljöarbete och diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter. Bilaga två innehåller handlingsplan för prioriteringar för 2025.

Beslutsunderlag

Rapport årlig uppföljning 2024 GVN
Bilaga 1: Resultat för årlig uppföljning av rutiner för systematiskt arbetsmiljöarbete
Bilaga 2: Handlingsplan arbetsmiljö och aktiva åtgärder 2025

Beredningsansvariga

Åsa Bergström, HR-chef
Anna Holm, HR-strateg

Beslutet ska skickas till
Karin Ahnqvist, HR-direktör

Propositionsordning
Ordföranden prövar tjänsteskrivelsens förslag och finner att arbetsutskottet beslutar att bifalla tjänsteskrivelsen.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-04-23

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott

Diarienr: SK-2025/00207

Yttrande över reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet

Förslag till beslut
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar

att godkänna förslag till yttrande över reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet enligt nedan.

Ärendebeskrivning
Umeå kommun anskaffar varor och tjänster till ett avsevärt värde årligen. För helåret 2024 uppgick Umeå kommuns påverkbara spend till 3 724 mnkr.

Kommunrevisionen genomförde under 2022 två granskningar relaterade till kommunens Inköpsverksamhet. Dels en granskning av kommunens inköps- och upphandlingsprocess, dels en granskning av kommunens avtalsförvaltning. De rekommendationer kommunrevisionen lämnade till kommunstyrelsen var bland annat att:

- Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling
- Tydliggör den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv, för att tillse den helhetssyn och effektivitet som uttalas i inköps- och upphandlingspolicyn.
- Tydliggör roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och -processer, inklusive delegation
- Stärk kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00207

Parallellt med att revisionen genomförde dessa två granskningar gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att med start 2023 *genomföra en revidering av upphandlingspolicyn och tillhörande riktlinjer (tilläggsuppdrag 2022:11).* Uppdraget gavs till stadsledningskontoret att genomföra en nuläges- och omvärldsbevakning i kommuner som är jämförbara med Umeå.

Mot bakgrund av omvärlds- och nulägesanalysen, som genomfördes under 2024, överlämnas förslag om policy och riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet till kommunens nämnder och bolag att yttra sig över senast 31 maj 2025.

Yttrande

I reviderad policy och riktlinje för inköp- och upphandlingsverksamhet föreslås respektive nämnd att bli en egen upphandlande myndighet. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser generellt positivt på förslaget med att stärka kommunens strategiska arbete där policyn sätter riktningen för utformningen av nämndernas förhållningssätt och riktlinjen tydliggör ansvarsfördelningen. Detta stärker kommunens arbete med att tillgodose att ekonomiska resurser nyttjas effektivt och förebygger risk för välfärdskriminalitet. Nedan redovisas nämndens synpunkter över förslaget:

Begrepp och definitioner

Under rubriken begrepp och definitioner är det oklart om vad som avses med upphandling och olika typer av avtal. I riktlinjen används begreppen direktupphandlade avtal, enskild upphandling, egna avtal och ramavtalsupphandling. Skillnaden mellan dessa har betydelse för att förstå vilket ansvar nämnden har i dessa frågor. Exempelvis, hur nämnden ska tolka förslaget på kontroll och uppföljning gällande *egna avtal* får här stor betydelse för vilken typ av avtal det handlar om. Gäller det direktupphandlade avtal som på sidan 12 i riktlinjen anges ”en upphandling där det inte finns något lagkrav på hur en leverantör ska anlitas” eller om det gäller ramavtal som faller inom ramen för lagen om offentlig upphandling (LOU). Beroende på vilket ansvar nämnden har i detta avseende får det konsekvenser för hur nämndens förvaltning behöver organisera upphandlingsverksamheten och vilken kompetens som krävs för detta.

Vidare noterar nämnden att kopplingen till KS delegationsordning, som reglerar vilken instans som har rätt att upphandla varor och tjänster till viss beloppsgräns, inte omnämns eller relateras till i riktlinjen. En hänvisning bör göras till detta dokument då det har betydelse för nämndernas och förvaltningarnas ansvar i frågan.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00207

Sammantaget anser nämnden att rubriken ”begrepp och definitioner” i riktlinjen ska förtydligas avseende avtal samt att hänvisa, som relaterat dokument, till KS delegationsordning.

Organisation och ansvar

Nämnden ser positivt på förslaget att stärka kompetens och rutiner i upphandlings- och inköpsfrågor samt att regelbundet följa upp inköp och avtal, vilka sammantaget borgar för kostnadseffektivitet och minskad risk för välfärdskriminalitet.

Med otydligheten över vilka avtal nämnden ansvarar för att upphandla följer också otydlighet kring vilken roll upphandlingsbyrån kommer att ha gentemot nämnderna. I dagsläget leder upphandlingsbyrån arbetet med att upphandla ramavtal såsom skolskjuts för anpassad grundskola och gymnasieskola med dess expertis om förfrågningsunderlag, anbudsförfarande, tilldelning och tecknande av avtal. Även uppföljningen av avtalet har genomförts av upphandlingsbyrån. I båda fallen har förvaltningen bidragit med sin verksamhetskompetens men har inte innehaft huvudansvaret för upphandlingen.

Skulle upphandlingsarbetet som idag utförs av upphandlingsbyrån flyttas ut till nämnderna och förvaltningarna finns risk för att likvärdighet i hanteringen går förlorad. Vidare riskerar decentralisering av arbetsuppgifter att leda till dubbelarbete när flera nämnder/förvaltningar utför samma jobb utan central samordning. Utan denna samordning finns även risk att nämnderna fattar beslut om att upphandla varor och tjänster som inte är synkroniserade vad gäller tidsperspektiv under avtalsperioden. Det finns även risk för att samma leverantörer följs upp på olika sätt eller vid flera olika tidpunkter från olika nämnder.

Med denna tolkning av nämndens ansvar som upphandlande myndighet innebär att den expertiskompetens som krävs på området i dagsläget saknas och skulle medföra behov av fler medarbetare, vars kompetens är svårrekryterad, och därmed tillkommande kostnader för nämnden.

Sammanfattningsvis anser gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att riktlinjen behöver förtydligas på sådant sätt att nämnden och förvaltningen förstår vilket ansvar som åläggs den som upphandlande myndighet och vidare att upphandlingsbyråns expertiskompetens behöver komma nämnderna och förvaltningarna till större gagn i förslaget. I övrigt ser nämnden positivt på förslaget och ser fram emot en plan för kompetenshöjande insatser av såväl tjänstepersoner som politiker i inköps- och upphandlingsfrågor.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00207

Beslutsunderlag

Bilaga 1: Förslag till förändrad upphandlings- och inköpsverksamhet
Bilaga 2: Remissversion – Policy för upphandlings- och inköpsverksamhet
Bilaga 3: Remissversion – Riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet

Beredningsansvariga

Maria Runarsdotter, kanslichef
Sofia Öberg, ekonomichef
Therese Forsberg, lokalplanerare

Beslutet ska skickas till

Kommunstyrelsens diarium senast den 31 maj 2025. Vid inlämning av remissyttrande ska ärendenummer KS-2024/00830 framgå i ärenderaden.
Kanslichef

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

UMEÅ KOMMUN

Dokumentansvarig
Dan Gideonsson, SLK Avd för ekonomi och styrning
Godkänd av
Lena Höök Gustafsson

Datum
2025-01-31

Förslag till förändrad inköpsverksamhet i Umeå kommun

Bakgrund

Umeå kommun anskaffar varor och tjänster till ett avsevärt värde årligen. För helåret 2024 uppgick Umeå kommuns påverkbara spend till 3 724 mnkr.

Kommunrevisionen genomförde under 2022 två granskningar relaterade till kommunens Inköpsverksamhet. Dels en granskning av kommunens inköps- och upphandlingsprocess, dels en granskning av kommunens avtalsförvaltning. De rekommendationer kommunrevisionen lämnade till kommunstyrelsen var bland annat att:

- Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling
- Tydliggör den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv, för att tillse den helhetssyn och effektivitet som uttalas i inköps- och upphandlingspolicyn.
- Tydliggör roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och -processer, inklusive delegation
- Stärk kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

Parallellt med att dessa två granskningar genomfördes gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att med start 2023 *genomföra en revidering av upphandlingspolicyn och tillhörande riktlinjer (tilläggsuppdrag 2022:11).*

Uppdraget fördelades till Stadsledningskontoret och ekonomidirektör Lena Höök Gustafsson som i sin tur gav kommunens upphandlingschef respektive ledningskoordinator i uppdrag att genomföra en nuläges- och omvärldsbevakning i kommuner som är jämförbara med Umeå sett till storlek, antal anställda, kommuntyp etc.

För att möjliggöra vägval inför den fortsatta översynen av upphandlingspolicy och tillhörande riktlinjer är kunskap om hur Umeå kommun och andra kommuner valt att fördela mandat, ansvar och roller viktig. För att bygga denna kunskap har nuläges- och omvärldsbevakning genomförts och sammanställts.

De kommuner som ingått i omvärldsanalysen är Helsingborg, Linköping, Lund, Uppsala, Västerås och Örebro. Under arbetets gång har även Göteborgs stad infogats i omvärldsanalysen. Arbetet har huvudsakligen skett genom dokumentgranskning för att undersöka hur kommunerna arbetar med styrning och ansvarsfördelning inom upphandlingsområdet, i något fall har kontakt tagits med enskild kommun för att få ytterligare information.

Direkt efter att omvärldsanalysen sammanställts påbörjades arbete med nulägesanalys. Nulägesanalysen har haft fokus på att:

- Upparbeta fakta om Umeå kommuns inköpsverksamhet
- Undersöka i vilken grad inköp och upphandling vilar på en strategisk ansats
- I dialogform fånga synpunkter/reflektioner från de förvaltningar som har väsentlig andel av kommunens inköpsvolym (spend).

Mot bakgrund av genomförd omvärlds- och nulägesanalys och genomförda revisionsgranskningar har förslag till förändrad inköpsverksamhet i Umeå kommun upparbetats.

Förslaget har ej utformats för att fastställas eller godkännas, förslaget ska snarare ses som en principiell förklaring till de förändringar som föreslås genomföras i policy, riktlinjer och reglemente.

Förslaget till förändrad inköpsverksamhet har på så sätt utgjort grund för det förslag till policy för upphandlings- och inköpsverksamhet samt det förslag till riktlinjer för upphandlings- och inköpsverksamhet som nu färdigställts.

Innehåll

Bakgrund 1

Förslag till förändrad inköpsverksamhet för Umeå kommun 3

Utgångspunkt 1 – Det offentliga inköpssystemet 3

Utgångspunkt 2 - Måldimensioner för offentlig upphandling 4

Förslag – Principiell utformning av Umeå kommuns inköpsverksamhet 5

Hur tar vi oss dit? 6

Strategiskt inköpsarbete i Umeå kommun 6

Taktiskt inköpsarbete i Umeå kommun 8

Operativt inköpsarbete i Umeå kommun 9

Övriga observandum fr nulägesanalys el revisionsgranskningar 10

Förslag avseende Styrdokument relaterade till området 11

Förslag till förändringar i roll och ansvarsfördelning (organiserande styrning) 13

Förslag till förändrad inköpsverksamhet för Umeå kommun

Med syfte att tillvarata de möjligheter som genomförd omvärldsanalys visat på samt komma till rätta med de utmaningar som nulägesanalys och revisionsgranskningar påvisat har förslag till förändrad inköpsverksamhet för Umeå kommun upparbetats.

Förslaget utgår från Upphandlingsmyndighetens rekommendationer om ändamålsenliga inköpsorganisationer.

Utgångspunkt 1 – Det offentliga inköpssystemet

Upphandlingsmyndigheten har upparbetat en modell som beskriver det offentliga inköpssystemet. Upphandlingsmyndigheten har valt att visualisera systemet som ett pussel för att understryka att alla nivåer hänger samman och påverkar varandra i ett komplext samspel. Modellen har nyttjats i utformning och genomförande av genomförd nulägesanalys samt som utgångpunkt för utformning av förslag till förändrad inköpsverksamhet i Umeå kommun.

Modellen delar in det offentliga inköpssystemet i sex nivåer, dessa är:

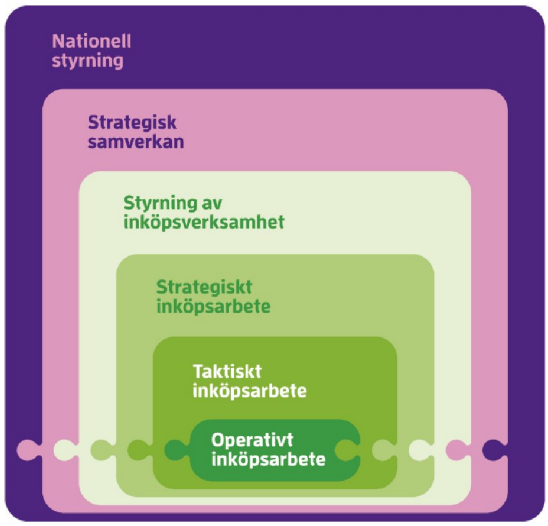
Nationell styrning av den offentliga marknaden och dess aktörer (det yttersta fältet).

Strategisk samverkan (den näst yttersta pusselbiten) beskriver samspelet mellan aktörer som på något sätt agerar på den offentliga marknaden.

Styrning av inköpsverksamhet den organisationsövergripande styrningen av hela inköpsverksamheten.

Strategiskt inköpsarbete handlar om att strukturerat och systematiskt nyttja och utforma inköpsverksamheten för att nå kommunövergripande och verksamhetsspecifika mål.

Taktiskt inköpsarbete handlar om förmågan att på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt genomföra enskilda upphandlingar.



Modell 1 – Upphandlingsmyndighetens visualisering av det offentliga inköpssystemet

Operativt inköpsarbete handlar om att genomföra enskilda inköp, till exempel att beställa från befintliga avtal eller att göra en direktupphandling.

Vad säger Nulägesanalysen?

Genomförd nulägesanalys påvisar att många av de utmaningar som Umeå kommun brottas med i Upphandlings- och inköpsfrågor bottnar i att den politiska *Styrningen av inköpsverksamheten* ej tar höjd för *Strategiskt inköpsarbete.* Något som leder till att Umeå kommun haft ensidigt fokus på att genomföra enskilda upphandlingar (dvs *taktiskt inköpsarbete*).

Genomförd nulägesanalys påvisar även att nuvarande *roll- och ansvarsfördelning* mellan KS och nämnder ej utformats för att hantera strategiskt inköpsarbete.

Utgångspunkt 2 - Måldimensioner för offentlig upphandling

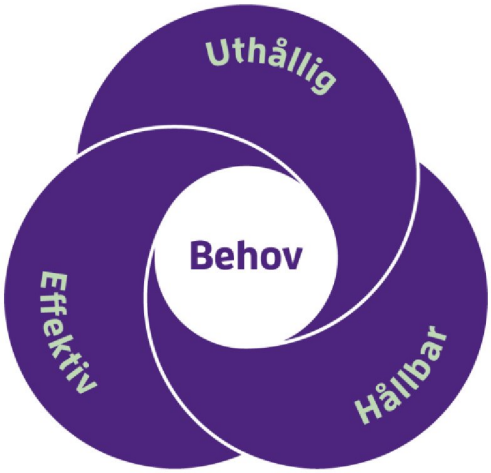
Inom ramen för upphandlingsmyndighetens arbete med *träffsäker upphandling* har myndigheten upparbetat en målmodell som tydliggör vilka mål som de offentliga inköpen behöver bidra till. Modellen har nyttjats i utformning och genomförande av genomförd nulägesanalys samt som utgångpunkt för utformning av förslag till förändrad inköpsprocess i Umeå kommun.

Modellen har fyra målområden:

Målområde 1: Tillgodose behovet
För att en upphandling ska betraktas som ändamålsenlig måste den tillgodose inköpsbehovet. Det vill säga behovet som ligger till grund för anskaffning av en vara, tjänst eller entreprenader.

Målområde 2: Effektivitet
En effektiv upphandling använder offentliga medel på ett kostnadseffektivt och verkningsfullt sätt och tar tillvara konkurrensen på marknaden.

Målområde 3: Uthållighet
En uthållig upphandling syftar till kontinuitet i försörjning av varor, tjänster och entreprenader. Ger beredskap och förmåga att fortsätta bedriva kärnverksamhet även under störningar eller kriser som påverkar försörjningen.



Modell 2 – Upphandlingsmyndighetens visualisering av måldimensioner för offentlig upphandling

Målområde 4: Hållbarhet
En hållbar upphandling främjar en god långsiktig samhällsutveckling med ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet.

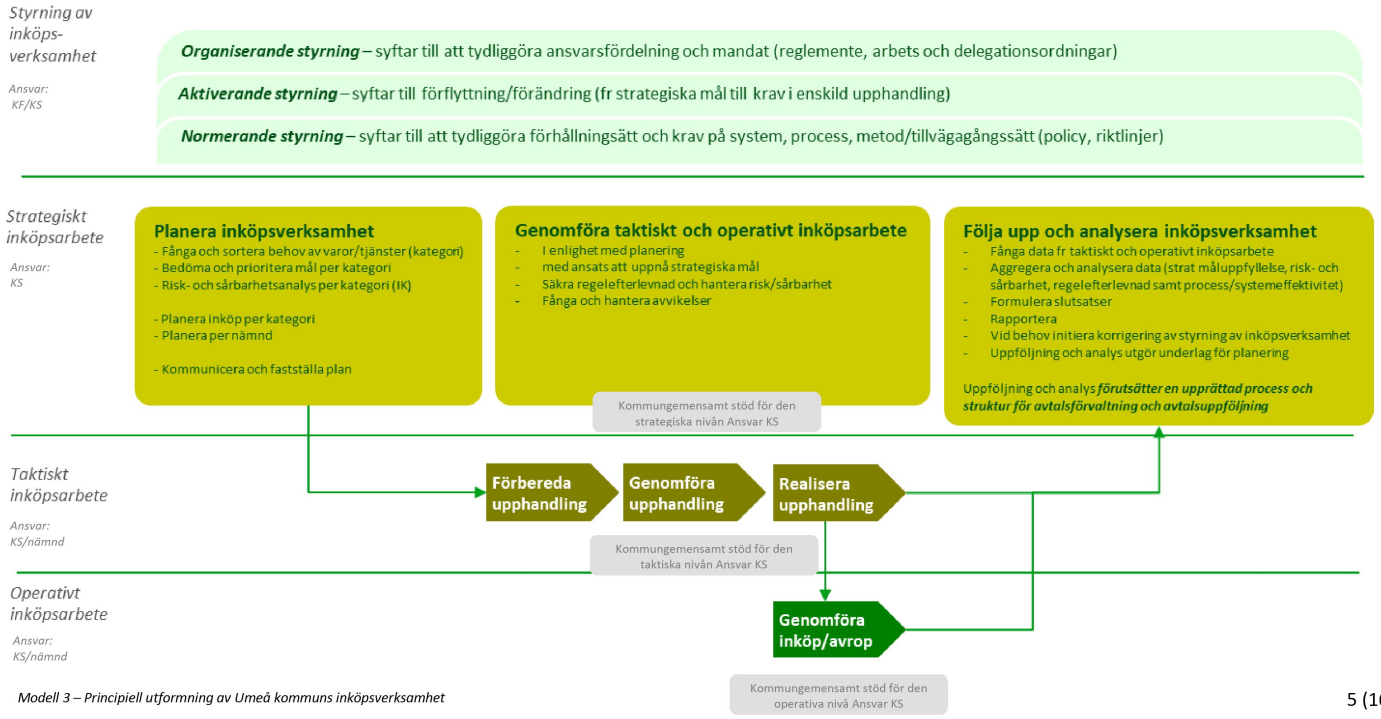
Vad säger Nulägesanalysen?

Genomförd nulägesanalys påvisar att många av de utmaningar (och mycket av den frustration) som Umeå kommun brottas med när det gäller genomslag av politisk inriktning i Upphandlings- och inköpsfrågor även de bottnar i att den politiska *styrningen av inköpsverksamheten* ej tar höjd för *strategiskt inköpsarbete.* I och med att Umeå kommun haft ensidigt fokus på att genomföra enskilda upphandlingar (dvs *taktiskt inköpsarbete*) och det ej funnits gemensamma mekanismer/processer för att systematiskt bryta ner strategiska prioriteringar/viljeyttringar till taktisk nivå eller fånga utfall på taktisk nivå för att aggregera till strategisk nivå har det strategiska inköpsarbetet haltat väsentligt.

UMEÅ KOMMUN

Förslag – Principiell utformning av Umeå kommuns inköpsverksamhet

I enlighet med upphandlingsmyndighetens modell över det offentliga inköpssystemet (se modell 1) kan Umeå kommuns inköpsverksamhet delas in i olika nivåer. Nedan visualiseras en möjlig utformning av inköpsverksamheten i Umeå kommun i enlighet med upphandlingsmyndighetens modell.



Modell 3 – Principiell utformning av Umeå kommuns inköpsverksamhet

UMEÅ KOMMUN

Hur tar vi oss dit?

Strategiskt inköpsarbete i Umeå kommun

Nuläge:

Avsaknad av strategisk ansats i styrningen av kommunens inköpsverksamhet innebär att *planering, uppföljning och analys på strategisk (aggregerad) nivå saknas.* Detta innebär i praktiken att struktur och process för att omsätta kommunövergripande mål i inköpsverksamhet saknas. Något som idag gör det svårt (omöjligt) att:

- Prioritera mellan olika måldimensioner
- Omsätta kommungemensamma mål i krav
- Följa upp i vilken grad/på vilket sätt inköpsverksamheten bidrar till strategiska mål

Förslag:

Kommunstyrelsen får ansvar för att planera, genomföra/understödja och följa upp *inköpsverksamheten som helhet* på sådant sätt att områden/frågor som är av strategisk vikt eller betydelse för kommunen hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Kommunstyrelsen får ansvar för analys, planering och uppföljning av inköpsverksamheten på en organisationsövergripande nivå. Detta sker genom att kommunstyrelsen återkommande följer upp och analyserar kommunens inköpsbeteende, dvs vilka kategorier av varor- och tjänster kommunen köper, hur kommunens inköpsmönster/beteende ser ut över tid och hur det kan förväntas utvecklas framgent[1]. Analysen ska särskilt beakta varu-/tjänstekategorier som bedöms vara:

- kritiska för kommunens förmåga att tillgodose sitt välfärdsuppdrag på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.
- väsentliga för kommunens förmåga att nå måluppfyllelse inom fastställda inriktningsmål.
- viktiga ur beredskapshänseende
- viktiga i arbetet med att motverka och/eller förebygga välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.

Slutsatser och rekommendationer fr genomförd analys bör förankras med berörda nämnder. Syftet med analysen är att ge kommunstyrelsen underlag för att fastställa vad som särskilt bör prioriteras vid kommande upphandlingar inom respektive varu- /tjänstekategori.

Utifrån genomförd analys och prioritering upparbetar och fastställer kommunstyrelsen årligen inköpsplan för kommande 3-årsperiod. I Inköpsplan tydliggörs de varu-/tjänstekategorier som bedöms vara av strategisk betydelse under dessa år, i planen anges orsak till samt den förflyttning/förändring som kommunen ska försöka uppnå inom respektive kategori.

Inköpsplan omsätts i praktiken genom taktiskt inköpsarbete (dvs i genomförandet av enskilda upphandlingar) samt genom strategisk samverkan med andra myndigheter/aktörer och dialog med

[1] T ex genom att kommunstyrelsen årligen upprättar en sammanställning av kända upphandlingsbehov i kommunens nämnder.

berörda branscher. Inköpsplanen följs upp genom att uppföljning av ingångna avtal (taktisk nivå) och uppföljning av inköp (operativ nivå) sammanställs och återrapporteras till kommunstyrelsen och berörda nämnder.

För att uppnå ovanstående bör KF därför i policy för inköp och upphandling alternativt reglemente för kommunstyrelsen tydliggöra att Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- leda och driva kommunens gemensamma inköpsprocess, och i samverkan med övriga nämnder arbeta för att effektivisera inköpsprocessen
- företräda kommunen vid strategisk samverkan avseende inköp/upphandling med andra upphandlande myndigheter och enheter
- följa upp inköpsmognaden i kommunen och i samverkan med kommunens verksamheter arbeta för att öka och förbättra den
- besluta om övergripande inköpsplan för Umeå kommun och leda och utveckla kommunens kategoriarbete
- ta beslut gällande vilka upphandlingsområden som ska samordnas respektive inte samordnas genom ramavtalsupphandling alternativt inrättade av ett dynamiskt inköpssystem.

Kommunstyrelsen bör i riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet tydliggöra att nämnd ansvarar för att:

- ha god framförhållning och sammanställa och kommunicera de upphandlings- och inköpsbehov nämnden har under kommande år till kommunstyrelsen
- Verka för att de kommunövergripande prioriteringar som framgår i kommunens inköpsplan omsätts i de enskilda upphandlingar nämnden genomför eller deltar i.
- krav ställs vid alla upphandlingar där så är relevant och rimligt med avseende på inköpets grad av påverkan för att bidra till att kommunen når fastställda inriktningsmål, stärker sin beredskap och/eller motverkar välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet och organiserade brottslighet.

Taktiskt inköpsarbete i Umeå kommun

Med taktiskt inköpsarbete avses förmågan att på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt planera, genomföra och realisera enskilda upphandlingar. I de dialoger som genomförts med förvaltningsrepresentanter och/eller i genomförda revisionsgranskningar lyfts följande:

- Hög kompetens och professionellt stöd från Upphandlingsbyrån
- Info, stödmaterial och digitala tjänster för att *förbereda* upphandling efterfrågas
- Otydligt vilket mandat och ansvar nämnd/förvaltning har för realisering *(förvaltning och uppföljning)* av ingångna avtal

Förslag

I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra att *Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillgodose krav på en ändamålsenlig och effektiv inköpsverksamhet. I detta ansvar ingår att upprätthålla de processer och den organisation/kompetens som kommunstyrelsen behöver för att tillgodose kommunstyrelsens roll och ansvar.*

I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra att *kommunstyrelsen ansvarar för kommunens gemensamma inköpsprocess och ska i nära samverkan med nämnder och förvaltningar arbeta aktivt med att effektivisera och utveckla processen.*

I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra att Nämnd ansvarar för att:

- säkerställa egen internkontroll i frågor som rör inköp och upphandling
- Nämnd nyttjar kommungemensamma system för avtalsförvaltning[2].
- Nämndens förvaltning följer upp egna avtal för att säkerställa att villkor i avtalen följs under hela avtalsperioden. Detta gäller även avtal som ingåtts genom avrop på ramavtal. Omfattningen av uppföljningen ska anpassas till kontraktets värde och övriga förhållanden.
- Nämndens förvaltning följer upp sina inköp, exempelvis genom leverans- och fakturakontroll.

Samt att Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- årliga övergripande uppföljningar av kommunens samlade inköp och upphandlingar sker, och att resultatet av uppföljningarna infogas som underlag till kommunens planeringsprocess.
- informera kommunfullmäktige om allvarliga avvikelser inom kommunens gemensamma inköpsprocess och vid behov föreslå åtgärder
- bedriva en aktiv avtalsförvaltning och uppföljning av ingångna ramavtal.
- Upparbeta och utveckla kommungemensamma stödsystem för avtalsförvaltning.
- genom information och utbildning stödja förvaltningar i frågor som rör kontroll och uppföljning inom inköps- och upphandlingsområdet.

[2] När detta skrivs utgör de kommungemensamma systemen för avtalshantering av Complete control och E-avrop som förvaltas av Upphandlingsbyrån samt Incit Expand som förvaltas av Teknik- och fastighetsförvaltningen.

Operativt inköpsarbete i Umeå kommun

Med operativt inköpsarbete avses inköp/avrop mot befintligt avtal. Umeå kommuns inköpsprocess bedöms vara väl etablerad och har därför ej varit i fokus inom nulägesanalysen. Inköpsprocessen är i hög grad digitaliserad idag men det finns fortfarande potential till ökad digitalisering/automatisering av enskilda moment.

Inom ramen för det operativa inköpsarbetet ingår även direktupphandlingar. I samband med de dialoger som genomförts under nulägesanalysen har det påtalats att styrning/reglering av direktupphandling behöver utvecklas och att stödjande strukturer för hur direktupphandling förbereds, genomförs och följs upp behöver utvecklas. I den revisionsgranskning som genomförts avseende kommunens inköps- och upphandlingsprocess gör revisionen följande bedömning:

> *Stödet till verksamheterna rörande direktupphandling är inte lika tydligt definierat och går olika till inom olika förvaltningar. Vi bedömer att ansvar och stöd rörande genomförande av direktupphandlingar bör tydliggöras. Detta särskilt då direktupphandlingar genomförs på olika nivåer i kommunen, och det vid tidpunkten för granskningen saknas former för utbildning rörande detta område.*

Förslag

I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra *nämnds respektive kommunstyrelsens ansvar vid direktupphandling.*

samt att I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra *att kommunstyrelsen har ansvar att:*

- Ta fram och utveckla stödjande kommungemensam process ”Genomföra direktupphandling”, i samverkan med kommunens förvaltningar, samt att fortlöpande informera, utbilda och ge råd och stöd till förvaltningar avseende direktupphandlingar

Övriga observandum från nulägesanalys eller revisionsgranskningar

Riskanalyser genomförs inte systematiskt i upphandlings- och inköpsprocessen
Vid genomförd revisionsgranskning påtalade revisionen att:

> *Vid intervjuer uppges att riskanalyser inte genomförs systematiskt i upphandlingar, men att riskbedömning ingår som en del av förberedelsefasen i verksamhetskritiska upphandlingar. I Upphandlingsbyråns interna dokument som klargör roll- och ansvarsfördelningen framgår att upphandlare ansvarar för att genomföra affärsmässiga risk- och konsekvensbedömningar. I övrigt kan vi inte se att riskanalys ingår som ett moment i de rutiner för upphandlingsprocessen som vi erhållit.*

Förslag

I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra *nämnds respektive kommunstyrelsens ansvar för kontroll och uppföljning.*

Dvs att nämnd ansvarar för att:

- säkerställa egen internkontroll i frågor som rör inköp och upphandling
- vid upphandlingar genomföra nödvändiga riskanalyser och kontrollera leverantörens seriositet i syfte att motverka osund konkurrens, välfärdsbrottslighet, arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.

Och att kommunstyrelsen ansvarar för att:

- genom information och utbildning stödja nämnder/förvaltningar i frågor som rör kontroll och uppföljning inom inköps- och upphandlingsområdet.

Förslag avseende Styrdokument relaterade till området

Umeå kommuns politiskt fastställda styrdokument inom området är i delar inaktuella och motsägelsefulla. Det är tydligt att de styrdokument som kommunen upprättat har en taktisk ansats, de fokuserar på att tydliggöra krav samt roll- och ansvarsfördelning för *genomförande av enskilda upphandlingar*.

Nuvarande styrning (som den utrycks i befintliga styrdokument) innehåller en stor mängd ambitioner och krav men saknar styrning av hur denna strategiska ansats ska förverkligas, detta tar sig bland annat uttryck i avsaknad av krav/riktlinjer för hur nedbrytning av kommungemensamma mål till krav respektive prioritering mellan olika måldimensioner ska ske.

Några av de publika styrdokument som är publicerade på kommunens hemsida är ej upprättade så att det framgår vilken instans som fastställt dokumentet eller vilket år/datum som dokumentet fastställts.

De dokument som idag är publicerade under styrande dokument på umea.se är:

Reglemente för styrelse och nämnder KF 2024-06-17

Inköps- och upphandlingspolicy KF 2016-12-19

Riktlinjer till policy för upphandling och inköp (infogade i policy) KF 2016-12-19

Regler för inköp och upphandling i Umeå kommun *

Ansvar- och rollfördelning vid upphandling inom Umeå kommun *

Delegation i Upphandlingsärenden *

Riktlinjer för direktupphandling inom Umeå kommun *

**(OBS kompletterande dokument till tidigare Inköps- och upphandlingspolicy, fastställd av KS 2011-05-30 (Se ärende KS000687/2010). Dessa dokuments giltighet kan ifrågasättas i och med att ny Policy med infogade riktlinjer fastställts av Kommunfullmäktige 5 år efter dessa dokument… (se KS-2016/00426). Ngt beslut om att fasa ut dessa dokument går dock ej att återfinna.*

Umeå kommuns nuvarande styrdokument är ej utformade för att tillgodose ’nya’ krav och ambitioner avseende områden såsom:

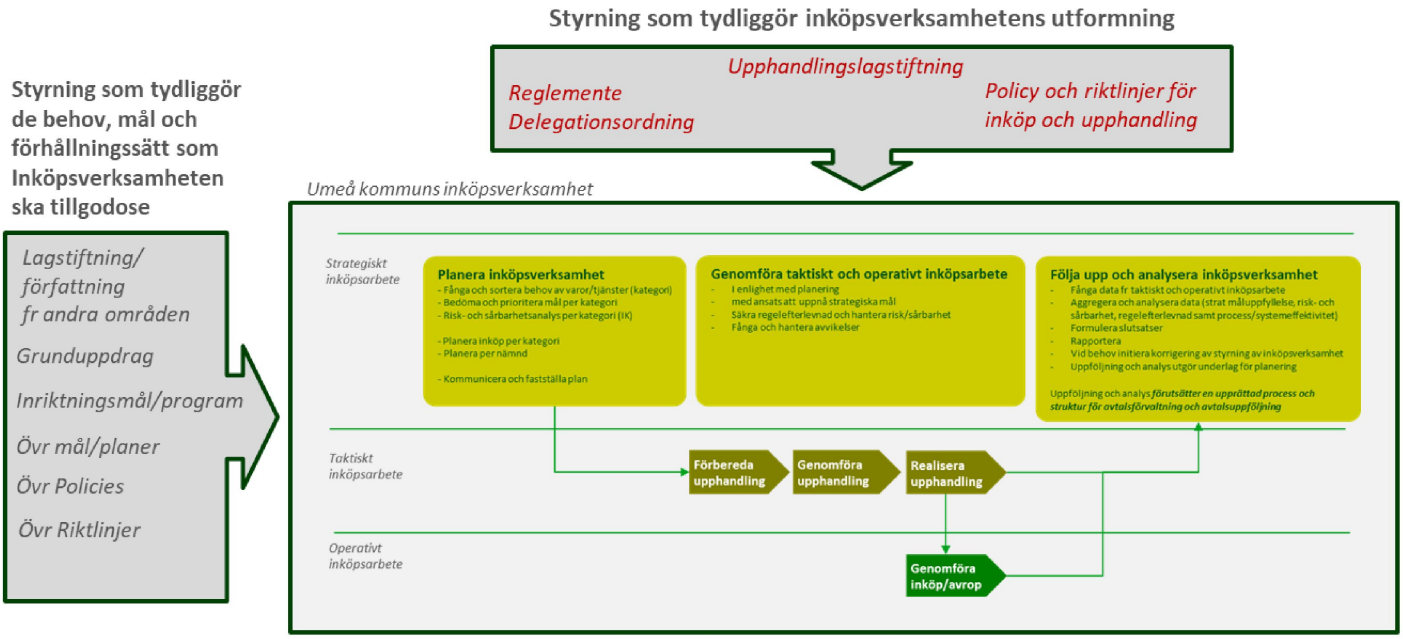
- Välfärdskriminalitet
- Beredskapsfrågor
- Överenskommelser och fördjupad samverkan med sociala företag och civilsamhälle

Umeå kommuns nuvarande styrning av inköpsverksamhet lider även till viss del av den sk *Gott-och-blandat* effekten. Dvs fenomenet att blanda in så många aspekter och perspektiv i styrningen av ett område att styrningens ursprungliga syfte och funktion ej tillgodoses. Nuvarande styrning blandar friskt krav som ska ställas i olika former av upphandlingar med krav på hur kommunens ska genomföra enskilda upphandlingar. Krav på hur kommunens inköpsverksamhet är utformad är dock en sak och krav som ska få genomslag i enskilda upphandlingar en annan.

De förslag till policy och riktlinje som nu upparbetats ställer krav på hur kommunens inköpsverksamhet ska utformas och hur den politiska styrningen av inköpsverksamheten ska ske.

Krav, behov och mål som ska tillgodose genom enskilda upphandlingar hämtas dock med fördel i lagstiftning, grunduppdrag och inriktningsmål fastställda av kommunfullmäktige samt i övrig styrning från kommunfullmäktige (övriga policies, riktlinjer och planer).

UMEÅ KOMMUN



Förslag

KF föreslås besluta att:

- fastställa förslag till reviderad policy för Upphandling och inköp
- tidigare fastställd styrning på området fasas ut.
- att reglemente för nämnder och styrelse revideras i enlighet med förslag.

KS föreslås besluta att:

- fastställa förslag till riktlinjer för inköp och upphandling i Umeå kommun
- fastställa förslag till riktlinjer för fördjupad samverkan med ideell sektor.
- fastställa förslag till reviderad arbetsordning för näringslivs och arbetsutskottet.

UMEÅ KOMMUN

Förslag till förändringar i roll och ansvarsfördelning (organiserande styrning)

Umeå kommun har idag en organisation och roll- och ansvarsfördelning som är uppbyggd och utformad för att tillgodose en *taktisk ansats.* Dvs organisationen är utformad för att hantera enskilda upphandlingar. Detta gäller på såväl politisk nivå som på förvaltningsnivå. Om kommunen vill ha en strategisk ansats i sitt inköpsarbete bör vissa förändringar i roll- och ansvarsfördelning genomföras.

Kommunfullmäktige

Nuläge
Fastställer styrning på kommunövergripande nivå.

Förslag
Ingen förändring

Kommunstyrelsen

Nuläge
KS kan enligt delegation fr KF fastställa riktlinjer för upphandlingsverksamheten. KS har delegerat det taktiska arbetet med att genomföra enskilda upphandlingar till KSnau. Ärenden relaterade till aggregerad planering, uppföljning och analys av kommunens inköpsverksamhet har ej hanterats i KS under 2023 el 2024.

Förslag
Revidera reglemente för nämnder och styrelse så att det framgår att kommunstyrelsen ansvarar för:

- *att kommunens inköpsverksamhet vilar på en gemensam grund och är ändamålsenligt utformad för att tillgodose kommunens behov på strategisk, taktisk och operativ nivå.*
- leda och driva kommunens gemensamma inköpsprocess, och i samverkan med övriga nämnder arbeta för att effektivisera inköpsprocessen

Samt att kommunstyrelsen har mandat:

- *att utfärda riktlinjer och anvisningar för att upprätthålla en ändamålsenlig och samordnad inköpsverksamhet.*
- företräda kommunen vid strategisk samverkan avseende inköp/upphandling med andra upphandlande myndigheter och enheter
- ta beslut gällande vilka upphandlingsområden som ska samordnas respektive inte samordnas genom ramavtalsupphandling alternativt inrättande av ett dynamiskt inköpssystem.

Samt att i policy för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra att kommunstyrelsen har mandat att:

- besluta om övergripande inköpsplan för Umeå kommun och leda och utveckla kommunens kategoriarbete

KSnau

Nuläge
KSnau hanterar idag huvuddelen av kommunens upphandlingsärenden. Under 2023 hanterade KSnau totalt 395 ärenden, av dessa var 134 upphandlingsärenden (beslut om att godkänna förfrågningsunderlag alt beslut om tilldelningsbeslut/val av leverantör). Dvs vart tredje ärende som KSnau hanterade under 2023 var ett upphandlingsärende. Samtliga av dessa ärenden relaterade till enskilda upphandlingar, dvs de var av taktisk karaktär. Ärenden relaterade till aggregerad planering, uppföljning och analys av kommunens inköpsverksamhet har ej hanterats i KSnau under 2023 (utöver det som lyfts vid information/samråd inom den nu genomförda översynen).

Kommunen har idag en politisk roll- och ansvarsfördelning på nämnds/utskottsnivå som är utformad för att hantera enskilda upphandlingar. Kommunen har inte en organisation på politisk nivå som är utformad för att i aggregerad form påtala inriktning för samt planera, följa upp och analysera kommunens inköpsverksamhet. Detta innebär att det ej finns arbetsformer för att på politisk nivå:

- Prioritera mellan olika måldimensioner
- Omsätta kommungemensamma mål i krav
- Följa upp i vilken grad/på vilket sätt inköpsverksamheten bidrar till strategiska mål

Kommunen saknar även motsvarande stödjande/beredande organisation på tjänstepersonsnivå (eg inom förvaltning).

Förslag
KS reviderar arbetsordning för KSnau så att det framgår att KSnau:

- *har ansvar för att bereda underlag som tillgodoser kommunstyrelsens ansvar att följa upp, leda och vid behov utveckla kommunens inköpsverksamhet och gemensamma inköpsprocess på såväl strategisk som taktisk och operativ nivå.*

Nämnder

Nuläge
Enligt kommunens reglemente är det enbart sex av kommunens 15 nämnder som har delegation från kommunfullmäktige att besluta i ärenden om upphandling (de nämnder som har delegation är KS, TN, IFN, ÄN, Valnämnden och PA-nämnden). När det gäller Valnämnden är delegationen begränsad till beslut om upphandling av tjänster som kan behövas för fullgörande av valnämndens skyldigheter i samband med val och när det gäller PA-nämnden begränsas mandatet till upphandling av personaladministrativa system. När det gäller ÄN och IFN begränsas mandatet till beslut om *Förfrågningsunderlag, tilldelning och uppföljning av utförare enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV).* För TNs räkning begränsas mandatet till beslut avseende *igångsättningstillstånd av investeringar i byggnader och anläggningar, inklusive fastställande av förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut och avtal avseende kommunens bygg, anläggnings- och installationsentreprenader med tillhörande drifts- och underhållsentreprenader.*

Här skiljer sig Umeå kommun kraftigt från övriga kommuner som ingått i genomförd omvärldsbevakning. I samtliga kommuner som ingått i omvärldsbevakning har kommunens nämnder generellt ansvar och mandat att genomföra specifika objektsupphandlingar så länge de följer av KF fastställd policy och fastställda riktlinjer samt nyttjar kommungemensam upphandlingsfunktion som expertfunktion. Detta innefattar att nämnd har mandat att fatta beslut om att inleda upphandling, fastställa förfrågningsunderlag, fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal. I ett flertal kommuner har

även nämnd mandat att delegera dessa beslut till förvaltningschef eller annan tjänsteperson. Ett antal kommuner har även tydliggjort att varje nämnd är en egen upphandlande myndighet[3].

Förslag

Revidera reglemente för nämnder och styrelse så att det framgår att samtliga nämnder:

- *är en egen upphandlande myndighet och ansvarar för sin egen interna kontroll i frågor som rör inköp och upphandling.*
- *ska upprätthålla en ändamålsenlig organisation och kompetens i inköps- och upphandlingshänseende*
- *ska följa kommungemensamma direktiv och riktlinjer fastställda av kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen.*
- *ska nyttja kommungemensamma stöd- och expertfunktioner samt kommungemensamma processer/digitala tjänster inom inköps- och upphandlingsområdet.*
- *ska bidra till att utveckla kommungemensamma stöd- och expertfunktioner samt kommungemensamma processer/digitala tjänster inom inköps- och upphandlingsområdet.*

Stadsledningskontoret

Nuläge
Umeå kommuns expertkompetens och samordnade stöd till nämnder, bolag och förvaltningar är idag samlade inom Stadsledningskontorets Upphandlingsbyrå.

Förslag till förändrad inköpsverksamhet ändrar ej på detta. Upphandlingsbyråns funktion som expertorgan och samordnad stödfunktion kvarstår. Upphandlingsbyrån får dock ett tydligare uppdrag avseende den strategiska nivån.

Under de nulägesdialoger som genomförts med förvaltningsrepresentanter lyfts genomgående att kommunen idag har en välfungerande *upphandlingsverksamhet på taktisk nivå*, dvs enskilda upphandlingar genomförs på ett ändamålsenligt sätt. I samma dialoger framkommer även en tydlig bild av att man från nämnder/förvaltningar i huvudsak är nöjd med det stöd som Upphandlingsbyrån ger i samband med enskilda upphandlingar och att Upphandlingsbyrån bedöms ha väldigt hög kompetens i dessa frågor. Ett flertal förvaltningsrepresentanter lyfter förståelse för den höga arbetsbelastning som Upphandlingsbyrån har idag och skulle gärna se att Upphandlingsbyrån ger förvaltningarna stöd som möjliggör att förvaltningarna själva kan förbereda olika moment inför, under och efter genomförd upphandling (egentligen hjälp-till-självhjälp i form av utbildning, digitala tjänster, information, mallar och rutiner/checklistor).

Upphandlingsbyrån förvaltar redan idag ett antal digitala stödsystem/tjänster som nyttjas av nämnd/förvaltning. Utvecklingen inom området går dock fort och även framgent bedöms fortsatt digitalisering av området kunna ge stora fördelar för kommunen.

Förslag:

Stadsdirektör bör tydliggöra att:

- *Upphandlingsbyrån har i uppdrag att upparbeta de kommungemensamma processer som krävs för att fortlöpande tillhandahålla underlag som möjliggör för KS/KSnau att på strategisk nivå planera, följa upp och analysera kommunens inköpsverksamhet.*

[3] I enlighet med Högsta förvaltningsrättens dom HFD 2018 ref 67

- *att Upphandlingsbyrån har ansvar för att fortlöpande förvalta och utveckla kommungemensamma processer som understödjer/möjliggör en ändamålsenlig inköpsverksamhet på strategisk, taktisk och operativ nivå i kommunens förvaltningar.*

Förvaltning/verksamhet

Förvaltningarnas organisationer för att bedriva nödvändig inköpsverksamhet ser väldigt olika ut både sett till utformning och dimensionering. Detta är i sak ej negativt då förvaltningarnas respektive organisationer i stort verkar vara anpassade och utformade för att hantera respektive förvaltnings behov och krav på taktisk nivå (dvs för att tillgodose förvaltningens ansvar i arbetet med att planera, genomföra och realisera enskilda upphandlingar).

Förslag

Ingen förändring med anledning av denna översyn, respektive förvaltning bör dock ha beredskap för att en förändrad roll och ansvarsfördelning mellan KS och nämnd, ett tydliggjort ansvarsförhållande mellan kommunstyrelse och nämnder samt ett ökat fokus på den strategiska nivån kan medföra behov av att se över förvaltningens arbetssätt och organisation relaterat till dessa frågor.

UMEÅ KOMMUN

Remissversion av

Policy för upphandlings- och inköpsverksamhet

Beslutad av: Kommunfullmäktige	**Diarienummer:** XXX	**Datum och paragraf för beslutet:** XXX	**Policyn styr**: Kommunkoncernen
Dokumenttyp: Policy	**Giltighetstid:** Tills vidare	**Dokumentansvarig nämnd:** Kommunstyrelsen	

Bakgrund

Syfte

Syftet med policy för upphandling och inköpsverksamhet i Umeå kommun är att tydliggöra de förhållningssätt och principer som ligger till grund för utformningen av Umeå kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet.

Lagar och andra krav

Den svenska upphandlingslagstiftningen vilar på EU:s grundprinciper för upphandlingsverksamhet. Den svenska upphandlingslagstiftningen består bl a av

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)
- Lagen om upphandling av koncessioner (LUK)
- Lagen om valfrihetssystem (LOV)

Upphandlingslagarna utgör så kallade förfarandelagstiftning. Det innebär att lagarna anger hur offentliga aktörers upphandlingar och inköp ska gå till, men de reglerar inte vad som ska köpas in.

Omfattning och avgränsning

Denna policy tydliggör de övergripande förhållningssätt och principer som ligger till grund för utformningen av Umeå kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet.

Denna policy innehåller därför ej alla de områden, mål, inriktningar och krav som kan få inverkan på enskilda upphandlingar och/eller inköp. Sådana mål, inriktningar och krav återfinns i annan lagstiftning, annan författning eller i andra styrdokument antagna av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnd eller bolagsstyrelse.

Kommunfullmäktiges styrning av utformning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet tar sig uttryck i denna policy, i reglemente för nämnder och styrelser samt i ägardirektiv för kommunala bolag.

Kommunfullmäktiges policy kan vid behov kompletteras med:

- Riktlinjer och anvisningar fastställda av kommunstyrelsen för att förtydliga kommunövergripande förhållanden

- Riktlinjer och anvisningar fastställda av enskild nämnd eller enskilt bolag för att förtydliga nämnd eller bolagsspecifika förhållanden
- Delegationsordning fastställd av kommunstyrelse eller nämnd för att förtydliga ansvar och mandat

Begrepp och definitioner

Anskaffning – avser de åtgärder kommunen vidtar för att köpa eller hyra (leasa) varor och tjänster som kommunens verksamhet behöver.

Inköp – avser köp av varor och tjänster.

Upphandling – avser de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt över direktupphandlingsgränsen

Inköpsprocessen – avser hela kedjan från behov av vara/tjänst uppstår tills att leverans har genomförts, kontrollerats och värderats.

Upphandlingsprocess – avser hela kedjan från förberedelse och genomförande av upphandling, till uppföljning, utvärdering och realisering av avtal.

System – avser det system av styrning, processer/aktiviteter, information och kompetens som behövs för att tillgodose behov.

Varu/tjänstekategori – en grupp av varor eller tjänster med vissa gemensamma egenskaper

Kategoristyrning – styrning av inköp inom en varu/tjänstekategori genom analys, planering, genomförande och uppföljning av de inköp som genomförs inom respektive kategori.

Spend – Inköpsvolym i kr för påverkbara inköp under angiven tidsperiod.

Vilka berörs av policyn

Policyn omfattar Umeå kommunkoncern. Den kommunala koncernen består av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, kommunens nämnder och förvaltningar samt helägda kommunägda bolag. I delägda bolag och andra associationsformer verkar kommunen för att policyn ska tillämpas i tillämpliga delar. Vad som är tillämpliga delar ska avgöras utifrån ägarförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt

Principer och förhållningssätt

Upphandling och inköp är strategiska verktyg som ska bidra till att:

- Kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt.
- Nämnder och bolag kan tillgodose sina respektive ändamål/grunduppdrag.
- Kommunfullmäktiges inriktningsmål uppfylls
- Kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning/höjd beredskap
- Kommunen motverkar och förebygger välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet, korruption och jäv.

Strategisk och effektiv anskaffning

Av kommunfullmäktige fastställd prioriteringsordning ska prägla utformning av kommunens inköpsverksamhet samt enskilda upphandlingarnas utformning och innehåll.

Kommunen ska upprätthålla en effektiv och ändamålsenlig organisation inom upphandlings- och inköpsområdet.

Detta innebär att kommunen ska utforma upphandlings- och inköpsverksamheten på sådant sätt:

- att kommunens och kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt.
- att den tillgodoser de behov av varor/tjänster/byggentreprenader som nämnder/bolag har för att fullgöra grunduppdrag/tillgodose ändamål.
- att kommunfullmäktiges inriktningsmål uppnås och att strategisk prioritering upparbetas och får genomslag i enskilda upphandlingar (taktisk nivå) och avrop/direktupphandlingar (operativ nivå).
- att kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning och/eller höjd beredskap.
- att välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet korruption och jäv förebyggs och motverkas.

Kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet ska följas upp. Information, uppföljning och lärdomar från genomförda upphandlingar samt genomförda avrop ska aggregeras så att det är möjligt att följa i vilken omfattning inriktningsmål, prioriteringar och vägval tillgodoses.

All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där det kommungemensamma intresset har företräde framför enskilda nämnders/bolags intressen om dessa står i konflikt till varandra.

Affärsmässighet, sund konkurrens och ett gott näringslivsklimat

Umeå kommunkoncern ska vara en god affärspartner och verka för sund konkurrens och för ett gott näringslivsklimat.

Inköps- och upphandlingsverksamhet är ett område som är känsligt för otillbörlig påverkan. All upphandling ska präglas av affärsmässighet, utnyttjande av konkurrens samt objektivitet. Inga ovidkommande hänsyn får tas. Företrädare för kommunen ska uppträda på ett affärsmässigt korrekt sätt. Samarbete mellan köpare och säljare ska ske i sådana former att parterna bibehåller full trovärdighet och en oberoende ställning i förhållande till varandra. Medarbetare eller andra som ansvarar för uppgifter inom området har därför ett särskilt ansvar för att förtroendet för kommunen upprätthålls.

De jävsbestämmelser som gäller enligt lag för anställda och förtroendevalda i kommunen och dess bolag ska i upphandlings- och inköpssituationer tillämpas. I alla sammanhang ska ett sådant förhållningsätt iakttas att det inte kan förekomma risk för att företrädare för kommunen gör sig skyldiga till givande eller tagande av muta.

Den som är offentliganställd bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen. Vid alla kontakter ska leverantörerna behandlas likvärdigt.

Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att denna policy efterlevs och har ansvaret för att tillgodose krav på en ändamålsenlig och effektiv organisation. I detta ansvar ingår att upprätthålla de processer och den organisation/kompetens som kommunstyrelsen behöver för att tillgodose kommunstyrelsens roll och ansvar relaterat till kommunens inköpsverksamhet.

Kommunstyrelsen har ansvar för att planera för och genomföra kommungemensamma (samordnade) upphandlingar inom områden som ej destinerats till annan nämnd/bolag.

Varje part som ingår i upphandling eller avropar från avtal har ansvar för att realisera upphandling (implementera, följa upp och utvärdera avtal) i enlighet med den omfattning som parten avropar från sådan upphandling.

Kommunstyrelsen företräder kommunen vid strategisk samverkan avseende inköp/upphandling med andra upphandlande myndigheter och aktörer.

Kommunstyrelsen har mandat att utforma och fastställa kommunövergripande riktlinjer och anvisningar som normerar arbetet i enlighet med denna policy. Kommunstyrelsen ansvarar

för att ha uppsikt över och utöva samordnad styrning av inköpsverksamhet inom kommunen.

Varje nämnd och bolag i kommunen är en egen upphandlande myndighet och ansvarar för sin egen interna kontroll i frågor som rör inköp och upphandling.

Nämnder och bolag har att arbeta i enlighet med denna policy samt ev kommunövergripande riktlinjer som fastställs av kommunstyrelsen. Nämnd och bolag har ansvar att upprätthålla en effektiv och ändamålsenlig organisation inom sina respektive ansvarsområden.

Varje nämnd respektive bolag ansvarar för sitt inköpsbehov och har mandat att upphandla varor och tjänster som är specifika för den enskilda nämnden/bolaget.

De nämnder/bolag som tilldelats mandat att genomföra samordnade upphandlingar inom avgränsade områden ska planera för och säkra att samordning sker med övriga berörda nämnder och bolag samt med Kommunstyrelsen.

Varje nämnd respektive bolag har ansvar för att ha god framförhållning och sammanställa samt vid behov kommunicera de upphandlings- och inköpsbehov nämnden/bolaget har under kommande år.

Varje nämnd respektive bolag har ansvar för att planera, förbereda, genomföra och realisera (implementera, följa upp och utvärdera) de upphandlingar och inköp som nämnden/bolaget genomför.

Varje nämnd respektive bolag har ansvar för att beslut relaterade till upphandling/inköp fattas på behörig nivå enligt gällande delegationsordning.

Nämnd och bolag har mandat att vid behov upparbeta och fastställa riktlinjer och anvisningar som konkretiserar nämnds- eller bolagsspecifika förhållanden. Nämnd och bolag har ansvar för att säkra att sådana riktlinjer/anvisningar utgår från och följer denna policy samt ev. kommunövergripande riktlinjer från kommunstyrelsen.

Relaterade styrdokument

Av kommunfullmäktige fastställt Planeringsdirektiv

Riktlinje för god ekonomisk hushållning

Umeå kommuns näringslivsstrategi 2019-2026

Policy, plan och riktlinje för civilberedskap

Riktlinje för intern styrning och kontroll

Riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare

UMEÅ KOMMUN

Riktlinje

Remissversion

Riktlinje för upphandling- och inköpsverksamhet

Beslutad av: Kommunstyrelsen	**Diarienummer:** XXX	**Datum och paragraf för beslutet:** XXX	**Riktlinjen styr:** Nämnder
Dokumenttyp: Riktlinje	**Giltighetstid:** Tills vidare. Ska revideras XXX	**Dokumentansvarig:** SLK - Avdelningen för ekonomi & styrning	

Innehåll

Bakgrund 3

Syfte 3

Lagar och andra krav 3

Vilka berörs av riktlinjen 3

Begrepp och definitioner 4

Hantering av avsteg ..... **Fel! Bokmärket är inte definierat.**

Stödjande processer och förhållningsätt 4

Relaterade styrdokument 5

Riktlinje för Inköp och upphandlingsverksamhet i Umeå kommun 6

Affärsmässighet och dialog 6

Gemensam inköpsprocess 7

Från molnfri höjd till verkstad – från strategi till praktik 8

Kommunens egna resurser 10

Ansvarsfördelning 11

Helhetssyn, ändamålsenlighet och effektivitet 11

Genomförande av direktupphandlingar 12

Kontroll och uppföljning 13

Bakgrund

Syfte

Syfte med denna riktlinje är att säkerställa att utformning av Umeå kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet sker i enlighet med de förhållningsätt och principer som kommunfullmäktige fastställt i Policy för upphandling. Det innebär att kommunen upphandlings- och inköpsverksamhet utformas på sådant sätt:

- att kommunens och kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt
- att inköpsverksamheten tillgodoser de behov av varor/tjänster som nämnder/bolag har för att fullgöra grunduppdrag/tillgodose ändamål.
- att kommunfullmäktiges inriktningsmål uppnås och att strategisk prioritering upparbetas, får genomslag i enskilda upphandlingar (taktisk nivå) och avrop/direktupphandlingar (operativ nivå).
- att kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning och/eller höjd beredskap.
- att välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet, korruption och jäv förebyggs och motverkas.

Samt att kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet följs upp och att Information, uppföljning och lärdomar från genomförda upphandlingar samt genomförda avrop ska aggregeras så att det är möjligt att följa i vilken omfattning inriktningsmål, prioriteringar och vägval tillgodoses.

Lagar och andra krav

Den svenska upphandlingslagstiftningen vilar på EU:s grundprinciper för upphandlingsverksamhet. Den svenska upphandlingslagstiftningen består bl a av

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)
- Lagen om upphandling av koncessioner (LUK)
- Lagen om valfrihetssystem (LOV)

Upphandlingslagarna utgör sk förfarandelagstiftning. Det innebär att lagarna anger hur offentliga aktörers upphandlingar och inköp ska gå till, men de reglerar inte vad som ska köpas in.

Vilka berörs av riktlinjen

Denna riktlinje gäller tillsvidare för Umeå kommuns nämnder och styrelse.

Begrepp och definitioner

Anskaffning – avser de åtgärder kommunen vidtar för att köpa eller hyra (leasa) varor och tjänster som kommunens verksamhet behöver.

Inköp – avser köp av varor och tjänster.

Upphandling – avser de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt över direktupphandlingsgränsen

Inköpsprocessen – avser hela kedjan från behov av vara/tjänst uppstår tills att leverans har genomförts, kontrollerats och värderats.

Upphandlingsprocess – avser hela kedjan från förberedelse och genomförande av upphandling, till uppföljning, utvärdering och realisering av avtal.

System – avser det system av styrning, processer/aktiviteter, information och kompetens som behövs för att tillgodose behov.

Varu/tjänstekategori – en grupp av varor eller tjänster med vissa gemensamma egenskaper

Kategoristyrning – styrning av inköp inom en varu/tjänstekategori genom analys, planering, genomförande och uppföljning av de inköp som genomförs inom respektive kategori.

Spend – Inköpsvolym i kr för påverkbara inköp under angiven tidsperiod.

Stödjande processer och förhållningsätt

Kommunstyrelsen har i uppdrag att ta fram och tillhandahålla kommungemensamma processer, stödsystem, digitala tjänster etc som behövs för att implementera de principer/förhållningsätt som kommunfullmäktige fastställt i policy för upphandling och inköp.

Relaterade styrdokument

Umeå kommuns policy för upphandlings- och inköpsverksamhet är tillsammans med fastställt reglemente för nämnder och styrelse samt denna riktlinje de dokument som tillsammans i huvudsak reglerar utformning av upphandlings- och inköpsverksamhet i Umeå kommun. Nedan är andra styrande dokument som styr området:

- Av kommunfullmäktige fastställt Planeringsdirektiv
- Riktlinje för god ekonomisk hushållning
- Umeå kommuns näringslivsstrategi 2019-2026
- Policy, plan och riktlinje för civilberedskap
- Riktlinje för intern styrning och kontroll
- Riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare

Riktlinje för Inköp och upphandlingsverksamhet i Umeå kommun

All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där kommunens gemensamma intresse har företräde framför enskild verksamhets intresse om dessa står i konflikt med varandra.

Varje nämnd och styrelse i kommunen är en egen upphandlande myndighet och ansvarar för sin egen interna kontroll i frågor som rör inköp och upphandling. Varje nämnd har att verka för att de principer och förhållningsätt som fastställts i kommunfullmäktiges policy för upphandling- och inköpsverksamhet tillgodoses. Varje nämnd har ansvar att upprätthålla en ändamålsenlig organisation i inköps- och upphandlingsfrågor.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillgodose krav på en ändamålsenlig och effektiv inköpsverksamhet. I detta ansvar ingår att upprätthålla de processer och den organisation/kompetens som kommunstyrelsen behöver för att tillgodose kommunstyrelsens roll och ansvar.

Kommunstyrelsen har ansvar för att planera för och genomföra kommungemensamma (samordnade) upphandlingar inom områden som ej destinerats till annan nämnd.

Kommunstyrelsen har därtill ett ansvar för samordning av tecknande av ramavtal och är inköpscentral och därmed avtalspart för de ramavtal styrelsen tecknar.

De nämnder som tilldelats mandat att genomföra samordnade upphandlingar inom avgränsade områden ska planera för och säkra att samordning sker med övriga berörda nämnder och bolag samt med Kommunstyrelsen.

Varje part som ingår i samordnade upphandlingar har ansvar för att realisera upphandling (implementera, följa upp och utvärdera avtal) i enlighet med den omfattning som parten avropar från sådan upphandling.

Affärsmässighet och dialog

Regler om offentlighet och sekretess ska beaktas. Vid alla kontakter ska leverantörerna behandlas lika.

I syfte att främja goda affärer och stärka kommunens anseende som avtalspart och upphandlande myndighet ska dialog föras med leverantörer och anbudsgivare vid inköp och upphandling.

Den som ansvarar för en upphandling ska skaffa sig tillräcklig kunskap om de förutsättningar och villkor som råder på den marknad och i den bransch som upphandlingen avser. Detta kan ske genom bransch/marknadsanalys, genom kontakter med leverantörer eller på annat sätt.

Inköp och upphandlingsverksamhet är ett område som är känsligt för otillbörlig påverkan. Medarbetare eller andra som ansvarar för uppgifter inom området har därför ett särskilt ansvar för att förtroendet för kommunen upprätthålls. De jävsbestämmelser som gäller enligt lag för anställda och förtroendevalda i kommunen ska tillämpas i upphandlingssituationer.

Gemensam inköpsprocess

För att utveckla och effektivisera Umeå kommuns inköps- och upphandlingsverksamhet ska kommunen verka för en gemensam inköpsprocess.

Den gemensamma inköpsprocessen ska utformas så att Umeå kommuns inköps- och upphandlingsverksamhet sker med hög kvalitet och effektivitet.

Den gemensamma inköpsprocessen innehåller tre huvudsakliga delar som tillgodoser kommunens behov av att planera, genomföra och följa upp inköpsverksamheten på strategisk, taktisk och operativ nivå.

Strategiskt inköpsarbete avser kommunens arbete med att planera, genomföra/understödja och följa upp *inköpsverksamheten som helhet* på sådant sätt att områden/frågor som är av strategisk vikt eller betydelse för kommunen hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Taktiskt inköpsarbete avser styrelsens och respektive nämnds arbete med att planera, genomföra och realisera *enskilda upphandlingar* i enlighet med gällande regelverk för offentlig upphandling och samtidigt säkra att områden/frågor som är av strategisk vikt eller betydelse för kommunen hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Operativt inköpsarbete avser de inköp/beställningar/avrop som genomförs i kommunens verksamheter, samt den leveransbevakning och fakturahantering som följer av sagda inköp/beställningar/avrop. I det operativa inköpsarbetet ingår även förberedelse, planering genomförande och uppföljning av direktupphandlingar.

Kommunstyrelsen ansvarar för:

- kommunens gemensamma inköpsprocess och ska i nära samverkan med nämnder och förvaltningar arbeta aktivt med att effektivisera och utveckla processen.

Nämnd ansvarar för:

- att bidra till och delta i arbetet med att effektivisera och utveckla den kommungemensamma inköpsprocessen.

Se bilaga 1 för principiell utformning av kommunens inköpsprocess på strategisk, taktisk och operativ nivå.

Från molnfri höjd till verkstad – från strategi till praktik

I enlighet med av kommunfullmäktige fastställd policy för inköp och upphandling ska Kommunen aktivt använda inköp och upphandling som verktyg för att säkra att

- Kommunens och kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt.
- Att de behov av varor, tjänster och byggentreprenader som nämnd har för att fullgöra sina grunduppdrag tillgodoses
- att kommunfullmäktiges inriktningsmål uppnås och att strategisk prioritering får genomslag i enskilda upphandlingar (taktisk nivå) och vid avrop/direktupphandlingar (operativ nivå).
- att kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning och/eller höjd beredskap.
- att välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet, korruption och jäv förebyggs och motverkas.

Kommunstyrelsen har ansvar för analys, planering och uppföljning av inköpsverksamheten på en organisationsövergripande nivå. Detta sker genom att kommunstyrelsen återkommande följer upp och analyserar kommunens inköpsbeteende, dvs vilka kategorier av varor- och tjänster kommunen köper, hur kommunens inköpsmönster/beteende ser ut över tid och hur det kan förväntas utvecklas framgent[1]. Analysen ska särskilt beakta varu-/tjänstekategorier som bedöms vara:

- väsentliga sett till inköpsvolym (spend i kr)
- kritiska för kommunens förmåga att tillgodose sitt välfärdsuppdrag på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.
- väsentliga för kommunens förmåga att nå måluppfyllelse inom fastställda inriktningsmål.
- viktiga ur beredskapshänseende
- viktiga i arbetet med att motverka och/eller förebygga välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet samt organiserad brottslighet.

Slutsatser och rekommendationer fr genomförda analyser bör förankras med berörda nämnder. Syftet med analysen är att ge kommunstyrelsen underlag för att fastställa vad som särskilt bör prioriteras vid kommande års upphandlingar inom respektive varu-/tjänstekategori.

Utifrån genomförd analys och prioritering upparbetar och fastställer kommunstyrelsen årligen inköpsplan för kommande 5-årsperiod. Inköpsplanen ska ses över och revideras årligen. I Inköpsstrategin tydliggörs de varu-/tjänstekategorier som bedöms vara av strategisk betydelse under dessa år och den förflyttning/förändring som kommunen ska

[1] T ex genom att kommunstyrelsen årligen upprättar en sammanställning av kända upphandlingsbehov i kommunens nämnder.

försöka uppnå inom respektive kategori. Inköpsplanen kan även innehålla förslag på krav som kommunen bör ställa i respektive kategori.

Inköpsplanen omsätts i praktiken genom taktiskt inköpsarbete (dvs i genomförandet av enskilda upphandlingar) inom prioriterade varu-/tjänstekategorier. Inköpsstrategin följs upp genom uppföljning/utvärdering av ingångna avtal (taktisk nivå) och uppföljning av inköp (operativ nivå). Uppföljning och utvärderingar ska sammanställs för respektive varu/tjänstekategori och återrapporteras till kommunstyrelsen och berörda nämnder.

Nämnd ansvarar för att:

- ha god framförhållning och sammanställa och kommunicera de upphandlings- och inköpsbehov nämnden har under kommande år till kommunstyrelsen
- Verka för att de kommunövergripande prioriteringar som framgår i kommunens inköpsstrategi omsätts i de enskilda upphandlingar nämnden genomför eller deltar i.
- krav ställs vid alla upphandlingar där så är relevant och rimligt med avseende på inköpets grad av påverkan för att bidra till att kommunen når fastställda inriktningsmål, stärker sin beredskap och/eller motverkar välfärdskriminalitet och arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.

Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- följa upp inköpsmognaden i kommunen och i samverkan med kommunens verksamheter arbeta för att öka och förbättra den
- återkommande följa upp och analysera kommunens inköpsbeteende, dvs vilka kategorier av varor- och tjänster kommunen köper, hur kommunens inköpsmönster/beteende ser ut över tid och hur det kan förväntas utvecklas framgent. Slutsatser och rekommendationer ska kommuniceras med berörda nämnder.
- besluta om övergripande inköpsplan för Umeå kommun och leda och utveckla kommunens kategoristyrning.
- följa upp och bedöma i vilken omfattning fastställd inköpsplan gett önskvärda effekter

Kommunens egna resurser

Innan upphandling/inköp sker ska det undersökas om kommunen har möjlighet att tillgodose behovet med egna resurser. Det finns ett flertal verksamheter inom kommunen som har ett uppdrag att tillhandahålla eller samordna varor och tjänster till övriga verksamheter. Exempelvis när det rör städtjänster, fastighetstjänster och måltider. Men även tjänster inom kommunikation, HR, juridik, anskaffning av fordon eller försäkringar etc. Vid osäkerhet kontakta Stadsledningskontorets Upphandlingsbyrå.

Behov kan också tillgodoses genom att nyttja redan befintliga varor och material inom den egna verksamheten eller inom kommunen, alternativt att varor och material kan repareras och återbrukas.

Anskaffning mellan kommunens bolag och förvaltningar kan ibland vara upphandlingspliktiga. Vid tveksamhet om vad som gäller i det enskilda fallet ska Stadsledningskontorets Upphandlingsbyrå tillfrågas.

Ansvarsfördelning

Helhetssyn, ändamålsenlighet och effektivitet

All anskaffning av varor, tjänster och byggentreprenader ska baseras på en helhetssyn där kommunens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse om dessa står i konflikt till varandra.

Kommunfullmäktige har ålagt kommunens nämnder och styrelse att upprätthålla en ändamålsenlig organisation inom upphandlings- och inköpsområdet.

Nämnd ansvarar för att:

- det i nämndens förvaltning finns en ändamålsenlig organisation med till exempel ledande befattning med ansvar för inköp och upphandlingsfrågor och utsedda beställare med tydligt mandat över vilka varor eller tjänster som får beställas
- ta initiativ till och aktivt informera andra nämnder/förvaltningar samt kommunstyrelsen om nämndens behov av varor/tjänster förändras.
- säkra och stärka inköps- och beställarkompetensen samt att utveckla och förbättra inköpsmognaden i sina respektive förvaltningar.
- Nämndens förvaltning bidrar med relevant kompetens på såväl strategisk nivå (t ex i arbetet med inköpsplan och kategoristyrningsarbete) och på taktisk nivå (t ex i upphandlingsgrupp).
- Upphandlade kommungemensamma ramavtal eller dynamiska inköpssystem används.
- kommungemensamma digitala tjänster (ex vis E-handelssystem, kommungemensamma avtalsdatabaser etc) används.

Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- leda och driva kommunens gemensamma inköpsprocess, och i samverkan med övriga nämnder arbeta för att effektivisera inköpsprocessen
- företräda kommunen vid strategisk samverkan avseende inköp/upphandling med andra upphandlande myndigheter och aktörer
- ta beslut gällande vilka upphandlingsområden som ska samordnas respektive inte samordnas genom ramavtalsupphandling alternativt inrättade av ett dynamiskt inköpssystem.

Genomförande och uppföljning av direktupphandlingar

Med direktupphandling avses en upphandling där det inte finns något lagkrav på hur en leverantör ska anlitas. Kommunens direktupphandlingar omsätter stora summor. Därför är det viktigt med ordning och reda och att främja sund konkurrens vid direktupphandlingar.

Nämnd ansvarar för att:

- minst tre leverantörer bör tillfrågas vid alla direktupphandlingar över 10 000 kronor
- kontrollera leverantörer som direktupphandlas
- direktupphandlingar över 50 000 kr dokumenteras och att skriftligt avtal/överenskommelse upprättas. Av dokumentationen ska framgå:
    - Det upphandlande bolagets namn
    - Avtalsföremålet, dvs vad som köps in genom avtalet
    - Avtalets löptid och uppskattat totalt värde samt när avtalet ingicks
    - Om och hur konkurrensen togs tillvara
    - Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud
    - Vilken leverantör som tilldelades avtalet
    - Det viktigaste skälet till tilldelningen
- utföra kontroller av att direktupphandlingsgränsen inte överskrids
- leveranskontroll och uppföljning av direktupphandling genomförs
- säkra korrekt attesthantering genom att direktupphandling infogas och attesteras i kommungemensamt e-handelssystem innan den avslutas.

Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- Ta fram och utveckla stödjande kommungemensam process ”Genomföra direktupphandling”, i samverkan med kommunens nämnder och förvaltningar, samt att informera, utbilda och ge råd och stöd till förvaltningar avseende direktupphandlingar

Kontroll och uppföljning

Inköp och upphandlingsverksamhet är ett område som är känsligt för oegentligheter och otillbörlig påverkan. Samtidigt omsätter kommunens inköp stora summor och har en stor påverkan på kommunens möjligheter att nå sina inriktningsmål. Därför är det viktigt att säkerställa en god intern kontroll och uppföljning inom området. Uppföljning ska ske så väl på kommunens gemensamma inköp och upphandlingar som på nämnder och förvaltningars egna avtal och inköp.

Nämnder ansvarar för att:

- säkerställa egen internkontroll i frågor som rör inköp och upphandling
- Nämnd nyttjar kommungemensamt system för avtalsförvaltning.
- Nämndens förvaltning följer upp egna avtal för att säkerställa att villkor i avtalen följs under hela avtalsperioden. Detta gäller även avtal som ingåtts genom avrop på ramavtal. Omfattningen av uppföljningen ska anpassas till kontraktets värde och övriga förhållanden.
- Nämndens förvaltning följer upp sina inköp, exempelvis genom leverans- och fakturakontroll.
- lämna begärda uppgifter till Kommunstyrelsen
- underrätta kommunstyrelsen vid väsentliga avtalsbrott eller andra allvarliga brister hos en leverantör
- vid upphandlingar genomföra nödvändiga riskanalyser och kontrollera leverantörens seriositet i syfte att motverka osund konkurrens, välfärdsbrottslighet, arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.
- avrop på ramavtal eller tilldelning av kontrakt från ett dynamiskt inköpssystem görs på ett korrekt sätt.
- leverantörer som inte tilldelas kontrakt efter tilldelningsbeslut i nämnd kontaktas och informeras om varför de inte tilldelades kontraktet. Detta ska ske på lämpligt sätt utifrån upphandlingens omfattning och art.
- vid behov besluta om egna styrande dokument som komplement till lagstiftning och denna riktlinje.

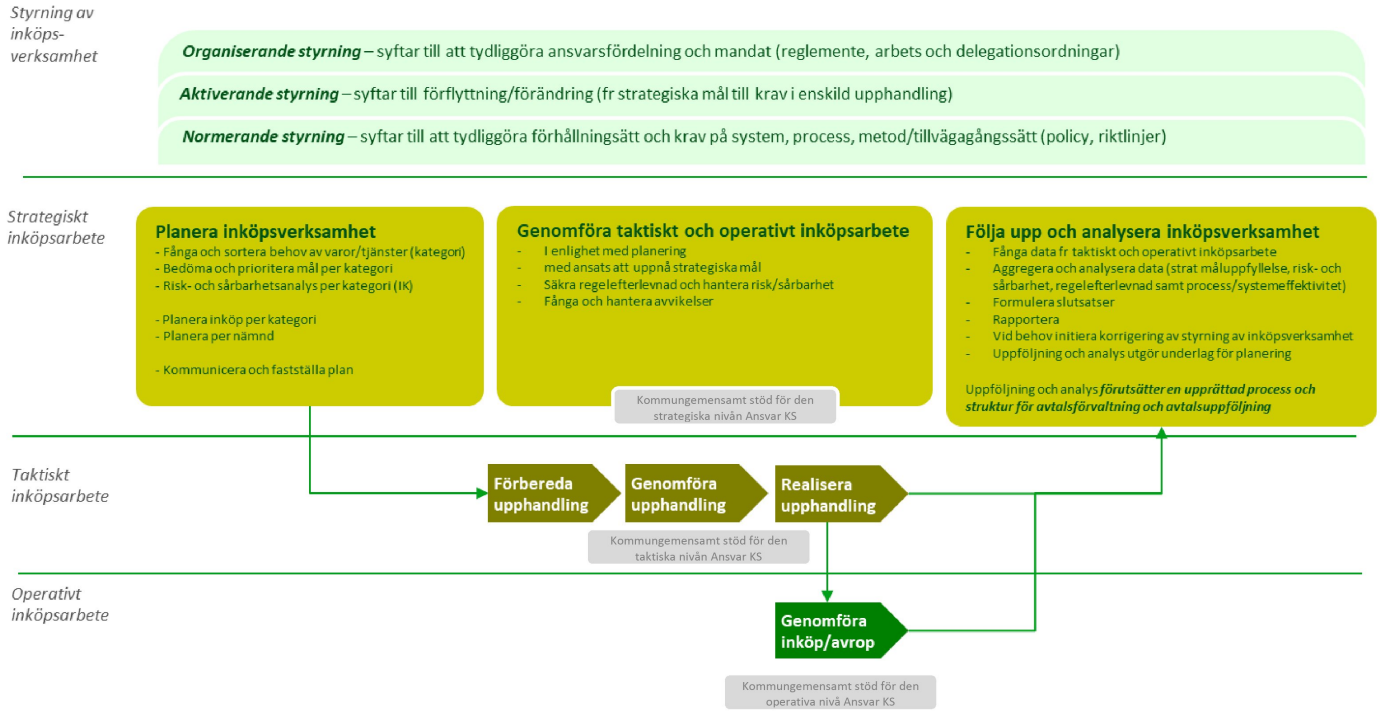
Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- årliga övergripande uppföljningar av kommunens samlade inköp och upphandlingar sker, och att resultatet av uppföljningarna infogas som underlag till kommunens planeringsprocess.

- informera kommunfullmäktige om allvarliga avvikelser inom kommunens gemensamma inköpsprocess och vid behov föreslå åtgärder
- bedriva en aktiv avtalsförvaltning och uppföljning av ingångna ramavtal.
- Upparbeta och utveckla kommungemensamma stödsystem för avtalsförvaltning.
- genom information och utbildning stödja förvaltningar i frågor som rör kontroll och uppföljning inom inköps- och upphan dlingsområdet.

UMEÅ KOMMUN

Bilaga 1 – principiell utformning av Umeå kommuns inköpsprocess



Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-05-07

§ 45

Diarienr: SK-2025/00207

Yttrande över reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet

Arbetsutskottets beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden föreslås besluta

att godkänna förslag till yttrande över reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet enligt nedan.

Förslag till beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar

att godkänna förslag till yttrande över reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet enligt nedan.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun anskaffar varor och tjänster till ett avsevärt värde årligen. För helåret 2024 uppgick Umeå kommuns påverkbara spend till 3 724 mnkr.

Kommunrevisionen genomförde under 2022 två granskningar relaterade till kommunens Inköpsverksamhet. Dels en granskning av kommunens inköps- och upphandlingsprocess, dels en granskning av kommunens avtalsförvaltning. De rekommendationer kommunrevisionen lämnade till kommunstyrelsen var bland annat att:

- Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling
- Tydliggör den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv, för att tillse den helhetssyn och effektivitet som uttalas i inköps- och upphandlingspolicyn.
- Tydliggör roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och

nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och -processer, inklusive delegation
- Stärk kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

Parallellt med att revisionen genomförde dessa två granskningar gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att med start 2023 *genomföra en revidering av upphandlingspolicyn och tillhörande riktlinjer (tilläggsuppdrag 2022:11).* Uppdraget gavs till stadsledningskontoret att genomföra en nuläges- och omvärldsbevakning i kommuner som är jämförbara med Umeå.

Mot bakgrund av omvärlds- och nulägesanalysen, som genomfördes under 2024, överlämnas förslag om policy och riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet till kommunens nämnder och bolag att yttra sig över senast 31 maj 2025.

Yttrande

I reviderad policy och riktlinje för inköp- och upphandlingsverksamhet föreslås respektive nämnd att bli en egen upphandlande myndighet. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser generellt positivt på förslaget med att stärka kommunens strategiska arbete där policyn sätter riktningen för utformningen av nämndernas förhållningssätt och riktlinjen tydliggör ansvarsfördelningen. Detta stärker kommunens arbete med att tillgodose att ekonomiska resurser nyttjas effektivt och förebygger risk för välfärdskriminalitet. Nedan redovisas nämndens synpunkter över förslaget:

Begrepp och definitioner

Under rubriken begrepp och definitioner är det oklart om vad som avses med upphandling och olika typer av avtal. I riktlinjen används begreppen direktupphandlade avtal, enskild upphandling, egna avtal och ramavtalsupphandling. Skillnaden mellan dessa har betydelse för att förstå vilket ansvar nämnden har i dessa frågor. Exempelvis, hur nämnden ska tolka förslaget på kontroll och uppföljning gällande *egna avtal* får här stor betydelse för vilken typ av avtal det handlar om. Gäller det direktupphandlade avtal som på sidan 12 i riktlinjen anges ”en

upphandling där det inte finns något lagkrav på hur en leverantör ska anlitas” eller om det gäller ramavtal som faller inom ramen för lagen om offentlig upphandling (LOU). Beroende på vilket ansvar nämnden har i detta avseende får det konsekvenser för hur nämndens förvaltning behöver organisera upphandlingsverksamheten och vilken kompetens som krävs för detta.

Vidare noterar nämnden att kopplingen till KS delegationsordning, som reglerar vilken instans som har rätt att upphandla varor och tjänster till viss beloppsgräns, inte omnämns eller relateras till i riktlinjen. En hänvisning bör göras till detta dokument då det har betydelse för nämndernas och förvaltningarnas ansvar i frågan.

Sammantaget anser nämnden att rubriken ”begrepp och definitioner” i riktlinjen ska förtydligas avseende avtal samt att hänvisa, som relaterat dokument, till KS delegationsordning.

Organisation och ansvar
Nämnden ser positivt på förslaget att stärka kompetens och rutiner i upphandlings- och inköpsfrågor samt att regelbundet följa upp inköp och avtal, vilka sammantaget borgar för kostnadseffektivitet och minskad risk för välfärdskriminalitet.

Med otydligheten över vilka avtal nämnden ansvarar för att upphandla följer också otydlighet kring vilken roll upphandlingsbyrån kommer att ha gentemot nämnderna. I dagsläget leder upphandlingsbyrån arbetet med att upphandla ramavtal såsom skolskjuts för anpassad grundskola och gymnasieskola med dess expertis om förfrågningsunderlag, anbudsförfarande, tilldelning och tecknande av avtal. Även uppföljningen av avtalet har genomförts av upphandlingsbyrån. I båda fallen har förvaltningen bidragit med sin verksamhetskompetens men har inte innehaft huvudansvaret för upphandlingen.

Skulle upphandlingsarbetet som idag utförs av upphandlingsbyrån flyttas ut till nämnderna och förvaltningarna finns risk för att likvärdighet i hanteringen går förlorad. Vidare riskerar decentralisering av arbetsuppgifter att leda till dubbelarbete när flera nämnder/förvaltningar utför samma jobb utan central samordning. Utan denna samordning finns

även risk att nämnderna fattar beslut om att upphandla varor och tjänster som inte är synkroniserade vad gäller tidsperspektiv under avtalsperioden. Det finns även risk för att samma leverantörer följs upp på olika sätt eller vid flera olika tidpunkter från olika nämnder.

Med denna tolkning av nämndens ansvar som upphandlande myndighet innebär att den expertiskompetens som krävs på området i dagsläget saknas och skulle medföra behov av fler medarbetare, vars kompetens är svårrekryterad, och därmed tillkommande kostnader för nämnden.

Sammanfattningsvis anser gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att riktlinjen behöver förtydligas på sådant sätt att nämnden och förvaltningen förstår vilket ansvar som åläggs den som upphandlande myndighet och vidare att upphandlingsbyråns expertiskompetens behöver komma nämnderna och förvaltningarna till större gagn i förslaget. I övrigt ser nämnden positivt på förslaget och ser fram emot en plan för kompetenshöjande insatser av såväl tjänstepersoner som politiker i inköps- och upphandlingsfrågor.

Beslutsunderlag

Bilaga 1: Förslag till förändrad upphandlings- och inköpsverksamhet
Bilaga 2: Remissversion – Policy för upphandlings- och inköpsverksamhet
Bilaga 3: Remissversion – Riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet

Beredningsansvariga

Maria Runarsdotter, kanslichef
Sofia Öberg, ekonomichef
Therese Forsberg, lokalplanerare

Beslutet ska skickas till
Kommunstyrelsens diarium senast den 31 maj 2025. Vid inlämning av remissyttrande ska ärendenummer KS-2024/00830 framgå i ärenderaden.
Kanslichef

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-05-07

Yrkanden

Socialdemokraterna för bifall till tjänsteskrivelsen.

Inga motyrkanden finns.

Propositionsordning

Ordföranden prövar tjänsteskrivelsens förslag och finner att arbetsutskottet beslutar att bifalla tjänsteskrivelsen.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-04-14

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott

Diarienr: SK-2025/00167

Nämndinitiativ (M) - En trygg och drogfri gymnasieskola

Förslag till beslut
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar

- att bifalla nämndinitiativets första yrkande; *att samtliga gymnasieskolor ska utrustas med låssystem, på samma sätt som Dragonskolan*.

- att avslå nämndinitiativ andra yrkande; *att införa frivilliga slumpvisa drogtester på gymnasieskolorna, som en del i skolornas förebyggande arbete*, utifrån förvaltningens yttrande nedan.

Ärendebeskrivning
Nämndinitiativet ”En trygg och drogfri skola” har inkommit från Izabel Riedl (M) till gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. I initiativet har Riedl två yrkanden:

1) Att samtliga kommunala gymnasieskolor ska utrustas med låssystem, på samma sätt som Dragonskolan
2) Att införa frivilliga slumpvisa drogtester på gymnasieskolorna, som en del i skolornas förebyggande arbete.

Riedls förslag grundar sig i att kriminella gäng har etablerat sig i Umeå och att närvaro av dessa syns på våra gymnasieskolor. Skolelever rekryteras till gängen och utför diverse uppdrag till exempel att sälja och förvara narkotika. Låsta gymnasieskolor kommer bidra till en tryggare skolmiljö för eleverna. Riedl påtalar att polisen och fältgruppen ser en ökad användning av narkotika bland unga och att flertalet gymnasieskolor i Sverige genomför slumpmässiga och frivilliga drogtester.

Yttrande
Yrkande 1) *Att samtliga kommunala gymnasieskolor ska utrustas med låssystem, på samma sätt som Dragonskolan.*

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00167

Yrkande 1 sammanstämmer med regeringens proposition 2024/25:160 ”Skolor mot brott” som förslås träda i kraft 1 juli 2025 som innehåller flera delar som ska stärka det brottsförebyggande arbetet på skolenheterna. Till exempel ska varje skolenhet ha en beredskapsplan som anger de åtgärder som behöver vidtas vid en våldssituation, när det är befogat får väskor undersökas för att begränsa risken för fara och att föremål får omhändertas samt att anmälan till polisen ska ske vid misstanke om brott. Det ska tydliggöras att skolan inte är en allmän plats. Alla skolor ska vidta åtgärder för att obehöriga inte ska ges tillträde till skolans område när verksamheten pågår.
I Skollagen kap 6a § 4 föreslås nya skrivningen gällande obehöriga på skolor bli*:*

> ”Huvudmannen ska se till att det på varje förskole - och skolenhet vidtas åtgärder för att obehöriga personer inte ska ges tillträde till enheten under tid när verksamheten pågår”.

Inom Umeå gymnasieskolor (UGS) är Dragonskolan redan en låst skola något som Riedl påpekar i initiativet. Förvaltningen föreslår att yrkande 1 bifalls, *att samtliga gymnasieskolor ska utrustas med låssystem, på samma sätt som Dragonskolan*, så att arbetet med att låsa de andra skolorna kan påbörjas och vara genomfört under 2025 med liknande rutiner som på Dragonskolan.

Yrkande 2) *Att införa frivilliga slumpvisa drogtester på gymnasieskolorna, som en del i skolornas förebyggande arbete.*

Juridiska aspekter
I Sveriges grundlag är alla gentemot det allmänna skyddade för påtvingat kroppsligt ingrepp. Tvingande drogtester ses som ett påtvingat kroppsligt ingrepp. (2 kap. 6 § regeringsformen) Det finns inte heller i nuläget lagstöd som tillåter användning av slumpvisa drogtester mot någons samtycke.

Skolinspektionen kritiserade Brinellgymnasiet i Nässjö för slumpmässiga frivilliga drogtester och ansåg att testerna stred mot lagen. Ärendet gick till JO som 2010 gav kommunen rätt och menade att frivilligheten kan säkerställas och att drogtestning därmed inte strider mot lagen. Brinellgymnasiet hade informerat att man gjorde slumpmässiga och frivilliga drogtester. Vårdnadshavare och elever får i början av skolåret ge sitt samtycke till testerna genom att eleven skulle underteckna en överenskommelse om att finnas med i den grupp av elever från vilka skolan slumpmässigt valde elever som skulle testas och elevens föräldrar skulle – om eleven inte var myndig – underteckna samma överenskommelse och elev som blivit utvald att testas skulle få information vid provtillfället om att drogtestet var frivilligt och att eleven kunde avstå från att delta.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00167

Skolan har alltid skyldighet att göra en orosanmälan till socialtjänsten när misstanke finns att barn far illa. Från 1 juli 2025 har skolan också skyldighet att anmäla till polisen brott, till exempel, vid misstanke om bruk av droger. (prop. 2024/25:160) Elever som har praktiska moment i sin utbildning och där det finns misstankar om droganvändning kan skolan göra risk-bedömning att eleven tillfälligt behöver stängas av för att säkerställa att inga olyckor sker.

Exempel på skolor som genomför tester

I **Nyköping** testar man slumpmässigt elever på yrkesprogrammen. De flesta elever gör den frivilliga drogtesten och endast två elever har nekat testen sedan start. Få elever har testat positivt.

ANTALET TESTER GENOMFÖRDA (TILL OCH MED 22 APRIL)

2019/20 – 300 drogtester (en elev testade positivt för droger)

2020/21 – 100 drogtester (två elever testade positivt för droger)

2021/22 – 100 drogtester (tre elever testade positivt för droger)

2022/23 – 211 drogtester (två elever testade positivt för droger

2023/24 –187 alkohol- och drogtester (Tre testade positivt för droger och även en elev för alkohol)

Källa: Nyköpings gymnasium, SVT nyheter 7 maj 2024, www.svt.se

Vännäs kommun har infört slumpvisa frivilliga drogtester. Skolan har slutit avtal med Vännäs socialtjänsts öppenvårdsteam. Med visst intervall testas slumpvis utvalda elever utifrån ett hemligt "körschema" som ledningen tar fram. Testning kan även ske vid misstanke om drogbruk. Tester sker övervakat med vinklade speglar på toaletten. Skolans kurator och skolsköterska deltar inte vid testning.

Information om antal testade elever saknas samt hur elever hämtas till test. Testerna är frivilliga och säkerställs även i början av terminen genom att vårdnadshavare digitalt signerar dokument där de har tagit del av informationen om att slumpvisa drogtester genomförs på Liljaskolan under elevens skoltid. Vännäs kommun har inte någon utvärdering av denna rutin eftersom den är ny.

Skellefteå kommun har infört slumpvisa frivilliga drogtester på gymnasieskolorna och strävar efter att testa 20% av eleverna. Dock är det personalens arbetsbelastningen som styr hur många tester per läsår som kan genomföras. Testerna genomförs av testgrupper som består av icke betygssättande personal för respektive skola. Skolvärdarna är spindlar i nätet och styr upp planeringen. Deltar gör kuratorer, skolsköterskor,

heltidsmentorer. Testerna är frivilliga och ska inte blandas ihop med tester på misstanke. Alla elever får ett individuellt drogförebyggande samtal innan testen. Om eleven inte vill, blir det ingen test. Vårdnadshavare till omyndig elev blir kontaktad ifall eleven ändrar sig (tackar nej), trots att vårdnadshavare och elev tidigare har skrivit på samtycke. Nackdelen Skellefteå anger är den tid det tar och att inga resurser har tillförts för att genomföra testerna. Elever är positiva till testerna och tycker det är självklart att tester utförs i skolan samt att det blir lättare att tacka nej till droger. (https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/sa-tycker-eleverna-i-skelleftea-om-att-bli-drogtestade--tz5hcz)

Österåker har däremot valt att inte genomföra frivilliga slumpvisa drogtester på högstadiet- och gymnasieskolorna. Kommunen anser att det vetenskapliga stödet för att slumpvis drogtestning minskar droganvändning är otillräckligt. Kommunen anser att en fungerande skolgång och stärkta föräldra-barn relationer samt god föräldratillsyn är viktiga skyddsfaktorer mot normbrytande beteende hos barn och unga. Österåkers kommun arbetar med olika föräldrastödsprogram. Utifrån detta har kommunen beslutat att inte införa slumpvisa drogtester i kommunens högstadieskolor och gymnasium. Det drogförebyggande arbetet i kommunen ska stärkas genom evidensbaserade insatser.

Ekonomiska aspekter
Inom UGS genomförs drogtester av Cityläkarna i Umeå, en upphandlad resurs. Testen är frivilliga och aktualiseras efter misstanke om droganvändning. En test hos Cityläkarna kostar 595 kr.

Ett alternativ till att genomföra slumpmässiga frivilliga drogtester är att använda en Multisticka. Multistickan kan detektera olika antal substanser och cirkapris per sticka från 79 kr (11 substanser) till 199 kr (21 substanser). Stickan är enkel att använda. Urin lämnas i en burk, stickan doppas i urinen och ger ett resultat. Ingen specifik kompetens behövs för detta. (www.svenskadrogtester.se)

Exempel nedan på vad det kan kosta på Dragonskolan med slumpmässiga tester. Dragonskolan har cirka 2039 elever (25 04 15).

Exempel på kostnader om 20 och 40 procent av elever drogtestas med olika metoder.

Totalt antal elever 2039	Drogtest cityläkarna	Drogtest sticka 11 substanser	Drogtest sticka 21 substanser
20 % av eleverna =	242 760 kr	32 236 kr	81 192 kr

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00167

408 elever			
40 % av eleverna = 815 elever	484 925 kr	64 385 kr	162 185 kr

Kostnaden blir hög oavsett metod. Till kostnaden kommer personal som ska informera eleverna, genomföra individuella samtal inför test samt utföra arbetet och följa upp. Testerna bör ske oregelbundet vid de olika skolenheterna. Resurser behövs för personal och testkostnader.

Hur UGS arbetar idag

Vid misstanke om missbruksproblematik finns vedertagna rutiner att tillgå. En elev som misstänks för droganvändning, oavsett om eleven vägrar gå med på provtagning eller lämnar ett positivt prov, så ska en orosanmälan till socialtjänsten göras. Det arbete som skolorna gör idag inom UGS är förebyggande och det finns en handlingsplan mot alkohol, narkotika, doping, och spel om pengar som ger stöd till skolorna om hur man ska agera till exempel vid misstanke om drogmissbruk. Drogtestning genomförs av polis och då behövs inte elevens eller vårdnadshavarens samtycke, alternativt, med elevens samtycke, av extern aktör. Beroendestöd erbjuds via Ingången alternativt Socialtjänsten. Syftet är att vid ett positivt provsvar kunna skapa förutsättningar för stöd och hjälp till eleven, se bilaga 2. Proposition 2024/25:160 ”Skolor mot brott” som förslås träda i kraft 1 juli 2025 innebär att rektor har en skyldighet att anmäla till polisen misstanke om brott. Eget bruk av narkotika är en brottslig handling.

En del i det förebyggande arbetet är att motverka att obehöriga vistas i våra gymnasieskolor sker genom förstärkt vuxennärvaro med säkerhetssamordnare och skolvärdar. Samarbete sker med polisen och sökning med narkotikahund i gymnasieskolornas lokaler genomförs rutinmässigt. Sökning sker efter skoltid och syftet är att förebygga användningen av narkotika och säkerställa en narkotikafri arbetsmiljö.

Arbete pågår med att utbilda personal inom UGS i att lära sig se tecken på drogmissbruk och symptom för tidig upptäckt av missbruk.

Antal elever som misstänks bruka narkotika och som frivilligt accepterar provtagning är grovt uppskattat till några elever/skolenhet och år. Avstängning på grund av misstanke om droger visar liknade siffror. Avstängning sker främst om det ingår i elevens yrkesprogram att använda maskiner, köra fordon eller arbeta med levande djur.

I Umeå visar Unga enkäten 2024 en liten nedgång gällande bruk av narkotika vilket är positivt, men däremot vet vi att volymerna ökar i Umeå.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00167

Det betyder inte att bruket bland unga har ökat utan kan tyda på att Umeå blivit en transitort för narkotika i Norrland.

		Nej	Ja, under de senaste 30 dagarna	Ja, under de senaste 12 månaderna	Ja, för mer än 12 månader sedan	Vet inte
Har du någon gång använt narkotika?	Gymnasieskola kommunal 2024	91,1%	1,8%	2,8%	3%	1,2%
	Gymnasieskola kommunal 2022	90,3%	1,9%	3,4%	2,6%	1,8%
	Gymnasieskola kommunal 2020	90,7%	2,2%	2,4%	2,8%	2%

Källa: Unga enkäten 2024

Fördelar och nackdelar

Fördelarna med slumpmässiga frivilliga drogtester är att det är en förebyggande insats. Exempel från skolor som gör slumpmässiga frivilliga drogtester är att de kan ha en drogpreventiv effekt och elever är generellt positiva till frivilliga tester.

Nackdelar med storskaliga slumpmässiga drogtester på frivillig basis är att det behövs mer evidens innan det införs. Av Sveriges cirka 1300 gymnasieskolor är det ungefär fem procent som har infört slumpmässiga frivilliga drogtester och mer forskning behövs. Sannolikheten att hitta de som anger att de brukat narkotika med slumpmässiga drogtester är liten. Drogtester medför stora kostnader som kanske inte kommer vara i paritet med förväntat resultat. Hur många ska testas och hur ofta ska testerna ske för att säkerställa ett resultat? Bara vissa program eller alla program? Vilka ska genomföra testerna, externa aktörer som i till exempel i Vännäs eller interna aktörer som i Skellefteå?

Vi bör också påminna oss om att våra elever är i en beroendeställning och kan känna sig tvingade att genomföra slumpmässiga frivilliga drogtester. Nekar man till drogtest kan det innebära att en orosanmälan görs och vårdnadshavare kontaktas. Ett nekande betyder inte att man har missbruksproblem utan att man själv vill bestämma över sin egen kropp. Det här medför att barnperspektivet åsidosätt. Artikel 3 i Barnkonventionen att utgå från barnets bästa och artikel 12 att barn har rätt till sina egna åsikter och dessa åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad.

UGS har ett fungerande drogförebyggande arbetssätt. Idag finns inte evidens för att slumpmässiga drogtester är drogpreventivt och kan minska bruket av droger. Därför föreslår förvaltningen gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att yrkande 2, *att införa frivilliga slumpvisa drogtester på gymnasieskolorna, som en del i skolornas förebyggande arbete* ska avslås.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00167

Innan ett eventuellt införande av frivilliga slumpvisa drogtester anser förvaltningen att mer ingående studier behöver göras för att fastställa personalkostnader, vem ska utföra samtal och genomföra tester, ta fram informationsmaterial och samtyckesblanketter samt vidare undersöka elevers inställning till slumpmässiga frivilliga drogtester för att inte frångå barnkonventionen och barnets perspektiv.

Beslutsunderlag

Bilaga 1: Nämndinitiativ (M) - En trygg och drogfri skola
Bilaga 2: Tobak, alkohol och drogplan UGS

Beredningsansvariga

Cathrin Backman Löfgren, utbildningsstrateg
Peter Östgård, säkerhetsstrateg

Beslutet ska skickas till
Izabel Riedl (M)

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Nicklas Wallmark
biträdande
utbildningsdirektör

Nämndinitiativ: En trygg och drogfri gymnasieskola

Umeå har tidigare varit förskonat från tyngre gängkriminalitet, men idag är situationen en annan. Kriminella gäng har etablerat sig i Umeå och deras närvaro märks allt tydligare på kommunens skolor. Drogförsäljning och gängrekrytering i Umeås skolor har blivit allt vanligare. Detta är allvarligt. Skolan ska vara en trygg plats och drogfri plats.

Enligt polisen har elever vid Umeås skolor utfört uppdrag till tyngre gängkriminella, som att sälja, förvara och transportera narkotika. Drogerna förvaras till och med i skolorna, exempelvis i skåp eller toaletter. Både fältgruppen och polisen har gått ut och varnat om att de ser en ökning av narkotika bland unga i Umeå. Allt fler gymnasieskolor runt om i landet inför frivilliga slumpvisa drogtester som en del i skolans förebyggande policy. Det borde även Umeå kommun införa.

Skolelever rekryteras både av andra elever och av utomstående till kriminella gäng. Att stoppa denna utveckling är av yttersta vikt. Hösten 2021 beslutade skolledningen att låsa Dragonskolan för utomstående genom att införa ett låssystem. Bakgrunden till införandet var att återkommande konflikter mellan elever och ungdomar från andra skolor.

Låssystem borde införas på alla kommunala gymnasieskolor i Umeå för att säkerställa att obehöriga inte tar sig in i skolan. Det är en säkerhetsåtgärd som skulle minska risken för att utomstående rekryterar elever till kriminella gäng eller att skolan används för att köpa och sälja droger.

Med anledning av ovanstående yrkar jag att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar:

Att samtliga kommunala gymnasieskolor ska utrustas med låssystem, på samma sätt som Dragonskolan

Att införa frivilliga slumpvisa drogtester på gymnasieskolorna, som en del i skolans förebyggande arbete

Umeå 2025-03-07

Izabel Riedl (M)

UMEÅ KOMMUN

HANDLINGSPLAN MOT ALKOHOL, NARKOTIKA, DOPING, TOBAK OCH SPEL OM PENGAR (ANDTS)

Dokumentnamn: Handlingsplan mot alkohol, narkotika, doping, tobak och spel om pengar		
Dokumentansvarig: Elevhälsochef Umeå Gymnasieskolor		**Dokumentdatum:** 2018-08-14
Godkänd av: Nicklas Wallmark, biträdande utbildningsdirektör	**Version:** 2.0	**Reviderad:** 2024-06-30

Innehåll

Bakgrund 1
Syfte och mål 2
Regler 2
Definition av droger 2
Hälsofrämjande och förebyggande arbete 3
Samarbetspartners 4
Handlingsplan 5
Alkohol 5
Narkotika/dopingpreparat 6
Spel om pengar 7
Disciplinära åtgärder, Skollagen kap 5 8
Rutin vid omhändertagna flaskor/burkar samt övriga preparat 8
Tobaksfri skolmiljö 8
Viktiga telefonnummer 9
Lagrum 10
Bilaga 1 11
Bilaga 2 12

Bakgrund

Inom Umeå gymnasieskolor UGS är vår vision; lärande, utveckling och framtidstro för alla våra elever.

Skolan är en arbetsplats med samma krav och skyldigheter som andra arbetsplatser. Ansvaret för att skolan är en hälsosam arbetsplats ligger på oss alla som vistas i skolan. Därför har vi en tydlig plan mot ANDTS som följer gällande lagstiftning. ANDTS är inte förenligt med en hälsosam arbetsplats.

Kunskap om de områden som berörs i planen är en viktig del av det hälsofrämjande och förebyggande arbetet inom skolan, därför ska dessa frågor återkommande diskuteras både bland elever och personal. På varje skolenhet inom UGS finns elevhälsopersonal dit både elever, föräldrar och personal kan vända sig för råd och stöd och om man misstänker att en elev använder alkohol och/eller andra droger.

Skolan samarbetar med andra myndigheter i hälsofrämjande och förebyggande syfte men också för att ge stöd och hjälp till enskilda elever.

Det är viktigt att vi alla, personal, föräldrar och elever, hjälps åt med det förebyggande arbetet och att vi tillsammans arbetar för en sund och hälsosam arbetsmiljö. Vi kommer att göra vårt bästa för att ingen av skolans elever ska missbruka alkohol och/eller andra droger.

Lina Lindström
Elevhälsochef
Umeå gymnasieskola

Syfte och mål

- Främja bästa möjliga förutsättningar för en god och trygg skolmiljö, vilket ligger till grund för elevernas möjlighet att lyckas i skolan
- Förebygga användning av ANDTS
- Skapa en trygg och säker arbetsmiljö i skolan samt under det arbetsförlagda lärandet (APL)
- All personal ska veta hur man agerar vid misstanke om ANDTS.
- Skolans arbete med planen ska påverka elevers attityder till ANDTS i restriktiv riktning

Regler

Skolan är en arbetsplats med samma krav och skyldigheter som andra arbetsplatser och målsättningen ska därmed vara fri från ANDTS. För elever och personal gäller:

- Tobaksrökning samt bruk av e-cigaretter är förbjuden inom skolans område
- Det är förbjudet att vara påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel eller ha kvarstående påverkan eller följdeffekter av alkohol, narkotika eller dopingpreparat eller under skoltid
- Det är förbjudet att förvara och inneha alkohol, narkotika och dopingpreparat på skolans område
- Att använda, inneha eller sälja narkotika är ett brott enligt lagen
- Det är förbjudet att överlåta eller förmedla alkohol, narkotika och dopingpreparat på skolans område
- Det är förbjudet att spela om pengar på skolans område under skoltid

Definition av droger

Med droger avses i denna handlingsplan:

- Alkoholhaltig dryck eller vätska
- Narkotikaklassade preparat, receptbelagd medicin utan giltigt recept samt andra sinnesförändrande (t.ex. sniffning, heliumgas) och beroendeframkallande substanser som intas i berusningssyfte
- Tobak så som; cigaretter, E-cigaretter, vattenpipa, cigariller, snus, råtobak och andra preparat innehållandes tobak eller nikotin
- Dopingpreparat

Hälsofrämjande och förebyggande arbete

Hälsofrämjande och förebyggande insatser syftar till att stärka skyddsfaktorer och minska riskfaktorerna men även att öka möjligheten till tidig upptäckt. En skola som präglas av tillit och goda relationer, där elever känner sig trygga, görs delaktiga, utvecklas och lyckas i sina studier är viktiga skyddsfaktorer. Elevenkäter, hälsosamtal och kursutvärderingar utgör en viktig faktagrund för ett systematiskt främjande och förebyggande arbete inom varje program/skolenhet.

All personal

Det är viktigt att alla i personalen hjälps åt med det förebyggande och hälsofrämjande arbetet och att vi tillsammans arbetar för en sund och hälsosam skolmiljö där trygghet, trivsel och glädjen i att lära och utvecklas är det centrala. Rektor informerar personalen om UGS handlingsplan vid terminsstart höst.

Vårdnadshavare

Skolans samarbete med vårdnadshavare samt vårdnadshavares engagemang, stöd och kunskap är viktigt för elevens utveckling och har en förebyggande effekt. Vårdnadshavare informeras om skolans handlingsplan via skolans hemsida samt vid föräldramöte åk 1.

Elevhälsoteam

På alla våra skolor finns elevhälsoteam som består av skolkurator, skolpsykolog, skolsköterska, specialpedagog/speciallärare och studie- och yrkesvägledare. Rektor leder arbetet i teamen. Vi jobbar för att uppmärksamma elever som är i behov av stöd av olika orsaker. Målet är att tidigt sätta in insatser samt att vid behov upprätta åtgärdsprogram.

Hälsosamtal

Skolsköterskan erbjuder alla elever i åk 1 på gymnasiet ett hälsosamtal. Där tas elevens hela livssituation upp inklusive frågor om ANDTS. Resultatet av hälsosamtalets hälsoenkät återkopplas på gruppnivå till rektor och elevhälsoteam. Resultatet kan ligga till grund för förebyggande insatser på gruppnivå.

Kunskap och samtal

Elever informeras om UGS handlingsplan genom skolans hemsida och i samband med terminsstart höst. Eleverna får även undervisning där frågor som rör tobak, alkohol, narkotika och dopning integreras i olika ämnen för att få en mer sammansatt bild av dessa områden. Samarbete med elevhälsan kan ge ytterligare ett mervärde

Stöd och hjälp vid narkotikaanvändning

Drogtestning genomförs av polis alternativt, med elevens samtycke, av extern aktör. Beroendestöd erbjuds via Ingången alternativt Socialtjänsten. Syftet är att vid ett positivt provsvar kunna skapa förutsättningar för stöd och hjälp till eleven.

En Länsrutin finns för tidig upptäckt vid risk- eller missbruk hos barn och ungdomar under 18 år i Västerbotten.

Rättspraxis då det gäller drogtester och avstängning från vissa praktiska moment i yrkesprogrammens APL. (Se Bilaga 2)

Narkotikahund
I samarbete med polisen kan sökning med narkotikahund genomföras. Sökning sker efter skoltid och syftet är att förebygga användningen av narkotika och säkerställa en narkotikafri arbetsmiljö.

Samverkansråd
I Umeå kommun finns flera övergripande samverkansråd. I råden ingår bland andra polis, region, socialtjänst, skola, miljö -och hälsoskydd. Syftet med dessa råd är att dela erfarenhet och kunskap samt att främja samverkan mellan verksamheterna och ta vara på de strategier och framgångsfaktorer som finns. Se länk för exempel kring SSPF

Fortbildning
Rektor planerar för utbildningsinsatser utifrån rådande läge på respektive skola samt utifrån resultat av skolsköterskans hälsoenkät, uppföljande hälsosamtal med alla elever i åk 1 och UNGA-enkäten, som genomförs vart annat år.

Samarbetspartners

Socialtjänstens mottagningsenhet
Till socialtjänstens mottagningsenhet vänder man sig vid behov av information och/eller rådgivning. Det är även mottagningsenheten man kontaktar vid anmälan om ”barn som far illa” eller vid ansökan om bistånd om ungdomen är över 18år. Kontaktuppgifter se sid 10.

Länk till orosanmälan

Ingången – alkohol och drogrådgivning
Ingången är socialtjänstens verksamhet som UGS i första hand samverkar med när det gäller alkohol-och drogfrågor. Där arbetar erbjuds rådgivning och behandling för alkohol, droger, doping och spelmissbruk. Till Ingången kan ungdomar, föräldrar, anhöriga och/eller personal vända sig ifall man behöver vägledning. Ingången arbetar med åldersgruppen upp till 22år och finns i Ungdomsmottagningens lokaler. Förutom rådgivning, stöd och motiveringsarbete fungerar Ingången även som en kunskapsbank för yrkesverksamma och kan bistå med att föreläsa på t ex föräldramöten i skolan. Kontaktuppgifter se sid 10.

Alkohol- och drogmottagningen
Alkohol- och drogmottagningen är en verksamhet där Västerbottens läns landsting och Umeå kommun samverkar. Mottagningen riktar sig till personer över 18år som upplever att de dricker för ofta eller för mycket eller om en person i ens närhet har problem p g a alkohol eller droger. Kontaktuppgifter se sid 10.

Ungdomsmottagningen
Ungdomsmottagningen Umeå finns till för ungdomar som bor i Umeå med omnejd. Till Ungdomsmottagningen är man välkommen upp till 22års ålder. Där kan man få svar på frågor och få hjälp med många olika saker som rör hur det är att vara ung, bland annat tobaksavvänjning. Ungdomsmottagningen är en verksamhet där Västerbottens läns landsting och Umeå kommun samverkar. Kontaktuppgifter se 10.

Polismyndigheten

Gymnasieskolan samarbetar med polismyndigheten på strategisk nivå genom Umeå Växer Tryggt och Säkert (UVTS) vilket är ett samverkansforum med fokus på trygghetsbevarande arbete. På operativ nivå finns även samverkan med polismyndigheten genom SSPF, vilket omfattar Skola, Socialtjänst, Polis och Fritid. Samverkansgruppen arbetar brottsförebyggande och trygghetsskapande.

Handlingsplan

Alkohol

Vid oro över att elev under 18år nyttjar alkohol ska medarbetare:

1. Prata med eleven och kontakta rektor omgående som i sin tur kontaktar kurator eller skolsköterska
2. Rektor och kurator eller skolsköterska samtalar med eleven och gör en bedömning av situationen
3. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kontaktar vårdnadshavare för elev under 18år. För myndig elev behövs elevens samtycke till vidare kontakter
4. Information ges till vårdnadshavare och elev om möjligheten till råd och stöd via Ingången på Ungdomsmottagningen rörande alkoholfrågor (se bilaga 1)
5. Vid beslut om ansvarar rektor, eller den som rektor delegerar till, för att orosanmälan till socialtjänsten görs
6. Rektor, kurator och/eller skolsköterska gör en samlad bedömning av vidare kontakter

Om en elev påträffas påverkad av alkohol i skolan ska medarbetare

1. Kontakta rektor omgående som i sin tur kontaktar kurator eller skolsköterska. Ta hand om eleven och lämna den inte utan vuxentillsyn
2. Rektor och kurator eller skolsköterska samtalar med eleven och gör en bedömning av situationen
3. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kontaktar vårdnadshavarna till elev under 18år. För myndig elev inhämtas samtycke till vidare kontakter. Ingången kontaktas. Informera om att Ingången är en viktig samverkanspart för skola och vårdnadshavare
4. Omyndig elev hämtas från skolan av vårdnadshavare vilket även kan gälla myndig elev om samtycke ges. Skolan ansvar för att eleven kommer hem på ett säkert sätt. Vid behov avlägsnar polisen eleven från skolan
5. Tillkalla ambulans vid kraftig berusning eller om det är svårt att bedöma vad eleven är påverkad av
6. Tillkalla Polis vid behov
7. Omhänderta flaskor/burkar, enligt 5 kap. 22 § skollagen. *Se rutin för omhändertagande nedan*
8. Rektor, eller den som rektor delegerar till, ansvarar för att orosanmälan till socialtjänsten görs både för elev under 18 år och för elev 18-20år (lag om vård av unga/LVU på eget beteende t ex missbruk gäller fortfarande)

9. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kallar till samrådsmöte med vårdnadshavare och elev för att diskutera framtida åtgärder samt uppföljning. Information ges till vårdnadshavare och elev om möjligheten till råd, stöd och behandling via Ingången på Ungdomsmottagningen rörande alkoholfrågor (se bilaga 1)

Narkotika/dopingpreparat

Vid oro eller misstanke att elev använder narkotikaklassade preparat eller dopningspreparat ska medarbetare:

1. Prata med eleven och kontakta rektor omgående som i sin tur kontaktar kurator eller skolsköterska
2. Rektor och kurator eller skolsköterska samtalar med eleven om vad som föranlett misstanken samt gör en bedömning av situationen
3. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kontaktar vårdnadshavare för elev under 18år. För myndig elev behövs elevens samtycke till vidare kontakter
4. Information ges till vårdnadshavare och elev om möjlighet till råd och stöd via ingången på Ungdomsmottagningen rörande droganvändning (se bilaga 1)
5. Rektor, eller den som rektor delegerar till, ansvarar för att orosanmälan till socialtjänsten görs både för elev under 1 år och för elev 18-20år (lag om vård av unga/LVU)
6. Rektor, kurator och/eller skolsköterska gör en samlad bedömning av vidare kontakter
7. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kallar till samrådsmöte
8. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kallar till uppföljningssamtal inom 2 veckor

Om elev påträffas narkotikapåverkad i skolan ska medarbetare

Vid misstanke om att en elev är narkotikapåverkad:

1. Kontakta rektor omgående som i sin tur kontaktar kurator eller skolsköterska. Ta hand om eleven och lämna den inte utan vuxentillsyn
2. Rektor och kurator eller skolsköterska samtalar med eleven och gör en bedömning av situationen
3. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kontaktar vårdnadshavarna till elev under 18år. För myndig elev behövs elevens samtycke till vidare kontakter. Ingången kontaktas. Informera om att Ingången är en viktig samverkanspart för skola och vårdnadshavare
4. Omyndig elev hämtas från skolan av vårdnadshavare vilket även kan gälla myndig elev om samtycke ges. Skolan ansvar för att eleven kommer hem på ett säkert sätt. Vid behov avlägsnar polisen eleven från skolan
5. Tillkalla ambulans vid kraftig påverkan eller om det är svårt att bedöma vad eleven är påverkad av
6. Tillkalla polis vid behov
7. Omhänderta preparat, enligt 5 kap. 22 § skollagen. *Se rutin för omhändertagande nedan*
8. Rektor, eller den som rektor delegerar till, ansvarar för att orosanmälan till socialtjänsten görs både för elev under 18år och för elev 18-20år (lag om vård av unga/LVU)
9. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kallar till samrådsmöte
10. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kallar till uppföljningssamtal inom 2 veckor

Om en elev misstänks inneha eller sälja narkotikaklassade preparat eller dopingpreparat inom skolans område ska medarbetare:

1. Kontakta rektor omgående. Ta hand om eleven och lämna den inte utan vuxentillsyn
2. Vägrar eleven stanna kvar kontaktas polis via 112
3. Är eleven narkotikapåverkad ska personal även utgå från ovanstående rutin.
4. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kontaktar vårdnadshavare till elev under 18år. För myndig elev behövs samtycke till vidare kontakter. Polisen kontaktas
5. Rektor alternativt polis beslutar om avvisning av eleven från skolans område.
6. Omhänderta preparat, enligt 5 kap. 22 § skollagen. *Se rutin för omhändertagande nedan*
7. Rektor, eller den som rektor delegerar till, ansvarar för att orosanmälan till socialtjänsten görs både för elev under 18år och för elev 18-20år (lag om vård av unga/LVU)
8. Rektor gör bedömning utifrån disciplinär åtgärd.
11. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kallar till samrådsmöte

Spel om pengar

Enligt Spellagen krävs licens för organiserat spel om pengar, exempelvis rörande vadhållning och kasinospel (tärningsspel, kortspel). Licenspliktigt spel får inte heller tillhandahållas barn under 18år. Detta innebär att det inte är tillåtet att spela om pengar på skolans område. Skolpersonal kan också uppleva en oro för elever med misstänkt spelberoende.

Om elever spelar om pengar på skolans område samt vid misstanke om spelmissbruk ska medarbetare:

1. Prata med eleven och kontakta rektor omgående som i sin tur kontaktar kurator eller skolsköterska
2. Rektor och kurator eller skolsköterska samtalar med eleven/eleverna om vad som föranlett misstanken och gör en bedömning av situationen
3. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kontaktar vårdnadshavare för elev under 18år. För myndig elev behövs samtycke för vidare kontakter
4. Information ges till vårdnadshavare och elev om möjligheten till råd, stöd och behandling via Ingången på Ungdomsmottagningen rörande spelmissbruk (Se bilaga 1)
5. Vid beslut om ansvarar rektor, eller den som rektor delegerar till, för att orosanmälan till socialtjänsten görs både för elev under 18år och för elev 18-20år (lag om vård av unga/LVU)
6. Rektor, kurator och/eller skolsköterska gör en samlad bedömning av vidare kontakter
7. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kallar till samrådsmöte
8. Rektor, eller den som rektor delegerar till, kallar till uppföljningssamtal inom 2 veckor

Disciplinära åtgärder, Skollagen kap 5

Enligt Skollagen 5 kap. 17 och 19 §§ kan en elev i gymnasieskolan helt eller delvis stängas av, om eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande, utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling eller om uppförandet på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero. Vid misstanke om att elev brukat alkohol, narkotika alt. dopingpreparat kan undervisning i praktiska ämnen planeras om i syfte att trygga upp andra elever och personals säkerhet.
Enligt 5 kap. 19 § kan en elev stängas av från viss del av utbildning om det i utbildningen ingår praktik eller delar av utbildningen är arbetsplatsförlagd och det är uppenbart olämpligt att eleven deltar i de praktiska momenten. Skollagen gör skillnad mellan teoretiska och praktiska moment.

Rutin vid omhändertagna flaskor/burkar samt övriga preparat

Har flaskor, preparat och övrigt som kan ligga till grund för brottslig handling omhändertagits ska rektor, eller den rektor delegerar till, skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten som beslutar om förverkande. Omhändertagandet ska bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats.

Utgångspunkten är att omhänderta de föremål som kan utgöra brott utifrån brottsbalken 36 kap. 2 och 3 §§. Föremål som är aktuella för detta kan exempelvis vara dopningsmedel, hälsofarliga varor, narkotika, alkohol (langning).

Personal får inte söka igenom fickor, väskor eller utföra övrig kroppsvisitation enligt RF 2kap. §6.

Tobaksfri skolmiljö

Enligt tobakslagen är rökning förbjuden i lokaler som är avsedda för skolverksamhet samt på skolgårdar. Detta innebär att det inte är tillåtet att röka på skolans område. Det gäller även e-cigaretter. Eleverna ska informeras om att rökning inte är tillåten på skolans område.

Tobakslagen innefattar inte snusning men tydliga ordningsregler på respektive skola kan tas fram, i samverkan med eleverna, för att tydliggöra skolans inställning till snus på skoltid.

Den 1 januari 2013 infördes rökfri arbetstid i Umeå kommun. Dessutom beslutades att barn och unga i all kommunal verksamhet har rätt till tobaksfria möten.

Åtgärdsplan tobaksfri skolmiljö

- Alla elever i åk 1 erbjuds ett hälsobesök hos skolsköterska där bland annat tobaks- och nikotinbruk diskuteras. Eleverna informeras vid behov om tobakens och nikotinets skadeverkningar vid hälsosamtalet
- Vid föräldramöte i åk 1 och via skolans hemsida informeras om skolans/kommunens handlingsplan mot alkohol, narkotika, doping, tobak och spel om pengar där regler kring rökning ingår.
- Rektor, eller den som rektor delegerar till, ansvarar för att denna plan följs och att personalen informeras om sitt uppdrag
- Elevråden involveras i arbetet med tobaks- och nikotinfri skolmiljö
- På alla skolor ska det finnas skyltar som visar var skolans område börjar.
- All personal har en skyldighet att informera elever att rökning inte är tillåten inom skolans område.
- De ungdomar som vill ha stöd med tobaks- och nikotinavvänjning kan hänvisas till Ungdomsmottagningen.
- Områdeschef ansvarar för att alla rektorer informeras om vilka regler som gäller och hur åtgärdsplanen ser ut.

Viktiga telefonnummer

Socialtjänstens mottagningsenhet	090- 16 10 02
Ingången	090- 16 53 50
Alkohol – och drogmottagningen	090- 785 47 00
Polismyndigheten	114 14
Ungdomsmottagningen	090- 785 800

Lagrum

Arbetsmiljölag (1977:1160)

1 kap. Lagens ändamål och tillämpningsområde
1 § Lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. *Lag (1994:579)*.

Dopinglagen (191:169)

Den svenska dopningslagen omfattar bland annat syntetiska anabola steroider, testosteron och tillväxthormon.

Spellag (218:1138)

3 kap. Lagens ändamål och tillämpningsområde
3 § För att tillhandahålla spel enligt denna lag krävs licens, om inte annat följer av lagen eller annan författning.
14 kap. Spelansvar
2 § och 3§ paragraferna berör att åldersgränsen för spel om pengar är 18år

Socialtjänstlag (2001:453)

Enligt socialtjänstlagen kap 14 1§ är var och en som arbetar i skolan skyldig att genast anmäla till Socialtjänsten om den får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/?bet=2001:453#K14

Enligt Narkotikastrafflagen (1968:64) är all befattning med narkotikaklassade preparat kriminaliserat och gäller alltså även egen konsumtion. All användning av narkotika jämställs med missbruk. Polis kan ta initiativ till droganalys även utan vårdnadshavarens medgivande.
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Narkotikastrafflag-196864_sfs-1968-64/?bet=1968:64

Enligt Tobakslagen (1993:581) är rökning förbjuden i alla lokaler som är avsedda för skolverksamhet eller annan verksamhet för barn och ungdomar samt på skolgårdar och motsvarande områden utomhus.
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Tobakslag-1993581_sfs-1993-581/?bet=1993:581

Bilaga 1

Flödesschema aktualisering från elevhälsan till Ingången



Bilaga 2

Det är inte tillåtet att villkora drogtest med avstängning från praktiska moment – referat av Skolinspektionsbeslut

Referat
Skolinspektionen 2019-03-15, dnr 41-2018:5302
I en gymnasieskolas drogtestpolicy framgick att ”drogtest är helt frivilliga, men om eleven avstår testet stängs eleven av från praktiska moment och APL till drogtestet visar negativt”. En sådan policy är inte tillåten, uttalar Skolinspektionen. Drogtestet framstår inte längre som frivilligt, eftersom avstängningen kan fungera som ett påtryckningsmedel.

BAKGRUND

En gymnasieskola erbjöd en elev att göra ett frivilligt drogtest på en vårdcentral, vilket eleven nekade till. Två dagar senare gjorde eleven ett drogtest på eget initiativ som visade negativt.
I skolans drogpolicy framgick att alla drogtest är frivilliga, men om eleven avstår från drogtestet stängs eleven av från praktiska moment och APL till drogtestet visar negativt.

SKOLINSPEKTIONEN

Skolinspektionen bedömer att det inte är visat att eleven genomfört ett drogtest mot sin vilja eller att skolan utövat några påtryckningar när skolan la fram erbjudandet om drogtestet. Däremot har skolan brustit i sin policy för drogtest. Det framgår visserligen att drogtestet är frivilligt, men konsekvensen av ett avstående är avstängning. Denna konsekvens leder till att drogtestet inte framstår som frivilligt, eftersom avstängningen kan fungera som ett påtryckningsmedel.

Skolinspektionen framhåller också att det inte är möjligt för skolan att stänga av elever som inte vill göra drogtest utan föregående riskbedömning. Om skolan har en misstanke om att en elev har tagit droger och anser att det utgör en fara i vissa utbildningsinslag har rektor möjlighet att under vissa förutsättningar tillfälligt stänga av en elev från en del av utbildningen. Då ska skolan motivera varför vissa utbildningsinslag bedöms som farliga i sammanhanget. Det är viktigt eftersom det kan finnas en risk att all praktisk utbildning per automatik bedöms utgöra farlig verksamhet, vilket riskerar att utestänga elever från undervisning de har rätt att delta i.

Maria Bjurholm Lindensved
Redaktör, jurist

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-05-07

§ 46

Diarienr: SK-2025/00167

Nämndinitiativ (M) - En trygg och drogfri gymnasieskola

Arbetsutskottets beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden föreslås besluta

- att bifalla nämndinitiativets första yrkande; *att samtliga gymnasieskolor ska utrustas med låssystem, på samma sätt som Dragonskolan*.

- att avslå nämndinitiativ andra yrkande; *att införa frivilliga slumpvisa drogtester på gymnasieskolorna, som en del i skolornas förebyggande arbete*, utifrån förvaltningens yttrande nedan.

Förslag till beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar

- att bifalla nämndinitiativets första yrkande; *att samtliga gymnasieskolor ska utrustas med låssystem, på samma sätt som Dragonskolan*.

- att avslå nämndinitiativ andra yrkande; *att införa frivilliga slumpvisa drogtester på gymnasieskolorna, som en del i skolornas förebyggande arbete*, utifrån förvaltningens yttrande nedan.

-

Ärendebeskrivning

Nämndinitiativet ”En trygg och drogfri skola” har inkommit från Izabel Riedl (M) till gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. I initiativet har Riedl två yrkanden:

1) Att samtliga kommunala gymnasieskolor ska utrustas med låssystem, på samma sätt som Dragonskolan
2) Att införa frivilliga slumpvisa drogtester på gymnasieskolorna, som en del i skolornas förebyggande arbete.

Riedls förslag grundar sig i att kriminella gäng har etablerat sig i Umeå och att närvaro av dessa syns på våra gymnasieskolor. Skolelever rekryteras till gängen och utför diverse uppdrag till exempel att sälja och förvara narkotika. Låsta gymnasieskolor kommer bidra till en tryggare skolmiljö för eleverna. Riedl påtalar att polisen och fältgruppen ser en ökad användning av narkotika bland unga och att flertalet gymnasieskolor i Sverige genomför slumpmässiga och frivilliga drogtester.

Yttrande

Yrkande 1) *Att samtliga kommunala gymnasieskolor ska utrustas med låssystem, på samma sätt som Dragonskolan.*

Yrkande 1 sammanstämmer med regeringens proposition 2024/25:160 ”Skolor mot brott” som förslås träda i kraft 1 juli 2025 som innehåller flera delar som ska stärka det brottsförebyggande arbetet på skolenheterna. Till exempel ska varje skolenhet ha en beredskapsplan som anger de åtgärder som behöver vidtas vid en våldssituation, när det är befogat får väskor undersökas för att begränsa risken för fara och att föremål får omhändertas samt att anmälan till polisen ska ske vid misstanke om brott. Det ska tydliggöras att skolan inte är en allmän plats. Alla skolor ska vidta åtgärder för att obehöriga inte ska ges tillträde till skolans område när verksamheten pågår.
I Skollagen kap 6a § 4 föreslås nya skrivningen gällande obehöriga på skolor bli*:*

> ”Huvudmannen ska se till att det på varje förskole - och skolenhet vidtas åtgärder för att obehöriga personer inte ska ges tillträde till enheten under tid när verksamheten pågår”.

Inom Umeå gymnasieskolor (UGS) är Dragonskolan redan en låst skola något som Riedl påpekar i initiativet. Förvaltningen föreslår att yrkande 1 bifalls, *att samtliga gymnasieskolor ska utrustas med låssystem, på samma sätt som Dragonskolan*, så att arbetet med att låsa de andra skolorna kan påbörjas och vara genomfört under 2025 med liknande rutiner som på Dragonskolan.

Yrkande 2) *Att införa frivilliga slumpvisa drogtester på gymnasieskolorna, som en del i skolornas förebyggande arbete.*

Juridiska aspekter
I Sveriges grundlag är alla gentemot det allmänna skyddade för påtvingat kroppsligt ingrepp. Tvingande drogtester ses som ett påtvingat kroppsligt ingrepp. (2 kap. 6 § regeringsformen) Det finns inte heller i nuläget lagstöd som tillåter användning av slumpvisa drogtester mot någons samtycke.

Skolinspektionen kritiserade Brinellgymnasiet i Nässjö för slumpmässiga frivilliga drogtester och ansåg att testerna stred mot lagen. Ärendet gick till JO som 2010 gav kommunen rätt och menade att frivilligheten kan säkerställas och att drogtestning därmed inte strider mot lagen. Brinellgymnasiet hade informerat att man gjorde slumpmässiga och frivilliga drogtester. Vårdnadshavare och elever får i början av skolåret ge sitt samtycke till testerna genom att eleven skulle underteckna en överenskommelse om att finnas med i den grupp av elever från vilka skolan slumpmässigt valde elever som skulle testas och elevens föräldrar skulle – om eleven inte var myndig – underteckna samma överenskommelse och elev som blivit utvald att testas skulle få information vid provtillfället om att drogtestet var frivilligt och att eleven kunde avstå från att delta.

Skolan har alltid skyldighet att göra en orosanmälan till socialtjänsten när misstanke finns att barn far illa. Från 1 juli 2025 har skolan också skyldighet att anmäla till polisen brott, till exempel, vid misstanke om bruk av droger. (prop. 2024/25:160) Elever som har praktiska moment i sin utbildning och där det finns misstankar om droganvändning kan skolan göra risk-bedömning att eleven tillfälligt behöver stängas av för att säkerställa att inga olyckor sker.

Exempel på skolor som genomför tester
I **Nyköping** testar man slumpmässigt elever på yrkesprogrammen. De flesta elever gör den frivilliga drogtesten och endast två elever har nekat testen sedan start. Få elever har testat positivt.

ANTALET TESTER GENOMFÖRDA (TILL OCH MED 22 APRIL)

2019/20 – 300 drogtester (en elev testade positivt för droger)

2020/21 – 100 drogtester (två elever testade positivt för droger)

2021/22 – 100 drogtester (tre elever testade positivt för droger)

2022/23 – 211 drogtester (två elever testade positivt för droger

2023/24 –187 alkohol- och drogtester (Tre testade positivt för droger och även en elev för alkohol)

Källa: Nyköpings gymnasium, SVT nyheter 7 maj 2024, www.svt.se

Vännäs kommun har infört slumpvisa frivilliga drogtester. Skolan har slutit avtal med Vännäs socialtjänsts öppenvårdsteam. Med visst intervall testas slumpvis utvalda elever utifrån ett hemligt "körschema" som ledningen tar fram. Testning kan även ske vid misstanke om drogbruk. Tester sker övervakat med vinklade speglar på toaletten. Skolans kurator och skolsköterska deltar inte vid testning.

Information om antal testade elever saknas samt hur elever hämtas till test. Testerna är frivilliga och säkerställs även i början av terminen genom att vårdnadshavare digitalt signerar dokument där de har tagit del av informationen om att slumpvisa drogtester genomförs på Liljaskolan under elevens skoltid. Vännäs kommun har inte någon utvärdering av denna rutin eftersom den är ny.

Skellefteå kommun har infört slumpvisa frivilliga drogtester på gymnasieskolorna och strävar efter att testa 20% av eleverna. Dock är det personalens arbetsbelastningen som styr hur många tester per läsår som kan genomföras. Testerna genomförs av testgrupper som består av icke betygssättande personal för respektive skola. Skolvärdarna är spindlar i nätet och styr upp planeringen. Deltar gör kuratorer, skolsköterskor, heltidsmentorer. Testerna är frivilliga och ska inte blandas ihop med tester på misstanke. Alla elever får ett individuellt drogförebyggande samtal innan testen. Om eleven inte vill, blir det ingen test. Vårdnadshavare till omyndig elev blir kontaktad ifall eleven ändrar sig (tackar nej), trots att vårdnadshavare och elev tidigare har skrivit på samtycke. Nackdelen Skellefteå anger är den tid det tar och att inga resurser har tillförts för att genomföra testerna. Elever är positiva till testerna och tycker det är självklart att tester utförs i skolan samt att det blir lättare att tacka nej till droger.

(https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/sa-tycker-eleverna-i-skelleftea-om-att-bli-drogtestade--tz5hcz)

Österåker har däremot valt att inte genomföra frivilliga slumpvisa drogtester på högstadiet- och gymnasieskolorna. Kommunen anser att det vetenskapliga stödet för att slumpvis drogtestning minskar droganvändning är otillräckligt. Kommunen anser att en fungerande skolgång och stärkta föräldra-barn relationer samt god föräldratillsyn är viktiga skyddsfaktorer mot normbrytande beteende hos barn och unga. Österåkers kommun arbetar med olika föräldrastödsprogram. Utifrån detta har kommunen beslutat att inte införa slumpvisa drogtester i kommunens högstadieskolor och gymnasium. Det drogförebyggande arbetet i kommunen ska stärkas genom evidensbaserade insatser.

Ekonomiska aspekter
Inom UGS genomförs drogtester av Cityläkarna i Umeå, en upphandlad resurs. Testen är frivilliga och aktualiseras efter misstanke om droganvändning. En test hos Cityläkarna kostar 595 kr.

Ett alternativ till att genomföra slumpmässiga frivilliga drogtester är att använda en Multisticka. Multistickan kan detektera olika antal substanser och cirkapris per sticka från 79 kr (11 substanser) till 199 kr (21 substanser). Stickan är enkel att använda. Urin lämnas i en burk, stickan doppas i urinen och ger ett resultat. Ingen specifik kompetens behövs för detta. (www.svenskadrogtester.se)

Exempel nedan på vad det kan kosta på Dragonskolan med slumpmässiga tester. Dragonskolan har cirka 2039 elever (25 04 15).

Exempel på kostnader om 20 och 40 procent av elever drogtestas med olika metoder.

Totalt antal elever 2039	Drogtest cityläkarna	Drogtest sticka 11 substanser	Drogtest sticka 21 substanser
20 % av eleverna = 408 elever	242 760 kr	32 236 kr	81 192 kr
40 % av eleverna = 815 elever	484 925 kr	64 385 kr	162 185 kr

Kostnaden blir hög oavsett metod. Till kostnaden kommer personal som ska informera eleverna, genomföra individuella samtal inför test samt utföra arbetet och följa upp. Testerna bör ske oregelbundet vid de olika skolenheterna. Resurser behövs för personal och testkostnader.

Hur UGS arbetar idag

Vid misstanke om missbruksproblematik finns vedertagna rutiner att tillgå. En elev som misstänks för droganvändning, oavsett om eleven vägrar gå med på provtagning eller lämnar ett positivt prov, så ska en orosanmälan till socialtjänsten göras. Det arbete som skolorna gör idag inom UGS är förebyggande och det finns en handlingsplan mot alkohol, narkotika, doping, och spel om pengar som ger stöd till skolorna om hur man ska agera till exempel vid misstanke om drogmissbruk. Drogtestning genomförs av polis och då behövs inte elevens eller vårdnadshavarens samtycke, alternativt, med elevens samtycke, av extern aktör. Beroendestöd erbjuds via Ingången alternativt Socialtjänsten. Syftet är att vid ett positivt provsvar kunna skapa förutsättningar för stöd och hjälp till eleven, se bilaga 2. Proposition 2024/25:160 ”Skolor mot brott” som förslås träda i kraft 1 juli 2025 innebär att rektor har en skyldighet att anmäla till polisen misstanke om brott. Eget bruk av narkotika är en brottslig handling.

En del i det förebyggande arbetet är att motverka att obehöriga vistas i våra gymnasieskolor sker genom förstärkt vuxennärvaro med säkerhetssamordnare och skolvärdar. Samarbete sker med polisen och sökning med narkotikahund i gymnasieskolornas lokaler genomförs rutinmässigt. Sökning sker efter skoltid och syftet är att förebygga användningen av narkotika och säkerställa en narkotikafri arbetsmiljö.

Arbete pågår med att utbilda personal inom UGS i att lära sig se tecken på drogmissbruk och symptom för tidig upptäckt av missbruk.

Antal elever som misstänks bruka narkotika och som frivilligt accepterar provtagning är grovt uppskattat till några elever/skolenhet och år. Avstängning på grund av misstanke om droger visar liknade siffror. Avstängning sker främst om det ingår i elevens yrkesprogram att använda maskiner, köra fordon eller arbeta med levande djur.

I Umeå visar Unga enkäten 2024 en liten nedgång gällande bruk av narkotika vilket är positivt, men däremot vet vi att volymerna ökar i Umeå. Det betyder inte att bruket bland unga har ökat utan kan tyda på att Umeå blivit en transitort för narkotika i Norrland.

		Nej	Ja, under de senaste 30 dagarna	Ja, under de senaste 12 månaderna	Ja, för mer än 12 månader sedan	Vet inte
Har du någon gång använt narkotika?	Gymnasieskola kommunal 2024	91,1%	1,8%	2,8%	3%	1,2%
	Gymnasieskola kommunal 2022	90,3%	1,9%	3,4%	2,6%	1,8%
	Gymnasieskola kommunal 2020	90,7%	2,2%	2,4%	2,8%	2%

Källa: Unga enkäten 2024

Fördelar och nackdelar
Fördelarna med slumpmässiga frivilliga drogtester är att det är en förebyggande insats. Exempel från skolor som gör slumpmässiga frivilliga drogtester är att de kan ha en drogpreventiv effekt och elever är generellt positiva till frivilliga tester.

Nackdelar med storskaliga slumpmässiga drogtester på frivillig basis är att det behövs mer evidens innan det införs. Av Sveriges cirka 1300 gymnasieskolor är det ungefär fem procent som har infört slumpmässiga frivilliga drogtester och mer forskning behövs. Sannolikheten att hitta de som anger att de brukat narkotika med slumpmässiga drogtester är liten. Drogtester medför stora kostnader som kanske inte kommer vara i paritet med förväntat resultat. Hur många ska testas och hur ofta ska testerna ske för att säkerställa ett resultat? Bara vissa program eller alla program? Vilka ska genomföra testerna, externa aktörer som i till exempel i Vännäs eller interna aktörer som i Skellefteå?

Vi bör också påminna oss om att våra elever är i en beroendeställning och kan känna sig tvingade att genomföra slumpmässiga frivilliga drogtester. Nekar man till drogtest kan det innebära att en orosanmälan görs och vårdnadshavare kontaktas. Ett nekande betyder inte att man har missbruksproblem utan att man själv vill bestämma över sin egen kropp. Det här medför att barnperspektivet åsidosätt. Artikel 3 i Barnkonventionen att utgå från barnets bästa och artikel 12 att barn har rätt till sina egna åsikter och dessa åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad.

UGS har ett fungerande drogförebyggande arbetssätt. Idag finns inte evidens för att slumpmässiga drogtester är drogpreventivt och kan minska bruket av droger. Därför föreslår förvaltningen gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att yrkande 2, *att införa frivilliga slumpvisa drogtester på gymnasieskolorna, som en del i skolornas förebyggande arbete* ska avslås.
Innan ett eventuellt införande av frivilliga slumpvisa drogtester anser förvaltningen att mer ingående studier behöver göras för att fastställa personalkostnader, vem ska utföra samtal och genomföra tester, ta fram informationsmaterial och samtyckesblanketter samt vidare undersöka elevers inställning till slumpmässiga frivilliga drogtester för att inte frångå barnkonventionen och barnets perspektiv.

Beslutsunderlag

Bilaga 1: Nämndinitiativ (M) - En trygg och drogfri skola
Bilaga 2: Tobak, alkohol och drogplan UGS

Beredningsansvariga

Cathrin Backman Löfgren, utbildningsstrateg
Peter Östgård, säkerhetsstrateg

Beslutet ska skickas till
Izabel Riedl (M)

Yrkanden

Socialdemokraterna och Centerpartiet för bifall till tjänsteskrivelsens förslag.

Moderaterna för bifall till nämndinitiativets båda att-satser.

Propositionsordning
Ordföranden prövar tjänsteskrivelsens förslag mot Moderaternas yrkande och finner att arbetsutskottet beslutar att bifalla tjänsteskrivelsen.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-04-28

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Diarienr: SK-2025/00280

Yttrande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Förslag till beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar att ställa sig bakom remissyttrande gällande betänkandet *SOU 2025:35 Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända* enligt nedan.

Ärendebeskrivning

Regeringen har tillsatt en utredning med syfte att införa ett nytt system för bosättning av vissa nyanlända. Förslaget innebär att nuvarande bosättningslag med tillhörande förordningar upphävs och ersätts av en ny lag – *Etableringsboendelagen* – med tillhörande regelverk.

Syftet är att öka kommunernas inflytande över mottagandet och skapa bättre planeringsförutsättningar för ett likvärdigt, flexibelt och långsiktigt hållbart system.

Migrationsverket föreslås ta över ansvaret för att fastställa kommuntal, med hänsyn till ett antal fastställda kriterier. Familjer får förtur vid anvisningar, och barnets bästa får väga över de tilldelade kommuntalen.

Vid fördelning av nyanlända till kommunerna ska hänsyn tas till

- arbetsmarknadsförutsättningar
- bostadssituation efter etableringsperioden
- förekomst av utanförskapsområden
- kommunens önskemål

Nyanlända föreslås få rätt till etableringsboende i 36 månader, inom två månader efter beslut om anvisning. Rätten till boende är individuell och kopplas till etableringsprogram. Det är däremot ingen skyldighet att bo i anvisningskommunen och etableringsbostaden medför ingen besittningsrätt, dvs ingen rätt att bo kvar i bostaden efter 36 månader.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00280

Kommunen kommer ges möjlighet att avsluta etableringsboendet i förtid om vissa villkor inte uppfylls. Exempelvis om personen inte bidrar till egen etablering eller vid misskötsel i boendet hyresrättsligt. Utöver detta ska kommunen erbjuda stöd till den nyanlända att söka egen bostad.
Förslaget innebär att nya bestämmelserna träder ikraft 1 juli 2026 men börjar tillämpas 1 januari 2027.

Yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vill inledningsvis påtala att den korta remisstid som lämnats, särskilt med hänsyn till att den infaller under sommarperioden, försvårar möjligheten att lämna ett välgrundat och förankrat yttrande. Detta gäller i synnerhet då flera närliggande utredningar är ute på remiss samtidigt, däribland *SOU 2025:53 Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper*. Det förstärker behovet av en samlad och samordnad bedömning.

Nämnden är positiv till intentionen att skapa ett mer sammanhållet och förutsägbart mottagningssystem för kommuner. Ett behovsanpassat bosättningssystem kan ge bättre förutsättningar för integration i den aktuella anvisningskommunen, förutsatt att det sker i nära samverkan med utbildning, arbetsmarknadsinsatser och sociala stödstrukturer. I samband med detta vill Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden betona vikten av att ny lagstiftning inte blir ett verktyg för att begränsa mottagandet av resurssvaga grupper. Det är också avgörande att det införs statlig ersättning som täcker kommunens ansvar för etableringsboende under hela den föreslagna 36-månadersperioden.

Ett tydligt regelverk kan förenkla styrning och ansvarsfördelning, vilket är positivt. Dock är det viktigt att genomförandet inte innebär ökad administrativ börda eller osäkerhet kring ansvar vid gränsfall, t.ex. när personer ordnar eget boende eller arbete i annan kommun.

Det är positivt att etableringsboendet ska ordnas inom anvisningskommunen, vilket tydliggör kommunens fulla ansvar för mottagandet och förhindrar att ansvaret överförs till en annan närliggande kommun. Dock framgår det inte av regleringen hur etableringsboendet ska utformas eller vilka kvalitetskrav som ska gälla för dessa boenden. Det är därför viktigt att införa vägledning eller minimikrav för boendestandard och att säkerställa att etableringsboenden genomgår lämplig uppföljning och kontroll. Detta bör kompletteras med tydliga riktlinjer för kommunens ansvar när det gäller uppföljning och stöd i bostadssökande.
Vidare är det positivt att etableringsboenden undantas från det ordinarie besittningsskyddet, eftersom detta underlättar den hyresrättsliga

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00280

hanteringen för kommunen när boendetiden på 36 månader löper ut. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser dock en risk att individer som saknar information, språkförmåga eller förståelse för systemet oavsiktligt förlorar sin rätt till boende. Hänsyn bör därför tas till socioekonomisk situation och andra omständigheter innan beslut om upphörande fattas, särskilt eftersom ett sådant beslut föreslås kunna överklagas till förvaltningsrätten för prövning.

Det är mycket positivt att familjer och barn får prioritet i anvisningar och att barns bästa kan medföra överskridande av kommuntal. Detta är i linje med kommunens värdegrund och uppdrag. Men det är också viktigt att lyfta barns rätt till bostad och beakta det vid föräldrars bristande förmåga att exempelvis betala hyran för etableringsbostaden. Då det sociala skyddsnätet är begränsat sett till målgruppen och även det faktum att etableringsersättningen inte höjts sedan år 2010, vilket kan påverka möjligheterna att bidra till egen etablering i samhället.
Vidare får förslaget även anses innebära potentiellt ökade kostnader för ekonomiskt bistånd, då etableringsersättningen inte har justerats varpå den nyanlände ofta kräver kompletterande ekonomiskt stöd från kommunen. Det saknas således en samlad konsekvensbeskrivning av hur det föreslagna systemet påverkar kommunernas ekonomi, bostadsförsörjning och individens möjlighet till inträde på den ordinarie bostadsmarknaden.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser positivt på att Arbetsförmedlingen kan lämna rekommendationer om anvisningskommun utifrån arbetsmarknadsbehov. I detta bör beaktas mönstret där låg arbetslöshet ofta sammanfaller med bostadsbrist, särskilt i tillväxtregioner. Samtidigt skapar en stark arbetsmarknad bättre förutsättningar för etablering och långsiktig integration. Nämnden ser därför en risk att kommuner med lediga bostäder men hög arbetslöshet tilldelas ett oproportionerligt stort mottagande, vilket kan försvåra målet om hållbar etablering och integration.

Avslutningsvis anser Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att Etableringsboendelagen har potential att stärka kommunernas möjlighet till ett mer systematiskt och hållbart mottagande. Dock krävs en tydlig balans mellan kontroll och stöd i tillämpningen av villkorade rättigheter och i bedömningar som kan påverka individers boendesituation och etablering. Detta gäller särskilt familjer med barn.

Beslutsunderlag

Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00280

Beredningsansvariga

Helén Andersson, verksamhetschef
Anna Persson, utbildningsstrateg
Emma Steen, utbildningsjurist

Beslutet ska skickas till

ksdiarium@umea.se
Märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/00419.

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Nicklas Wallmark
biträdande
utbildningsdirektör

Etableringsboendelagen

– ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända

Betänkande av Utredningen om
ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:35

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1203-6 (tryck)
ISBN 978-91-525-1204-3 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Persson

Regeringen beslutade den 15 februari 2024 att tillkalla en särskild utredare för att föreslå ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända.

Till särskild utredare utsågs fr.o.m. den 15 februari 2024 generaldirektören Mathias Wahlsten.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 23 april 2024 den kvalificerade handläggaren Sara Berggren (Arbetsförmedlingen), numera kanslirådet Amanda Björklund (Justitiedepartementet), experten Jens Carlander (Migrationsverket), enhetschefen Pernilla Ek (Länsstyrelsen Stockholm), kanslirådet Christine Johansson (Arbetsmarknadsdepartementet), utredaren Karin Perols (Sveriges Kommuner och Regioner) och kanslirådet Lisa Ståhlberg (Finansdepartementet).

Den kvalificerade handläggaren Jennica Alsén anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 18 mars 2024. Ämnesrådet Tomas Lindell anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 25 mars 2024. Departementssekreteraren Fredrik Lund anställdes som huvudsekreterare i utredningen fr.o.m. den 3 maj 2024. Utredaren Tomas Brandt anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 12 augusti 2024 på deltid.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända* (SOU 2025:35).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 2025

Mathias Wahlsten

Fredrik Lund
Jennica Alsén
Tomas Brandt
Tomas Lindell

Innehåll

Begrepp och förkortningar 19

Sammanfattning 23

Summary 29

1 Författningsförslag 37

1.1 Förslag till lag om etableringsboende för vissa nyanlända 37

1.2 Förslag till lag om ändring av lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 42

1.3 Förslag till lag om upphävande av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning 45

1.4 Förslag till förordning om etableringsboende för vissa nyanlända 46

1.5 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 56

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar 60

1.7 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning 63

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

1.8 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner 64

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare 65

2 Utredningens uppdrag och genomförande 67

2.1 Utredningens direktiv 67
2.1.1 Större kommunalt inflytande och goda planeringsförutsättningar 67
2.1.2 Ett flexibelt och långsiktigt hållbart system 68
2.1.3 Enhetligt och likvärdigt mottagande 68
2.1.4 Tydligare krav på nyanlända 69
2.1.5 Målgrupp för ett nytt system för bosättning 69
2.1.6 Fördelning av antalet nyanlända mellan kommuner 69
2.1.7 Anvisningsförfarandet 70
2.1.8 En nationell modell med etableringsboende 71
2.1.9 Statlig ersättning till kommuner 72

2.2 Uppdragets genomförande 72

2.3 Betänkandets disposition 73

3 Sveriges flyktingmottagande 75

3.1 Regelverket för mottagande och bosättning har reformerats genom åren 76
3.1.1 1985: Lokalt mottagande och jämnare fördelning 76
3.1.2 1994: Större möjlighet till eget boende under asyltiden 78
3.1.3 2010: Arbetsförmedlingen övertar delar av bosättningsuppdraget 79
3.1.4 2016: Kommuner blir skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning 80
3.1.5 2020: Begränsning av asylsökandes möjlighet till eget boende i vissa områden 80

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

3.1.6 2025: Alla asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende ... 81

3.2 Antalet kommunmottagna flyktingar har varierat stort över tid ... 81
3.2.1 Fördelning över landet ... 83

3.3 Det integrationspolitiska målet ... 86

4 Gällande rätt och tillämpning ... 87

4.1 Tre olika förfaranden för anvisning ... 87
4.1.1 För vilka utlänningar används förfarandet för anvisning i bosättningslagen? ... 87
4.1.2 För vilka utlänningar används förfarandena för anvisning i LMA? ... 89

4.2 Fördelning av anvisningar mellan kommunerna i de tre olika anvisningssystemen ... 90
4.2.1 Förfarandet för fördelning av nyanlända enligt bosättningslagen ... 91
4.2.2 Förfarandet för fördelning av personer med tillfälligt skydd enligt LMA ... 95
4.2.3 Förfarandet för fördelning av ensamkommande barn enligt LMA ... 97

4.3 Anvisningsförfarandet i de tre olika anvisningssystemen ... 98
4.3.1 Anvisningsförfarande vid anvisning av nyanlända enligt bosättningslagen ... 98
4.3.2 Anvisningsförfarande vid anvisning av tillfälligt skyddsbehövande enligt LMA ... 100
4.3.3 Anvisningsförfarande vid anvisning av ensamkommande barn enligt LMA ... 101

4.4 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av vissa nyanlända ... 101
4.4.1 Schablonersättningar ... 101
4.4.2 Ersättning till kommuner för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård ... 103

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

4.4.3 Ersättning för att skapa beredskap och mottagningskapacitet ... 104

4.5 Ersättning till nyanlända ... 104
4.5.1 Ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ... 104
4.5.2 Ekonomiskt bistånd enligt SoL ... 109
4.5.3 Socialförsäkringsförmåner ... 109

5 Erfarenheter av nuvarande regelverk för bosättning och andra relevanta erfarenheter ... 111

5.1 När Arbetsförmedlingen ansvarade för delar av bosättningen ... 111

5.2 Nuvarande fördelningsförfarande ... 113
5.2.1 Samverkan är centralt ... 113
5.2.2 Migrationsverkets fördelningsmodell har stor betydelse ... 114
5.2.3 Migrationsverket utformar fördelningsmodellen ... 115
5.2.4 Vikten av att beakta arbetsmarknaden i fördelningsmodellen ... 116
5.2.5 Bostadssituationen är viktig men svår att beakta ... 117
5.2.6 Kommunerna har lågt inflytande över kommuntalen och det saknas flexibilitet ... 118
5.2.7 Vissa kommuner vill ta emot fler nyanlända och andra färre ... 119

5.3 Nuvarande anvisningsförfarande ... 119
5.3.1 Kommunens planeringsförutsättningar ... 119
5.3.2 Migrationsverket tar om möjligt hänsyn till individuella förutsättningar ... 121
5.3.3 Kommunerna har litet inflytande över vilka nyanlända som tas emot ... 122
5.3.4 Brister i bosättningsunderlaget ... 122
5.3.5 Avbrott i anvisningarna ... 123
5.3.6 Ledtider i anvisningsförfarandet ... 124

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

5.4 Nyanländas bostadssituation efter anvisning 127
5.4.1 Bosättningslagen tycks inte ha haft någon större påverkan på kommunernas bostadsplanering 128
5.4.2 Kommunernas möjligheter att erbjuda bostäder till nyanlända har förbättrats 129
5.4.3 Vissa kommuner erbjuder ett långsiktigt boende medan andra erbjuder ett tillfälligt 129
5.4.4 Kommunernas strategier för att ordna bostäder till de nyanlända 133
5.4.5 Nyanländas boende och dess betydelse för integration 135
5.4.6 Nyanländas flyttmönster efter anvisning 138
5.4.7 Kötider och inkomstkrav 141

5.5 Kommunernas stöd till nyanlända för att hitta bostad 142
5.5.1 Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun 143

5.6 Incitament att bidra till sin etablering 144
5.6.1 Effekter av sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet ... 144
5.6.2 Återkallelser av etableringsprogrammet 146

6 Utgångspunkter för utredningens förslag 147

6.1 Övergripande utgångspunkter 147
6.1.1 Det övergripande målet är att integrationen ska fungera bättre 147
6.1.2 Flera delar av dagens bosättningssystem bör bibehållas 148
6.1.3 Ett flexibelt system ska samtidigt vara tydligt och säkerställa det totala mottagandebehovet 148
6.1.4 Att så många kommuner som möjligt ska ha ett mottagande är inte en utgångspunkt ... 149

6.2 Utgångspunkter för vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner 150
6.2.1 Förutsättningarna för integration ska avgöras genom kommunens önskemål och ett antal givna kriterier 150

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

6.2.2 Förutsättningarna att ordna etableringsboenden ska beaktas inom ramen för kommunernas önskemål ... 151

6.3 Utgångspunkter för hur fördelningen av nyanlända mellan kommuner ska fastställas ... 153
6.3.1 Kommunernas önskemål ska beaktas tidigt i fördelningsprocessen ... 153
6.3.2 Kommunernas önskemål ska hanteras separat från de givna kriterierna ... 153

6.4 Utgångspunkter för etableringsboende ... 153
6.4.1 Ramar för utformningen av etableringsboende ... 153
6.4.2 Ett villkorat etableringsboende ska inte i onödan bidra till en otrygg bostadssituation ... 154
6.4.3 Kontrollen av villkoren ska stå i proportion till de förväntade effekterna ... 154

7 En ny lag och en ny förordning om etableringsboende för vissa nyanlända ... 155

7.1 Nya författningar ... 155

7.2 Vad ska regleras i lagen respektive förordningen? ... 157

7.3 Tillämpningsområde och prioritering vid anvisningar ... 160
7.3.1 Nuvarande ordning ... 160
7.3.2 Skälen för nuvarande tillämpningsområde och prioritering vid anvisningar ... 161
7.3.3 Förändringar i närliggande regelverk medför inte att det uppstår ett behov av en annan avgränsning av personkretsen ... 162
7.3.4 Bestämmelserna om tillämpningsområde ska kompletteras ... 165
7.3.5 Bestämmelsen om prioritering ska anpassas ... 171

8 Fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ... 177

8.1 Vilka kriterier ska beaktas vid fördelningen? ... 177
8.1.1 Nuvarande ordning ... 178
8.1.2 Merparten av nuvarande kriterier ska behållas ... 178

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

8.1.3 Nya kriterier 179
8.1.4 Samtliga kriterier ska följa av lagen 185

8.2 Statistiskt underlag 186
8.2.1 Nuvarande ordning 186
8.2.2 Arbetsförmedlingen och Boverket ska tillhandahålla underlag 186

8.3 Fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning 187
8.3.1 Nuvarande ordning 188
8.3.2 Regeringen ska fastställa antalet nyanlända som får omfattas av anvisning 188
8.3.3 Länstal ska inte längre fastställas 190
8.3.4 Migrationsverket ska beräkna mottagningsbehovet 190

8.4 Fördelningsförfarande 192
8.4.1 Fördelningen sker i flera steg 192
8.4.2 En uppdaterad fördelningsmodell 194
8.4.3 Ett tak för kommuner som önskar en ökad tilldelning 201
8.4.4 Justering av utfallet från fördelningsmodellen efter kommunernas önskemål 207
8.4.5 Beslut om kommuntal 216
8.4.6 Revidering av kommuntal 217
8.4.7 Fördelningen av kvotflyktingar ska inte särregleras 221
8.4.8 Samordning med fördelningen av anvisningar enligt LMA 222

9 Anvisningsförfarandet 225

9.1 Beslut om anvisning 225
9.1.1 Nuvarande ordning 225
9.1.2 Migrationsverket beslutar vilken kommun som är skyldig att ta emot en nyanländ 225

9.2 Möjlighet att beakta barnets bästa 226
9.2.1 Nuvarande ordning 226

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

9.2.2 Kommuntalen får överskridas om det är nödvändigt för att beakta barnets bästa 227

9.3 Avbrutna anvisningar 228
9.3.1 Nuvarande ordning 229
9.3.2 Avbrutna anvisningar får ersättas med en anvisning som omfattar en annan nyanländ 229

9.4 Fördelning av anvisningar under året 230
9.4.1 Nuvarande ordning 230
9.4.2 Migrationsverket ska ta fram en prognos över mottagandet per kommun 231

9.5 Förtur i anvisningsförfarandet 233
9.5.1 Nuvarande ordning 233
9.5.2 Ärenden som ska ha förtur 233

9.6 Tidsfrister för mottagande 235
9.6.1 Nuvarande ordning 235
9.6.2 Nuvarande tidsfrister ska behållas 235

9.7 Länsstyrelsen ska föra dialog med kommunerna för att främja mottagandet 237
9.7.1 Nuvarande ordning 238
9.7.2 Inget behov av att anmäla tillgängliga bostäder .. 238

9.8 Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket 239
9.8.1 Nuvarande ordning 239
9.8.2 Uppgiftsskyldigheten ska preciseras och utvidgas 239

9.9 Arbetsförmedlingen ska kartlägga kvotflyktingar innan anvisning 241
9.9.1 Nuvarande ordning 242
9.9.2 Skäl för och emot att beakta var enskilda kvotflyktingar kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning 242
9.9.3 Arbetsförmedlingen ska lämna en rekommendation om lämpliga anvisningskommuner 247

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

9.9.4 Bestämmelserna om kartläggning av kvotflyktingar ska införas i etableringsboendeförordningen ... 250

9.10 Överklagande ... 251
9.10.1 Nuvarande ordning ... 251
9.10.2 Migrationsverkets beslut om anvisning eller kommuntal ska inte kunna överklagas ... 251

10 Etableringsboende ... 255

10.1 En skyldighet för kommuner eller en rättighet för nyanlända? ... 255

10.2 Kommunerna ansvarar för att ordna etableringsboende ... 256
10.2.1 Anvisningskommunen får inte ordna ett etableringsboende i en annan kommun ... 256
10.2.2 Undantag när boende ordnas med stöd av annan författning ... 259
10.2.3 Det bör inte regleras var i anvisningskommunen ett etableringsboende får lokaliseras ... 260

10.3 Nyanlända har en tidsbegränsad rätt till etableringsboende ... 261

10.4 En nyanländ som ordnar sin egen bostad behåller sin rätt till etableringsboende i anvisningskommunen ... 265

10.5 Rätten till etableringsboende och hyreslagen ... 268
10.5.1 Allmänt om hyreslagen ... 269
10.5.2 Besittningsskydd ... 270
10.5.3 Avstående från besittningsskydd ... 272
10.5.4 Inget besittningsskydd för etableringsboenden ... 273

10.6 Rätten till etableringsboende kan i vissa fall upphöra i förtid ... 274
10.6.1 Om den nyanländes hyresrätt förverkats ... 275
10.6.2 Om den nyanlände inte aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet ... 276

10.7 Ingen rätt till etableringsboende när boende ordnas med stöd av annan författning ... 287

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

10.8 Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen 288
10.9 Överklagande 290

11 Förslag om stöd, information och uppföljning 293

11.1 Kommuner ska erbjuda stöd i att söka bostad 293
11.2 Kommunerna ska informera om rätten till etableringsboende 294
11.3 Länsstyrelsen ska följa upp kommunernas ansvar för att ordna etableringsboende 298
11.3.1 Nuvarande ordning 298
11.3.2 Länsstyrelsernas uppföljningsskyldighet ska utökas 298

12 Sekretess 301

12.1 Befintliga sekretessbestämmelser för uppgifter som lämnas ut eller tas emot 301
12.1.1 Uppgifter som lämnas av Migrationsverket 303
12.1.2 Uppgifter som lämnas av Arbetsförmedlingen ... 303
12.1.3 Uppgifter som lämnas av kommuner 304
12.2 Sekretessbrytande bestämmelser 305
12.3 Det behövs inga kompletterande sekretessbestämmelser 305
12.3.1 Uppgifter som lämnats till kommuner 306
12.3.2 Uppgifter som lämnats till Arbetsförmedlingen 307
12.3.3 Uppgifter som lämnats till Migrationsverket 308

13 Behandling av personuppgifter 309

13.1 Vilka personuppgifter kommer att behandlas? 310
13.2 Rättslig grund och behandling av känsliga personuppgifter 311
13.2.1 Rättslig grund 312
13.2.2 Behandling av känsliga uppgifter 317

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

13.3 Kompletterande bestämmelser om hur personuppgifter från Arbetsförmedlingen får lämnas 319

13.4 Intrånget i den personliga integriteten är motiverat och proportionerligt 322

14 Finns det behov av sanktioner mot kommuner som inte fullgör sina skyldigheter? 327

15 Justeringar av den statliga ersättningen till kommuner. 331

15.1 Nuvarande ordning 332

15.2 Kommunerna ska ersättas för nya uppgifter 332

15.3 Beräkning av kostnader för kommunernas tillkommande uppgifter 334

16 Följdändringar 337

16.1 Hänvisningar till bosättningslagen och bosättningsförordningen ska ersättas 337

16.2 Övriga följdändringar 338

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 341

17.1 Ikraftträdande 341

17.2 Övergångsbestämmelser 342

18 Konsekvensutredning 345

18.1 Utgångspunkter för konsekvensutredningen 345

18.2 Konsekvenser för integration 346

18.2.1 Beaktandet av kommunernas önskemål i fördelningen kan påverka förutsättningarna för integration både positivt och negativt 346

18.2.2 Beaktandet av bostadssituationen i fördelningen av nyanlända kan få såväl positiva som negativa konsekvenser för integrationen 347

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

18.2.3 Positiva effekter för integrationen av att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap beaktas i fördelningen .. 349
18.2.4 Bättre matchning mellan enskilda kvotflyktingar och kommuner 349
18.2.5 Begränsad effekt av ett villkorat etableringsboende 350
18.2.6 En reglerad tidsbegränsning av boendet innebär att den sekundära omfördelningen av nyanlända institutionaliseras 354

18.3 Konsekvenser för enskilda 355
18.3.1 Rätten till etableringsboende ger ökad likvärdighet de första tre åren efter anvisning..... 355
18.3.2 Nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende kommer fortsatt variera kraftigt över landet..... 355

18.4 Konsekvenser för jämställdhet 357
18.4.1 Beaktandet av kommunernas önskemål kan bidra till ett mer organiserat mottagande..... 358
18.4.2 Beaktandet av bostadssituationen och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap 358
18.4.3 Kartläggning av kvotflyktingar 359
18.4.4 En individuell rätt till etableringsboende ger kvinnor och män större egenmakt 360
18.4.5 Ett villkorat etableringsboende kan öka framför allt kvinnors deltagande i arbetsmarknadspolitiska program..... 360
18.4.6 Ett tidsbegränsat boende påverkar kvinnor mer negativt än män..... 361
18.4.7 Övriga konsekvenser för jämställdhet..... 362

18.5 Konsekvenser för barn och unga..... 362
18.5.1 Förtur i anvisningsförfarandet 362
18.5.2 Möjligheten att beakta barnets bästa 362
18.5.3 Barn har en individuell och ovillkorlig rätt till etableringsboende..... 363

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

18.5.4 Det kommer fortsatt vara särskilt svårt för barnfamiljer att hitta ett långsiktigt boende .. 363

18.6 Konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden 364
18.6.1 Kommuner med områden med problem kopplat till utanförskap bör få en lägre tilldelning av nyanlända 364
18.6.2 Ett tidsbegränsat boende kan bidra till utanförskap 365

18.7 Konsekvenser för statens finanser 365
18.7.1 Migrationsverket 365
18.7.2 Arbetsförmedlingen 370
18.7.3 Länsstyrelserna 373
18.7.4 Boverket 375
18.7.5 Övriga myndigheter 376
18.7.6 Justering av statliga ersättningar 376

18.8 Konsekvenser för kommuner 377
18.8.1 Fördelningsförfarandet 377
18.8.2 Anvisningsförfarandet 384
18.8.3 Etableringsboende 387
18.8.4 Nya obligatoriska uppgifter för kommunen 392

18.9 Övriga konsekvenser 394
18.9.1 Kapacitet och beredskap i mottagandet 394
18.9.2 Förekomsten av aktiv medverkan till bosättning i en annan kommun 394
18.9.3 Förenlighet med internationella åtaganden 395
18.9.4 Behov av informationsinsatser 396
18.9.5 Ingen ökad tilldragning av asylsökande till Sverige 396
18.9.6 Konsekvenser för miljö och klimat 397
18.9.7 Konsekvenser för företag 397

19 Författningskommentar 399

19.1 Förslaget till lag om etableringsboende för vissa nyanlända 399

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

19.2 Förslaget till lag om ändring av lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 416

Referenser 419

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2024:22 433

Bilaga 2 Migrationsverkets nuvarande fördelningsmodell 449

Bilaga 3 Antal nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023 451

Bilaga 4 Anpassningar med anledning av förslag lämnade av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande 459

Begrepp och förkortningar

Asylboende Alla boenden som Migrationsverket eller en kommun ordnar enligt LMA (tidigare anläggningsboende eller förläggning).

Barnkonventionen FN:s konvention om barnets rättigheter.

Bostadsmarknadsenkäten Boverkets årliga undersökning som riktar sig till landets 290 kommuner.

Bosättningsförordningen Förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Bosättningslagen Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Bosättningsunderlag Den sammanställning av information om varje nyanländ som används för att bedöma och fatta beslut om anvisningskommun samt för att underlätta anvisningskommuners mottagande.

Dataskyddsförordningen Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Dataskyddslagen Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Ensamkommande barn Barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

Etableringsboendeförordningen Den föreslagna förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända.

Etableringsboendelagen Den föreslagna lagen om etableringsboende för vissa nyanlända.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Etableringsförordningen Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Etableringslagen Lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Etableringsprogrammet Det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som regleras i etableringsförordningen.

Europakonventionen Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Hyreslagen 12 kap. jordabalken (1970:994).

Jobb- och utvecklingsgarantin Det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin som regleras i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Jobbgarantin för ungdomar Det arbetsmarknadspolitiska programmet jobbgaranti för ungdomar som regleras i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Kommunersättningsförordningen Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Kompletteringsförordningen Förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Kvotflykting En person som har flytt från sitt land och som har blivit utvald av FN:s flyktingorgan UNHCR för att få flytta till ett annat land. En kvotflykting som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska enligt 5 kap. 2 § UtlL beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

LMA Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Massflyktsdirektivet Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

OSL Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Person med tillfälligt skydd En utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. En sådan utlänning kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. UtlL.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Samverkansdelegationen Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans, länsstyrelsernas, Migrationsverkets och SKR:s gemensamma forum för att underlätta samverkan kring asylsökandes och nyanländas mottagande och etablering i arbets- och samhällslivet.

SCB Statistiska centralbyrån.

Sfi Svenska för invandrare.

SKR Sveriges Kommuner och Regioner.

Skyddsgrundsförordnigen Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

SoL Socialtjänstlagen (2001:453).

UtlL Utlänningslagen (2005:716).

Vidarebosättning Uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande som befinner sig i tredje land till Sverige. Vidarebosättningsprocessen börjar när ett ärende presenteras för Migrationsverket av UNHCR, en svensk utlandsmyndighet eller en internationell tribunal eller domstol. Processen avslutas när individen anländer till Sverige och tas emot av en kommun vid flygplatsen.

Sammanfattning

Utredningen har fått i uppdrag av regeringen att föreslå ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. Syftet är att öka kommunernas inflytande över mottagandet av nyanlända och skapa goda förutsättningar för ett likvärdigt, enhetligt och flexibelt mottagande i kommunerna. På så sätt menar regeringen att integrationen av nyanlända kan fungera bättre.

I detta betänkande redovisar utredningen sina förslag.

Ny lag och förordning om etableringsboende för vissa nyanlända

Den nuvarande bosättningslagen med tillhörande förordningar ska upphöra att gälla och ersättas av lagen och förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända (etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen). Ett flertal bestämmelser överförs från de nuvarande författningarna till de nya.

Etableringsboendelagen får samma tillämpningsområde som den nuvarande bosättningslagen. En komplettering görs dock i syfte att säkerställa att nyanlända med tidsbegränsade uppehållstillstånd i vissa fall ska fortsätta att omfattas av den nya lagen trots att giltighetstiden för tillståndet löpt ut.

Till skillnad mot vad som gäller i dag innebär utredningens förslag att nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som anvisats till kommuner enligt LMA inte ska anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen. Om dessa nyanlända bor kvar i ett boende som kommunen ordnat efter anvisningen enligt LMA ska de i stället automatiskt få rätt till etableringsboende när de till följd av folkbokföring upphör att omfattas av LMA.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Bestämmelserna om anvisningsförfarandet och rätten till etableringsboende ska dock tillämpas först från och med den 1 januari 2027.

Hur ska antalet nyanlända fördelas mellan kommunerna?

Bostadssituationen och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska påverka fördelningen

Migrationsverket ska likt i dag ta fram en fördelningsmodell som fördelar nyanlända mellan kommunerna utifrån ett antal givna kriterier. Utredningen bedömer att nuvarande kriterier för fördelning är ändamålsenliga och föreslår därför att de ska behållas. De nuvarande kriterierna är kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, kommunens befolkningsstorlek, kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn, omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen samt omfattningen av utlänningar som sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som inte är folkbokförda som vistas i kommunen.

Därutöver föreslår utredning att det i fördelningen ska tas hänsyn till förutsättningarna för en nyanländ att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när perioden med rätt till etableringsboende löpt ut.

Utredningen föreslår också att det i fördelningen av nyanlända ska tas hänsyn till förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.

De nya kriterierna bör bidra till att nyanlända anvisas till kommuner med relativt goda förutsättningar för integration. En risk är dock att beaktandet av bostadssituationen gör att arbetsmarknadsperspektivet får mindre genomslag i fördelningen av nyanlända, vilket kan få negativa konsekvenser för integrationen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Kommunerna ges möjlighet att önska hur många nyanlända de ska ta emot

Kommunerna ges möjlighet att påverka hur många nyanlända de ska ta emot genom att ange ett önskat kommuntal. I det fall det finns kommuner som önskar ta emot fler nyanlända samtidigt som det finns kommuner som önskar ta emot färre ska en omfördelning ske. På så sätt får kommunerna ett ökat inflytande över fördelningen.

En begränsning föreslås dock när det gäller hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen kommunen maximalt får tilldelas. Begränsningen sker genom att Migrationsverket med beaktande av givna kriterier årligen beräknar ett kommuntak för varje kommun.

Någon motsvarande begränsning när det gäller hur många färre nyanlända en kommun får tilldelas i förhållande till utfallet från fördelningsmodellen föreslås inte.

Migrationsverket beslutar om kommuntal

Den nuvarande ordningen, där regeringen fastställer länstal, frångås och fördelningen ska enbart utgå från kommunnivå. På så sätt ökar flexibiliteten i systemet och ett ökat kommunalt inflytande möjliggörs. Som en konsekvens av detta överförs ansvaret för att besluta om kommuntal från länsstyrelserna till Migrationsverket. Länsstyrelserna har dock fortsatt en viktig roll i det nya bosättningssystemet, bland annat eftersom de ska sammanställa kommunernas önskemål och föra dialog med kommunerna om mottagandet av nyanlända.

Hur ska anvisning av enskilda nyanlända till kommunerna gå till?

Nuvarande anvisningsförfarande är i stora delar ändamålsenligt

Migrationsverket ska även fortsättningsvis ansvara för att anvisa kommuner att ta emot enskilda nyanlända och kommunerna ska vara skyldiga att ta emot en nyanländ som omfattas av en anvisning.

Utredningen föreslår också att de nuvarande tidsfristerna mellan anvisningsbeslut och mottagande i kommunen ska behållas.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Ett stärkt barnperspektiv

Barn som genomgått en asylprocess eller vistats i ett flyktingläger är på många sätt särskilt utsatta, och det är därför viktigt att tiden mellan uppehållstillstånd och mottagandet i en kommun inte blir onödigt lång. Utredningen föreslår därför att ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar.

I syfte att säkerställa att barn kan förenas med sina anhöriga ska också kommuntalen få överskridas om det är nödvändigt för att kunna beakta barnets bästa.

Arbetsförmedlingen ska kartlägga kvotflyktingar innan anvisning och i vissa fall föreslå lämpliga anvisningskommuner

Arbetsförmedlingen ska kartlägga vissa kvotflyktingar innan anvisning. I de fall Arbetsförmedlingen bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning ska en rekommendation om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning lämnas till Migrationsverket. Vid bedömningen ska efterfrågan på specifik kompetens i kommunerna beaktas. Vid bedömningen ska även tillgången på insatser som matchar mot den nyanländes specifika kompetenser eller behov beaktas.

Förslaget förväntas bidra till att kvotflyktingars kompetens bättre tas tillvara och till att förbättra kvotflyktingars förutsättningar att etableras på arbetsmarknaden.

Hur ska en nationell modell med etableringsboende utformas?

Kommunerna ansvarar för att ordna ett etableringsboende

En ny modell med etableringsboende för vissa nyanlända införs. Förslaget innebär att kommunerna ansvarar för att ordna ett etableringsboende för nyanlända som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen och för vissa nyanlända som omfattats av en anvisning enligt LMA. Det uppställs inga krav på vilken typ av boendelösning en kommun ska ordna. Det är därmed upp till kommunen att avgöra hur ansvaret ska fullgöras i ett enskilt fall. Det

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ska dock inte vara möjligt för en kommun att fullgöra sin skyldighet genom att ordna ett etableringsboende i en annan kommun.

Nyanlända har rätt till etableringsboende i 36 månader

Nyanlända som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen och vissa nyanlända som omfattats av en anvisning enligt LMA har i normalfallet rätt till etableringsboende i 36 månader.

Att en nyanländ har rätt till etableringsboende innebär inte att den nyanlände är tvungen att bo i det boende anvisningskommunen ordnar. En nyanländ som har rätt till etableringsboende har därmed möjlighet att ordna en egen bostad i anvisningskommunen eller var som helst i landet. En nyanländ som ordnar sin egen bostad behåller sin rätt till etableringsboende i anvisningskommunen.

I syfte att öka chansen för den nyanlände att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden efter att rätten till etableringsboende löpt ut, föreslår utredningen att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad.

Utredningens förslag innebär att kommunernas mottagande av nyanlända blir mer enhetligt och likvärdigt. Att nyanlända endast erbjuds ett boende under en begränsad period kan, på samma sätt som i dag, innebära sämre förutsättningar för integration, inte minst för kvinnor och barnfamiljer som har särskilt svårt att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden.

Rätten till etableringsboende är villkorad och kan upphöra i förtid

En nyanländ som inte aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet kan förlora sin rätt till etableringsboende.

Anvisningskommunen får i vissa fall besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid. Det gäller om en nyanländ som fyllt 20 år utan godtagbara skäl inte är anvisad till etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar, eller har fått sin anvisning till något av dessa program återkallad.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Anvisningskommunen får också besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände skiljts från den bostad kommunen ordnat på grund av att hyresrätten förverkats med stöd av bestämmelser i jordabalken.

Anvisningskommunen ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende och om de villkor som gäller.

Kommunens beslut om att en nyanländs rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ett villkorat etableringsboende innebär att kraven på de nyanlända skärps och att incitamenten för att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet ökar.

Summary

The Inquiry has been tasked by the Government to propose a new system for the settlement of certain newly arrived immigrants. The aim is to give the municipalities more influence over the reception of newly arrived immigrants and create good conditions for their equitable, uniform and flexible reception in the municipalities. The Government believes that this will streamline the integration of newly arrived immigrants. The Inquiry's proposals are presented in this report.

New Act and Ordnance on introduction housing for certain newly arrived immigrants

The current Settlement Act and associated ordnances should no longer apply, and instead be replaced by laws and regulations on introduction housing for certain newly arrived immigrants (the Introduction Housing Act and Introduction Housing Ordnance). Several provisions would be transferred from the current statutes to the new ones.

The Introduction Housing Act would have the same scope as the current Settlement Act. However, a supplement would be added to ensure that newly arrived immigrants with temporary residence permits will, in certain cases, continue to be covered by the new Act, despite the expiration of the permits' validity.

Contrary to what applies today, the Inquiry's proposal would mean that newly arrived immigrants with residence permits under Chapter 21 of the Aliens Act who have been allocated to municipalities under the Reception of Asylum Seekers and Others Act, will not be allocated a second time under the Introduction Housing Act. If these newly arrived immigrants continued to live in accom-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

modations arranged by the municipality after allocation under the Reception of Asylum Seekers and Others Act, they would automatically have the right to introduction housing when, due to population registration, they no longer fall under the Reception of Asylum Seekers and Others Act.

The new Introduction Housing Act and Introduction Housing Ordnance are proposed to enter into force on 1 July 2026. However, the provisions on the procedure of allocation and the right to introduction housing will only apply from 1 January 2027.

How should the number of newly arrived immigrants be distributed among municipalities?

The housing situation and the existence of areas with social exclusion should impact distribution

Like today, the Swedish Migration Agency will develop a model that distributes newly arrived immigrants among municipalities, according to a number of different criteria. The Inquiry considers the current distribution criteria to be appropriate and therefore proposes to maintain them. The current criteria are: the municipality's labour market conditions, the size of the municipality's population, the total number of newly arrived immigrants and unaccompanied minors received by the municipality, the scope of asylum seekers staying in the municipality, and the scope of aliens who have applied for, or been granted, residence permits with temporary protection who are not registered as resident but who are staying in the municipality.

In addition, the Inquiry proposes that the distribution should consider the conditions in which a newly arrived immigrant obtains accommodation in the regular housing market in the allocated municipality once their period of introduction housing has expired. The Inquiry also proposes that the distribution should take into consideration the existence of areas with social exclusion.

The new criteria should help in allocating newly arrived immigrants to municipalities with relatively good conditions for their integration. However, there is a risk that taking the housing situation into account reduces the impact of the labour market perspec-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

tive on the distribution of newly arrived immigrants, which may have negative consequences for their integration.

Municipalities should be given the possibility to influence how many newly arrived immigrants they receive

Municipalities should be given the opportunity to influence how many newly arrived immigrants they receive by specifying a desired number. If some municipalities wish to receive more newly arrived immigrants and others wish to receive fewer, a redistribution will take place. This way, the municipalities gain increased influence over the distribution.

However, a limitation is proposed regarding how many more newly arrived immigrants a municipality can be allocated than what is proposed by the distribution model. This limitation is based on an annual ceiling calculated by the Swedish Migration Agency for each municipality in consideration of certain criteria.

The Inquiry does not propose a corresponding limit on how few newly arrived immigrants a municipality can be allocated.

The Swedish Migration Agency should determine municipality numbers

The current system, in which the Government sets county numbers, should be abandoned, and distribution would be determined solely at municipality level. This increases the flexibility of the system and allows for greater municipality influence. As a consequence of this, the responsibility for deciding municipality numbers would transfer from the county administrative boards to the Swedish Migration Agency. The county administrative board would nevertheless play an important role in the new settlement system, in particular by compiling municipalities' requests and engaging in dialogue with the municipalities on their reception of newly arrived immigrants.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

How would the allocation of individual newly arrived immigrants to municipalities proceed?

The current allocation procedure is largely fit for purpose

The Swedish Migration Agency should continue to be responsible for allocating municipalities to receive newly arrived immigrants, and the municipalities will be obliged to receive the newly arrived immigrants they have been allocated. The Inquiry also proposes retaining the current time frames between the allocation decision and reception.

A stronger children's perspective

Children who have undergone an asylum process or stayed in a refugee camp are, in many ways, particularly vulnerable. Therefore, it is important that the time between the issuance of residence permits and reception in a municipality is not unnecessarily long. The Inquiry proposes therefore, that cases involving children should be prioritised during allocation to a municipality.

To ensure that children can be reunited with their relatives, it should be possible to exceed municipal numbers, if this is necessary to cater for the best interests of the child.

The Swedish Public Employment Service should collect data regarding quota refugees before allocation and, in some cases, propose appropriate municipalities for allocation

The Swedish Public Employment Service should identify certain quota refugees before allocation. In cases where the Swedish Public Employment Service considers that it could improve the employment prospects of a newly arrived immigrant, a recommendation on one or more suitable municipalities for allocation would be submitted to the Swedish Migration Agency. The level of demand for specific skills in the municipalities will be taken into account during the assessment. The assessment would also consider the availability of activities that match the specific skills or needs of the newly arrived immigrants.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

If adopted, the proposal could be expected to utilise the skills of quota refugees and improve conditions for their integration into the labour market.

How should a national model for introduction housing be formed?

Municipalities should be responsible for arranging introduction housing

A new model of introduction housing for certain newly arrived immigrants should be introduced. Under the proposal, the municipalities would be responsible for arranging introduction housing for newly arrived immigrants who have been allocated them under the Introduction Housing Act, and for certain newly arrived immigrants who have been allocated them in accordance with the Reception of Asylum Seekers and Others Act. There would be no requirement as to what type of housing solution a municipality provides. Therefore, it is up to the municipality to decide how to fulfil its responsibility in the individual case. However, it should not be possible for a municipality to fulfil its obligation to arrange introduction housing by providing accommodation in another municipality.

Newly arrived immigrants should have the right to introduction housing for 36 months

Newly arrived immigrants who have been allocated to a municipality under the Introduction Housing Act and certain newly arrived immigrants allocated to a municipality under the Reception of Asylum Seekers and Others Act should normally have a right to introduction housing for 36 months.

The fact that a newly arrived immigrant has the right to introduction housing would not mean that they are obliged to live in the accommodation arranged by the municipality. A newly arrived immigrant who has the right to introduction housing would therefore have the possibility to arrange their own accommodation in the allocated municipality or anywhere else in the country. A newly

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

arrived immigrant who arranges their own accommodation would retain the right to introduction housing in the allocated municipality.

To help increase the chances of the newly arrived immigrant obtaining accommodation in the regular housing market after their right to introduction housing has expired, the Inquiry suggests that the municipality responsible for arranging introduction housing offers them support in searching for accommodation.

The proposal would make the reception of newly arrived immigrants by municipalities more uniform and equal. The fact that newly arrived immigrants are only offered accommodation for a limited period of time may, just like today, result in fewer opportunities for their integration, not least for women and families with children, who find it particularly difficult to find accommodation in the regular housing market.

Introduction housing should be conditional and subject to premature termination

It should be possible for a newly arrived immigrant who does not actively contribute to their establishment in the labour market and in social life to lose their right to introduction housing.

Their allocated municipalities should, in certain cases, be able to prematurely terminate their right to introduction housing. This would apply if a newly arrived immigrant who has reached the age of 20, and who, without good reason, is not assigned to the introduction programme, the Job and Development Guarantee Programme or the Job Guarantee Programme for Young People, or who has had their assignment to any of these programmes revoked.

Their allocated municipalities may also decide to terminate the right to introduction housing prematurely if the newly arrived immigrant has been removed from accommodation arranged by the municipality because their tenancy has been forfeited on the basis of provisions in the Land Code.

The allocated municipality must inform the newly arrived immigrant of their right to introduction housing and the conditions that apply.

A municipality's decision on whether a newly arrived immigrant's right to introduction housing should be terminated prematurely should be appealable to a general administrative court.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Having conditional introduction housing means that requirements for newly arrived immigrants would be tightened, which would increase the incentive for them to actively contribute to their establishment in the labour market and in social life.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om etableringsboende för vissa nyanlända

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om

– fördelning av vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

– anvisningsförfarande, och

– vissa nyanländas rätt till etableringsboende.

2 § Lagen gäller en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt

1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

3 § Lagen gäller även en nyanländ som har

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 2 §, och
2. ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Första stycket gäller inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

4 § Lagen gäller dock inte barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

5 § En nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska fortsätta att omfattas av lagen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut.

Första stycket gäller dock endast om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av 2 eller 3 §.

Om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd gäller första stycket till dess att beslutet har fått laga kraft.

Fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner

6 § Vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska hänsyn tas till

1. kommunens önskemål,
2. kommunens arbetsmarknadsförutsättningar,
3. kommunens befolkningsstorlek,
4. kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn,
5. omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen,
6. omfattningen av utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som vistas i kommunen,
7. förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av 12 § löpt ut, och
8. förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Anvisning till kommuner

7 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ.

8 § Migrationsverket får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 7 §.

9 § Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Etableringsboende

10 § En kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om

1. kommunen enligt 7 § är skyldig att efter anvisning ta emot den nyanlände, eller
2. den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.

Ett boende som ordnas enligt första stycket ska benämnas etableringsboende.

11 § Om det följer av en annan författning att en kommun ansvarar för att ordna boende för en nyanländ som omfattas av 10 § första stycket ska den författningen tillämpas i stället för 10 §.

12 § En nyanländ som omfattas av en anvisning enligt 7 § har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun.

En nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket i den lagen har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen.

För en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska den period med rätt till etableringsboende som

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

följer av första eller andra stycket dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende.

13 § Om en nyanländ som ordnat sitt eget boende därefter önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende.

14 § Den kommun som ansvarar för att ordna boende enligt 10 § får i enskilda fall besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om

1. den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken,
2. den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program, eller
3. den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

15 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av 14 § första stycket 2 och 3.

16 § En nyanländ har inte rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning.

17 § För hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat enligt 10 § gäller inte bestämmelserna i 12 kap. 46–52 §§ jordabalken.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Överklagande

18 § Beslut enligt 14 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bemyndigande

19 § Regeringen får meddela föreskrifter om

– vilka kriterier, utöver de som anges i 6 §, som får beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

– fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst år,

– förfarandet för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

– den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar,

– förfarandet för anvisningar till kommuner,

– att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad, och

– att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Bestämmelserna i 7–18 §§ tillämpas från och med den 1 januari 2027.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

1.2 Förslag till lag om ändring av lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 5 och 12 §§ lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[1]	
Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom	
1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,	
2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,	
3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av sådana intyg som visar rätten att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat land,	
4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,	
5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),	
6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,	
7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen, *och*	7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen,
8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet.	8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet,
	9. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om an-

[1] Senaste lydelse 2024:515.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

	visning enligt lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända, och
	10. kommunala nämnders verksamhet som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § första stycket 2 och 3 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

12 §[2]

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten, en socialnämnd och Migrationsverket får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos *social*nämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.	Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten, en socialnämnd, *en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid* och Migrationsverket får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. En socialnämnd *och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid* får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter om

[2] Senaste lydelse 2022:1240.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

En enskild får i en arbetsmarknadspolitisk databas ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv samt till sådana uppgifter som får behandlas enligt 4 § 2 och som avser arbetsgivare och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

En arbetsgivare får i en arbetsmarknadspolitisk databas ha direktåtkomst till sådana uppgifter om en arbetssökande som får behandlas enligt 4 § 2.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första–tredje styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

1.3 Förslag till lag om upphävande av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs att lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska upphöra att gälla.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för anvisningar som beslutats före utgången av 2026.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

1.4 Förslag till förordning om etableringsboende för vissa nyanlända

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om

– fördelning av nyanlända som omfattas av lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

– anvisningsförfarande, och

– rätt till etableringsboende för nyanlända som omfattas av lagen om etableringsboende för vissa nyanlända.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av

– 19 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända i fråga om 2 kap. 2 §, 4 § andra och tredje styckena, 5 §, 6 § första stycket, 13 § andra och tredje styckena, 14 § andra och tredje styckena, 16 § andra och tredje styckena och 17 § första stycket, 3 kap. 1, 5–8, 10 och 11 §§ och 4 kap. 1 §, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

3 § Bestämmelser om betydelsen av följande begrepp finns i nedan angivna paragrafer:

– mottagandebehov 2 kap. 1 §,
– anvisningstal 2 kap. 2 §,
– fördelningsmodell 2 kap. 4 §,
– takmodell 2 kap. 6 §,
– kommuntak 2 kap. 6 §, och
– kommuntal 2 kap. 15 §.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

2 kap. Fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner

Mottagandebehov

1 § Migrationsverket ska årligen senast den 10 augusti inkomma till regeringen med en beräkning över hur många nyanlända som enligt 3 kap. 1 och 5 §§ kommer att ha behov av anvisning till en kommun under nästkommande år (mottagningsbehov).

Om det till följd av ett förändrat mottagningsbehov kan finnas skäl att anpassa anvisningstalet enligt 2 §, ska Migrationsverket inkomma till regeringen med en ny beräkning så snart som möjligt.

Anvisningstal

2 § Det sammanlagda antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under xxxx får inte överstiga xxxx (anvisningstal).

Fördelningsmodell och takmodell

3 § Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar.

Boverket ska tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap och kriteriet om förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av 12 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända löpt ut.

4 § Migrationsverket ska ta fram en modell (fördelningsmodell) för att beräkna fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

I fördelningsmodellen ska kriterierna som anges i 6 § 2–8 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända viktas så att de relativa förutsättningarna för integration avgör hur de nyanlända fördelas mellan kommuner.

Migrationsverket ska redogöra för hur kriterierna viktas, vilken statistik som används vid beräkningen samt vilka överväganden och

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

antaganden som gjorts. Redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats.

5 § Om kommuntal överskridits med stöd av 3 kap. 7 § ska antalet nyanlända som fördelas till berörda kommuner med hjälp av fördelningsmodellen så snart som möjligt minskas med det antal som motsvarar överskridandet.

6 § Migrationsverket ska ta fram en modell (takmodell) som med beaktande av mottagningsbehovet respektive anvisningstalet, kommunens relativa förutsättningar för integration och kommunens möjlighet att få en viss lägsta tilldelning beräknar ett tak (kommuntak) för hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen kommunen maximalt får tilldelas.

Migrationsverket ska redogöra för vilka överväganden och antaganden som gjorts. Redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats.

7 § Fördelningsmodellen och takmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov.

8 § Vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen och takmodellen enligt 4, 6 eller 7 § ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket. Migrationsverket ska även inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner.

Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen och takmodellen.

Fördelningsförfarande

9 § I avvaktan på att anvisningstalet för nästkommande år fastställs ska Migrationsverket fördela mottagningsbehovet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det preliminära utfallet från fördelningsmodellen och det preliminära utfallet från takmodellen.

10 § När anvisningstalet för nästkommande år fastställts ska Migrationsverket fördela anvisningstalet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen.

Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det slutliga utfallet från fördelningsmodellen och det slutliga utfallet från takmodellen.

11 § När anvisningstalet fördelats och kommuntaken beräknats ska Länsstyrelsen ge kommuner inom länet möjlighet att ange hur många nyanlända de önskar få anvisade.

En kommun som angett att den önskar få fler nyanlända anvisade än vad som ryms inom kommuntaket ska anses önska en tilldelning i nivå med kommunens kommuntak.

Kommuner som inte lämnat ett önskemål ska anses vara nöjda med tilldelningen som följer av fördelningsmodellen.

12 § Länsstyrelsen ska, med beaktande av 11 § andra och tredje styckena, sammanställa kommunernas önskemål och informera Migrationsverket.

13 § Om anvisningstalet är större än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i enlighet med andra och tredje styckena.

För de kommuner som önskat fler nyanlända höjs tilldelningen av nyanlända i enlighet med önskemålen och för de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.

Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt andra stycket ska fördelas till de kommuner som önskat färre nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas färre nyanlända än vad de önskat.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

14 § Om anvisningstalet är lika med eller mindre än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i enlighet med andra och tredje styckena.

För de kommuner som önskat färre nyanlända sänks tilldelningen av nyanlända i enlighet med önskemålen och för de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.

Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt andra stycket ska fördelas till de kommuner som önskat fler nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas fler nyanlända än vad de önskat.

Kommuntal

15 § När utfallet från fördelningsmodellen justerats i enlighet med 13 eller 14 § ska Migrationsverket besluta om fördelningen av anvisningstalet mellan kommunerna (kommuntal).

Kommuntalen ska beslutas i förväg för ett kalenderår i taget.

Migrationsverket ska för varje år ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året.

16 § Om anvisningstalet revideras under innevarande kalenderår ska Migrationsverket besluta om reviderade kommuntal och ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under resten av året.

Om anvisningstalet höjts ska bestämmelserna i 10–14 §§ tillämpas för att fördela höjningen.

Om anvisningstalet sänkts ska Migrationsverket besluta om en proportionerlig sänkning av gällande kommuntal när så är möjligt.

17 § Kommuner får sinsemellan ingå överenskommelser om att revidera sina kommuntal under innevarande år. Reviderade kommuntal får inte överskrida respektive kommuns kommuntak och ska sammanlagt motsvara de beslutade kommuntalen.

Länsstyrelsen ska informera Migrationsverket om överenskommelser som sluts mellan kommuner inom länet. Om överenskom-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

melser slutits mellan kommuner i olika län ska respektive länsstyrelse informera Migrationsverket.

Migrationsverket ska besluta om de reviderade kommuntalen och ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som de berörda kommunerna kommer att få anvisade per månad under året.

Planering för mottagande

18 § Länsstyrelsen ska föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för att ta emot och ordna en bostad för de nyanlända som får omfattas av anvisning.

3 kap. Anvisningsförfarande

Prioritering vid anvisningar

1 § Anvisningar ska endast omfatta

– nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden,

– nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som var registrerade och bodde på ett av Migrationsverkets asylboenden vid den tidpunkt då de till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., och

– nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Rekommendation om anvisningskommun

2 § Migrationsverket ska så snart som möjligt underrätta Arbetsförmedlingen om en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

3 § Efter en underrättelse enligt 2 § ska Arbetsförmedlingen, när så är möjligt innan beslut enligt 8 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända, genomföra en kartläggning. Kartläggningen ska avse den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbets-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

livserfarenhet samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet.

Om Arbetsförmedlingen, mot bakgrund av vad som framkommit vid kartläggningen, bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning, ska en rekommendation om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning lämnas till Migrationsverket.

Vid bedömningen ska efterfrågan på specifik kompetens i kommunerna och tillgången på insatser som matchar mot den nyanländes specifika kompetenser eller behov beaktas.

4 § Vid genomförandet av en kartläggning enligt 3 § första stycket ska

– Arbetsförmedlingen samordna sina insatser med insatser som genomförs av Migrationsverket, och

– Migrationsverket bistå Arbetsförmedlingen med logistik.

Beslut om anvisning

5 § Ett beslut om anvisning till en kommun ska omfatta en nyanländ och, i förekommande fall, andra nyanlända som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av 1 § eller inte.

6 § Vid beslut om anvisning i enskilda fall enligt 8 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända ska Migrationsverket beakta rekommendationer som Arbetsförmedlingen lämnat enligt 3 § andra stycket i denna förordning.

7 § Vid beslut om anvisning i enskilda fall enligt 8 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända får kommuntalen överskridas endast om det är nödvändigt för att kunna beakta barnets bästa.

8 § Om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som kan ligga till grund för folkbokföring ska beslutet om anvisning fattas så snart som möjligt.

9 § Ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

10 § I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ. Den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning får inte sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet.

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist.

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen, ska den nyanlände i stället tas emot omgående efter den tidpunkt då den nyanlände upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

11 § Om en anvisning avbryts efter att den nyanlände angett att den inte önskar omfattas av en beslutad anvisning får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ.

Uppgiftsskyldighet

12 § Migrationsverket ska till den ansvariga nämnden i den kommun som anvisats att ta emot en nyanländ enligt 8 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände.

13 § Migrationsverket ska till den ansvariga nämnden i den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende i förekommande fall lämna uppgift om

– när en nyanländ upphörde att vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende, och

– att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

4 kap. Etableringsboende

Stöd och information

1 § Den kommun som enligt 10 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska

– informera den nyanlände om rätten till etableringsboende, och

– erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad.

Arbetsmarknadspolitiska program

2 § De arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av 14 § första stycket 2 och 3 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända är de program som regleras genom

– förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin,

– förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, och

– förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Uppgiftsskyldighet

3 § Arbetsförmedlingen ska på begäran av en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid i förekommande fall lämna följande uppgifter om den nyanlände:

1. namn och person- eller samordningsnummer,

2. från och med vilken dag den nyanlände är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,

3. skälen till att den nyanlände inte anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program trots att den nyanlände är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,

4. vilket arbetsmarknadspolitiskt program den nyanlände anvisats till, omfattningen av anvisningen och under vilken tidsperiod den gäller,

5. om den nyanlände skrivits ut från ett arbetsmarknadspolitiskt program och orsaken till utskrivningen, och

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

6. om anvisningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallats genom ett beslut som fått laga kraft och orsaken till återkallelsen.

5 kap Överklagande

1 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas från och med den 1 januari 2027.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

1.5 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

dels att nuvarande 13 e § ska betecknas 13 g §,

dels att 7 e och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 7 h, 7 i, 13 e och 13 f §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 e §[1]
För tillhandahållande av information till Migrationsverket enligt 5 § 6 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas:	
1. namn och person- eller samordningsnummer,	
2. att en ansökan om ersättning har lämnats in,	
3. vilken ersättning som har beviljats,	
4. under vilken tidsperiod och i vilken omfattning ersättning lämnas eller har lämnats,	
5. att en nyanländ som omfattas av lagen *(2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* omfattas av ett beslut om anvisning enligt lagen, anvisad kommun, datum för beslutet och datum för när kommunen senast ska ta emot den nyanlände för bosättning, och	5. att en nyanländ som omfattas av lagen *(xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända* omfattas av ett beslut om anvisning enligt lagen, anvisad kommun, datum för beslutet och datum för när kommunen senast ska ta emot den nyanlände för bosättning, och
6. att en nyanländ som omfattas av ett beslut om anvisning har avböjt eller inte har kunnat utnyttja en anvisning.	

[1] Senaste lydelse 2016:41.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

7 h §

För tillhandahållande av information till Migrationsverket enligt 5 § 9 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas:

1. namn, dossiernummer, individnummer och person- eller samordningsnummer,

2. uppgifter om den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, andra kompetenser samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet, och

3. uppgifter om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning.

7 i §

För tillhandahållande av information till kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 5 § 10 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får sådana personuppgifter behandlas som omfattas av Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet enligt 4 kap. 3 § förordningen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

13 e §

Personuppgifter som får behandlas enligt 7 h § får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till Migrationsverket.

13 f §

Personuppgifter som får behandlas enligt 7 i § får lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling till kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid.

16 §[2]

En arbetsgivare får ha direktåtkomst till personuppgifter som får behandlas enligt 3 a §, under förutsättning att arbetsgivaren av Arbetsförmedlingen beviljats särskilda inloggningsuppgifter för att få tillgång till uppgifterna.

Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och arbetslöshetskassorna får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 6, 6 a, 7 a och 7 b §§, med undantag för uppgifter om adress och telefonnummer. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen får dock ha direktåtkomst till uppgift om postnummer.

Kronofogdemyndigheten får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 7 c §.

En socialnämnd får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 7 d §, under förutsättning att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos *social*nämnden bara kan ta del av uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

En socialnämnd *och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid* får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 7 d § *respektive 7 i §*, under förutsättning att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden

[2] Senaste lydelse 2014:1443.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

	bara kan ta del av uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.
Migrationsverket får ha direktåtkomst till de personuppgifter som får behandlas enligt 7 e §.	Migrationsverket får ha direktåtkomst till de person-uppgifter som får behandlas enligt 7 e *och 7 h §§*.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. För anvisningar som beslutats före utgången av 2026 gäller 7 e § i den äldre lydelsen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

dels att 3 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 17 a §, och närmast före 17 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
En kommun som har tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning har rätt till	
– schablonersättning enligt 10–14 §§,	
– schablonersättning för vissa initiala kostnader för mottagandet enligt 15–17 §§,	
	– schablonersättning för kostnader för utlänningar med rätt till etableringsboende enligt 17 a §,
– ersättning för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård enligt 18–27 §§, och	
– ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga enligt 28–31 a §§.	
16 §[2]	
Schablonersättning lämnas för följande kostnader för en utlänning som kommunen tar emot efter anvisning och som omfattas av *11 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*:	Schablonersättning lämnas för följande kostnader för en utlänning som kommunen *är skyldig att ordna etableringsboende för enligt 10 § första stycket 2 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända eller* tar emot efter anvisning och som omfattas av *3 kap. 1 § förordningen*

[1] Senaste lydelse 2024:187.
[2] Senaste lydelse 2024:398.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

(xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända:

– initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till personer som inte har uppnått riktåldern för pension,

– hyreskostnader för bostäder som kommunen håller tillgängliga för bosättning, och

– särskilda kostnader för mottagandet av utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Ersättningen ska vara

– 17,45 procent av prisbasbeloppet för en person under 20 år,

– 34,90 procent av prisbasbeloppet för en person som har fyllt 20 år men inte har uppnått riktåldern för pension, och

– 21,82 procent av prisbasbeloppet för en person som har uppnått riktåldern för pension.

Schablonersättning för kostnader för utlänningar med rätt till etableringsboende

17 a §

Schablonersättning lämnas för följande kostnader för en utlänning som kommunen är skyldig att ordna etableringsboende för enligt 10 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända:

– kostnader för stöd i att söka bostad, och

– vissa kostnader kopplade till rätten till etableringsboende.

Ersättningen ska vara

– 7,65 procent av prisbasbeloppet för en person under 20 år,

– 15,30 procent av prisbasbeloppet för en person som har fyllt 20 år men inte har uppnått riktåldern för pension, och

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

– 7,65 procent av prisbasbeloppet för en person som har uppnått riktåldern för pension.

Ersättningen ska betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utlänningen togs emot i kommunen. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån utlänningens ålder när denne erhöll rätt till etableringsboende enligt 12 § lagen om etableringsboende för vissa nyanlända. Beloppet ska avrundas till hela krontal.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2. För anvisningar som beslutats före utgången av 2026 gäller 16 § i den äldre lydelsen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

1.7 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs att förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska upphöra att gälla.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för anvisningar som beslutats före utgången av 2026.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

1.8 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner

Härigenom föreskrivs att förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner ska upphöra att gälla.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för anvisningar som beslutats före utgången av 2026.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 9 och 10 §§ förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §	
Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av lagen *(2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. Myndigheten ska i det sammanhanget verka för regional samverkan.	Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av lagen *(xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända*. Myndigheten ska i det sammanhanget verka för regional samverkan.
Länsstyrelsen ska även verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i planering, organisering och genomförande av insatser för personer som avses i första stycket.	
10 §	
Länsstyrelsen ska på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av personer som omfattas av lagen *(2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. Länsstyrelsen *ska* även följa upp organisering och genomförande av insatser *för dessa personer*.	Länsstyrelsen ska på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av personer som omfattas av lagen *(xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända*. *För dessa personer ska* Länsstyrelsen även följa upp organisering och genomförande av *kommunernas* – insatser,

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

– ansvar för att ordna etableringsboende,

– ansvar för att erbjuda stöd i att söka bostad, och

– ansvar för att informera om rätten till etableringsboende.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens direktiv

Utredningen har i uppdrag att föreslå ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända som ersätter det nuvarande systemet. Utredningens direktiv beslutades den 15 februari 2024 och finns bifogade i bilaga 1.

Behovet av ett nytt system för bosättning motiveras av att förutsättningarna för mottagandet har förändrats sedan bosättningslagen infördes. Detta genom att det har skett en kraftig minskning av antalet nyanlända samtidigt som många kommuner har stora utmaningar med utanförskap efter ett tidigare högt mottagande. Ytterligare ett motiv är att kommunerna gör olika tolkningar av sin skyldighet att ta emot nyanlända, vilket bidrar till att mottagandet inte är likvärdigt i hela landet.

Syftet med ett nytt system för bosättning är att öka kommunernas inflytande över mottagandet och skapa goda förutsättningar för ett likvärdigt, enhetligt och flexibelt mottagande. Systemet ska också vara långsiktigt hållbart och säkerställa goda förutsättningar för mottagande i kommunerna samt ställa tydliga krav på nyanlända. På så sätt menar regeringen att integrationen ska fungera bättre.

2.1.1 Större kommunalt inflytande och goda planeringsförutsättningar

Ett ökat kommunalt inflytande tar främst sikte på kommunernas möjlighet att påverka fördelningen av mottagandet. Enligt regeringen ger inte bosättningslagen kommunerna tillräckligt inflytande i denna fråga, trots att den till stor del påverkas av lokala förutsättningar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Regeringen betonar att en inskränkning i det kommunala självstyret inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Den inskränkning i det kommunala självstyret som bosättningslagen innebär motiverades av att behovet av bosättning snabbt ökade. I dag är mottagandet på en betydligt lägre nivå.

Ett nytt system för bosättning ska också ge kommunerna goda möjligheter att planera mottagandet och regeringen vill att det ska bli lättare att anpassa mottagandet efter lokala förutsättningar.

Mot bakgrund av syftet att öka det kommunala inflytandet har utredningen i uppdrag att analysera om det är ändamålsenligt med ett delvis annat förfarande för fördelning av kvotflyktingar.

2.1.2 Ett flexibelt och långsiktigt hållbart system

Regeringen menar att bristen på flexibilitet i förhållande till kommunernas önskemål är särskilt tydligt när mottagandet är lågt. I dag finns det såväl kommuner som vill ta emot fler nyanlända som de som vill ta emot färre. Samtidigt behöver ett nytt system för bosättning vara flexibelt i förhållande till förändringar i mottagandet för att det ska vara långsiktigt hållbart. Systemet ska säkerställa att kommunernas mottagande av nyanlända motsvarar behovet av bosättning och behöver kunna hantera stora och snabba förändringar i antal nyanlända som har behov av bosättning i en kommun.

2.1.3 Enhetligt och likvärdigt mottagande

Ambitionen om ökad enhetlighet och likvärdighet i mottagandet tar sikte på hur länge en kommun ska vara skyldig att erbjuda boende till en nyanländ som tagits emot för bosättning. I dag är detta inte reglerat och kommunerna gör olika tolkningar. En del kommuner erbjuder förstahandskontrakt och andra tidsbegränsade kontrakt med varierande längd. Ett nytt system för bosättning ska därför innehålla en nationell modell med etableringsboende som innebär att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda ett tidsbegränsat boende i max tre år. Ökad enhetlighet och likvärdighet tar dock inte sikte på att reglera boendeformen eller boendets utformning.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Av direktiven framgår i stället att det även fortsättningsvis ska vara upp till den enskilda kommunen att hitta lämpliga lokala lösningar.

2.1.4 Tydligare krav på nyanlända

Integrationspolitiken ska bli mer kravbaserad och regeringen vill att de nyanländas ansvar för att komma i egen försörjning och hitta en långsiktig boendelösning ska förtydligas. Kommunerna ska därför villkora etableringsboendet med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet. Utredningen ska också se över kommunernas roll i att tydliggöra för den nyanlände att etableringsboendet är tidsbegränsat, vilka villkor som gäller för boendet och att den enskilde måste söka efter en egen bostad.

2.1.5 Målgrupp för ett nytt system för bosättning

Personkretsen för ett nytt system för bosättning ska även fortsättningsvis huvudsakligen vara skyddsbehövande. Nyanlända som vistas i Migrationsverkets anläggningsboende och kvotflyktingar ska omfattas av anvisningar och etableringsboende.

Mot bakgrund av regeringens ambition att alla asylsökande ska bo i anläggningsboende under asyltiden (dir. 2021:71) och de skärpta villkoren för anhöriginvandring ska utredningen analysera i vilken utsträckning avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga. Utredningen ska även beakta hur personer som folkbokförts i Sverige efter att ha beviljats tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet ska hanteras avseende anvisning och etableringsboende i det nya systemet för bosättning.

2.1.6 Fördelning av antalet nyanlända mellan kommuner

Det nya regelverket för bosättning ska säkerställa att kommunernas mottagande motsvarar behovet av bosättning och det behöver även fortsättningsvis ske en fördelning av det totala antalet nyanlända mellan kommuner. Kommunerna ska dock ges ett större inflytande över fördelningen än i dag. Regeringen anser inte att den statistiska modell som ligger till grund för fördelningen av anvisningar i det

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

nuvarande bosättningssystemet fångar alla aspekter som påverkar kommunernas förutsättningar för mottagande av nyanlända. Det finns inte heller möjlighet att beakta eventuella önskemål från kommunerna. Regeringen menar också att nuvarande ordning, i vilken det inte är möjligt att omfördela anvisningar mellan kommuner i olika län, begränsar möjligheten till regionalt samarbete eller samarbete mellan enskilda kommuner.

Utredningen har i uppdrag att analysera om det är ändamålsenligt med ett delvis annat förfarande för fördelningen av kvotflyktingar samt om det finns behov av samordning mellan anvisningssystemen för bosättning, ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.

Regeringen anser att arbetsmarknadsetablering även fortsättningsvis bör vara en faktor som ska beaktas vid fördelningen av anvisningar. Vidare menar regeringen att det finns behov av att se över hur kommunernas bostadssituation kan beaktas i högre utsträckning än i dag. Utredningen har också i uppdrag att föreslå vilka andra faktorer som ska beaktas för att fördelningen ska främja integration.

2.1.7 Anvisningsförfarandet

Utredningen har i uppdrag att analysera anvisningsförfarandet, det vill säga förfarandet i vilket en kommun anvisas att ta emot en enskild nyanländ och processen fram till att den nyanlände tas emot i kommunen. Anvisningsförfarandet ska vara effektivt, ändamålsenligt och bidra till goda planeringsförutsättningar. Kommunerna ska även fortsättningsvis vara skyldiga att ta emot de nyanlända som omfattas av en anvisning och ska därmed inte kunna tacka nej till enskilda nyanlända. Regeringen vill också att Migrationsverket även framgent ska vara anvisande myndighet.

Utöver en generell översyn i syfte att regelverket ska vara ändamålsenligt och heltäckande pekar direktiven ut två specifika områden för analys. Det första är huruvida det vid anvisning av kvotflyktingar ska tas hänsyn till var den enskilde kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning. Detta med anledning av att Migrationsverket vid vidarebosättning har i uppdrag att beakta möjligheterna för kommuner att ordna ett bra mottagande och skapa förutsättningar som ger en välgrundad prognos för god integration

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

i det svenska samhället och i förhållande till svenska värderingar (Ju2023/02838). Det andra är huruvida det ska finnas möjlighet att i särskilda fall frångå den fastställda fördelningen av nyanlända mellan kommuner. Detta mot bakgrund av svårigheten att i vissa fall återförena barnfamiljer eftersom Migrationsverket i dag endast får anvisa personer till kommuner som har utrymme inom kommuntalet.

2.1.8 En nationell modell med etableringsboende

Bosättningslagen reglerar inte hur länge kommunerna är skyldiga att erbjuda boende till nyanlända som omfattats av en anvisning. Enligt regeringen tolkar kommunerna sitt ansvar olika, vilket gör att mottagandet varierar stort mellan olika kommuner. För att mottagandet ska bli enhetligt och likvärdigt ser regeringen därför ett behov av att kommunernas ansvar förtydligas. Kommunerna ska i ett nytt system för bosättning vara skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning i max tre år för nyanlända som omfattats av en anvisning. För tiden efter etableringsboende ska nyanlända därmed behöva söka efter en bostad på samma villkor som övriga kommuninvånare. Regeringen menar också att nyanlända behöver få stöd i hur man söker bostad.

För att systemet ska främja integration menar regeringen att det även finns behov av att förtydliga de nyanländas ansvar för att komma i egen försörjning och hitta en långsiktig boendelösning. Kommunerna ska därför villkora etableringsboendet med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet. Systemet ska bidra till att skapa incitament att komma i egen försörjning och etableringsboendet ska därför inte kunna sägas upp i förtid i det fall en nyanländ får arbete. Etableringsboendet ska inte heller sägas upp i förtid om det finns godtagbara skäl till att den nyanlände inte aktivt bidrar till sin etablering.

Systemet med etableringsboende ska vara flexibelt på så sätt att det ska vara upp till kommunerna att hitta lämpliga lokala lösningar för etableringsboende. Boendet ska precis som i dag kunna utgöras av egna lägenhetsboenden såväl som boendelösningar där olika hushåll delar gemensamma ytor. Avsikten är inte heller att införandet

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

av etableringsboende ska hindra kommunerna att arbeta med långsiktiga boendelösningar för sina kommuninvånare.

Systemet med etableringsboende ska utformas på ett sätt som säkerställer goda kontrollmöjligheter och minimerar risken för missbruk.

2.1.9 Statlig ersättning till kommuner

Staten har det ekonomiska ansvaret för flyktingmottagandet och ersätter kommuner och regioner för merkostnader som de har på grund av mottagandet av nyanlända samt för kostnader för att tillhandahålla riktade åtgärder till målgruppen. Kommunerna kan även söka statsbidrag för beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända.

Utredningen har i uppdrag att analysera om det, utifrån de förslag som lämnas om ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända, finns behov av att anpassa ersättningarna till kommunerna.

2.2 Uppdragets genomförande

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med stöd av en expertgrupp bestående av experter från berörda myndigheter och SKR samt experter och en sakkunnig från berörda departement inom Regeringskansliet. Expertgruppen har hållit sex sammanträden och däremellan har flera bilaterala möten och kontakter förekommit. Experterna har beretts tillfälle att löpande lämna såväl muntliga som skriftliga synpunkter på utredningens arbete.

Utredningen har haft flera möten med tjänstemän på Arbetsförmedlingen, Boverket och Migrationsverket samt fört dialog med flera länsstyrelser och nätverk av kommuner. Utredningen har också haft kontakt med andra relevanta utredningar, bland annat Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12) och Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (Ju 2022:5). Utredningen har inhämtat viktiga erfarenheter och tagit del av relevanta studier. Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har bistått utredningen med statistik.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

2.3 Betänkandets disposition

I kapitel 1 redovisas utredningens författningsförslag. I kapitel 2 beskrivs utredningens uppdrag och genomförande. Kapitel 3 innehåller en bakgrundsbeskrivning av Sveriges flyktingmottagandet. I kapitel 4 görs en genomgång av gällande rätt och tillämpning. I kapitel 5 beskriver utredningen erfarenheter av det nuvarande regelverket för bosättning och andra relevanta erfarenheter. I kapitel 6 redogör utredningen för de utgångspunkter som legat till grund för utredningens förslag. I kapitel 7–17 redogör utredningen för sina förslag. De förväntade konsekvenserna av förslagen beskrivs i kapitel 18. Kapitel 19 innehåller en författningskommentar. Bilaga 1 innehåller kommittédirektiven. I bilaga 2 beskrivs den nuvarande fördelningsmodellen. Av bilaga 3 framgår antalet nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023, fördelat på kommun. I bilaga 4 redogör utredningen för anpassningar som krävs vid ett genomförande av såväl de förslag som lämnas i denna utredning som de förslag som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.

3 Sveriges flyktingmottagande

Antalet personer som invandrat till Sverige av flykting- eller flyktingliknande skäl har varierat stort genom åren. Under 1990-talet ökade flyktinginvandringen kraftigt till följd av kriget på Balkan och under mitten av 2010-talet var den rekordstor, inte minst till följd av kriget i Syrien. 2022 var ytterligare ett år med hög invandring till följd av kriget i Ukraina.

Förutsättningarna för de som beviljas uppehållstillstånd att integreras i det svenska samhället varierar. Inte minst beroende på individens bakgrund, till exempel avseende utbildning och arbetslivserfarenhet. Men även beroende på strukturella förutsättningar, såsom tillgången på bostäder och förutsättningarna på arbetsmarknaden. Exempelvis hade många kommuner ett överskott på bostäder under 1990-talet medan det under 2010-talet rådde bostadsbrist i många kommuner.

Med förändrade förutsättningar har också regelverken för flyktingmottagning förändrats genom åren. Rekordåren under mitten av 2010-talet satte det svenska mottagningssystemet under stor press och ledde fram till en mer restriktiv migrationspolitik samt en reformering av regelverket för bosättning av nyanlända. 2016 trädde den nu gällande bosättningslagen i kraft, vilken medförde en skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända för bosättning. Tidigare hade mottagandet organiserats genom frivilliga överenskommelser mellan staten och landets kommuner.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

3.1 Regelverket för mottagande och bosättning har reformerats genom åren

3.1.1 1985: Lokalt mottagande och jämnare fördelning

1985 reformerades den svenska flyktingmottagningen. Utgångspunkten var ett lokalt omhändertagande och ett ökat statligt ansvar (prop. 1983/84:124). Bakgrunden till reformen var bland annat att det tidigare systemet främst var avsett för kvotflyktingar samtidigt som mottagandet nu mestadels bestod av asylsökande som tagit sig till Sverige på egen hand. Detta innebar utmaningar för mottagarkommunerna att ordna bostäder och ofta blev resultatet tillfälliga boendelösningar som var både dyra och dåliga. Mottagandet var dessutom koncentrerat till vissa kommuner och orter, i huvudsak till storstäderna.

Genom reformen flyttades ansvaret för flyktingmottagningen från arbetsmarknadsmyndigheterna till Statens invandrarverk och landets kommuner. Mottagandet skulle i huvudsak ske i kommunal regi med stöd av statlig ersättning. Staten skulle ta ett större ansvar genom att även asylsökande skulle omfattas av ett statligt initialt mottagande och genom att kommunernas kostnader för flyktingmottagningen i högre utsträckning skulle täckas av statlig ersättning. Statens invandrarverk fick i uppgift att träffa överenskommelser om mottagning med kommunerna och kommunerna fick ansvaret för introduktionen av de nyanlända. Reformen syftade till att skapa en mer solidarisk fördelning av flyktingar mellan landets kommuner och ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar. Syftet var också att flyktingarna tidigt togs emot i en kommun med goda möjligheter till arbete, men utanför storstäderna, och att asylsökande som beviljades uppehållstillstånd skulle bo kvar i kommunen de hade vistats i under asyltiden.

Avsikten var att flyktingarna skulle spridas över ett 60-tal särskilt lämpliga och väl förberedda kommuner men reformen sammanföll med en ökad asylinvandring och 1987 uppmanades samtliga kommuner att ta emot flyktingar, något som kom att kallas *Hela Sverige-strategin* (SOU 2003:75, s. 198–201). Det primära blev att ge tak över huvudet åt de asylsökande och flyktingarnas möjligheter att välja bostadsort var mycket begränsade. För många små kommuner fanns en ekonomisk vinning i att få tomma lägenheter uthyrda. De tidigare kraven som fanns på mottagarkommunerna

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

i form av mottagarkompetens och arbetstillfällen blev underordnat. I stället för den ursprungliga förhoppningen att flyktingarna skulle stanna kvar i sin första bosättningskommun fanns nu en förväntan att många efter introduktionstiden skulle flytta till kommuner där det fanns arbets- och utbildningsmöjligheter. Många flyttade dock redan under introduktionstiden vilket gav upphov till begreppet sekundärflyttar. Till följd av detta ändrades schablonersättningen till kommunerna från att ha bestått av en klumpsumma som överfördes då flyktingen mottogs i kommunen till att bestå av delsummor så att ersättningen bättre kunde följa de kommunmottagna. Ambitionen om en mer solidarisk fördelning av flyktingar mellan kommuner hade inte helt uppnåtts eftersom mindre kommuner hade tagit emot en större andel i förhållande till sin folkmängd. Det var också tveksamt om målet om en jämnare fördelning hade uppnåtts på lite längre sikt eftersom sekundärflyttarna ofta gick till de större städerna och till invandrartäta bostadsområden.

Många av de flyktingar som tagits emot inom ramen för Hela Sverige-strategin hade blivit kvar i inledande utbildning och andelen var störst i mindre och invandrarglesa kommuner. Trots att de flesta kommuner i slutet av 1980-talet var involverade i flyktingmottagningen ledde det ökade inflödet av asylsökande till att förläggningsplatserna behövde utökas och att vistelsetiderna på förläggningarna ökade, tvärtemot ambitionen med reformen 1985. En viktig orsak till att flyktingarna inte kunde kommunplaceras i önskad takt var bostadsbrist i många kommuner.

1990-talet inleddes med en minskad asylinvandring vilket också minskade fokuset på en jämn fördelning. Situationen förändrades dock snabbt i och med krigen på Balkan och under 1990-talets första hälft tog Sverige emot ett mycket stort antal asylsökande. Huvudfokus blev då att ordna förläggningsplatser.

1991 ändras regelverket för statlig ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet (prop. 1989/90:105, s. 14–19). Tidigare hade kommunerna i efterhand fått söka ersättning för kostnader i samband med flyktingmottagningen. I stället blir nu ersättningen i huvudsak schabloniserad och lämnas med ett fast belopp per mottagen nyanländ. Samtidigt får också kommunerna det samordnande ansvaret för introduktionsinsatser för nyanlända flyktingar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

3.1.2 1994: Större möjlighet till eget boende under asyltiden

1994 införs lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Statens invandrarverk ansvarade för mottagandet av asylsökande som fick möjlighet att, med bibehållen ersättning, ordna boende på egen hand i stället för att bo på en förläggning. Eget boende uppmuntrades och mottagandet skulle så långt som möjligt främja att asylsökande i första hand bodde utanför det ordinarie anläggningssystemet. Förändringen syftade till att uppmuntra asylsökande att ta ett större ansvar för sin livssituation och till minskade kostnader för staten. Det egna boendet skulle främja integration och göra det lättare för asylsökande att få arbete och lära känna det svenska samhället med stöd av släkt och bekanta som redan bodde i Sverige (prop. 1993/94:94, s. 25).

1998 inrättas en ny myndighet, Integrationsverket, med ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden samt för att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället (prop. 1997/98:16, s. 98). Från och med juni 1998 ansvarade Integrationsverket för att träffa överenskommelser med kommuner om att ta emot nyanlända invandrare (SOU 2018:22, s. 180). I uppdraget ingick att undvika koncentration av invandrare till vissa kommuner. Detta förutsatte att myndigheten kom överens med andra kommuner om ett tillräckligt antal platser för att täcka behoven. I överenskommelserna försökte det att tas hänsyn till en kommuns storlek, arbetsmarknadsförutsättningar, utbildningsutbud och antal asylsökande i eget boende.

När Integrationsverket avvecklades 2007 tog Migrationsverket (tidigare Statens invandrarverk) över det övergripande ansvaret för beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända flyktingar med flera samt att, vid behov, medverka vid deras bosättning. Länsstyrelserna förhandlade med kommunerna om antalet nyanlända som de kunde ta emot för bosättning och Migrationsverket tecknade överenskommelser med kommunerna. 2011 tog länsstyrelserna över uppgiften i sin helhet från Migrationsverket. Det fanns ingen skyldighet för en kommun att erbjuda plats för bosättning. Många kommuner hade således ingen överenskommelse om mottagande.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

3.1.3 2010: Arbetsförmedlingen övertar delar av bosättningsuppdraget

I december 2010 övertog Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för introduktionen av nyanlända från kommunerna genom den så kallade etableringsreformen. Bakgrunden var att det ansågs ta för lång tid för nyanlända att komma i arbete, att det kommunala introduktionsprogrammet hade en för svag koppling till arbetsmarknaden och att innehållet i programmet varierade mellan olika kommuner (prop. 2009/10:60, s. 24 ff.). Utvärderingar visar att etableringsreformen hade positiva effekter på nyanländas sysselsättning och inkomster (SOU 2024:41, s. 254–256).

I samband med reformen fick Arbetsförmedlingen också ta över delar av bosättningsansvaret från Migrationsverket. Arbetsförmedlingens ansvar var att vid behov anvisa en nyanländ som omfattades av etableringslagen plats för bosättning i en kommun (förordning [2010:408] om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare). Migrationsverket hade dock fortsatt ansvar för bosättning av nyanlända som inte omfattades av etableringslagen samt kvotflyktingar.

Arbetsförmedlingen fastställde, efter samråd med länsstyrelserna, Migrationsverket samt dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting, en fördelning av nyanlända per län (länstal). Detta baserades på Migrationsverkets prognos över hur många som beräknades beviljas uppehållstillstånd under det kommande året. Respektive länsstyrelse hade i uppdrag att, med utgångspunkt i länstalen, träffa överenskommelser med kommunerna i sitt län om att ta emot nyanlända för bosättning (kommuntal). Flera län använde sig av regionala fördelningsmodeller som utgångspunkt i dialogen med kommunerna. Vid fastställandet av länstal och vid överenskommelser om kommuntal skulle förutsättningarna för förvärvsarbete vara en utgångspunkt. Beträffande kommuntal skulle det också säkerställas att det fanns kapacitet för att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering.

En nyanländ fick anmäla behov av bosättning i en kommun till Arbetsförmedlingen senast sex månader från den dag då han eller hon beviljades uppehållstillstånd. När Arbetsförmedlingen prövade den enskildes behov av anvisning för bosättning skulle förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd beaktas. 2013 infördes

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

en ändring som innebar att nyanlända som bodde i eget boende enbart fick anvisas bosättning i en annan kommun än den som han eller hon bodde i (förordning [2013:1170] om ändring i förordningen [2010:408] om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare).

3.1.4 2016: Kommuner blir skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning

Det nuvarande systemet för bosättning regleras i bosättningslagen och tillhörande förordningar (se avsnitt 4 för en närmare beskrivning). Regelverket trädde i kraft 1 mars 2016.

Genom bosättningslagen blev kommunerna skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning efter anvisning från Migrationsverket. Utöver behovet av att öka den totala mottagningskapaciteten syftade införandet av bosättningslagen till att uppnå en jämnare fördelning av nyanlända mellan landets kommuner. Reformen syftade också till att snabba på mottagandet och skapa bättre förutsättningar för nyanlända att etableras i arbets- och samhällslivet.

Initialt under 2016 anvisade både Migrationsverket och Arbetsförmedlingen nyanlända till kommunerna. Dock övergick detta ansvar helt till Migrationsverket från och med 2017.

3.1.5 2020: Begränsning av asylsökandes möjlighet till eget boende i vissa områden

Den 1 juli 2020 infördes en ändring som innebar att asylsökande som valde att bo i eget boende i vissa områden som huvudregel inte fick rätt till dagersättning eller särskilt bidrag (10 a § LMA). I förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. reglerades vilka områden som omfattades. En kommun kunde varje år anmäla nya kommundelar till förteckningen. De aktuella kommunerna var de som omfattades av bilagan till förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Förändringen syftade till att fler asylsökande skulle välja att bo i områden med förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och att de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes eget boende skulle minska.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

3.1.6 2025: Alla asylsökande ska tilldelas en plats på ett asylboende

Från och med 1 mars 2025 begränsades möjligheten till eget boende ytterligare (prop. 2024/25:49). Asylsökande ska som huvudregel endast ha rätt till ekonomiskt bistånd under asyltiden om de bor enbart på den plats på ett asylboende som de har tilldelats (8 a § första stycket LMA). En ansökan om uppehållstillstånd får betraktas som återkallad för asylsökande som inte bor på ett asylboende och inte håller Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress (13 kap. 19 § UtlL). Befintliga bestämmelser om särskilda villkor för ekonomiskt bistånd vid eget boende, respektive bostadsersättning för eget boende upphör att gälla.

3.2 Antalet kommunmottagna flyktingar har varierat stort över tid

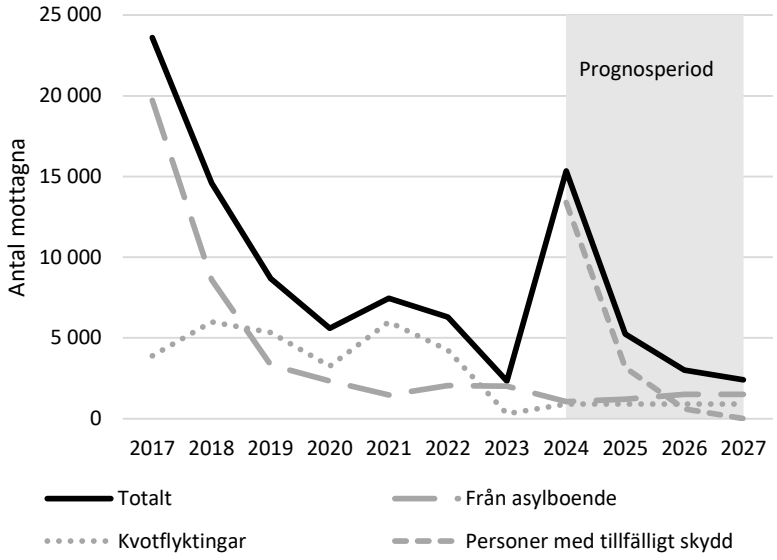
Sedan bosättningslagen infördes 2016 har det varit tvingande för kommunerna att ta emot och bosätta nyanlända som omfattas av en anvisning från Migrationsverket. De nyanlända som kan omfattas av en anvisning är i normalfallet personer som bor på ett av Migrationsverkets asylboenden när de beviljas uppehållstillstånd och kvotflyktingar.

Som framgår av figur 3.1 har antalet nyanlända som tagits emot efter anvisning minskat kraftigt sedan 2017, vilket framför allt beror på den minskade asylinvandringen åren dessförinnan. Till följd av covid-19-pandemin kunde färre kvotflyktingar överföras under 2020 och fler överfördes i stället året därpå. 2023 beslutade regeringen att minska antalet kvotflyktingar som ska överföras till Sverige, från 5 000 till 900 per år.

Av figur 3.1 framgår vidare en prognos för antalet anvisningar 2024–2027. Den kraftiga ökningen under 2024 beror på att många personer från Ukraina, som fått tillfälligt skydd i Sverige i enlighet med massflyktsdirektivet, under året uppfyllde kraven för folkbokföring i Sverige och därmed också kunde omfattas av en anvisning enligt bosättningslagen. Därefter minskar antalet kraftigt och Migrationsverkets prognos för 2027 är att 2 400 nyanlända kommer att omfattas av en anvisning (Migrationsverket 2024e, s. 35).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Figur 3.1 Antal mottagna* efter anvisning enligt bosättningslagen 2017–2023 samt prognos för 2024–2027**



* Avser antal anvisade som mottagits i anvisningskommunen.
** Migrationsverkets prognos, oktober 2024.
Källa: Migrationsverket 2024a, 2024e, egna beräkningar.
(Det saknas uppgifter för året 2016 men antalet var ungefär i nivå med 2017 års siffror.)

Andelen barn som tagits emot efter anvisning har varierat något under åren. Under perioden 2017–2023 var i genomsnitt 40 procent barn. Vad gäller könsfördelningen var nära 60 procent av de vuxna som togs emot efter anvisning 2017 män. Därefter har könsfördelningen varit relativt jämn (Migrationsverket 2024a).

Personer som under asyltiden bott i eget boende kan inte omfattas av en anvisning enligt bosättningsregelverket och måste därmed ordna sitt eget boende även efter att de fått ett uppehållstillstånd. Detsamma gäller anhöriga till personer som tidigare beviljats skydd i Sverige. Under bosättningslagens första år, fram till och med år 2020, var det vanligast att de kommunmottagna hade bosatt sig i kommunen på egen hand. Under 2021 och 2022 var i stället andelen som togs emot efter anvisning större, vilket berodde på att andelen kvotflyktingar var större än tidigare år. 2023 var andelen som bosatt sig på egen hand återigen störst till följd av den kraftiga minskningen av kvotflyktingar (prop. 2024/25:1 utg.omr. 13, s. 21–22).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

3.2.1 Fördelning över landet

Ett syfte med bosättningslagen var att fördelningen av nyanlända mellan landets kommuner skulle bli mer proportionerlig i förhållande till kommunernas förutsättningar. Fördelningen av anvisningar ska enligt lagen baseras på kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattning av asylsökande som vistas i kommunen. Exempelvis är de nyanlända som ordnar boende på egen hand ojämnt fördelade över landet vilket beaktas vid fördelningen av anvisningar för att uppnå en jämnare fördelning av det totala mottagandet.

I praktiken sker fördelningen med hjälp av en statistisk modell som Migrationsverket tagit fram. Modellen ger en fördelning per län som sedan beslutas av regeringen. Därefter är det respektive länsstyrelse som beslutar om fördelningen mellan kommunerna i länet (se avsnitt 4.2.1 för en närmare beskrivning).

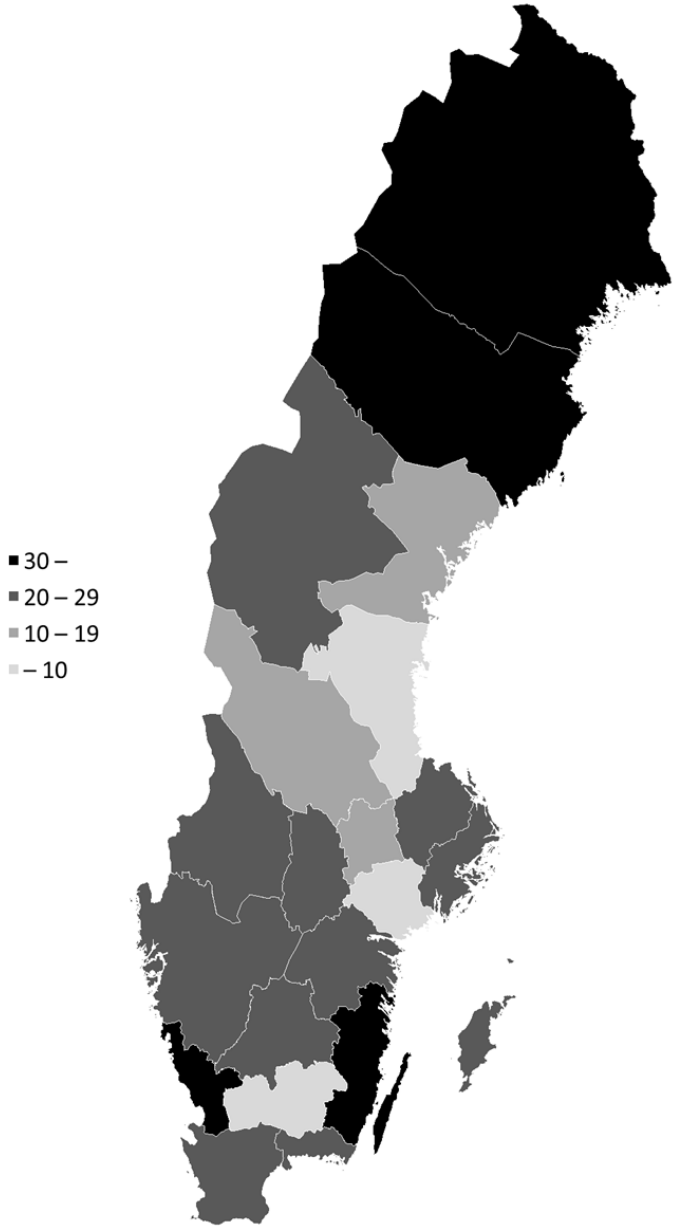
Det genomsnittliga mottagandet i riket var 23 nyanlända per 100 000 invånare 2023. Figur 3.2 illustrerar fördelningen per län. Södermanland hade det lägsta mottagandet med nio nyanlända per 100 000 invånare och Västerbotten det högsta med 36 nyanlända per 100 000 invånare. På kommunnivå är spridningen större, se figur 3.3.[1] Den kommun som hade det högsta mottagandet under 2023 var Laxå som tog emot 327 nyanlända per 100 000 invånare. 76 av landets 290 kommuner fick inga anvisningar alls under 2023.

[1] Antalen för respektive kommun framgår av bilaga 3.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Figur 3.2 Nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023, fördelat på län

Antal per 100 000 invånare

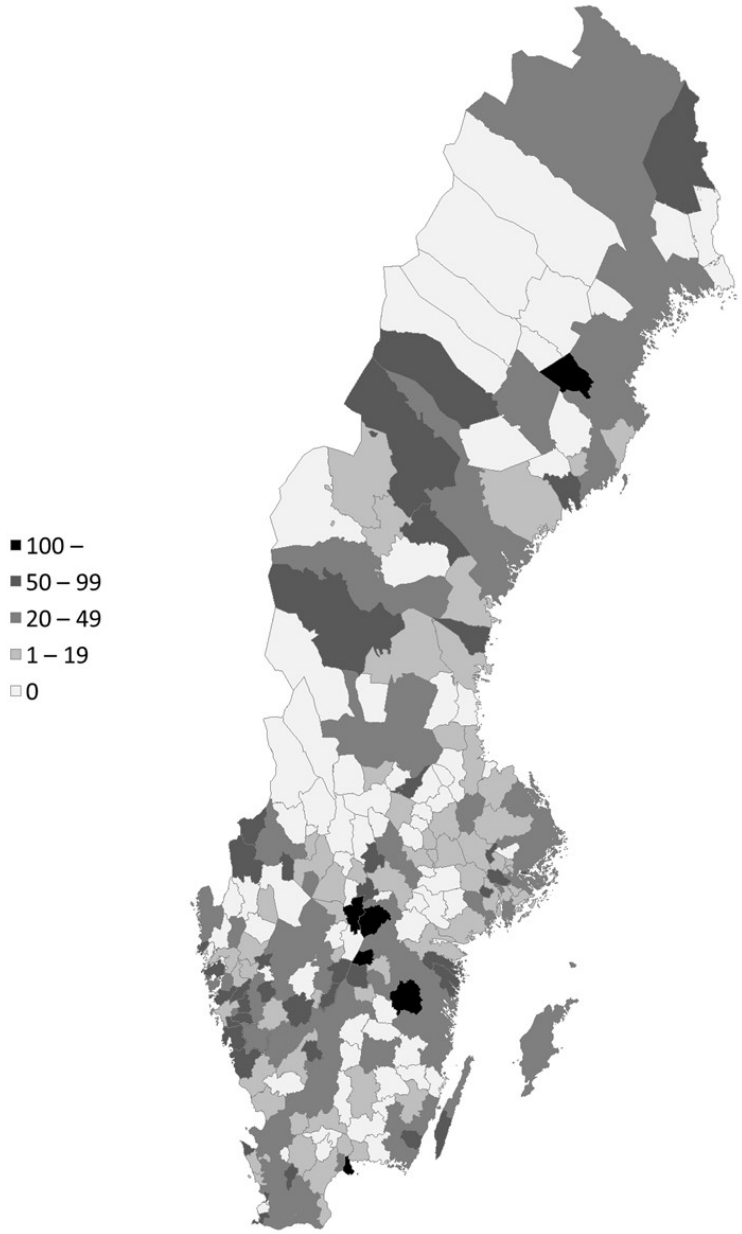


Källa: Migrationsverket 2024b & SCB 2024c, egna beräkningar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Figur 3.3 Nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023, fördelat på kommun

Antal per 100 000 invånare



Källa: Migrationsverket 2024b och SCB 2024c, egna beräkningar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

3.3 Det integrationspolitiska målet

Den svenska integrationspolitiken spänner över flera politikområden och i internationell jämförelse rankas Sverige högt vad gäller regelverk och insatser som främjar integration.[2]

Det nuvarande målet för integrationspolitiken beslutades av riksdagen 12 juni 2024 och bygger på såväl plikt som rätt:

> Utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund (prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:250).

Regeringen har som komplement till det integrationspolitiska målet formulerat fem delmål inom områdena ekonomisk integration, språklig integration, utbildning, demokratisk integration samt social och kulturell integration (prop. 2024/25:1 utg.omr. 13, s. 26).

Målet för integrationspolitiken ska främst uppnås genom generella åtgärder för hela samhället. Det innefattar åtgärder inom områden såsom arbetsmarknad, utbildning, folkhälsa, hälso- och sjukvård samt bostäder. De generella åtgärderna kompletteras med riktade åtgärder inom områden såsom utbildning och arbetsmarknad. De riktade åtgärderna är främst avsedda för personer som nyligen invandrat till Sverige. Exempel på riktade åtgärder är sfi, samhällsorientering och subventionerade anställningar. Flyktingar, andra skyddsbehövande samt deras anhöriga har dessutom möjlighet till mer omfattande stöd i form av hjälp med bosättning och tillgång till etableringsinsatser genom Arbetsförmedlingens etableringsprogram (prop. 2024/25:1 utg.omr. 13, s. 13–14).

[2] Se till exempel The Migrant Integration Policy Index.

4 Gällande rätt och tillämpning

4.1 Tre olika förfaranden för anvisning

Det finns tre olika förfaranden för anvisning som Migrationsverket använder för att anvisa en kommun att ordna boende för en utlänning[1] – förfarandet i bosättningslagen och två olika förfaranden i LMA. Avgörande för vilken lag och förfarande som tillämpas är vilken typ av uppehållstillstånd som utlänningen sökt alternativt beviljats, och om utlänningen är ett ensamkommande barn.

4.1.1 För vilka utlänningar används förfarandet för anvisning i bosättningslagen?

Förfarandet i bosättningslagen omfattar nyanlända som beviljats ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 kap. eller 22 kap. UtlL. Lagen är även tillämplig i vissa fall då uppehållstillstånd beviljats på grund av anknytning (3 § bosättningslagen).

För att förfarandet för anvisning i bosättningslagen ska användas krävs det även att det beviljade uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring (2 och 3 §§ bosättningslagen). Enligt huvudregeln i 3 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) ska den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige folkbokföras. Enligt den bestämmelsen ska en person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Det finns inget krav på att ett uppehållstillstånd ska vara giltigt i mer än ett år för att en folkbokföring ska kunna ske. Även uppehållstillstånd med kortare giltighetstid kan därmed ligga till grund för folkbok-

[1] I bosättningslagen används termen nyanländ.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

föring om övriga förutsättningar för folkbokföring är uppfyllda (se HFD 2017 ref. 32).

För utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, det vill säga enligt 21 kap. UtlL, görs dock ett undantag från huvudregeln i 3 § första stycket folkbokföringslagen. För utlänningar som beviljats dessa typer av uppehållstillstånd ska folkbokföring inte ske om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år (4 § andra stycket folkbokföringslagen).

För att uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd ska kunna ges krävs det att massflyktsdirektivet har aktiverats. Så har hittills endast skett för fördrivna personer från Ukraina.[2] För utlänningar från Ukraina som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, är 4 § andra stycket i folkbokföringslagen dock inte längre tillämpligt. För dem regleras när folkbokföring ska ske i stället i en särskild lag – lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall. Av den lagen, som trädde i kraft den 1 november 2024, följer att en utlänning från Ukraina som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, inte får folkbokföras under de första tolv månaderna av uppehållstillståndets giltighetstid. Därefter ska en sådan utlänning folkbokföras om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under ytterligare minst sex månader. För dessa utlänningar från Ukraina kan förfarandet för anvisning i bosättningslagen därmed tillämpas först när det beviljade uppehållstillståndet varit giltigt i tolv månader. Under de första tolv månaderna som uppehållstillståndet är giltigt kan en anvisning i stället ske enligt förfarandet i LMA (se avsnitt 4.1.2).

När det gäller ensamkommande barn tillämpas förfarandet i bosättningslagen endast avseende ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting enligt 5 kap. 2 § UtlL (4 § bosättningslagen). För övriga ensamkommande barn tillämpas förfarandet för anvisning i LMA (se avsnitt 4.1.2).

[2] Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Ytterligare en förutsättning för att en nyanländ ska kunna anvisas enligt bosättningsregelverket är att den nyanlände tillhör någon av de kategorier som ska prioriteras vid anvisning. Dessa kategorier utgörs av de nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 21 kap UtlL, är registrerade och bor på ett av Migrationsverkets asylboenden[3] eller är kvotflyktingar[4] (7 § första stycket bosättningslagen och 11 § första stycket bosättningsförordningen). För nyanlända som beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL gäller enligt 11 § andra stycket bosättningsförordningen dessutom att det för anvisning krävs att de

– är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden, eller var registrerade och vistades vid ett sådant boende vid den tidpunkt då de upphörde att omfattas av LMA, eller
– bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt LMA, eller bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då de upphörde att omfattas av den lagen.

Enligt 9 § bosättningsförordningen ska ett beslut om anvisning omfatta en nyanländ och, i förekommande fall, andra nyanlända som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av de kategorier som ska prioriteras vid anvisning.

4.1.2 För vilka utlänningar används förfarandena för anvisning i LMA?

Det ena av de två förfaranden för anvisning som regleras i LMA får användas för utlänningar som med stöd av bestämmelserna i 21 kap. UtlL sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, under förutsättning att de inte är folkbokförda (3 § första stycket läst tillsammans med 1 § första stycket 2 LMA). Som framgår ovan innebär det att en utlänning, som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, kan anvisas enligt förfaran-

[3] En utlänning som ingår i samma hushåll som en utlänning som bor på ett asylboende kan dock omfattas av en anvisning trots att de inte själva bor på asylboendet (9 § bosättningsförordningen).
[4] Kvotflyktingar reser direkt till den kommun som anvisats att ordna boendet.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

det i LMA under åtminstone de första tolv månaderna av uppehållstillståndets giltighetstid.

Det andra förfarandet ska användas vid anvisning av ensamkommande barn som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § UtlL samt för ensamkommande barn som med stöd av bestämmelserna i 21 kap. UtlL har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd (3 § andra stycket LMA).

4.2 Fördelning av anvisningar mellan kommunerna i de tre olika anvisningssystemen

Fastställandet av hur många utlänningar[5] enskilda kommuner ska ta emot sker på olika sätt i de tre anvisningsförfarandena. Skillnader finns dels när det gäller vilka aktörer som är involverade och vilka roller de har (se tabell 4.1), dels avseende vilka kriterier som får eller ska vägas in vid fördelningen (se tabell 4.2).

Tabell 4.1 Involverade aktörer i förfaranden för fördelning av anvisningar

	Bosättningslagen	LMA – tillfälligt skydd	LMA – ensamkommande barn
Regeringen	X	X	
Migrationsverket	X	X	X
Länsstyrelserna	X	X*	X*
Arbetsförmedlingen	X*		

* Ej behörig att fatta beslut.

[5] I bosättningslagen används termen nyanländ.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Tabell 4.2 Kriterier vid fördelning av anvisningar

	Bosättningslagen	LMA – tillfälligt skydd	LMA – ensamkommande barn
Arbetsmarknadsförutsättningar	X	X	
Befolkningsstorlek	X	X	X
Sammantaget mottagande av nyanlända och EKB	X	X	X
Antal asylsökande som vistas i kommunen	X	X	X
Bostäder	X*	X*	
Antal skyddsbehövande som vistas i kommunen	X	X	

* Det är inget krav att väga in detta kriterium. Vid fördelning av nyanlända får det endast beaktas vid beslut om kommuntal, ej länstal.

4.2.1 Förfarandet för fördelning av nyanlända enligt bosättningslagen

Förfarandet för fördelningen av anvisningar till kommunerna enligt bosättningslagen är uppdelat i flera steg.

I ett första steg beräknar Migrationsverket hur många nyanlända som kommer att ha behov av bosättning i en kommun under det kommande kalenderåret (2 § bosättningsförordningen). Behovet räknas fram genom en simuleringsmodell över asylprocessen. Via den erhålls en samlad bedömning som tar hänsyn till antalet inskrivna med uppehållstillstånd, nya beviljade uppehållstillstånd samt antaganden om hur stor andel som, antingen innan eller efter att beslut om anvisning fattats, avbryter bosättningsprocessen och bosätter sig på egen hand. Hur många personer med tillfälligt skydd som kommer att ha möjlighet att bli folkbokförda samt antalet kvotflyktingar som ska tas emot varje år räknas också in.[6] I enlighet med ett återkommande uppdrag i myndighetens regleringsbrev lämnar sedan Migrationsverket ett förslag till Regeringskansliet.[7] Enligt regleringsbrevet ska Migrationsverket dels redovisa förslag på antalet nyanlända som under det kommande året ska anvisas enligt bosättningslagen

[6] Riksdagen har beslutat att Sverige under den nuvarande mandatperioden ska ta emot 900 kvotflyktingar per år (prop. 2022/23:1 utg.omr. 8).
[7] Uppdrag 8 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

och bosättningsförordningen, dels förslag på hur antalet nyanlända ska fördelas per län (länstal).

Vid beräkningen av länstalen tar Migrationsverket hänsyn till

- kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar
- kommunernas befolkningsstorlek
- kommunernas sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn
- omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen
- omfattningen av utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet som vistas i kommunen.

Dessutom tas det hänsyn till att vissa anvisningar i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i. Det är inte uttryckligen reglerat att Migrationsverkets ska ta hänsyn till dessa kriterier när Migrationsverket tar fram förslag till länstal. Av allmänmotiveringen i propositionen framgår dock att regeringens avsikt var att så skulle ske (prop. 2015/16:54, s. 22).[8] Av uppdraget i regleringsbrevet framgår endast att Migrationsverket ska redovisa vilka antaganden och bedömningar som förslagen bygger på. Efter en ändring i bosättningsförordningen följer det dock numera att regeringen ska ta hänsyn till dessa kriterier när länstalen fastställs i nästa steg i processen (4 a §).

Hur kriterierna ska viktas är inte reglerat. Däremot har regeringen under den tid det nuvarande bosättningssystemet tillämpats vid flera tillfällen påverkat hur olika kriterier viktas. I uppdrag till Migrationsverket har regeringen bland annat angett att

- Migrationsverket ska analysera och vid behov justera viktningen och vad som ska ligga till grund för bedömningen av kriterierna för att fördelningen på bästa sätt ska spegla kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända (A2017/01017/I)

[8] Kriteriet som rör utlänningar med tillfälligt skydd samt kravet om anvisning till samma kommun som anvisats enligt LMA har tillkommit efter denna proposition.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

- kommunernas övriga mottagande av nyanlända och ensamkommande barn ska ges ett större genomslag vid fördelningen jämfört med tidigare år (A2017/01017/I)
- Migrationsverket ska se över kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar så att nyanländas möjligheter till en mer varaktig etablering på arbetsmarknaden återspeglas (A2018/00998/I)
- fördelningen av anvisningar ska bidra till att det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn blir jämnare fördelat mellan kommunerna (A2018/00998/I)
- Migrationsverket vid bedömningen ska ta särskild hänsyn till kommuner som under en längre tid haft ett högt övrigt mottagande av nyanlända och ensamkommande barn (A2018/00998/I)
- kriterierna på bästa sätt ska spegla kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända och bidra till att det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn blir jämnare fördelat mellan kommunerna (A2019/0877/IAS)
- en utgångspunkt ska vara att län som i dag tilldelas få anvisningar av nyanlända ska tilldelas en större andel av det totala antalet anvisade, så att den samlade kapaciteten för mottagandet bättre tas tillvara (A2023/00438).

Vid beräkningen av länstal använder Migrationsverket en särskilt framtagen modell för att vikta de olika kriterierna. Migrationsverket har utvecklat och reviderat modellen i samråd med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och SKR.[9] Innan Migrationsverket lämnar förslag på mottagandebehov och länstal till regeringen i augusti varje år sker ett samråd med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och SKR. Samarbetet kring fördelningsmodellen sker i en arbetsgrupp kallad samrådsgruppen för länstal.[10]

[9] Det följer av Arbetsförmedlingens och länsstyrelsernas regleringsbrev att de ska delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag (uppdrag 14 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen samt uppdrag B10 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna). Av Arbetsförmedlingens regleringsbrev framgår även att myndigheten ska tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar. Att samråd ska ske med SKR följer av uppdrag 8 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket.

[10] Samrådsgruppen är en arbetsgrupp som tillsatts inom ramen för den nationella bosättningsgruppen under samverkansdelegationen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Fördelningsmodellen utgår från kommunnivå. De huvudsakliga variablerna som viktas mot varandra är arbetsmarknad och asylmottagande. Beräkningen justeras sedan med hänsyn till befolkningsstorlek och hur många nyanlända som bosätter sig på egen hand. Därefter viktas fördelningen mot det beräknade behovet av anvisningar. Summan av kommunvärdena per län utgör det förslag till länstal som Migrationsverket lämnar till Regeringskansliet. Vid framtagandet av länstalen tas även hänsyn till att de nyanlända med tillfälligt skydd som tidigare anvisats till en kommun med stöd av LMA i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i. En mer utförlig beskrivning av hur viktningen görs återfinns i bilaga 2.

I ett andra steg beslutar regeringen varje år om ändring i den förordning som reglerar antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommunerna enligt bosättningslagen samt fördelningen på länsnivå. Vid fastställandet av länstalen ska regeringen ta hänsyn till samma kriterier som Migrationsverket beaktar när de tar fram sitt förslag till länstal. Hittills har regeringen följt det antal, och den länsfördelning, av nyanlända som Migrationsverket föreslagit. Av 2 § förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner följer att 5 600 nyanlända ska omfattas av anvisning 2025.

I ett tredje och sista steg beslutar länsstyrelserna hur de fastställda länstalen ska fördelas mellan kommuner inom respektive län (5 § bosättningsförordningen). Vid beslut om dessa så kallade kommuntal får länsstyrelserna ta hänsyn till samma kriterier som regeringen beaktar vid fastställandet av länstalen. Länsstyrelserna får även beakta kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder (6 § bosättningsförordningen).

Eftersom den beräkningsmodell som Migrationsverket använder för att räkna fram länstalen utgår från kommunnivå kan den även användas i länsstyrelsernas arbete med att fördela anvisningarna inom respektive län. I många fall beslutar också länsstyrelserna att fördela anvisningar i enlighet med utfallet av beräkningsmodellen.

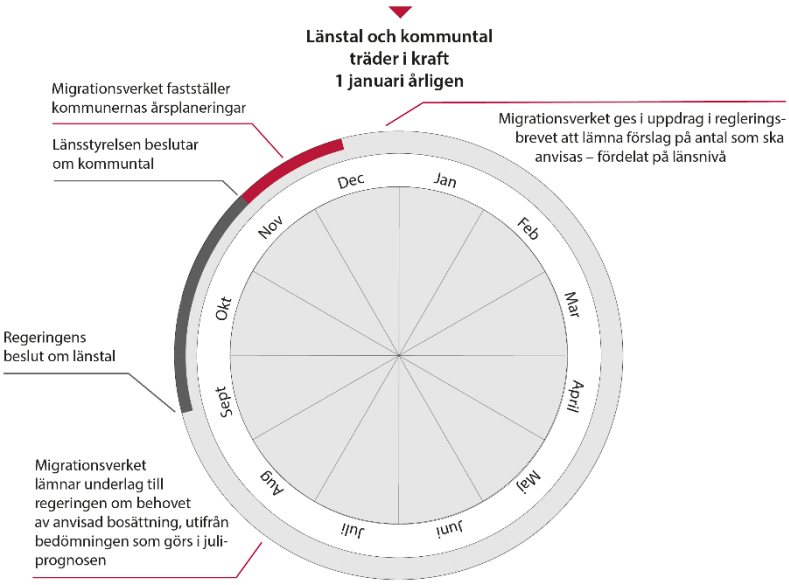
Om Migrationsverket finner behov av att justera de beräkningar som görs i steg ett ska myndigheten redovisa det nya antalet nyanlända och nya länstal till regeringen så snart som möjligt (2 § bosättningsförordningen samt uppdrag 8 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket). Om regeringen därefter reviderar länstalen under innevarande kalenderår får länsstyrelserna revidera

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

kommuntalen (7 § bosättningsförordningen). Om revideringen av länstalen innebär att dessa sänks får kommunernas planering för ett tidigare beslutat högre mottagande beaktas när nya länstal och kommuntal fastställs (7 a § bosättningsförordningen).

Under förutsättning att kommuntalen sammantaget inte blir lägre än länstalet får länsstyrelserna även revidera kommuntalen under innevarande kalenderår efter överenskommelse mellan kommuner inom länet eller närliggande kommuner (7 § bosättningsförordningen).

Figur 4.1 Årscykel för läns- och kommuntal



Källa: Migrationsverket.

4.2.2 Förfarandet för fördelning av personer med tillfälligt skydd enligt LMA

Förfarandet för fördelning enligt LMA av utlänningar som med stöd av bestämmelserna i 21 kap. UtlL sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd är, precis som motsvarande förfarande enligt bosättningslagen, uppdelat i flera steg.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

I ett första steg beräknar Migrationsverket hur många utlänningar som behöver anvisas en kommun som ska ordna boende (2 § förordningen [2022:1008] om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar).

I ett andra steg beslutar regeringen varje år om ändring i den förordning som reglerar antalet utlänningar som Migrationsverket får anvisa kommunerna att ordna boende för under det följande året. Av förordningen framgår att Migrationsverket inte får anvisa kommunerna att ordna boende för fler än 4 300 utlänningar under 2025 (3 § förordningen om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar).

I ett tredje och sista steg tar Migrationsverket fram en beräkning av antalet anvisningar per kommun (fördelningstal). Vid beräkningen av fördelningstalen ska hänsyn tas till

- kommunens arbetsmarknadsförutsättningar
- kommunens befolkningsstorlek
- kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn
- omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen
- det totala antalet utlänningar med tillfälligt skydd som vistas i kommunen.

Vid behov får Migrationsverket dessutom beakta kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder (4 § andra stycket förordningen om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar). Arbetsförmedlingen ska delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag om anvisning av nyanlända och personer med tillfälligt skydd till kommuner samt tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar.[11] Länsstyrelserna ska delta vid genomförandet av Migrationsverkets uppdrag om anvisning av personer med tillfälligt skydd till kommuner. Länsstyrelserna ska också föra en dialog med kommunerna och möjliggöra omfördelning av fördelningstalen per kommun för personer med tillfälligt skydd, innan dessa fastställs av Migrationsverket.[12]

[11] Uppdrag 14 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen.
[12] Uppdrag B10 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Om det med hänsyn till behovet av att kunna beakta barnets bästa finns synnerliga skäl, får Migrationsverket revidera fördelningstalen till enskilda kommuner under den aktuella perioden (4 § första stycket förordningen om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar).

4.2.3 Förfarandet för fördelning av ensamkommande barn enligt LMA

Förfarandet av fördelningen av ensamkommande barn enligt LMA är inte författningsreglerat utan utgår från ett regeringsuppdrag som lämnades till Migrationsverket 2016 (Ju2016/00778/SIM). Regeringen gav då Migrationsverket i uppdrag att ta fram en modell för anvisning där ensamkommande barn anvisas till alla kommuner. I regleringsbrevet ges Migrationsverket varje år i uppdrag att utarbeta anvisningsandelar som ska användas för fördelning av ensamkommande barn som omfattas av anvisningar till kommunerna under det kommande året. Anvisningsandelarna ska ge en jämn fördelning och ta hänsyn till kommunernas

- befolkningsstorlek
- tidigare mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn och unga.

Anvisningsandelarna fastställs av Migrationsverket men länsstyrelserna deltar i genomförandet av uppdraget och Migrationsverket ska även inhämta och beakta synpunkter från SKR.[13] Länsstyrelserna ska i sin tur föra en dialog med kommunerna och möjliggöra omfördelning inom länet av anvisningsandelar för ensamkommande barn innan dessa fastställs av Migrationsverket.[14] Under 2024 anvisades 497 ensamkommande barn enligt förfarandet i LMA (Migrationsverket 2025a).

En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får under vissa förutsättningar placera barnet i ett boende i en annan kommun. För att så ska kunna ske krävs det bland annat att

[13] Uppdrag 7 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket samt uppdrag B10 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.
[14] Uppdrag B10 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

de berörda kommunerna har ingått en överenskommelse om placeringen (3 § tredje stycket LMA).

4.3 Anvisningsförfarandet i de tre olika anvisningssystemen

4.3.1 Anvisningsförfarande vid anvisning av nyanlända enligt bosättningslagen

Migrationsverket får besluta om anvisningar till kommunerna i enskilda fall (8 § bosättningsförordningen). Vid dessa anvisningsbeslut ska Migrationsverket utgå från de kommuntal som länsstyrelserna har beslutat om. Om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som kan ligga till grund för folkbokföring, ska beslutet om anvisning fattas så snart som möjligt (8 a § första stycket bosättningsförordningen). När Migrationsverket fattat beslut om en anvisning i ett enskilt fall är kommunen skyldig att ta emot den nyanlände för bosättning i kommunen (5 § bosättningslagen).

I anvisningsbeslutet ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ för bosättning. Datumet får inte sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet. För kvotflyktingar får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist. Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL ska den nyanlände i stället tas emot omgående efter den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av LMA[15] (10 § bosättningsförordningen). Anvisningsbeslut får inte överklagas, av varken den enskilde eller kommunen (13 § bosättningsförordningen). Migrationsverket ska lämna de uppgifter som den anvisade kommunen behöver för mottagandet av den nyanlände (11 a § bosättningsförordningen).

Vilka kriterier som ska ligga till grund för enskilda anvisningar, det vill säga vad som ska styra matchningen mellan en enskild nyanländ och en kommun, är i de flesta fall inte reglerat.[16] En sådan reglering finns endast avseende anvisningar av nyanlända som har

[15] En nyanländ som erhållit ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL upphör att omfattas av LMA när personen folkbokförs.
[16] Av förarbetena till bosättningslagen framgår att de kriterier som det enligt 7 § andra stycket bosättningslagen ska tas hänsyn till vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner endast ska användas för att fastställa antalet nyanlända som varje län och kommun ska ta emot (prop. 2015/16:54).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som kan ligga till grund för folkbokföring. Om en sådan nyanländ bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt LMA ska anvisningen i första hand avse samma kommun. Detsamma gäller om den nyanlände bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av den lagen (8 a § andra stycket bosättningsförordningen). Enligt Migrationsverket styrs matchningen mellan övriga enskilda nyanlända och kommuner i första hand av kommunernas uppfyllnadsgrad av mottagande (årsplanering och kommuntal). I den mån det är möjligt beaktas ett antal sekundära matchningskriterier och vid varje enskilt bosättningsärende görs en bedömning av vilka kriterier som anses vara prioriterade. Migrationsverket anger att följande sekundära matchningskriterier kan påverka matchningen:

- Anknytning till ensamkommande barn som redan har anvisats till en kommun.
- Närhet till specialistsjukvård.
- Särskilda skolresurser.
- Arbete/arbetserbjudande.
- Påbörjade studier (ej sfi).
- Delad vårdnad om minderåriga barn.
- Skyddad identitet.
- Närhet till släkt som redan är bosatt.
- Önskemål.
- Tillgängliga bostäder i mottagande kommun.

Processen för en anvisning som omfattar en nyanländ som bor på Migrationsverkets asylboende kan beskrivas enligt följande ordning:

1. Migrationsverket håller ett bosättningssamtal med den nyanlände och upprättar ett bosättningsunderlag med övergripande information om personen.
2. Migrationsverket anvisar en kommun och inleder en dialog med kommunen. Dialogen handlar främst om datum för mottagande och andra praktiska detaljer kring mottagandet.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

3. Migrationsverket kallar den nyanlände till ett anvisningssamtal. En person får bara ett erbjudande om bosättning. Om personen tackar nej till erbjudandet upphör rätten till bistånd och logi från Migrationsverket, och den nyanlände måste omedelbart hitta en bostad på egen hand.
4. När tidsfristen för anvisningen löpt ut ska den nyanlände ha flyttat ut från Migrationsverkets asylboende och tagits emot för bosättning av den anvisade kommunen.

I det fall en tidigare anvisning avbrutits på grund av att en nyanländ inte utnyttjat anvisningen får Migrationsverket göra en ny anvisning som omfattar en annan nyanländ. En så kallad ersättningsanvisning får göras senast under det närmast följande kalenderåret efter att den ursprungliga anvisningen skedde, och inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet (10 a § bosättningsförordningen).

En kommun får anmäla tillgängliga bostäder för nyanlända till Migrationsverket. Länsstyrelsen ska föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för mottagandet av nyanlända för bosättning i kommunen och anmäler tillgängliga bostäder för nyanlända (12 § bosättningsförordningen).

4.3.2 Anvisningsförfarande vid anvisning av tillfälligt skyddsbehövande enligt LMA

Migrationsverket får besluta om anvisningar till kommunerna i enskilda fall och en kommun ska ha ordnat ett boende senast en månad efter beslutet (5 och 6 §§ förordningen om anvisning av en kommun som ska ordna boende för vissa utlänningar).

Vilka kriterier som ska ligga till grund för enskilda anvisningar, det vill säga vad som ska styra matchningen mellan en enskild nyanländ och en kommun, är inte reglerat. Enligt Migrationsverket (2025b[17]) sker anvisningen till den kommun som har lägst måluppfyllelse i landet om inte stark anknytning finns till annan kommun som har utrymme i sitt fördelningstal. Måluppfyllelsen beräknas som kvoten mellan hur många som anvisats till kommunen under året och det fördelningstal som gäller för kommunen.

[17] Se fliken Information.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

4.3.3 Anvisningsförfarande vid anvisning av ensamkommande barn enligt LMA

När det gäller de ensamkommande barnen är Migrationsverket skyldigt att anvisa en kommun att ordna boendet (3 § andra stycket LMA).

Vilka kriterier som ska ligga till grund för enskilda anvisningar, det vill säga vad som ska styra matchningen mellan ett enskilt ensamkommande barn och en kommun, är inte reglerat. Enligt Migrationsverket (2025a[18]) sker anvisning till den kommun i landet som har lägst måluppfyllelse av sin anvisningsandel (utjämnande anvisning) eller om det föreligger stark anknytning till annan kommun (anknytningsanvisning). Vid beräkningen av måluppfyllelsen vägs samtliga anvisningar som en kommun fått sedan den 1 januari 2016 in, och beräkningstiden löper tills vidare.

4.4 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av vissa nyanlända

Staten har ett ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet och ersätter kommuner för kostnader som är relaterade till mottagande av utlänningar och nyanlända. Vissa stöd betalas ut automatiskt och vissa efter en ansökan från kommunen.

4.4.1 Schablonersättningar

Schablonersättning för vissa initiala kostnader för mottagandet

Kommuner som efter anvisning tar emot nyanlända enligt anvisningsförfarandet i bosättningsregelverket har rätt till en schablonersättning för vissa initiala kostnader för mottagandet (15 och 16 §§ kommunersättningsförordningen). Migrationsverket ansvarar för ersättningen. Ersättningen betalas efter att kommunen tagit emot den nyanlände. Kommunen behöver inte ansöka om ersättningen. Av förordningen framgår att ersättningen lämnas för

– initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till personer som inte har fyllt 66 år

[18] Se fliken Information.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

– hyreskostnader för bostäder som kommunen håller tillgängliga för bosättning[19]
– särskilda kostnader för mottagandet av kvotflyktingar.[20]

Ersättningens storlek beror på den nyanländes ålder. För varje nyanländ som anvisas ersätts kommunen med

– 17,45 procent av prisbasbeloppet[21] om den nyanlände är under 20 år (2025 motsvarar detta cirka 10 260 kronor)
– 34,90 procent av prisbasbeloppet om den nyanlände fyllt 20 men inte 66 år (2025 motsvarar detta cirka 20 520 kronor)
– 21,82 procent av prisbasbeloppet om den nyanlände fyllt 66 år (2025 motsvarar detta cirka 12 830 kronor).

Schablonersättning för etableringsinsatser och introduktion för nyanlända

Kommunen får ersättning med ett schablonbelopp som avser täcka kostnader för etableringsinsatser och introduktionen för nyanlända (10–14 §§ kommunersättningsförordningen). Migrationsverket ansvarar för ersättningen. Ersättningen betalas ut med delbelopp under en tvåårsperiod. Första utbetalningen sker månaden efter mottagningsdatumet. Ersättningen kan delas mellan flera kommuner om den nyanlände flyttar under de första 24 månaderna efter mottagandet. Ersättningen avser kostnader för

– mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning
– särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800)

[19] Från och med den 1 juli 2024 avser schablonersättningen även hyreskostnader. Kommuner kan ansöka om ersättning för hyreskostnader för bostäder som anmälts som tillgängliga för nyanlända enligt 12 § bosättningsförordnigen för personer som blivit mottagna till och med den 30 juni 2024.
[20] Från och med den 1 juli 2024 avser schablonersättningen även kostnader för mottagandet av kvotflyktingar. Kommuner kan ansöka om ersättning för särskilda kostnader för mottagandet av kvotflyktingar som blivit mottagna till och med den 30 juni 2024.
[21] Prisbasbeloppet för år 2025 är 58 800 kronor.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

– kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen
– sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § etableringsförordningen
– samhällsorientering
– tolkning
– andra insatser för att underlätta etablering i samhället.

Schablonbeloppen är

– 165 000 kronor för en nyanländ som inte har fyllt 66 år
– 92 600 kronor för en nyanländ som har fyllt 66 år.

4.4.2 Ersättning till kommuner för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård

Utöver schablonersättningen finns det statliga ersättningar som kommunerna kan ansöka om för insatser till de nyanlända (19–27 §§ kommunersättningsförordningen). Migrationsverket ansvarar för dessa ersättningar. Ersättningarna betalas ut i efterskott.

En kommun kan till exempel ansöka om ersättning när en nyanländ inte kan delta i etableringsprogrammet. Kommunen kan också ansöka om ersättning för visst ekonomiskt bistånd som kommunen lämnat till utlänningar som har fyllt 18 men inte 21 år. Vidare kan kommunen ansöka om ersättning för kostnader för stöd och hjälp i boendet och för särskilda boendeformer enligt SoL, exempelvis om utlänningen har behov av sådana insatser på grund av ålderdom, sjukdom eller funktionshinder. Under vissa förutsättningar lämnas även ersättning för kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade, för assistansersättning, bostadsanpassningsbidrag samt hälso- och sjukvård.

Migrationsverket får även, i mån av tillgång på medel, lämna ersättning till kommuner för betydande särskilda kostnader för insatser för personer eller familjer som har särskilda behov.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

4.4.3 Ersättning för att skapa beredskap och mottagningskapacitet

En kommun eller kommunalförbund kan efter ansökan få ersättning för insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet för mottagande av nyanlända enligt bosättningslagen samt för mottagande av ensamkommande barn enligt LMA (37 § kommunersättningsförordningen). Enligt samma bestämmelse kan ersättning även lämnas för att utveckla samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och andra organ i syfte att underlätta etableringen i samhället.

Det är länsstyrelserna som beslutar om detta stöd och ersättning lämnas i mån av tillgång till medel.[22] Av de 63 ansökningar som beviljades 2023 rörde två bostäder och bosättning (Länsstyrelsen Västernorrland 2024c, s. 13).

4.5 Ersättning till nyanlända

4.5.1 Ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Etableringsersättning

En nyanländ som omfattas av etableringslagen kan få etableringsersättning för att delta i etableringsprogrammet. Målgruppen för etableringsprogrammet är personer i åldern 20–65 år som nyligen fått uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande samt deras anhöriga (2 § etableringslagen). Syftet med programmet är att underlätta och påskynda de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Det är Arbetsförmedlingen som beslutar om anvisning till etableringsprogrammet och det är Försäkringskassan som beslutar om, och betalar ut, etableringsersättning.

Etableringsersättning lämnas för högst fem dagar per vecka (10 kap. 6 § förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). Under en inledande kartläggningsperiod är ersättningen 231 kronor per dag och därefter 308 kronor per dag vid deltagande på heltid (2 kap. 13 § förordningen om

[22] För år 2025 har 40 miljoner kronor anslagits för detta stöd (regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende anslag 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). En deltagare som har barn kan dessutom få etableringstillägg och den som bor ensam i egen bostad kan få bostadsersättning (3 kap. 10 och 13 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Av förarbeten till den tidigare gällande etableringslagen framgår att etableringsersättningen är individualiserad för att skapa incitament för både kvinnor och män att delta i etableringsinsatser (prop. 2009/10:60, s. 105). Av förarbeten till etableringsreformen framgår också att ersättningarna skulle ligga på en sådan nivå att det endast i undantagsfall skulle vara aktuellt med kompletterande försörjningsstöd. Samtliga ersättningsnivåer har dock varit oförändrade sedan de infördes 2010, och nyanlända med etableringsersättning på heltid är i dag mer eller mindre regelmässigt i behov av kompletterande försörjningsstöd (SOU 2024:41, s. 313).

Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Nyanlända som deltagit maximal tid i etableringsprogrammet är direktkvalificerade till ett arbetsmarknadspolitiskt program för långtidsarbetslösa; jobb- och utvecklingsgarantin för personer som fyllt 25 år och jobbgarantin för ungdomar för personer under 25 år (5 § första stycket 6 förordningen [2007:414] om jobb- och utvecklingsgarantin respektive 5 § andra stycket 2 förordningen [2007:813] om jobbgaranti för ungdomar).

Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete (1 § andra stycket förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin). Syftet med jobbgarantin för ungdomar är att erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de så snabbt som möjligt ska få arbete motsvarande hela sitt arbetsutbud eller påbörja eller återgå till en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning (1 § andra stycket förordningen om jobbgaranti för ungdomar).

För deltagande i dessa program lämnas aktivitetsstöd till personer som fyllt 25 år eller som uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning hos en a-kassa (2 kap. 1 § förordningen [2017:819] om ersätt-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). För personer som är under 25 år och inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning hos en a-kassa lämnas utvecklingsersättning (2 kap. 10 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). Ersättningsnivån inom aktivitetsstödet är 223 kronor per dag om deltagaren inte uppfyller ett arbetsvillkor. Om deltagaren uppfyller ett arbetsvillkor så är lägsta beloppet 510 kronor per dag. I utvecklingsersättningen är ersättningen 199 kronor per dag om deltagaren har gymnasieexamen från ett nationellt program, gymnasieintyg eller motsvarande, eller har fyllt 20 år och går på en studiemotiverande folkhögskolekurs. I annat fall är ersättningen 57 kronor per dag. Ersättningarna kan lämnas för högst fem dagar i veckan. Ovanstående ersättningsnivåer följer av 2 kap. 2, 3 och 11 §§ förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Sanktioner vid misskötsel

För att få etableringsersättning, aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning måste personen följa den individuella handlingsplan som Arbetsförmedlingen har upprättat. I denna framgår vad den enskilde behöver göra för att få ett jobb eller börja studera. En deltagare som missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten kan varnas eller stängas av från rätten till ersättning i en eller flera dagar. Sanktionerna trappas gradvis upp vid upprepade händelser och kan som mest omfatta 45 dagar åt gången. Exempel på situationer som kan leda till en sanktion är att inte lämna in sin aktivitetsrapport i tid, att inte delta i en insats inom programmet, att inte söka en anvisad utbildning eller ett anvisat arbete, att tacka nej till ett erbjudande om ett lämpligt arbete eller att säga upp sig från sitt arbete (6 kap. 2–4 §§ förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). En nyanländ som deltar i den inledande kartläggningsperioden av etableringsprogrammet omfattas dock inte av sanktionssystemet (6 kap. 1 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Arbetsförmedlingen kontrollerar, utreder och beslutar om sanktioner. Försäkringskassan beslutar sedan om vilka dagar som ska ingå i avstängningsperioden och verkställer Arbetsförmedlingens

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

beslut om avstängning (6 kap. 12 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Villkor för deltagande i etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar

Etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar är så kallade ramprogram, vilket innebär att programmen inte är en aktivitet i sig utan att de fylls med olika individuellt anpassade aktiveter. I etableringsprogrammet är sfi och samhällsorientering obligatoriska aktiviteter om inte Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanlände i stället deltar i andra insatser.

Anvisningens omfattning

En anvisning till ett ramprogram ska i normalfallet avse heltid. En anvisning får dock göras på deltid om personens arbetsutbud understiger heltid och det beror på vissa omständigheter. Villkoren för när en deltidsanvisning är möjlig varierar något mellan de olika programmen[23] men några exempel på omständigheter som kan föranleda en deltidsanvisning är om personen har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning, är föräldraledig på deltid eller arbetar deltid. Det kan också vara ett annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

En nyanländ kan delta i etableringsprogrammet i motsvarande 24 månader på heltid. Vid anvisning på deltid kan programmet således pågå under en längre period än 24 månader. Den nyanlände får dock ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.[24] Den inledande kartläggningsperioden av programmet räknas inte in i de 24 månaderna. (15 § etableringsförordningen)

En deltagare i jobbgarantin för ungdomar får ta del av programmet under sammanlagt 15 månader (10 § första stycket 5 förordningen

[23] Se 8 § etableringsförordningen, 4 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin respektive 4 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.
[24] För en nyanländ som folkbokförs i en kommun första gången medan han eller hon bor på ett asylboende hos Migrationsverket, ska denna tid i stället räknas från det att han eller hon först togs emot i en kommun.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

[2007:813] om jobbgaranti för ungdomar). För jobb- och utvecklingsgarantin finns ingen bortre gräns för deltagande.

Utskrivning och återkallelse

En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program kan avslutas genom utskrivning eller återkallelse. Deltagaren får då inte längre vara kvar i programmet och därmed upphör också ersättningen. Den enskilde kan begära att få ett beslut om utskrivning eller återkallelse omprövat av Arbetsförmedlingen. Beslutet kan också överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid utskrivning finns möjlighet till återinträde i programmet så snart den enskilde inte längre är förhindrad att delta. Vid återkallelse finns det i vissa fall möjlighet att anvisas till programmet på nytt, men då först efter 45 dagars karens och under förutsättning att den enskilde anmält sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen inom 60 dagar från återkallelsen. (17–22, 28 och 29 §§ etableringsförordningen)

Grunderna för utskrivning skiljer sig något åt mellan de olika programmen[25] men omfattar i stort arbete, studier, föräldraledighet och sjukfrånvaro. Specifikt för etableringsprogrammet är att en deltagare ska skrivas ut om han eller hon inte längre kan delta i programmet på grund av ett annat hinder som har anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen eller om han eller hon bedöms helt sakna förmåga att delta i insatser inom programmet. I jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar ska en deltagare skrivas ut om han eller hon uppfyller ett nytt arbetsvillkor i enlighet med arbetslöshetsförsäkringen.

Grunderna för återkallelse och möjligheten att anvisas på nytt skiljer sig också något åt mellan de olika programmen.[26] Gemensamt är att en anvisning ska återkallas om deltagaren missköter sig eller stör verksamheten, eller om det i övrigt finns särskilda skäl för återkallelse. Etableringsprogrammet ska också återkallas om den nyanlände inte längre tillhör målgruppen för programmet.

[25] Se 17 § etableringsförordningen, 13 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin respektive 10 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.
[26] Se 21 § etableringsförordningen, 15 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin respektive 12 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

4.5.2 Ekonomiskt bistånd enligt SoL

Ekonomiskt bistånd[27] regleras i SoL och kan beviljas den som inte kan försörja sig själv och sin familj. Kommunen har det yttersta ansvaret för att individer får det stöd och den hjälp de behöver, och handlägger och beslutar i ärenden om ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd är ett behovsbaserat bidrag som prövas i varje enskilt fall. Till skillnad från de flesta andra svenska bidragssystemen är ekonomiskt bistånd inte individualiserat utan relaterat till hushållet. Enligt SoL innebär inte kommunernas ansvar någon inskränkning av andra huvudmäns ansvar, exempelvis Arbetsförmedlingens eller andra myndigheters.

Den vanligaste orsaken till behovet av ekonomiskt bistånd är arbetslöshet (Socialstyrelsen 2020). Arbetslöshet som försörjningshinder innebär att individen har arbetsförmåga på hel- eller deltid samt står till arbetsmarknadens förfogande. I regel ska dessa individer vara inskrivna på Arbetsförmedlingen och vara aktivt arbetssökande för att ha rätt till ekonomiskt bistånd. Kraven på den som söker ekonomiskt bistånd med anledning av arbetslöshet specificeras i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd och har formats genom förarbeten och rättspraxis med en nära koppling till de krav som ställs på arbetslösa som får ersättning via arbetslöshetsförsäkringen (prop. 2015/16:136). I kategorin arbetslösa ingår också nyanlända arbetslösa som omfattas av etableringslagen och som behöver ekonomiskt bistånd i avvaktan på, eller på grund av otillräcklig, etableringsersättning. Personer som får etableringsersättning och inte klarar sig på ersättningen kan ha rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda (Socialstyrelsen 2021, s. 52).

4.5.3 Socialförsäkringsförmåner

De olika socialförsäkringsförmånerna regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110). De flesta socialförsäkringsförmåner baseras antingen på bosättning i Sverige eller arbete i Sverige. Till de bosättningsbaserade förmånerna hör exempelvis barnbidrag, föräldra-

[27] Ekonomiskt bistånd består av försörjningsstöd och stöd till livsföringen i övrigt. Försörjningsstöd ska täcka den löpande försörjningen och avser skäliga kostnader för till exempel livsmedel, kläder och boende. I livsföringen i övrigt ingår till exempel kostnader för barnomsorg, läkarvård och medicin.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

penning på lägsta- och grundnivå, garantipension, äldreförsörjningsstöd och bostadsbidrag. Exempel på arbetsbaserade förmåner är föräldrapenning på sjukpenningnivå, inkomstgrundad ålderspension och sjukpenning. Det är Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som prövar rätten till en socialförsäkringsförmån. Utöver de grundläggande villkoren för att omfattas av socialförsäkringen finns särskilda villkor för respektive socialförsäkringsförmån.

En person som kan antas komma att vistas i Sverige under längre tid än ett år ska i normalfallet anses vara bosatt i landet (5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken). En person som behöver ha ett uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige ska dessutom ha ett sådant tillstånd för att kunna få bosättningsbaserade förmåner. Således har nyanlända i normalfallet tillgång till de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna så snart de beviljats uppehållstillstånd. Från och med 1 november 2024 gäller nya regler avseende socialförsäkringsförmåner för personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet. De som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som arbetar har rätt till arbetsbaserad föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, men i regel inte rätt till bosättningsbaserade förmåner enligt socialförsäkringsbalken (bet. 2024/25:SfU5, s. 8). Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd har i uppdrag av regeringen att se över på vilket sätt nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken och föreslå en ny modell för successiv kvalificering (dir. 2023:149).

5 Erfarenheter av nuvarande regelverk för bosättning och andra relevanta erfarenheter

5.1 När Arbetsförmedlingen ansvarade för delar av bosättningen

Syftet med att Arbetsförmedlingen tog över delar av bosättningsansvaret i samband med etableringsreformen 2010 (se avsnitt 3.1.3) var att öka fokuset på arbetsmarknadsetablering. Enligt Riksrevisionen (2014, s. 115–116) fick detta dock begränsat genomslag. En av anledningarna var att utflyttningen från Migrationsverkets asylboenden till stora delar skedde utan den planering som Arbetsförmedlingen ansvarade för när det gällde att hitta plats för bosättning utifrån goda förutsättningar för arbete. Fler hade behövt anvisas för att reformen skulle fått en större effekt.

En anledning till att inte fler anvisades var att överenskommelserna om mottagande inte var förpliktigande. Vid ett underskott av anvisningsbara platser blev nyanlända kvar i Migrationsverkets asylboenden i stället för att bli kommunmottagna, vilket fördröjde etableringsprocessen. Det ledde också till att många nyanlända ordnade boende på egen hand, ofta i kommuner med ett redan högt mottagande. Det fanns också incitament för nyanlända att flytta till eget boende i och med att rätten till etableringsplan, och därmed möjligheten att få etableringsersättning, trädde i kraft först när personen lämnat Migrationsverkets asylboende (Riksrevisionen 2014, s. 53).

Riksrevisionens (2014, s. 115) granskning visar också att ett arbetsmarknadsperspektiv fick genomslag i fastställandet av länstal men inte i samma utsträckning återfanns vid överenskommelser om kommuntal. I stället återspeglade kommuntalen i första hand platser

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

för anvisning utifrån tillgången till bostäder. Även Statskontorets (2011, s. 41) rapport visar på att arbetsmarknadsperspektivet fick begränsat genomslag i bosättningsprocessen.

Vidare visar Riksrevisionens (2014, s. 49, 115–116) granskning att det främst var tillgången till lediga bostäder och de nyanländas vilja att acceptera anvisningen som i praktiken styrde vilken kommun den nyanlände anvisades till. Utgångspunkten var sällan vad som framkommit i etableringssamtal och förutsättningarna för arbete. Ytterligare en orsak till att arbetsmarknadsperspektivet fick begränsat genomslag var att en majoritet av de nyanlända inte bedömdes ha en tillräckligt specifik utbildnings- och yrkesbakgrund för att kunna matchas mot arbetsmarknaden och därför kunde bosättas i vilken kommun som helst. Utifrån detta ansåg Riksrevisionen att det saknades skäl för att Arbetsförmedlingen skulle ha kvar sitt bosättningsuppdrag eftersom goda arbetsmarknadsförutsättningar i praktiken inte fick genomslag i bosättningen. Ytterligare ett problem var att ansvaret för bosättningen var delat mellan två myndigheter, vilket innebar att myndigheternas resurser inte användes på ett effektivt sätt. Exempel på problem i det dåvarande systemet var konkurrens om lediga boendeplatser och bristande överblick över det samlade behovet av bosättning.

I en uppföljning av genomförandet av etableringsreformen visade Statskontoret (2012, s. 109) på att det fanns brister i bosättningsunderlaget som Arbetsförmedlingen tog fram inför kommunplaceringen. Statskontoret bedömde att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ofta var bristfällig. En studie av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) visade på att arbetsförmedlarna upplevde att det var svårt att rekommendera en särskild bostadsort utifrån möjligheter att få arbete, eftersom många nyanlända saknade utbildning och tidigare yrkeserfarenhet (Liljeberg & Sibbmark 2011, s. 19).

En utmaning i bosättningsarbetet var att många nyanlända tackade nej till en anvisning eller avbröt sin bosättningsprocess. Riksrevisionen bedömde att en ökad närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen skulle kunna bidra till att fler nyanlända snabbare anvisas plats i en kommun efter beviljat uppehållstillstånd och att fler bosätter sig på mindre orter, samtidigt som kontinuiteten i de statliga etableringsinsatserna förbättras (Riksrevisionen 2014, s. 121).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Riksrevisionen (2014, s. 11) bedömde också att matchningsuppdraget bör begränsas och endast tillämpas för individer som har en utbildnings- och yrkesbakgrund som är tillräckligt specifik för att en sådan matchning ska bli aktuell.

I en senare granskning menade Riksrevisionen (2015, s. 129–130) att en avgörande faktor för de nyanländas etablering var att de kommer till en kommun med goda förutsättningar för sysselsättning. Det fanns stora skillnader i etableringsgrad mellan olika kommuntyper i landet. Etableringsgraden var generellt sett högre för nyanlända i kommuner med god sysselsättningsutveckling. De nyanländas etablering skulle öka om mottagandet i ökad utsträckning var i kommuner med sysselsättningstillväxt, det vill säga framför allt storstadskommuner. Samtidigt var bostadsbristen särskilt kännbar i kommuner med god sysselsättningstillväxt och bostadsbristen var således en begränsande faktor för de nyanländas etablering.

Migrationsverket hade under åren 2010–2012 i uppdrag att kartlägga asylsökandes yrkes- och utbildningsnivå samt övrig relevant information som sedan skulle lämnas vidare till Arbetsförmedlingen i syfte att utgöra underlag för bosättning och etableringsinsatser.[1] Statskontoret (2012, s. 152–153) fann denna ordning ineffektiv och föreslog att Migrationsverkets uppgift att kartlägga utbildnings- och yrkesbakgrund skulle upphöra och att kartläggningen i stället borde koncentreras till Arbetsförmedlingen. Detta mot bakgrund av att arbetsförmedlarna inte ansåg sig ha någon nämnvärd nytta av de uppgifter som Migrationsverket samlade in utan i stället föredrog att göra egna kartläggningar. Riksrevisionen (2012, s. 44–45) gjorde liknande iakttagelser.

5.2 Nuvarande fördelningsförfarande

5.2.1 Samverkan är centralt

Bosättningssystemet involverar många aktörer och för att systemet ska fungera ändamålsenligt är det i hög grad beroende av en väl fungerande samverkan. Innan bosättningslagen trädde i kraft var

[1] Se regleringsbreven för budgetåren 2010–2012 avseende Migrationsverket, 9 § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt prop. 2009/10:60, s. 55–56.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

systemet än mer beroende av samverkan, eftersom mottagandet av nyanlända då byggde på frivillighet.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, länsstyrelserna och SKR samverkar om asylsökandes och nyanländas mottagande och etablering i arbets- och samhällslivet inom den så kallade samverkansdelegationen. I samverkansdelegationen finns det flera strategiska arbetsgrupper, varav en avser samverkan om bosättning[2]. När bosättningslagen trädde i kraft fanns redan samverkansdelegationen och en upparbetad samverkansstruktur. Migrationsverket menar att samverkansstrukturen är en mycket viktig del för att systemet ska uppfattas vara legitimt och fungera ändamålsenligt. Riksrevisionen (2021, s. 42) menar att samverkan mellan myndigheterna och SKR är väl etablerad.

Sedan 2023 har alla länsstyrelser, med undantag för Gotlands län,[3] samordnat fördelningsprocesserna (se avsnitt 4.1 och 4.2) för nyanlända, ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd (Länsstyrelsen Västernorrland 2024a, s. 17). Enligt uppgifter från länsstyrelserna ger samordning av dessa tre processer en bättre helhetsbild, vilket bidrar till en bättre dialog mellan länsstyrelserna och kommunerna.

Ett problem i samverkan är dock brist på informationsdelning mellan olika aktörer i bosättningssystemet, vilket får negativa konsekvenser för såväl grupper som enskilda individer som hamnar i kläm mellan informationsgapen (Lidén, Holmqvist, Jacobsson, Jutvik & Nyhlén 2024, s. 67).

5.2.2 Migrationsverkets fördelningsmodell har stor betydelse

I nuvarande fördelningsmodell ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Migrationsverket ansvarar för fördelningsmodellen (se avsnitt 4.2.1 och bilaga 2). Enligt Riksrevisionen (2021, s. 63) har mottagandet blivit jämnare fördelat med hänsyn till kommunernas arbetslöshet, befolkningsstorlek och asylmottagande.

[2] Skatteverket deltar även på bosättningsgruppens möten eftersom folkbokföring bedöms vara en viktig fråga för gruppens arbete.
[3] För Gotlands län är det inte aktuellt med samordning då länet består av endast en kommun.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Migrationsverkets statistiska modell för att beräkna fördelningen av nyanlända har en mycket central roll i bosättningssystemet. Modellen har stor påverkan på länstalen, och i praktiken också på kommuntalen. Sedan bosättningslagen infördes har regeringen alltid beslutat i enlighet med Migrationsverkets och modellens förslag.

Beräkningen har också ofta kommit att nyttjas av länsstyrelserna när de beslutar om kommuntalen. Länsstyrelserna anser att fördelningsmodellen utgör ett bra underlag för att besluta om kommuntal. 2023 var det tolv länsstyrelser som valde att besluta om kommuntalen utifrån fördelningsmodellen. En anledning till detta var att mottagandet var så pass lågt att flera länsstyrelser beskriver att det inte fanns tillräckligt underlag för någon omfördelning mellan kommunerna. Nio länsstyrelser frångick förslaget enligt fördelningsmodellen. Så gjorde exempelvis Gävleborgs län, där det fanns en uttalad önskan från länsstyrelsen att alla kommuner ska ha ett mottagande (Länsstyrelsen Västernorrland 2024a, s. 17).

I dialog med länsstyrelserna har utredningen även erfarit att det oftast sker en omfördelning om det finns en eller flera kommuner som vill ha en högre tilldelning.

5.2.3 Migrationsverket utformar fördelningsmodellen

Det är inte reglerat eller styrt hur fördelningen av nyanlända ska beräknas. Exempelvis framgår det inte hur de olika kriterierna som ska beaktas ska viktas mot varandra. Detta ger Migrationsverket ett stort handlingsutrymme att utforma den statistiska modellen. Utredningen har erfarit att de inblandade aktörerna är positiva till detta handlingsutrymme. Flexibiliteten gör att systemet är mer hållbart över tid. Möjligheten att ändra i modellen underlättar även dialogen mellan Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Migrationsverket, länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och SKR har årligen samråd om den statistiska modellen. Länsstyrelsen Västernorrland (2024a, s. 17) konstaterar att samrådsgruppen präglas av en god dialog och en vilja att samverka och lyssna in de olika aktörernas synpunkter och perspektiv. Av intervjuer med myndigheterna och SKR som Riksrevisionen (2021, s. 41) genomfört framgår att det funnits en samsyn kring de justeringar som gjorts i modellen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Riksrevisionen anser att fördelningsmodellen är väl etablerad hos myndigheter och kommuner.

Nackdelen med modellen är, enligt Migrationsverket, att det är svårt att göra anpassningar i modellen för att ändra utfallet. Migrationsverket har i kontakter med utredningen konstaterat att det är svårt att vikta faktorerna i modellen för att uppnå ett särskilt syfte. Detta blev tydligt då Migrationsverket 2023 fick i uppdrag att inför redovisning av förslag på länstal 2024 se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner. En utgångspunkt för översynen av modellen var att län som tilldelas få anvisningar skulle tilldelas en större andel av det totala antalet anvisade (A2023/00438). I Migrationsverkets återrapportering av uppdraget konstaterades det att samtliga variabler i beräkningsmodellen utgår från kommunnivå vilket är givet av bosättningslagen. Det innebar att det var svårt att uppnå en viss effekt på länsnivå beroende på kommuners egenskaper i respektive län (Migrationsverket 2023, s. 6).

5.2.4 Vikten av att beakta arbetsmarknaden i fördelningsmodellen

Erfarenheter visar att det är viktigt att beakta arbetsmarknadsförutsättningar vid fördelningen av nyanlända. Enligt Mottagandeutredningen (SOU 2018:22, s. 279) har tidigare placeringsstrategier i allt för hög utsträckning utgått från tillgången på bostäder i stället för möjligheterna till arbete och utbildning. Mottagandeutredningen menade att arbetsmarknadsförutsättningar bör vara den enskilt tyngst vägande faktorn i modellen och att faktorer som kommunens folkmängd och tidigare mottagande bör ges lägre vikt. Även OECD (2016, s. 22) menar att arbetsmarknadsförutsättningarna på anvisningsorten är avgörande för långsiktig integration och att det därför är viktigt att undvika att placera nyanlända på orter med tillgång till billigt boende men dåliga arbetsmarknadsförutsättningar. Flera svenska studier pekar i samma riktning. Utvärderingar av den så kallade Hela Sverige-strategin under 1980- och 1990-talet visar att utplaceringarna, som i praktiken i huvudsak kom att styras av tillgången på bostäder, inverkade negativt på de nyanländas möjligheter till arbete (Edin, Fredriksson & Åslund 2004; Wennström & Öner 2015). En annan studie visar att de som bor där det finns

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

många arbetstillfällen i förhållande till antalet boende har högre sannolikhet att komma i arbete än personer som bor på andra platser i samma kommun. Sambanden är tydligare för lågutbildade personer, och det är i första hand närheten till lågkvalificerade arbeten som har betydelse (Zenou, Åslund & Östh, 2006). Att den lokala arbetsmarknaden är viktig att beakta som ett kriterium vid fördelningen bekräftas av ytterligare en studie som visar att placering på en ort med sämre arbetsmarknad påverkar flyktinginvandrares inkomster och arbete negativt i minst tio år framöver (Rooth & Ålund 2007).

Enligt Riksrevisionen (2021, s. 35) har bosättningslagen haft en positiv påverkan på arbetsmarknadsetableringen för nyanlända som omfattats av en anvisning. Efter införandet av bosättningslagen tas nyanlända i högre grad emot i kommuner med lägre arbetslöshet. Nyanlända som efter anvisning mottagits i kommuner med lägre arbetslöshet har i genomsnitt högre inkomster och sysselsättning tre år efter kommunmottagandet, jämfört med dem som mottagits i kommuner med högre arbetslöshet.

SKR har till utredningen lyft vikten av att också beakta befolkningsstorleken i fördelningen av nyanlända. SKR menar att befolkningsstorleken är en avgörande faktor för kommunens förutsättningar för integration och kapacitet i mottagandet. Det har exempelvis betydelse för kommunens möjlighet att erbjuda etableringsinsatser med mera.

5.2.5 Bostadssituationen är viktig men svår att beakta

Flera studier visar på bostadssituationens betydelse för integration (se avsnitt 5.4.5 för vidare resonemang). I nuvarande system får länsstyrelserna beakta kommunens förutsättningar att tillhandahålla bostäder inför att kommuntalen ska beslutas. Erfarenheter visar dock att det är svårt för länsstyrelserna att beakta detta i beslutet av kommuntalen. Enligt Riksrevisionen (2021, s. 45–47) varierar länsstyrelsernas möjlighet att beakta kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder vid beslut om kommuntal. Länsstyrelserna i Stockholm och Skåne uppger att det är svårt att omfördela kommuntalen utifrån tillgången på bostäder eftersom bostadsbristen i länen är utbredd och ingen kommun lämnat önske-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

mål om ett högre mottagande. Ytterligare ett problem är att länstalen har varit så pass låga de senaste åren att flera länsstyrelser anser att det inte finns tillräckligt underlag för en omfördelning mellan kommunerna. Enligt länsstyrelserna har de flesta länsstyrelserna dock dialog med kommunerna i respektive län även om det inte resulterar i någon omfördelning.

Utredningen har i dialog med länsstyrelserna erfarit att det saknas objektiva och tillförlitliga underlag om bostadssituationen som beslutet om kommuntal kan baseras på. Ett problem är att de underlag som finns är självskattade av kommunerna, exempelvis bostadsmarknadsenkäten och länsstyrelsernas analyser av de regionala bostadsmarknaderna. Ytterligare ett problem är att nyanlända som omfattas av en anvisning kan erbjudas boenden utanför den ordinarie bostadsmarknaden. Det har därför varit svårt att dra slutsatser av de underlag som finns om kommunens förmåga att tillhandahålla bostäder.

5.2.6 Kommunerna har lågt inflytande över kommuntalen och det saknas flexibilitet

Kommunerna har litet inflytande över fördelningsförfarandet i dagens system. En slutsats som forskarna Lidén och Nyhlén (2023, s. 13) framhåller är att systemet med läns- och kommuntal behöver reformeras så att den kommunala autonomin ökar, exempelvis genom att göra det lättare för kommuner att omfördela nyanlända mellan sig.

Ett problem har varit att det inte varit möjligt att omfördela anvisningar mellan länen, eftersom länstalen är beslutade av regeringen, vilket begränsar det kommunala inflytandet. Flera kommuner som utredningen varit i kontakt med har uttryckt att de vill få möjlighet att önska hur många nyanlända kommunen ska ta emot.

Bristen på flexibilitet leder också till att barn i vissa fall inte kan återförenas med sina anhöriga. Denna situation uppstår då en kommun har fyllt sitt kommuntal och det inte är möjligt att omfördela. Migrationsverket framför i en hemställan till regeringen om ändring i bosättningsförordningen att detta inte är förenligt med barnkonventionen och att det står i strid med barnets bästa (Migrationsverket 2021a). Riksrevisionen (2021, s. 66–67) har också rekommenderat att det ska vara möjligt för Migrationsverket att frångå kommuntalen när så krävs utifrån en bedömning av barnets bästa.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

5.2.7 Vissa kommuner vill ta emot fler nyanlända och andra färre

Utredningen har tillfrågat respektive länsstyrelse om hur kommunernas önskemål för mottagandet såg ut inför fastställandet av 2023 års fördelning (Länsstyrelsen Stockholm 2024b). Svaren visar att det både fanns kommuner som önskade ett högre mottagande än vad som följde av fördelningsmodellen och kommuner som önskade ett lägre mottagande, men även att det fanns kommuner som var nöjda med sin tilldelning. I några län hade en omfördelning gjorts mellan kommunerna inom länet. Flera länsstyrelser uppgav att ett flertal kommuner inom länet önskade ett lägre mottagande, men att möjlighet till omfördelning saknades eftersom det inte fanns några kommuner inom länet som önskade ett högre mottagande. Det fanns även län där majoriteten av kommunerna önskade ett högre mottagande. Sammantaget visar svaren från länsstyrelserna att det finns kommuner som vill påverka sitt mottagande i båda riktningarna, men i många fall hindras av att en omfördelning endast kan ske inom länet.

5.3 Nuvarande anvisningsförfarande

5.3.1 Kommunens planeringsförutsättningar

Kommunernas förutsättningar att planera sitt mottagande av nyanlända påverkas av hur många nyanlända som varje år får omfattas av anvisningar. Enligt SKR kan stora förändringar i antalet nyanlända som anvisas medföra problem eftersom kommunerna måste skala upp eller skala ned sina verksamheter när behoven och efterfrågan förändras. Det kan handla om dimensionering av enskilda verksamheter för nyanlända, såsom utbildning i sfi och samhällsorientering, eller planering av verksamheten för exempelvis grundskolan. För kommunerna är det därför viktigt att de i god tid får en preliminär uppfattning om hur många nyanlända som planeras att anvisas till kommunen. (Statskontoret 2021, s. 24–25).

Migrationsverket upprättar årligen en planering med en uppskattning av hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad. Planeringen publiceras på Migrationsverkets webbplats. Kommunerna har möjlighet att lämna synpunkter på

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

årsplaneringen och Migrationsverket försöker att tillgodose dessa (Migrationsverket 2024g). Utredningen kan notera att det inte är reglerat eller styrt av regeringen att Migrationsverket har i uppgift att upprätta en årsplanering. Detta förfarande tycks dock ha utvecklats som praxis efter att bosättningslagen infördes.

I arbetet med anvisningar utgår Migrationsverket ifrån årsplaneringen och att fördelningen av anvisningarna ska vara jämn mellan kommunerna utifrån deras kommuntal. I dialog med länsstyrelserna har utredningen erfarit att flera länsstyrelser uppfattar att modellen ger goda planeringsförutsättningar för kommunerna eftersom mottagandet blir förutsägbart.

Enligt Riksrevisionen (2021, s. 49) upplever dock flera kommuner att årsplaneringen inte alltid efterföljs. Kommunerna menar att de vissa månader kan få ta emot både fler och färre nyanlända än vad planeringen anger. Utredningen har genom dialog med flera kommuner erfarit detsamma. Det kan exempelvis leda till att ordnade boenden står tomma. Problemet kan även vara tvärtom, det vill säga att kommunen inte har ett ordnat boende när en anvisning sker. Riksrevisionen (2021, s. 48–49) konstaterar dock att årsplaneringen är en prognos och att den därför kan komma att förändras under året. Enligt uppgifter från Migrationsverket har de största problemen avsett planeringen gällande kvotflyktingar. Problemen ska dock ha minskat senaste året.

SKL (nuvarande SKR) (2017, s. 12) menar att kommunerna är beroende av bra prognoser för att kunna planera sin verksamhet. Det behövs därför säkrare prognoser och staten måste utveckla verktyg för att kunna ta fram regionala och lokala mottagandeprognoser.

Ytterligare ett problem är att fördelningsförfarandena skiljer sig åt mellan nyanlända, personer med tillfälligt skydd och ensamkommande barn (se avsnitt 4.2). Utredningen har erfarit att flera aktörer anser att det saknas samordning mellan förfarandena, vilket försämrar planeringsförutsättningarna för kommunerna.

I dialog med kommuner har utredningen också erfarit att en del kommuner efterfrågar bättre planeringsförutsättningar, genom att exempelvis önska när på året mottagandet ska ske.

Enligt 12 § bosättningsförordningen får en kommun anmäla tillgängliga bostäder för nyanlända till Migrationsverket. Syftet med denna bestämmelse är att effektivisera anvisningsförfarandet,

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

dels genom att säkerställa att den nyanlände snabbt kan få ett boende, dels genom att kommunen slipper ha outnyttjade bostäder.

Kommuner kunde tidigare söka ersättning för tomhyror för de personer som efter anvisning har tagits emot i kommunen. Detta givet att kommunen anmält bostaden som tillgänglig till Migrationsverket. Denna ersättning har dock avskaffats och kommunerna kan endast ansöka om ersättning för de personer som var mottagna av en kommun till och med 30 juni 2024. Ersättningen för tomhyra ingår nu i stället i schablonersättningen för vissa initiala kostnader för mottagandet (se avsnitt 4.4.1). Efter att den statliga ersättningen har avskaffats har inte kommunerna fortsatt att anmäla tillgängliga bostäder till Migrationsverket i samma utsträckning som tidigare. Däremot uppger Migrationsverket att kommunerna vänder sig direkt till den sektion som ansvarar för anvisningar med information om lediga bostäder.

Länsstyrelserna ska enligt 12 § bosättningsförordningen föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för mottagandet av nyanlända för bosättning i kommunen och anmäler tillgängliga bostäder för nyanlända. Länsstyrelserna uppger att de i många fall har dialoger med kommunerna angående detta.

5.3.2 Migrationsverket tar om möjligt hänsyn till individuella förutsättningar

I valet av anvisningskommun tar Migrationsverket om möjligt hänsyn till den nyanländes individuella förutsättningar. Migrationsverket gör det på eget initiativ, då det inte finns reglerat som en uppgift för myndigheten. Migrationsverket har beslutat om riktlinjer för individuella matchningskriterier som, om möjligt, ska beaktas vid ett anvisningsbeslut (se avsnitt 4.3.1). Av riktlinjerna framgår att det inte är möjligt att göra någon prioritering av de olika matchningskriterierna eftersom varje ärende bedöms vara unikt och förutsättningarna för att ta hänsyn till de olika kriterierna kan variera. Arbetsförmedlingen hade liknade matchningskriterier, men med mer fokus på yrkesbakgrund, under perioden som myndigheten ansvarade för delar av bosättningen (Statskontoret 2012, s. 93).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Riksrevisionen (2021, s. 53–55) menar att Migrationsverket har utvecklat sitt arbetssätt och arbetar för att ta större hänsyn till individuella förutsättningar, vilket främjar att fler nyanlända tackar ja till erbjudandet om anvisning. Ett problem är dock att hänsyn till individuella önskemål och behov kan leda till att anvisningarna koncentreras till vissa kommuner. Ytterligare ett problem kan vara att det endast är möjligt att ta hänsyn till individuella förutsättningar i början av året, då kommuntalen inte är fyllda.

5.3.3 Kommunerna har litet inflytande över vilka nyanlända som tas emot

Det finns en stor variation av individuella förutsättningar bland de nyanlända. Flera kommuner som utredningen varit i kontakt med har uttryckt att de skulle vilja ha möjlighet att önska vilka förutsättningar de nyanlända som omfattas av en anvisning bör ha. Exempel på sådana önskemål är om de nyanlända är ensamstående eller en familj, utbildningsnivå och språk. Kommunerna anser att det är viktigt att de får inflytande över detta för att kunna planera för till exempel boende, skola och utbildning. Kommunerna lyfter även fram behovet av matchning utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv.

Även Riksrevisionen (2021, s. 52–54) menar att Migrationsverket kan bidra till en bättre matchning mellan enskilda nyanlända och kommuner genom att samla in uppgifter om de nyanländas yrkes- och utbildningsbakgrund. Vidare menar Riksrevisionen att Migrationsverket inte systematiskt samlar in uppgifter om yrkes- och utbildningsbakgrund hos de nyanlända som ska anvisas till en kommun. Om detta skulle genomföras menar Riksrevisionen att det sannolikt skulle öka chansen till en snabbare och bättre etablering av nyanlända på arbetsmarknaden. Samtidigt framhåller Riksrevisionen att Migrationsverkets starka fokus på andra individuella önskemål och behov leder till att fler tackar ja till anvisningen.

5.3.4 Brister i bosättningsunderlaget

Inför en anvisning upprättar Migrationsverket ett bosättningsunderlag som ska innehålla information som är väsentlig för kommunens mottagande av den nyanlände. För kvotflyktingar bygger bosätt-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ningsunderlaget på uppgifter som myndigheten samlar in och på UNHCR:s skriftliga utredning om personen. I samband med anvisningsbeslutet skickar Migrationsverket över bosättningsunderlaget till anvisningskommunen.

De flesta kommuner anser att bosättningsunderlagen är tillräckliga och att den nödvändigaste informationen ofta framgår (Riksrevisionen 2021, s. 48–51). Några kommuner anser dock att det ibland saknas uppgifter i underlagen, framför allt när det gäller medicinska uppgifter för kvotflyktingar. Migrationsverket menar att de inte alltid kan tillgodose kommunernas behov av information men att de följer upp behoven och har uppdaterat bosättningsunderlaget utifrån dessa. Migrationsverket har dock fortfarande svårt att tillmötesgå kommunernas efterfrågan på medicinska uppgifter för kvotflyktingar.

Riksrevisionen menar vidare att Migrationsverkets uppgiftsskyldighet är oprecis och att det i bosättningsförordningen inte finns någon närmare reglering av vilka uppgifter som ska ingå eller hur länge uppgiftsskyldigheten gäller. Migrationsverket och SKR har haft diskussioner om vilka uppgifter som Migrationsverket ska lämna till kommunen. Parterna har kommit överens om att uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter som kommunen behöver ta hänsyn till i det initiala mottagandet.

Flera länsstyrelser anser att det generellt finns brister i bosättningsunderlagen från Migrationsverket och att viktig information om särskilda behov inte alltid finns med (Länsstyrelsen Västernorrland 2024a, s 22).

5.3.5 Avbrott i anvisningarna

Det är möjligt för en nyanländ att tacka nej till ett erbjudande om att bli mottagen av en kommun. Migrationsverkets tillämpning av regelverket är dock att en person endast får ett erbjudande (Migrationsverket 2024c).

Migrationsverket har till utredningen uppgett att myndigheten arbetat för att minska avbrotten i anvisningarna. Myndigheten menar att avbrutna anvisningar medför problem för kommunen som fått anvisningen, eftersom kommunen planerat för ett mottagande som inte blir av. Detta kan medföra extra kostnader för

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

kommunen genom outnyttjade bostäder, platser i skola med mera. Det är därför viktigt för systemets legitimitet att frekvensen av avbrott hålls på en låg nivå. Tabell 5.1 visar andelen avbrutna avvisningsärenden.

Tabell 5.1 Andel avbrutna anvisningar för nyanlända på asylboende och kvotflyktingar, 2021–2023

	2021	2022	2023
Asylboende	3 %	4 %	5 %
Kvotflyktingar	3 %	6 %	12 %
Totalt	**3 %**	**5 %**	**6 %**

Källa: Migrationsverket 2024d, egna beräkningar.

Det är förhållandevis få anvisningar som avbryts. Det som kan noteras är att andelen avbrutna ärenden för kvotflyktingar ökade kraftigt under 2023. Ökningen berodde dock inte på att fler kvotflyktingar avbröt sin anvisning, utan på att Migrationsverket gick igenom och avbröt gamla ärenden. Det ska också beaktas att det var väldigt få ärenden under 2023 (drygt 300) och att ett fåtal avbrott därför fick en stor påverkan på andelen.

En uppföljning som Statskontoret (2012, s. 106–107) gjorde av bosättningssystemet, innan bosättningslagen trädde i kraft, visar att en avgörande faktor för huruvida en nyanländ accepterar ett erbjudande om att bli mottagen i en kommun är hur lång tid det tar innan den nyanlände får erbjudandet. Ju längre tid det tar, desto större är sannolikheten att den nyanlände tackar nej. Uppföljningen visar också att när det var möjligt för nyanlända som bott i eget boende under asyltiden att omfattas av en anvisning var det betydligt vanligare att dessa tackade nej till en anvisning jämfört med nyanlända i asylboende och kvotflyktingar.

5.3.6 Ledtider i anvisningsförfarandet

Utredningen har i dialog med Migrationsverket och kommuner erfarit att det är viktigt att det finns tid för kommunerna att förbereda mottagandet av den nyanlände, exempelvis säkerställa att det finns en tillgänglig lämplig bostad. Det är särskilt viktigt utifrån ett barnperspektiv (Länsstyrelsen Skåne 2021, s. 61–63).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Enligt nuvarande ordning ska tidpunkten för kommunens mottagande sättas senast två månader efter anvisningsbeslutet. För kvotflyktingar får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist. Ledtiderna i anvisningsförfarandet är viktiga att beakta då studier visar på att en längre väntan på att starta med etableringsinsatserna bromsar upp integrationsprocessen (Engdahl, Rosenqvist & Åslund 2022, s. 1; Hainmueller, Hangartner & Lawrence 2016). Ledtiderna i anvisningsförfarandet kan således påverka individens förutsättningar för integration. Riksrevisionen (2021, s. 63) bedömer att kommunernas mottagande av nyanlända efter anvisning har blivit snabbare efter bosättningslagens införande.

Tabell 5.2 visar andelen kvinnor och män som tagits emot av en kommun från Migrationsverkets asylboenden inom två månader från anvisningsbeslutet.

Tabell 5.2 Andel nyanlända som bott på ett asylboende och som tagits emot i en kommun inom två månader från anvisningsbeslut, per kön, 2021–2023

	2021	2022	2023
Kvinnor	75 %	69 %	67 %
Män	75 %	67 %	70 %
Totalt	**75 %**	**68 %**	**68 %**

Källa: Migrationsverket 2024d, egna beräkningar.

Andelen nyanlända som blivit kommunmottagna från asylboendet inom två månader har minskat de senaste åren. Nästintill alla som återstår efter två månader har mottagits under den tredje månaden. Detta innebär att gränsen på två månader tycks ha en tydligt styrande effekt på tiden från anvisning till kommunmottagning för nyanlända på Migrationsverkets asylboenden. Andelen kvinnor och män som mottagits inom två månader är relativt jämn.

Tabell 5.3 visar ledtiden mellan anvisning och mottagande per hushållstyp för nyanlända som bott på ett asylboende.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Tabell 5.3 Andel nyanlända som bott på ett asylboende och som tagits emot i en kommun inom två månader från anvisningsbeslut, per hushållstyp, 2021–2023

	2021	2022	2023
Enpersonshushåll	77 %	69 %	70 %
Ensamstående med barn	74 %	69 %	66 %
Makar med barn	71 %	65 %	68 %
Makar utan barn	65 %	69 %	71 %
Övriga hushåll	78 %	70 %	66 %
Totalt	**75 %**	**68 %**	**68 %**

Källa: Migrationsverket 2024d, egna beräkningar.

Utredningen har i dialog med kommuner och länsstyrelser erfarit att det oftast är svårare för kommuner att hitta lämpliga bostäder till större familjer. Enligt Boverket (2024b) har flera kommuner svårt att skaffa fram ändamålsenliga bostäder åt en del av de nyanlända som anvisas. Enligt tabell 5.3 är dock skillnaderna i ledtid mellan grupperna små.

För kvotflyktingar är inte tidsgränsen på två månader strikt. Anledningen till det är att det kan finnas flera faktorer som påverkar när en kvotflykting kan vidarebosättas i Sverige. Exempelvis ska överföringen till Sverige planeras och genomföras innan personen kan bli mottagen av en kommun. Möjligheten att överskrida tidsgränsen avspeglas i andelen kvotflyktingar som tagits emot av en kommun inom två månader efter anvisning (se tabell 5.4).

Tabell 5.4 Andel kvotflyktingar som tagits emot i en kommun inom två månader från anvisningsbeslut, per kön, 2021–2023

	2021	2022	2023
Kvinnor	50 %	33 %	88 %
Män	51 %	34 %	78 %
Totalt	**51 %**	**34 %**	**84 %**

Källa: Migrationsverket 2024d, egna beräkningar.

Andelen kvotflyktingar som blivit kommunmottagna inom två månader har varierat kraftigt de senaste åren, vilket tyder på att tidsgränsen på två månader inte är styrande i samma utsträckning som för personer som bott på Migrationsverkets asylboende. Ökningen

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

under 2023 kan bero på att antalet anvisade kvotflyktingar minskat från drygt 4 000 under 2022 till cirka 300 under 2023 men det är svårt att dra några slutsatser gällande dessa uppgifter.

Den nuvarande ordningen innebär att tiden från uppehållstillstånd till anvisning inte är reglerad. Denna ledtid är dock också intressant, eftersom en längre ledtid innebär att integrationsprocessen för den enskilde försenas. Tabell 5.5 visar ledtiden mellan beviljat uppehållstillstånd och anvisning.

Tabell 5.5 Ledtid från beviljat uppehållstillstånd till anvisning, per kön, 2021–2023

Genomsnittligt antal dagar

	2021	2022	2023
Asylboende	**63**	**56**	**79**
Kvinnor	63	57	82
Män	63	55	75
Kvotflyktingar	**17**	**30**	**55**
Kvinnor	17	30	52
Män	17	30	60

Källa: Migrationsverket 2024h.

Tabellen visar att ledtiden är längre för de som bott på ett asylboende än för kvotflyktingarna. Ledtiden har ökat det senaste året, både för de som bor på asylboende och för kvotflyktingar. Migrationsverket anger att de längre ledtiderna beror på att det under tre månader var ett anvisningsstopp på grund av ett problem med avräkningen av kommuntalen (Migrationsverket 2024h, s. 52).

5.4 Nyanländas bostadssituation efter anvisning

Det finns skillnader när det kommer till hur kommunerna tolkar bosättningslagen och hur de ställer sig till långsiktig bostadsförsörjning av de som anvisats (Holmqvist, Jutvik & Lidén 2022). Sedan införandet av bosättningslagen har det förekommit att kommuner fattat beslut som är svåra att förena med skyldigheten att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen. Migrationsverket har också genomfört anvisningar av nyanlända till Tyresö, Partille och Staffanstorp trots att kommunerna inte hade ordnat

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bostad (Jacobsson 2017). Det finns ingen sanktion om en kommun inte följer bosättningslagen.

5.4.1 Bosättningslagen tycks inte ha haft någon större påverkan på kommunernas bostadsplanering

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska alla kommuner genom riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

En bakgrund till bosättningslagen var att regeringen ansåg att kommuner i sin planering av bostadsförsörjning inte i tillräcklig utsträckning beaktade ansvaret för etablering och bosättning av nyanlända och därför kunde hävda att de inte hade möjlighet att ta emot nyanlända. En av intentionerna med bosättningslagen var därför att tvinga kommunerna att beakta mottagandet av nyanlända i sitt planeringsarbete (prop. 2015/16:54, s. 18, 22).

Utredningen har inte funnit någon heltäckande studie om hur kommunernas bostadsplanering har påverkats av bosättningslagen. En studie av tre kommuner i västra Sverige visar dock att bosättningslagen inte i någon betydande utsträckning har påverkat dessa kommuners planering av bostadsförsörjning. Kommunerna har till viss del försökt att transformera sina bostadsbestånd, men detta tycks inte ha gett någon djupgående förändring. Exempelvis har i stället tillfälliga bostäder upprättats (Grange & Björling 2022, s. 66–67).

Enligt Boverket (2024d) har kommunerna utvecklat olika strategier för att lösa bostadsfrågan för nyanlända som omfattats av en anvisning. Det vanligaste sättet är att kommunerna samarbetar med kommunala bostadsföretag och med privata fastighetsägare för att få fram bostäder.

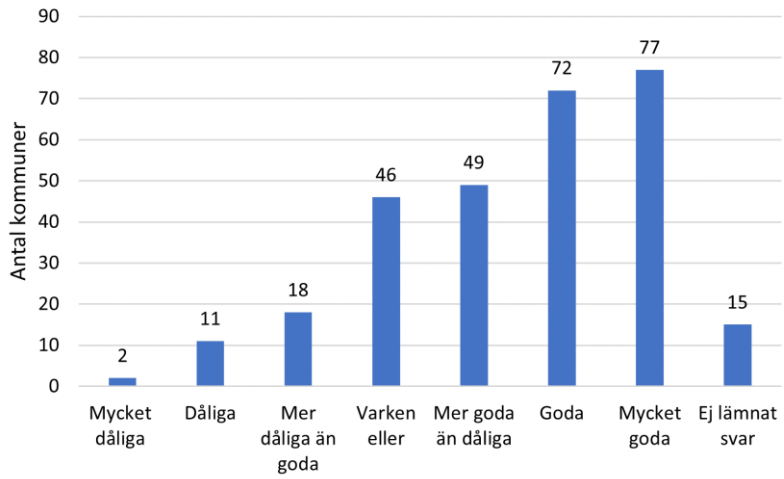
SKR har framfört till utredningen att kommunerna i de flesta fallen endast planerar bostadsförsörjningen och att det är andra aktörer som bygger bostäderna. Förväntan att kommunerna skulle skapa en tillgång till bostäder för nyanlända som omfattas av en anvisning har därför varit svår att införliva.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

5.4.2 Kommunernas möjligheter att erbjuda bostäder till nyanlända har förbättrats

När bosättningslagen infördes upplevde många kommuner att det var svårt att tillhandahålla bostäder till de nyanlända som omfattades av en anvisning enligt bosättningslagen (Boverket 2018, s. 8). Situationen har dock kommit att ändra sig sedan dess. Figur 5.1 visar att merparten av de kommuner som tar emot nyanlända enligt bosättningslagen bedömer möjligheterna att skaffa fram bostäder till dessa nyanlända som goda eller mycket goda. Andelen kommuner som svarat att de bedömer möjligheterna som mycket goda har ökat de senaste två åren. Det främsta skälet till det är att de flesta kommuner tar emot betydligt färre nyanlända jämfört med tidigare år (Boverket 2024d).

Figur 5.1 Kommunernas bedömning av sina möjligheter att erbjuda bostäder vid anvisning av nyanlända, januari 2024



Källa: Boverket 2024b.

5.4.3 Vissa kommuner erbjuder ett långsiktigt boende medan andra erbjuder ett tillfälligt

Intentionen med bosättningslagen var att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt skulle erbjuda de nyanlända som omfattas av anvisningar permanenta bostäder. Regeringen ansåg dock

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

att det inte kunde uteslutas att kommuner skulle bli tvungna att erbjuda tillfälliga bostäder för att kunna fullgöra sin skyldighet (prop. 2015/16:54, s. 18 och 22).

Kammarrätten i Stockholm (2018) har också konstaterat att bosättningslagen inte ställer upp något hinder mot att en kommun erbjuder boenden som endast är tillfälliga till nyanlända som tagits emot efter anvisning. Frågan prövades efter att kommunstyrelsen i Lidingö stad beslutat att alla bostadskontrakt till nyanlända som tagits emot i kommunen efter anvisning i normalfallet skulle sägas upp efter två år. Enligt Lidingö kommun fanns det sakliga skäl för att tillhandahålla bostäder åt gruppen nyanlända under den tid de deltog i etableringsinsatser enligt etableringslagen, men därefter borde alla Lidingöbor behandlas lika i enlighet med likställighetsprincipen.

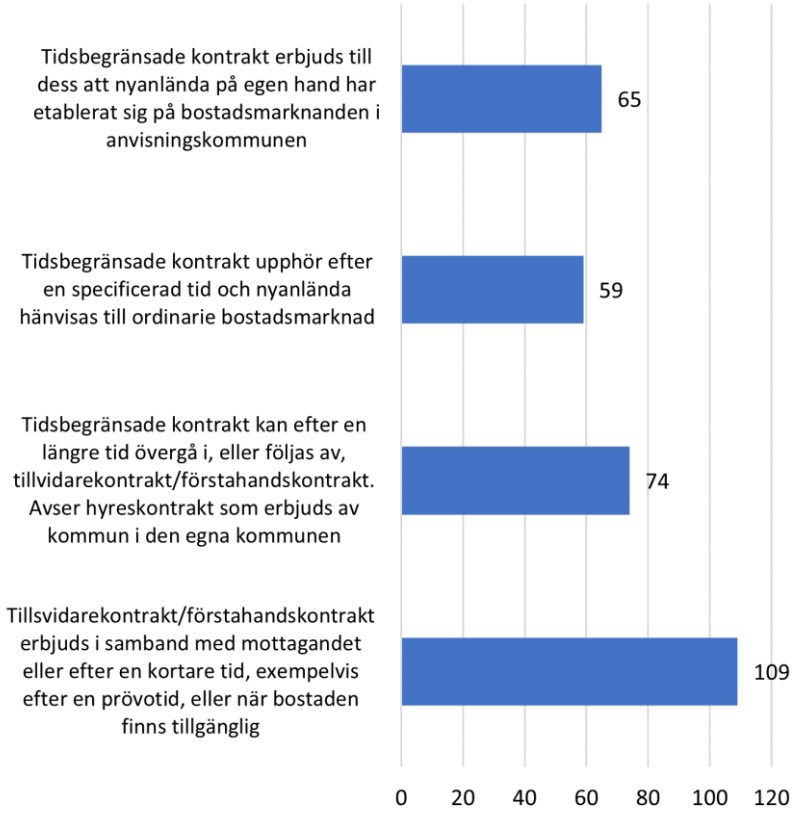
Boverket följer återkommande upp bostadssituationen för nyanlända som tagits emot enligt bosättningslagen genom bostadsmarknadsenkäten. Figur 5.2 visar vilken typ av kontrakt som kommunerna erbjuder de nyanlända enligt bostadsmarknadsenkäten 2024. 109 kommuner svarade att de erbjuder någon form av tillsvidarekontrakt eller förstahandskontrakt. I 74 kommuner kan tidsbegränsade hyreskontrakt efter en längre tid övergå till tillsvidarekontrakt eller förstahandskontrakt. 59 kommuner erbjuder ett tidsbegränsat kontrakt som upphör efter en specificerad tid.

Kommunerna i storstadsregionerna erbjuder i högre utsträckning tidsbegränsade kontrakt. Exempelvis är det 23 av 26 kommuner i Storstockholm som erbjuder nyanlända tidsbegränsade hyreskontrakt (Boverket 2024d).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Figur 5.2 Kommunernas tidsperspektiv vid bosättning av anvisade nyanlända, januari 2024

Antal (kommunerna kunde ange flera olika svarsalternativ)

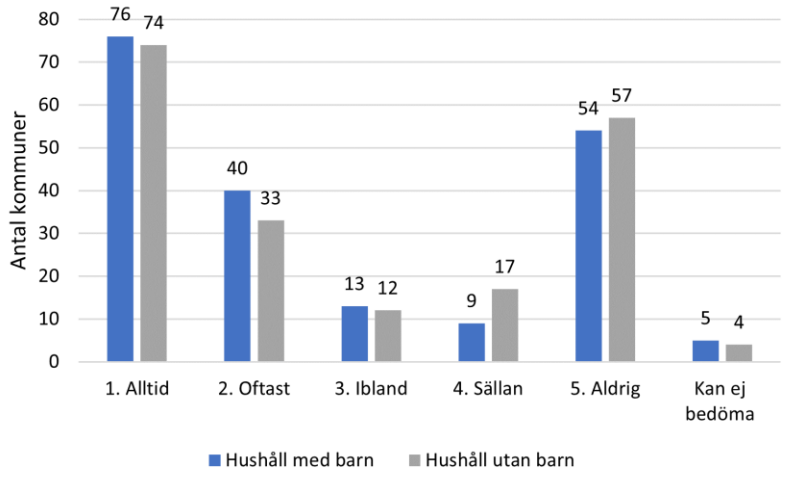


Källa: Boverket 2024b.

Länsstyrelserna har haft i uppdrag att ta fram lägesbilder om mottagandet av nyanlända och asylsökande avseende boende, skola och utbildning. Lägesbilderna sammanställs årligen och visar att ungefär hälften av kommunerna, som har haft ett mottagande under 2023, alltid eller oftast erbjuder nyanlända som omfattas av en anvisning ett tillsvidarekontrakt vid mottagandet eller de närmaste åren efter anvisning (Länsstyrelsen Västernorrland 2024b, s. 25). Figur 5.3 visar att det var något vanligare att hushåll med barn erbjöds ett tillsvidarekontrakt.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Figur 5.3 **Antal kommuner som erbjuder nyanlända som omfattas av en anvisning tillsvidarekontrakt/förstahandskontrakt, antingen direkt vid mottagandet eller de närmaste åren efter anvisning, 2023**



Källa: Länsstyrelsen Västernorrland 2024b.

Olika sätt att tidsbegränsa hyreskontrakten

Det förekommer olika sätt att tidsbegränsa nyanländas hyreskontakt. Ett vanligt sätt är att tidsgränsen kopplas till hur länge den nyanlände kan delta i etableringsprogrammet, vilket innebär två år eller så länge personen deltar i etableringsprogrammet. Detta resonemang återfinns bland flera kommuner inom Stockholms län (Länsstyrelsen Stockholm 2020, s. 41). Det var även det huvudsakliga sättet som en förlaga till etableringsboende konstruerades på i Växjö (Rosengren & Rådén 2019).

En tidsbegränsning kan även sättas för att undvika att besittningsskyddet ska träda i kraft. I Malmö har nyanlända erbjudits tidsbegränsade bostadskontrakt i två plus två år, det vill säga i sammanlagt fyra år. Uppdelningen på två plus två år beror troligen på att kommunen ville undgå att den nyanlände skulle få besittningsskydd[4] på bostaden (Runquist & Sahlin 2023, s. 134–146).

Tidsgränsen kan även kopplas till hur lång tid det tar innan den nyanlände kan få ett hyreskontrakt i den ordinarie bostadskön. Det

[4] En person som hyr en hyresbostad i andra hand får besittningsskydd först när andrahandsupplåtelsen har varat mer än två år i följd.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

var exempelvis motivet i Göteborgs kommun och Malmö kommun (Grange & Björling 2020, s. 34; Runquist & Sahlin 2023, s. 147–148). Resonemanget utgår ifrån att den nyanlände ska behandlas enligt likabehandlingsprincipen men att det samtidigt ska vara möjligt för den nyanlände att få en bostad genom den ordinarie bostadskön. Detta motiv framkom i bland annat Malmö kommun och Solna kommun (Runquist & Sahlin 2023, s. 148–149).

5.4.4 Kommunernas strategier för att ordna bostäder till de nyanlända

Kommuner har olika strategier för att ordna bostäder till nyanlända. Det vanligaste är att kommunerna samarbetar med kommunala bostadsföretag och privata fastighetsägare. I 2024 års bostadsmarknadsenkät uppger 220 kommuner att de har ett regelbundet samarbete med det kommunala bostadsföretaget, och 68 kommuner uppger att de har ett regelbundet samarbete eller överenskommelse med privata fastighetsägare. Av dessa kommuner hade 55 ett regelbundet samarbete eller en överenskommelse med både allmännyttan och privata fastighetsägare (Boverket 2024d).

Kommuner utan allmännyttigt bostadsbolag använder olika strategier för att ordna bostäder till nyanlända som omfattas av en anvisning. Det kan handla om kontrakt hos privata fastighetsägare, kontrakt hos privatpersoner som ibland rör del av lägenhet eller ett rum, ombyggnad av lokaler, inventering av mark för tillfälliga modulhus eller köp av bostadsrätter (Sveriges allmännytta 2018, s. 18). 16 kommuner anger i 2024 års bostadsmarknadsenkät att det inte finns några allmännyttiga bostadsaktiebolag eller bostadsstiftelser i kommunen (Boverket 2024a).

Kommunerna kan använda sig av särskilda boendelösningar för personer som inte når upp till kraven för att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Så kallade sociala kontrakt är boendelösningar som grundar sig på biståndsbeslut enligt 4 kap. 1–2 §§ SoL. Vanligast är andrahandskontrakt med begränsat besittningsskydd, där boendet kan vara förenat med tillsyn eller särskilda villkor och regler. Socialtjänsten eller någon annan bostadssocial enhet inom kommunen går då in som förstahandshyresgäst. Socialtjänsten kan också hyra ut bostäder i andra hand utan stöd av SoL, det vill säga där det inte har fattats något biståndsbeslut (Boverket 2024c).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

I bostadsmarknadsenkäten 2024 svarar 75 kommuner att de efter biståndsbeslut hyr ut lägenheter i andra hand till nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen. Det är även 75 kommuner (inte nödvändigtvis samma som ovan) som svarar att de utan biståndsbeslut hyr ut bostäder i andra hand till nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen (Boverket 2024b).

Vissa kommuner tillämpar förtursregler till bostäder med förstahandskontrakt för hushåll som uppfyller särskilda kriterier. I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2024 svarade 66 kommuner att kommunens allmännyttiga bostadsföretag har i uppdrag att avsätta lägenheter för anvisade nyanlända (Boverket 2024b).

Det förekommer att kommuner har ordnat bostäder till nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen utanför den egna kommunen. Ett exempel är Staffanstorp som har placerat minst 100 nyanlända i Malmö, Lund, Trelleborg, Burlöv och Sjöbo. Staffanstorps kommunledning menade att det inte fanns lämpliga boenden att använda sig av i Staffanstorp och att de därför måste leta sig utanför den egna kommunen. Länsstyrelsen Skåne menar att intentionerna med bosättningslagen var att bostaden ska finnas inom kommungränsen men att det inte finns några sanktionsmöjligheter eller möjligheter till tillsyn över var de nyanlända bor (Delby 2019).

I ett fall placerade Staffanstorps kommun en familj i Malmö kommun genom att hyra ut en bostad till familjen i andra hand. Efter två år sade Staffanstorps kommun upp hyreskontraktet. Kommunen avslog sedan familjens ansökan om att få hjälp med att hitta ett nytt boende. Staffanstorps kommun motiverade det med att Malmö kommun var familjens bosättningskommun då de hade varit bosatta i Malmö under en längre tid och var folkbokförda där. Högsta förvaltningsdomstolen prövade fallet och menade att Staffanstorps kommuns ansvar för stöd- och hjälpinsatser åt familjen bestod. Detta med motiveringen att familjen vistades i Malmö kommun till följd av ett beslut fattat av Staffanstorps kommun och att ansvaret för familjen inte hade överflyttats till Malmö kommun när behovet av nytt boende uppkom (HFD 2021 ref. 46).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

5.4.5 Nyanländas boende och dess betydelse för integration

Bostadssituationen utgör en viktig förutsättning för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (SOU 2024:12, s. 22). Bostadssituationen kan betraktas som en indikator på socioekonomisk integration där en stabilare bostadssituation indikerar en högre grad av integration. Vidare kan bostadsägande användas som en slutlig indikator på en lyckad integration (Ager & Strang 2008). Bostadssituationen ingår dock inte som delmål i det integrationspolitiska målet (prop. 2023/24:99, s. 50).

I en studie av konsekvenserna av införandet av bosättningslagen framgår det att det finns skillnader i kommunernas lokala integrationspolicy. I vissa fall kan kommuners agerande tolkas som att den nyanlände är på genomresa och därmed inte utgör en framtida resurs för kommunen. I andra fall har kommunen en integrationspolicy som ser den nyanlände som långsiktigt boende i kommunen och ställer upp mål med integrationsarbetet som motsvarar det (Lidén & Nyhlén 2023, s. 10).

Holmqvist, Jutvik & Lidén (2022, s. 1–4) menar att boendet också kan användas som ett hinder för integration. Kommuner kan exempelvis erbjuda bostäder av sämre standard och endast tillåta tillfälliga boenden. De menar att utan en policy som faktiskt gör det möjligt för flyktingar att få en bostad kommer andra insatser för etableringen att bli verkningslösa. Detta eftersom tillräckliga boendeförhållanden relaterar till andra dimensioner av en framgångsrik integrationsprocess, såsom möjligheter till utbildning och etablering på arbetsmarknaden.

Nyanländas bostadssituation är ofta otrygg vilket försämrar förutsättningarna för integration

Flera studier visar att bostadssituationen är särskilt utmanande för nyanlända och samtidigt en viktig förutsättning för nyanländas möjligheter till integration. Flera studier, se nedan, visar att en otrygg bostadssituation avsevärt hindrar integration i ett nytt samhälle medan en bra bostadssituation kan underlätta integrationen.

I en enkätundersökning bland kommunerna i Skåne län framkom att den största utmaningen i arbetet med etablerings- och integrationsfrågor var bostadsfrågan. Bristen på bostäder leder till tillfälliga

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

boendelösningar vilket i sin tur leder till både sämre förutsättningar för etablering och att kostnaderna för kommunerna ökar dramatiskt i form av försörjningsstöd (Kommunförbundet Skåne 2018, s. 24).

I en studie av mottagandet av nyanlända barn som ingår i en familj i Göteborgsregionen uttrycker kommunal personal att de nyanlända familjer som har fått en bra boendelösning integreras snabbare (Olsson 2018, s. 17). En annan studie av nyanlända som anvisats till Göteborgs kommun visar på att bostadsbristen kan utgöra ett centralt integrationshinder på både kort och långt sikt, eftersom bland annat språkinlärning och arbetsmarknadsdeltagande kan försvåras till följd av en otrygg boendesituation (Franke Björkman & Spehar 2018, s. 41).

En fallstudie av nyanlända i Malmö visar att vägarna till boende kan vara kaotiska. De präglas av återkommande flyttar, in och ut ur olika, ofta trångbodda, hushållsformationer och påfallande ofta med osäkra kontraktsförhållanden (Herbert 2023, s. 1–2). Liknande mönster framgår i en studie av länsstyren Skåne. Boendesituationen präglas av kortsiktiga boendelösningar och frekventa flyttar, trångboddhet samt strukturella hinder för nyanlända familjer att etablera sig på bostadsmarknaden (Länsstyrelsen Skåne 2021, s. 4, 96).

I en studie som länsstyrelsen i Stockholms län genomfört beskriver nyanlända som har anvisats till kommuner i länet en känsla av att fortfarande vara på väg och en frustration över att inte få förutsättningar att etablera sig i länet. Upprepade flyttar och att tvingas avbryta pågående anställningar när det inte finns bostad, riskerar att få konsekvenser på längre sikt när hemlöshet antingen permanentas eller byts mot arbetslöshet. Sammantaget motverkas den integrationspolitiska ambitionen om att det offentligas insatser ska syfta till att främja etablering och integration. Ytterligare en konsekvens av en svår bostadssituation är att den bidrar till upplevelser av att vara annorlunda och det kan i sin tur ha en negativ inverkan på känslan av tillhörighet till det svenska samhället (Länsstyrelsen Stockholm 2020, s. 48, 64, 88). En osäker bostadssituation kan dessutom leda till ökad psykisk ohälsa för nyanlända (Mangrio, Carlsson & Zdravkovic 2019, s. 23).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Bostadens lokalisering och dess betydelse för integration

Andersson och Holmqvist (2019, s. 21–31) gör en genomgång av svensk och internationell forskning om grannskapseffekter och konstaterar att det finns en samstämmighet kring att sådana effekter finns. De menar att segregation påverkar individens livschanser avseende bland annat utbildning, inkomst och hälsa, även då hänsyn tagits till att individer med olika förutsättningar sorteras till olika bostadsområden. Det avgörande tycks vara de socioekonomiska förutsättningarna bland de boende i grannskapet och inte andelen utrikes födda eller andelen med samma etniska bakgrund.[5] Rapportförfattarna menar vidare att effekterna av segregation är svåra att beräkna och att de kan variera beroende på individens egenskaper. Många forskare menar dock att grannskapseffekter är särskilt framträdande för barn och unga eftersom de spenderar mer tid i sitt närområde (Ramboll 2020, s. 32).

Bland de svenska studierna av granskapseffekter kan nämnas en analys av en årskull födda 1986, vilka följdes från 16 års ålder (mätt 2002) till 34 års ålder. Resultatet visar att de socioekonomiska förutsättningarna i området personerna växer upp i kan påverka både utbildningsnivå, sysselsättning och arbetsinkomst senare i livet (Delegationen mot segregation [Delmos] 2022, s. 36–65).

En annan svensk studie undersöker grannskapets betydelse för utrikes föddas utbildnings- och arbetsmarknadsutfall. Resultatet visar att andelen självförsörjande i området där en invandrare bodde vid 16 års ålder har ett statistiskt signifikant samband med sannolikheten att ha slutfört en gymnasieutbildning vid 20 års ålder. Detsamma gäller sannolikheten att ha slutfört en minst treårig högskole- eller universitetsutbildning vid 25 års ålder, samt sannolikheten att vara självförsörjande vid 30 års ålder. Resultatet består även efter att andra faktorer har kontrollerats för och liknande resultat uppvisas även för barn till invandrare (Andersson, Larsson & Öner 2024, s. 69–84).

Forskning visar vidare att utformandet av strategier som syftar till att minska segregation är komplext. Exempelvis menar Andersson & Holmqvist (2019, s. 55–56) att den samlade internationella forskningen visar att så kallade blandningsstrategier som ensidigt foku-

[5] Rapportförfattarna menar att de få svenska studier som finns avseende effekter av etnisk koncentration i regel finner noll eller liten effekt, och ibland en positiv sådan. Det senare tycks kunna uppstå i de fall där gruppens socioekonomiska ställning är relativt stark.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

serar på att hindra resurssvaga grupper från att bosätta sig i resurssvaga områden riskerar att inte få någon effekt på befolkningssammansättningen utan i stället, genom ökad stigmatisering, spä på koncentrationen av resurssvaga i området. Författarna menar att en viktig förklaring till detta är att segregation till stor del drivs av de resursstarka och att möjligheten för resurssvaga att bosätta sig i resursstarka områden är centralt för att motverka segregation.

Enligt länsstyrelsernas lägesbilder för 2023 tog 38 procent av kommunerna ofta eller alltid hänsyn till områdens socioekonomiska förutsättningar vid bosättning. Flera kommuner försöker få en spridning av bostäder för nyanlända, men anger att det inte alltid är möjligt på grund av till exempel bostadsbrist (Länsstyrelsen Västernorrland 2024b, s. 28–29).

I en studie som Länsstyrelsen Stockholm (2020, s. 67) genomfört framkommer att det som nyanlända upplever som problematiskt inte är bostadens geografiska placering, utan att nyanlända hushåll bor i kluster av bostäder i egna fastigheter, även om dessa fastigheter är placerade i eller nära områden med andra typer av bostäder. Enligt de nyanlända som intervjuats skulle den viktigaste förändringen för nyanländas bostadssituation därför vara att sprida nyanländas hushåll. Detta i syfte att motverka isolering och för att främja integration och trygghet.

5.4.6 Nyanländas flyttmönster efter anvisning

Länsstyrelsen Stockholm (2024a) genomförde 2024 en undersökning om nyanländas flyttmönster, på nationell nivå. Undersökningen visade att av de nyanlända som blev mottagna efter anvisning enligt bosättningslagen 2017 var det 13 procent som hade flyttat till en annan kommun efter ett år. Efter tre år var det 28 procent som hade flyttat. Män hade flyttat i något större utsträckning än kvinnor och ungefär en fjärdedel av de mottagna barnen hade flyttat. Kvotflyktingar flyttade i något mindre utsträckning, knappt en femtedel hade flyttat från anvisningskommunen. De nyanländas benägenhet att flytta skilde sig åt mellan länen. I Stockholms län hade 41 procent flyttat från anvisningskommunen efter tre år vilket kan jämföras med Gotlands län där endast 14 procent flyttat. Nyanlända som mottagits efter anvisning enligt bosättningslagen blev i stor

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

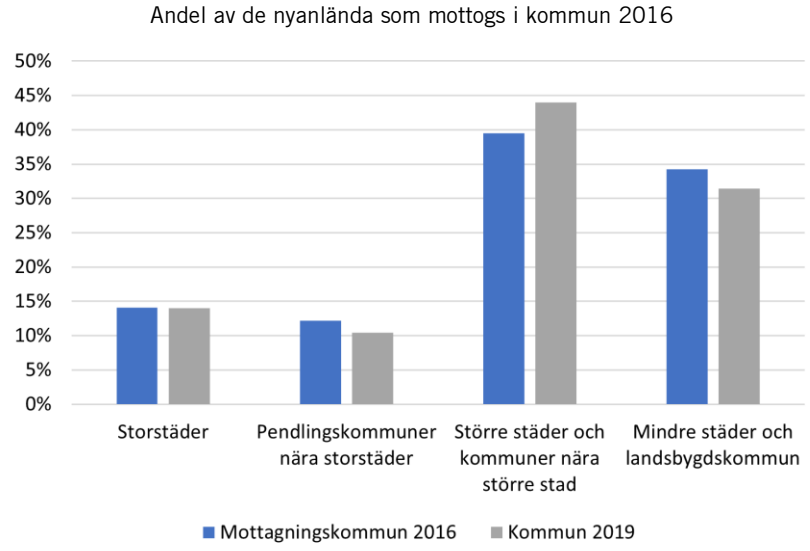
utsträckning bosatta i kommuner med låg eller relativt låg social utsatthet, 83 procent. Endast tre procent blev bosatta i kommuner med hög socioekonomisk utsatthet. Tre år efter mottagandet hade dock denna fördelning ändrat sig. Endast 48 procent bodde då i en kommun med låg eller relativt låg socioekonomisk utsatthet och 19 procent bodde i en kommun med hög socioekonomisk utsatthet. På sikt sker således en omfördelning till kommuner med sämre förutsättningar.

SCB genomförde 2020 en undersökning av flyttmönster för nyanlända som mottogs under 2016–2019. Undersökningen visar att 69 procent av de nyanlända bodde kvar i mottagningskommunen efter tre år. Av de nyanlända som bott på ett asylboende och blivit mottagna i en kommun efter anvisning bodde 67 procent kvar i mottagningskommunen efter tre år. För de nyanlända som bott i eget boende var andelen nästintill densamma. Kvotflyktingar var den grupp som i störst utsträckning bodde kvar i kommunen som de anvisades till, 77 procent av de som mottogs bodde kvar i kommunen tre år senare. Det var vanligare att unga vuxna och ensamstående flyttade från mottagningskommunen än äldre vuxna och familjer (SCB 2020, s. 26–36).

I likhet med länsstyrelsens undersökning visar SCB:s undersökning på att det sker en omfördelning mellan kommunerna. I figur 5.4 jämförs fördelningen av nyanlända året de mottogs och tre år senare, efter typ av kommun.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Figur 5.4 Nyanländas mottagningskommun 2016 och kommun 2019, uppdelat på kommuntyp



Källa: SCB 2020.

Figuren visar att det sker en omfördelning mot större städer och kommuner nära större stad, både från pendlingskommuner nära storstäder och från mindre städer och landsbygdskommuner. Andelen boende i någon av de tre storstadskommunerna var oförändrad.

Vilken typ av kommun de nyanlända flyttat till varierar relativt lite mellan nyanlända som har mottagits efter anvisning, nyanlända som ordnat sitt eget boende och anhöriga.

En högre andel av kvotflyktingarna flyttade till mindre städer och landsbygdskommuner och en lägre andel flyttade till större städer och kommuner nära större stad. Detta kan hänga samman med vilken typ av kommun de först mottogs i då drygt hälften av kvotflyktingarna mottogs i mindre städer och landsbygdskommuner.

Generellt sett är många flyttar korta, vilket innebär att den nyanlände ofta flyttar till en närliggande kommun. Flyttmönstret är liknande för kvinnor och män. Unga vuxna flyttar oftare till storstadsområden, medan familjer och barn oftare flyttar till större städer och i lägre utsträckning till storstadsområden (SCB 2020, s. 37–49).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

En studie av nyanländas flyttmönster i Stockholms län visar på att det finns ett tydligt samband mellan tidslängder på bostadskontrakt och andel nyanlända mottagna genom anvisning som flyttar från kommunen. Flest nyanlända flyttar från de kommuner som tillämpar de mest strikta tidsgränserna (Länsstyrelsen Stockholm 2020, s. 72).

Riksrevisionens (2021, s. 34) uppföljning av bosättningslagen visade att de nyanlända som anvisades till en kommun 2017, och som tre år senare flyttat vidare, har bosatt sig i kommuner med igenomsnitt 1,9 procentenheters högre arbetslöshet. Riksrevisionen konstaterade vidare att den huvudsakliga förklaringen till att personerna flyttade inte tycks vara att de fått ett arbete. Detta då de anvisade nyanlända som mottogs i en kommun under 2017 och som tre år efter mottagande hade flyttat, allt annat lika, har lägre inkomster och sysselsättning än de anvisade nyanlända som inte flyttat.

5.4.7 Kötider och inkomstkrav

En tredjedel av de allmännyttiga bostadsföretagen har en genomsnittlig kötid som än kortare än ett år men i och nära storstäder är den genomsnittliga kötiden oftast över fem år (Sveriges Allmännytta 2024a, s. 3).

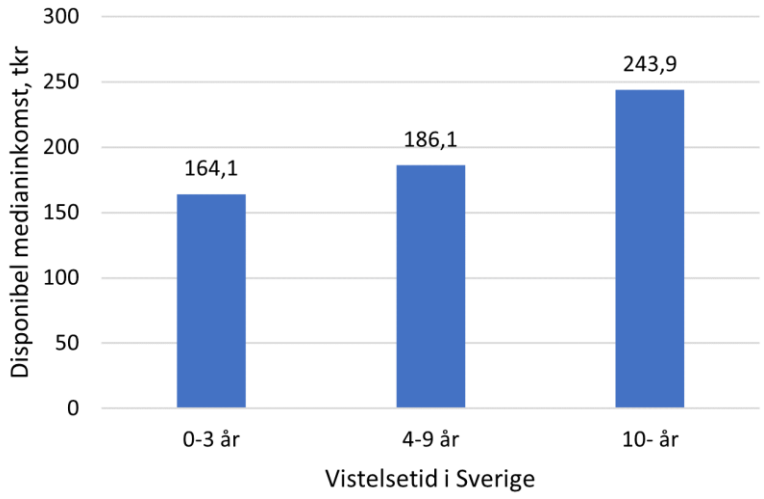
Sveriges Allmännytta (2024b, s. 34, 56) konstaterar att det saknas bostäder främst för de mest resurssvaga grupperna. 88 procent av deras medlemsföretag svarade 2024 att de ställer krav på inkomstens storlek för blivande hyresgäster. Vilka krav som ställs varierar mellan bostadsföretagen.

För vuxna flyktingar med en vistelsetid på 0–3 år var medianen av den disponibla inkomsten 164 000 kronor år 2022 (se figur 5.5). Det kan jämföras med 301 000 kronor för samtliga vuxna i riket (SCB 2024b).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Figur 5.5 Disponibel inkomst för flyktingar, skyddsbehövande och anhöriga, 18 år och äldre, uppdelat på vistelsetid

Medianbelopp, tkr, år 2022



Källa: SCB 2024b.

Utöver inkomstnivån förekommer det att hyresvärdarna har som krav att den bostadssökande har en fast inkomst. I vissa fall godtar inte hyresvärdar olika ersättningar och bidrag, såsom aktivitetsstöd eller ekonomiskt bistånd, som inkomst (Sveriges Allmännytta 2024a). Hyresvärdarnas krav kan således utgöra ett hinder även för dem som har en tillräcklig, men oregelbunden, inkomst.

Nästan hälften av flyktingarna har ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomstkälla efter tre års vistelsetid (SCB 2018, s. 17). Tre år efter invandring har ungefär 60 procent av flykting- och anhörig-invandrare haft någon förvärvsinkomst, men endast 30 procent har haft en mer stabil inkomst (Forslund, Liljeberg & Åslund 2017).

5.5 Kommunernas stöd till nyanlända för att hitta bostad

Många kommuner erbjuder någon form av bostadsrelaterad service, verksamhet eller information till nyanlända. 133 av 278 kommuner anger att de tillhandahåller denna typ av service till de nyanlända

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

(Boverket 2024b). Service kan exempelvis vara att stödja personer som har en svag ställning på bostadsmarknaden eller att ge information om hur bostadsmarknaden fungerar och vägleda den nyanlände i hur den kan söka bostad, informera om bostadsköer och så vidare (Boverket 2024d).

Statskontoret (2020, s. 20–22) konstaterade att 36 procent av kommunerna erbjuder enskild bostadsrådgivning. Omfattningen och utformningen av stödet som kommunerna erbjuder personer som saknar en bostad varierade. Stödet kan delas in i två kategorier. I den första ligger tyngdpunkten på att personen ska kunna stanna i kommunen, exempelvis genom sociala kontrakt och överenskommelser med det allmännyttiga bostadsföretaget. I den andra kategorin återfinns stöd som är mer inriktat på att hjälpa personen att hitta en bostad utanför kommunen.

Enligt länsstyrelsen Stockholm (2020, s. 77) erbjuder alla kommuner i Stockholms län någon form av bostadsvägledning. Detta är en ny verksamhet i kommunerna som tagit form efter att bosättningslagen trädde i kraft.

5.5.1 Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

En del kommuner har som strategi att aktivt medverka till att bosätta nyanlända och andra personer i en annan kommun, utan att personen själv har uttryckt en tydlig vilja att flytta. Flera kommuner uppmanar socialt utsatta personer som behöver en bostad att söka en sådan utanför den egna kommunen. Det kan motiveras genom att personerna är i behov av ett stabilt boende och att det inte är rimligt att en person som saknar bostad begränsar sitt sökande till hemkommunen när det råder bostadsbrist.

Det finns också kommuner som går längre än att enbart uppmana personer att söka bostad utanför kommunen. Dessa kommuner ställer som uttryckligt krav för att få försörjningsstöd att bidragstagare ska söka bostad utanför kommunen. Statskontoret (2020, s. 22–34, 60) visar i en kartläggning att 24 procent av kommunerna kräver detta och konstaterar att det i ett flertal domar fastställts att en kommun inte får villkora försörjningsstödet med att bidragstagaren ska söka bostad utanför den egna kommunen. Nyanlända utgör en stor andel av de personer som kan vara utsatta för aktiv

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

medverkan till bosättning i annan kommun. 76 procent av kommunerna har haft nyanlända med behov av ekonomiskt bistånd som flyttat till kommunen. Enligt Riksrevisionen (2021, s. 57–53) är det flera länsstyrelser som uppger att en bidragande orsak till att nyanlända utsätts för påtryckning att flytta genom aktiv medverkan är att vissa kommuner valt att tolka sitt bosättningsansvar enligt bosättningslagen som tidsbegränsat till två år.

Det är mer vanligt att större kommuner och kommuner med låg arbetslöshet, hög skattekraft och underskott på bostäder erbjuder stöd att flytta. Vidare är det vanligare att kommuner som har låg skattekraft och en arbetslöshet över genomsnittet för riket tar emot nya invånare som har fått hjälp att flytta av socialtjänsten i den tidigare hemkommunen. Sämre möjligheter till integration och arbete kan bli följden för personer som flyttar till en kommun genom aktiv medverkan (Statskontoret 2020, s. 31).

5.6 Incitament att bidra till sin etablering

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur ett villkor om att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet ska utformas. Utredningen har inte funnit något motsvarande exempel på ett villkorat boende för nyanlända att dra lärdomar från. För att analysera hur ett villkorat etableringsboende kan ge incitament för den nyanlände att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet, utgår utredningen i stället från vilka effekter sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet har på arbetssökandes övergångar till arbete.

5.6.1 Effekter av sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet

Sanktionssystemet för arbetssökande med aktivitetsstöd, etableringsersättning och utvecklingsersättning (se avsnitt 4.5.1) är utformat på samma sätt som för arbetssökande med arbetslöshetsersättning och är tänkt att påverka de arbetssökandes beteende på två sätt. För det första genom en handlingskorrigerande effekt. Eftersom sanktionstrappan innebär hårdare sanktioner vid upprepad misskötsel så är tanken att den arbetssökande ska korrigera sitt beteende till följd

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

av sanktionen och inte upprepa sin misskötsel. För det andra genom en indirekt effekt som uppstår genom att de arbetssökande avskräcks från att missköta sig om de upplever att risken för att få en sanktion är stor. Den upplevda risken upprätthålls framför allt genom kontroller av den arbetssökande.

Sanktionerna har i sin tur två effekter på de arbetssökandes arbetsmarknadsutfall. För det första ökar de arbetssökande sina ansträngningar att hitta ett arbete för att inte riskera att få en ännu lägre ersättning. För det andra ökar skillnaden mellan ersättning och arbete vilket leder till att den arbetssökande kan minska sina krav på vilken typ av anställning som den kan acceptera.

En studie av det sanktionssystem som fanns inom arbetslöshetsförsäkringen innan den nuvarande sanktionstrappan infördes har visat att en sanktion leder till att arbetssökande hittar ett arbete snabbare än om de inte skulle drabbats av en sanktion (van den Berg & Vikström 2009, s. 8). En senare studie har visat att mer omfattande kontroller samt införandet av de nuvarande sanktionsreglerna 2013 inom arbetslöshetsförsäkringen och 2015 för programdeltagare med aktivitetsstöd, som innebar en kraftigt ökad risk för att få en sanktion, hade betydande effekter på hur snabbt de arbetssökande lämnar arbetslöshet för arbete. Rapportförfattarna menar att det indikerar att den avskräckande effekten är en viktig del av Arbetsförmedlingens kontrollarbete och påverkar en bred grupp av arbetslösa, utöver de som faktiskt får en sanktion. Genom införandet av sanktionstrappan introducerades mildare sanktioner. Det ledde till en gradvis ökning av antalet sanktioner. Utöver de indirekta avskräckande effekterna visar studien att de nya mildare sanktionerna i sig också hade tydliga positiva effekter på övergången till arbete (Lombardi & Vikström 2019).

En studie visar att arbetsförmedlarna inte i tillräckligt stor utsträckning rapporterade när en arbetssökande misskötte sig. Detta kan ha berott på myndighetens dubbla uppdrag att både stödja och kontrollera de arbetssökande. Benägenheten att rapportera misskötsel ökade dock när sanktionerna blev mildare (van den Berg & Vikström 2010, s. 57–58).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

5.6.2 Återkallelser av etableringsprogrammet

En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska i vissa fall återkallas (se avsnitt 4.5.1). Det är relativt få som får sin anvisning till etableringsprogrammet återkallad, vilket talar för att incitamenten att delta är starka. Under 2023 fattade Arbetsförmedlingen 268 beslut om återkallelser inom etableringsprogrammet. Den vanligaste orsaken var särskilda skäl (170), följt av missköter sig eller stör verksamheten (88) och omfattas inte längre av etableringslagen (10).

Tabell 5.6 Antal återkallanden inom etableringsprogrammet 2021–2023, fördelat på kön och återkallelseorsak

	Missköter sig eller stör verksamheten	Omfattas inte längre av etableringslagen	Särskilda skäl för återkallande
2021	**84**	**24**	**132**
Varav kvinnor	35	13	64
Varav män	49	11	68
2022	**47**	**16**	**123**
Varav kvinnor	16	11	56
Varav män	31	5	67
2023	**88**	**10**	**170**
Varav kvinnor	46	*	70
Varav män	42	*	100

* Innebär att värde inte redovisas på grund av få ärenden.
Källa: Arbetsförmedlingen 2024a, egna beräkningar.

6 Utgångspunkter för utredningens förslag

Nedan redogör utredningen för de utgångspunkter som ligger till grund för utredningens förslag. Dessa utgångspunkter kompletterar det som följer av utredningens direktiv (se avsnitt 2.1).

6.1 Övergripande utgångspunkter

6.1.1 Det övergripande målet är att integrationen ska fungera bättre

Av utredningens direktiv framgår en rad olika mål som regeringen vill att ett nytt system för bosättning ska bidra till att uppnå. Vid utformningen av förslagen har det dock inte varit möjligt att fullt ut uppfylla alla enskilda mål då de behövt balanseras mot vararandra. En central målkonflikt finns till exempel mellan målsättningen att vid fördelningen av nyanlända beakta såväl tillgången på bostäder som tillgången på arbetstillfällen. Detta då kommuner med en god arbetsmarknad ofta har en ansträngd bostadssituation och vice versa.

Utredningen gör tolkningen att regeringens övergripande mål med ett nytt system för bosättning är att integrationen ska fungera bättre. Vid konstruerandet av förslag där utredningen bedömt att det föreligger målkonflikter har utredningen därför haft som utgångspunkt att vägvalen ska utgå från vilken konstruktion som ger bäst förutsättningar för integration.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

6.1.2 Flera delar av dagens bosättningssystem bör bibehållas

I utredningens direktiv redogör regeringen inte enbart för utmaningar med dagens bosättningssystem utan även för utmaningar som fanns i det föregående systemet, där mottagandet byggde på frivilliga överenskommelser mellan kommuner och staten. Exempelvis kunde inte mottagandebehovet säkerställas vid ett högt mottagande, vilket fick en rad oönskade effekter, såsom långa väntetider på asylboende. Det ledde i sin tur till att etableringsprocessen fördröjdes och bidrog till att nyanlända ordnade boende på egen hand.

Utredningen bedömer att bosättningslagen har bidragit till att avhjälpa flera utmaningar som fanns i det tidigare frivilliga systemet, inte minst vid ett högt mottagande. Erfarenheter som utredningen tagit del av visar också på att det finns många delar i den praktiska tillämpningen av bosättningssystemet som bör tillvaratas i ett nytt system, exempelvis de former för samverkan som arbetats fram av de involverade aktörerna (se avsnitt 5.2.1). Utredningen har därför haft som utgångspunkt att behålla det som fungerar väl i dagens system.

6.1.3 Ett flexibelt system ska samtidigt vara tydligt och säkerställa det totala mottagandebehovet

Ett bosättningssystem med ökade möjligheter till kommunalt inflytande måste vara flexibelt för att kunna hantera såväl ett lågt som ett högt mottagande. För att kommunerna ska få goda planeringsförutsättningar är det samtidigt viktigt att systemet är transparent och förutsägbart. Det är också viktigt att skapa goda förutsättningar för en enhetlig tolkning av regelverket. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att flexibiliteten i systemet ska rymmas inom givna ramar där det tydligt framgår vilka regler som gäller. Detta gäller inte minst kommunernas inflytande över fördelningen av de nyanlända som omfattas av anvisning och vilka skyldigheter som åligger kommunerna avseende att ordna etableringsboenden.

För att systemet ska vara långsiktigt hållbart bedömer utredningen att kommunernas inflytande behöver vara underordnat möjligheten att omhänderta det totala mottagandebehovet. Systemet behöver också ta hänsyn till att kommunernas intresse inte är ett och samma utan att det kan finnas konflikterande intressen

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

sinsemellan. En utgångspunkt för utredningen har därför varit att bosättningssystemet ska ge alla kommuner samma förutsättningar till inflytande och att en enskild kommuns intresse ska tillgodoses i den mån det är möjligt givet det totala mottagandebehovet och andra kommuners intressen.

6.1.4 Att så många kommuner som möjligt ska ha ett mottagande är inte en utgångspunkt

Ett av syftena med bosättningslagen var att skapa en jämnare fördelning av mottagandet av nyanlända mellan kommuner och säkerställa att alla kommuner är med och delar på ansvaret för mottagandet (Ds 2015:33, s. 48).

I utredningens direktiv framstår inte en jämn fördelning som ett mål för det nya systemet för bosättning. Utredningen utgår i stället från att det är underordnat kommunernas möjlighet till inflytande över fördelningen. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att det ska vara möjligt för enskilda kommuner att avstå från att ha ett mottagande så länge det totala mottagandebehovet kan tillgodoses genom ett frivilligt mottagande i kommuner där det finns förutsättningar för integration.

Kommunernas kapacitet och beredskap för mottagande av nyanlända nämns inte i direktiven. Vad utredningen erfar finns det län i vilka länsstyrelsen omfördelar kommuntal utifrån perspektivet att alla kommuner ska ha en bibehållen organisation för mottagande. Utredningen bedömer dock att ett kapacitet- och beredskapsperspektiv inte bör vara ett motiv till hur mottagande av nyanlända fördelas mellan kommunerna. Det skulle inte vara ändamålsenligt i ett system som ska utgå från ett högt kommunalt inflytande och förutsättningar för integration. Dessutom kan det vara ineffektivt och kostsamt att upprätthålla en mottagarorganisation när mottagandet över tid är lågt.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

6.2 Utgångspunkter för vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner

6.2.1 Förutsättningarna för integration ska avgöras genom kommunens önskemål och ett antal givna kriterier

Av utredningens direktiv framgår att fördelningen ska ske utifrån *integrationskapaciteten* i respektive kommun. Begreppet har förekommit i den politiska debatten men saknar definition. Utredningen avser inte att definiera begreppet men behöver förhålla sig till hur en kommuns integrationskapacitet ska bedömas. I det avseendet likställer utredningen kommunens integrationskapacitet med de förutsättningar för integration som finns i kommunen. Utredningen vill i sammanhanget tydliggöra att en utgångspunkt för utredningens förslag har varit att arbeta fram ett förfarande som syftar till att avgöra kommunernas *relativa integrationskapacitet*, det vill säga de förutsättningar som föreligger i respektive kommun relativt andra kommuners förutsättningar och relativt mottagandebehovet. Utredningen bedömer inte att det vore ändamålsenligt, om ens möjligt, att avgöra kommunernas absoluta integrationskapacitet, det vill säga det antal nyanlända respektive kommun har kapacitet att ta emot oaktat mottagandebehovet och andra kommuners mottagande.

Utredningen ser två huvudsakliga tillvägagångssätt för hur fördelningen av nyanlända kan ske med utgångspunkt i vilka förutsättningar för integration som finns i respektive kommun; genom att låta kommunerna lämna önskemål kring antalet nyanlända som ska tas emot och via en fördelningsmodell som beaktar ett antal givna kriterier. Givet de utgångspunkter som följer av utredningens direktiv bedömer utredningen att det är nödvändigt att ett nytt system för bosättning beaktar både kommunernas önskemål och ett antal givna kriterier.

Utredningen har som utgångspunkt att de givna kriterierna och kommunernas önskemål ska komplettera varandra. Integration tar tid och påverkas av många olika faktorer. De givna kriterierna ska grunda sig i kunskap om vilka faktorer som påverkar förutsättningarna för integration och syfta till att spegla vilka förutsättningar för integration som finns i respektive kommun i förhållande till andra kommuners förutsättningar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Kommunernas önskemål kan i sin tur inrymma aspekter som är svåra att fånga genom de givna kriterierna. Det kan handla om specifika lokala förutsättningar eller förutsättningar som snabbt kan förändras över tid, exempelvis förutsättningarna att tillhandahålla etableringsboenden och insatser till de nyanlända. Att kommunerna ges möjlighet att lämna önskemål kring antalet nyanlända som efter anvisning ska tas emot för bosättning ger kommunerna inflytande över mottagandet.

Önskemålen bör betraktas som subjektiva i förhållande till de givna kriterierna. Detta eftersom kommunerna inte kan förväntas bedöma sina förutsättningar i förhållande till andra kommuners förutsättningar. Det är dessutom troligt att en kommuns politiska vilja att ta emot nyanlända kommer att påverka önskemålen.

Som tidigare nämnts utgår utredningen från att kommunernas inflytande är underordnat säkerställandet av det totala mottagandebehovet. I situationer då fördelningen av nyanlända inte kan ske genom ett frivilligt mottagande kommer kommunernas önskemål därför endast att kunna beaktas i mindre omfattning. Det innebär att de givna kriterierna i högre grad kommer att avgöra fördelningen i situationer då kommunernas samlade önskemål inte kan tillgodoses. Utredningen har också haft som utgångspunkt att de givna kriterierna ska ligga till grund för att avgöra hur långt en kommuns önskemål kan tillgodoses med hänsyn till de förutsättningar för integration som finns i kommunen.

6.2.2 Förutsättningarna att ordna etableringsboenden ska beaktas inom ramen för kommunernas önskemål

Av utredningens direktiv framgår att bostadssituationen ska beaktas vid fördelningen av anvisningar i större utsträckning än i dag. Ett motiv till detta är att bosättningslagen har resulterat i att nyanlända flyttar från anvisningskommunen för att få tillgång till en bostad. Enligt regeringen kan detta på sikt riskera att leda till negativa konsekvenser för integrationen.

Utredningen har haft som utgångspunkt att det vid beaktandet av bostadssituationen ska göras en åtskillnad mellan kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden och tillgången till bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden. Anledningen till det är att det av utredningens direktiv framgår att kommunerna även

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

fortsättningsvis ska tillåtas vara flexibla när det gäller vilken typ av bostadslösning som erbjuds nyanlända som tas emot efter anvisning och att etableringsboenden ska kunna vara tillfälliga och lokalt anpassade. Den ordinarie bostadsmarknaden behöver därmed inte vara gränssättande för möjligheten att ordna etableringsboenden och kommunerna bör ha större inflytande över tillgången på etableringsboenden än tillgången på bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden.

Utredningen har vidare haft som utgångspunkt att kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden inte ska vara ett kriterium som beaktas vid fördelningen av nyanlända utan att det i stället får anses rymmas inom ramen för kommunernas önskemål. Detta mot bakgrund av att ett nytt system för bosättning ska säkerställa behovet av bosättning. När så är nödvändigt behöver alla kommuner vara beredda att ta emot nyanlända för bosättning och ordna etableringsboenden. Dessutom bedömer utredningen att kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden sannolikt kommer att påverkas av den politiska viljan att ta emot nyanlända. Detta, tillsammans med flexibiliteten avseende vilken typ av boendelösning som etableringsboendet kan utgöra, gör det svårt att finna underlag som speglar kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden.

Utredningen anser däremot att fördelningsförfarandet ska kunna göra skillnad på kommuner med liknande arbetsmarknadsförutsättningar men med skilda förutsättningar avseende situationen på den ordinarie bostadsmarknaden. Detta eftersom en långsiktig och trygg bostadssituation är en viktig förutsättning för integration. När rätten till etableringsboende upphör bör därför onödiga uppbrott från insatser, utbildning, arbete, socialt sammanhang med mera undvikas i den mån det är möjligt. För att detta ska vara möjligt är det enligt utredningens bedömning inte tillräckligt att bostadssituationen enbart beaktas via kommunernas önskemål. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att situationen på den ordinarie bostadsmarknaden ska beaktas som ett kriterium i fördelningsförfarandet.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

6.3 Utgångspunkter för hur fördelningen av nyanlända mellan kommuner ska fastställas

6.3.1 Kommunernas önskemål ska beaktas tidigt i fördelningsprocessen

Resurskrävande och oförutsägbara omfördelningsprocesser där kommuner sinsemellan förhandlar om hur de nyanlända ska fördelas bör undvikas. Med en sådan ordning skulle det vara svårt att säkerställa att förhandlingar sker på lika villkor och utifrån principen om goda förutsättningar för integration. Det är inte heller säkert att ett sådant förfarande skulle ge enskilda kommuner något inflytande i praktiken. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att kommunernas önskemål ska beaktas tidigt i fördelningsprocessen.

6.3.2 Kommunernas önskemål ska hanteras separat från de givna kriterierna

För att fördelningsförfarandet ska vara effektivt, transparent och förutsägbart har utredningen haft som utgångspunkt att kommunernas önskemål ska hanteras separat från ett antal givna kriterier, det vill säga att önskemålen inte ska viktas tillsammans med kriterierna i en och samma fördelningsmodell. Utredningen bedömer att utfallet av ett förfarande där önskemålen utgör en viktingsvariabel skulle vara svår att överblicka och att det skulle medföra en risk för att kommunerna av taktiska skäl anger ett högre eller lägre önskemål än vad kommunen faktiskt vill ta emot.

6.4 Utgångspunkter för etableringsboende

6.4.1 Ramar för utformningen av etableringsboende

Regeringen vill att mottagandet för bosättning ska bli mer enhetligt och likvärdigt. Utredningens direktiv sätter dock ramarna för vilka förslag som utredningen har i uppdrag att föreslå för att uppnå denna ambition. Av utredningens direktiv framgår att kommunen ska kunna hitta lämpliga lokala lösningar för etableringsboende. Utredningen har därför inte utrett en eventuell reglering av etablerings-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

boendets fysiska utformning eller kvalitet, eller vilken typ av hyreskontakt som ska användas.

Vidare framgår det av direktiven att kommunerna ska vara skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning i max tre år. Utredningen har således inte övervägt en annan tidsbegränsning.

6.4.2 Ett villkorat etableringsboende ska inte i onödan bidra till en otrygg bostadssituation

Utredningen anser att en trygg bostadssituation skapar goda förutsättningar för integration. Utredningen har därför haft som utgångspunkt att villkoren för etableringsboende ska utformas på ett sådant sätt att ambitionen att skapa incitament för att bidra till sin etablering balanseras mot risken att ett villkorat boende skapar en otrygg bostadssituation.

Det finns redan i dag starka incitament för nyanlända att delta i insatser som syftar till att etableras i arbets- och samhällslivet. Deltagande i etableringsprogrammet är till exempel en förutsättning för att få etableringsersättning och en nyanländ som missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten kan varnas eller stängas av från rätten till ersättning i en eller flera dagar. Att förlora sitt boende är en mer långtgående konsekvens än förlorad ersättning. Att en nyanländ under en period inte har rätt till ersättning bör därför inte med automatik innebära att rätten till etableringsboende upphör i förtid.

6.4.3 Kontrollen av villkoren ska stå i proportion till de förväntade effekterna

För att ett villkorat etableringsboende ska vara ändamålsenligt behöver det ske en kontroll av att villkoren efterföljs. Regleringen av villkoren bör därför utformas så att det är möjligt att genomföra sådana kontroller på ett effektivt sätt. Eftersom det redan i dag finns starka incitament för nyanlända att aktivt bidra till sin etablering har utredningen haft som utgångspunkt att villkoren för etableringsboende ska utformas så att kostnaden för kontrollverksamheten står i proportion till de förväntade effekterna av ett villkorat boende.

7 En ny lag och en ny förordning om etableringsboende för vissa nyanlända

7.1 Nya författningar

Utredningens förslag: Bosättningslagen, bosättningsförordningen och förordningen om fördelning av anvisningar till kommuner ska upphävas.

De upphävda författningarna ska ersättas av lagen och förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända (etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen).

De nya författningarna ska förses med en innehållsbeskrivning som anger att de innehåller bestämmelser om

- fördelning av vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner
- anvisningsförfarande
- vissa nyanländas rätt till etableringsboende.

Etableringsboendeförordningen ska förses med en inledande upplysningsbestämmelse som anger var vissa begrepp regleras.

Som framgår nedan föreslår utredningen bland annat att förfarandet för fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner görs om och att vissa nyanlända som omfattats av en anvisning ska ha rätt till etableringsboende i tre år. I förhållande till det nuvarande förfarandet som regleras i bosättningslagen med tillhörande förordningar innebär utredningens förslag därmed betydande förändringar. Mot denna bakgrund anser utredningen

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

att det är lämpligt att föreslagna bestämmelser meddelas i nya författningar. Utredningen föreslår därför två nya författningar – lagen och förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända (etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen).

I dag regleras fördelningen av anvisningar till kommuner i en särskild förordning, förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner. I denna förordning finns bestämmelser om antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner samt länstal (se avsnitt 4.2.1). Med det förfarande för fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning som utredningen föreslår i avsnitt 8.3 kommer regeringen inte längre att besluta om fördelningen av nyanlända mellan länen, utan endast om antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner (anvisningstal). I det nya förfarandet saknas därmed skäl för en särskild förordning om fördelning av anvisningar till kommuner.

Ovanstående överväganden innebär således att utredningen föreslår att bosättningslagen, bosättningsförordningen och förordningen om fördelning av anvisningar till kommuner ska upphävas.

I syfte att underlätta för läsaren ska det i en inledande paragraf i de nya författningarna anges att de innehåller bestämmelser om

- fördelning av vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner
- anvisningsförfarande
- vissa nyanländas rätt till etableringsboende.

Etableringsboendeförordningen ska förses med en upplysningsbestämmelse som anger var vissa begrepp regleras.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

7.2 Vad ska regleras i lagen respektive förordningen?

Utredningens förslag: I en inledande upplysningsbestämmelse i etableringsboendeförordningen ska framgå vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av bemyndiganden i etableringsboendelagen och vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av regeringens egen kompetens enligt regeringsformen.

Utredningens bedömning: Föreslagna bestämmelser om antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner, fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner, prioriteringen vid anvisningar, kommuners skyldighet att ta emot nyanlända, förfarandet för anvisningar till kommuner, kommuners ansvar för att ordna etableringsboende inom kommunen, kommuners befogenhet att i enskilda fall besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid och kommuners skyldighet att erbjuda stöd och informera nyanlända måste meddelas i etableringsboendelagen eller ha stöd i lagen.

Den föreslagna bestämmelsen om undantag från jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd och den föreslagna bestämmelsen om att en kommuns beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska prövas genom förvaltningsbesvär måste införas i etableringsboendelagen.

Föreslagna bestämmelser om nyanländas rätt till etableringsboende, föreslagna bestämmelser om myndigheters behandling av personuppgifter och de av utredningens förslag som medför ett intrång i den personliga integriteten kräver inte lagform.

Flertalet av de föreslagna bestämmelserna om etableringsboende bör införas i etableringsboendelagen.

De detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera såväl fördelningsförfarandet som anvisningsförfarandet bör meddelas genom förordning.

Av regeringsformen framgår vilka typer av bestämmelser som måste meddelas genom lag eller ha stöd i lag. Så är bland annat fallet när en bestämmelse avser kommunernas befogenheter och deras åligganden (8 kap. 2 § första stycket 3 och 3 § första stycket regeringsformen). Enligt utredningens bedömning är det inte tillräckligt att endast bestämmelsen om kommunernas skyldighet att efter anvisning ta

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

emot nyanlända och bestämmelsen om ansvaret för att ordna etableringsboende följer av lag eller har stöd i lag. Bland utredningens förslag finns ett flertal bestämmelser som sammantaget avgör såväl den totala omfattningen av kommunernas ansvar för att ta emot nyanlända och ordna etableringsboende som hur ansvaret ska fördelas mellan enskilda kommuner. Därtill lämnar utredningen förslag som innebär att kommunerna åläggs att erbjuda stöd och informera nyanlända samt bestämmelser om befogenhet att fatta vissa beslut. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen därför att föreslagna bestämmelser om antalet nyanlända som får omfattas av anvisning(se avsnitt 8.3), fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner (se avsnitt 8.4), prioriteringen vid anvisningar (se avsnitt 7.3.5), kommuners skyldighet att ta emot nyanlända (se avsnitt 9.1), förfarandet för anvisningar till kommuner (se avsnitt 9.2, 9.3 och 9.6), kommuners ansvar för att ordna etableringsboende inom kommunen (se avsnitt 10.2), kommuners befogenhet att i enskilda fall besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid (se avsnitt 10.6) och kommuners skyldighet att erbjuda stöd och informera nyanlända (se avsnitt 11.1 och 11.2) måste meddelas i etableringsboendelagen eller ha stöd i lagen.

Av 8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen följer att bestämmelser som avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes ska meddelas genom lag. För denna typ av bestämmelse saknas möjlighet till delegering. Utredningen bedömer att detta medför att den föreslagna bestämmelsen om undantag från jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd (se avsnitt 10.5.4) måste meddelas i etableringsboendelagen.

Av 11 kap. 2 § regeringsformen följer att bestämmelser om rättegången meddelas i lag. För att en kommuns beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska prövas genom förvaltningsbesvär, och inte genom laglighetsprövning, krävs därför att detta framgår av etableringsboendelagen (se avsnitt 10.9).

I förhållande till nyanlända är utredningens förslag inte tvingande då en nyanländ kan välja att tacka nej till ett erbjudet etableringsboende och bosätta sig i en annan kommun än anvisningskommunen. Att rätten till etableringsboende kan upphöra i förtid påverkar inte bestämmelsernas gynnande karaktär (jfr NJA 1984, s. 648). Bestämmelserna om nyanländas rätt till etableringsboende utgör därmed inte sådana betungande bestämmelser som enligt 8 kap. 2 §

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

första stycket 2 regeringsformen kräver lagform. Dessa bestämmelser kan därmed meddelas i förordning med stöd av den så kallade restkompetensen (8 kap. 7 § regeringsformen).

Att det allmänna behandlar personuppgifter om enskilda anses inte innebära någon skyldighet för den enskilde eller något ingrepp i enskildas personliga förhållanden i den mening som avses i regeringsformen. Bestämmelser om personuppgiftsbehandling som utförs av statliga myndigheter under regeringen har därmed i princip ansetts kunna beslutas av regeringen med stöd av dess restkompetens (prop. 2017/18:105, s. 26). Föreslagna bestämmelser om myndigheters behandling av personuppgifter kan därmed, på samma sätt som de bestämmelser som reglerar övriga arbetsuppgifter för myndigheter, meddelas i förordning med stöd av restkompetensen.

Av regeringsformens bestämmelser om skydd mot intrång i den personliga integriteten följer att enskilda gentemot det allmänna är skyddade mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Inskränkningar i detta skydd kan enbart göras genom lag och bara för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Utredningen bedömer dock att karaktären på de personuppgifter som kommer att behandlas, den begränsade omfattningen av behandlingen samt det faktum att uppgifterna delas i syfte att ge ansvariga myndigheter underlag för handläggningen medför att utredningens förslag inte leder till ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet (jfr prop. 2009/10:80, s. 182 ff.). De av utredningens förslag som medför ett intrång i den personliga integriteten kräver sålunda inte reglering i lag.

Även om det i flera fall krävs stöd i lag kan de flesta av de föreslagna bestämmelserna därmed meddelas i förordning. Utredningen anser också att det är lämpligt att de detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera såväl fördelningsförfarandet som anvisningsförfarandet meddelas genom förordning.

När det gäller de föreslagna bestämmelserna om etableringsboende anser utredningen dock att flertalet bestämmelser bör införas i etableringsboendelagen. Som framgår ovan måste såväl bestämmelsen om undantag från besittningsskydd som överklagandebestämmelsen införas i lagen. Av det följer att även bestämmelserna om kom-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

munernas ansvar för att ordna etableringsboende, de nyanländas rätt till etableringsboende och kommunernas befogenhet att besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid måste regleras i etableringsboendelagen. Därtill kräver utredningens förslag att det görs vissa ändringar i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Konstitutionsutskottet har understrukit värdet av att det framgår av en förordning vilket eller vilka bemyndiganden som utnyttjats (bet. 2012/13:KU10, s. 78), och det ska därför i en inledande upplysningsbestämmelse framgå av etableringsboendeförordningen vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av bemyndiganden i etableringsboendelagen och vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av regeringens egen kompetens enligt regeringsformen.

7.3 Tillämpningsområde och prioritering vid anvisningar

7.3.1 Nuvarande ordning

Bosättningslagen och bosättningsförordningen gäller en nyanländ som beviljats ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 kap. eller 22 kap. UtlL. Lagen är även tillämplig i vissa fall då uppehållstillstånd beviljats på grund av anknytning. För att förfarandet för anvisning i bosättningslagen ska kunna användas krävs det även att det beviljade uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring.

När det gäller ensamkommande barn tillämpas anvisningsförfarandet i bosättningslagen dock endast avseende ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting enligt 5 kap. 2 § UtlL.

Enligt en bestämmelse om prioritering vid anvisning får anvisningar endast omfatta nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL, övriga nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL. För nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL ställs därutöver vissa ytterligare krav. Ett beslut om anvisning som omfattar en nyanländ ska dock även omfatta andra nyanlända som ingår i samma hushåll

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

oavsett om dessa omfattas av dessa kategorier eller inte. För en utförligare beskrivning se avsnitt 4.1.1.

7.3.2 Skälen för nuvarande tillämpningsområde och prioritering vid anvisningar

När bosättningslagen togs fram var regeringens utgångspunkt att målgruppen för bosättningslagen skulle överensstämma med målgruppen för den numera upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (prop. 2015/16:54, s. 14.) Detta var också vad som tidigare gällt enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare som upphävdes när bosättningsförordningen trädde i kraft.

I bosättningslagen gjordes dock två anpassningar i förhållande till tillämpningsområdet för lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. För det första innehåller bosättningslagen ingen begränsning till viss ålder eftersom regeringen ansåg att alla åldersgrupper bör ha lika stort behov av hjälp med bosättning. För det andra infördes en bestämmelse som innebär att endast ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL, det vill säga ensamkommande barn som är kvotflyktingar, omfattas av bosättningslagens tillämpningsområde. Skälet till det senare var att övriga ensamkommande barn kan anvisas till kommuner enligt 3 § andra stycket LMA (prop. 2015/16:54, s. 14).

I förarbetet till den numera upphävda lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare anförde regeringen att invandrare som beviljas uppehållstillstånd på andra skäl än som skyddsbehövande samt deras anhöriga normalt inte har ett lika stort behov av stöd och särskilda etableringsinsatser. Skälet till det var att invandrare som beviljas uppehållstillstånd på andra skäl, genom sin anknytningsperson, vanligen har tillgång till nätverk på ett annat sätt än skyddsbehövande och deras anhöriga. Till denna grupp hör bland annat arbetskraftsinvandrare och personer med anknytning till infödda svenskar. Mot den bakgrunden föreslog regeringen att endast flyktingar, andra skyddsbehövande, personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter, personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet i vissa fall, personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden, per-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

soner som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd, tribunalvittnen och deras anhöriga skulle ha rätt till etableringsinsatser (prop. 2009/10:60, s. 44).

I samband med införandet av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare anförde regeringen vidare att etableringsinsatser för nyanlända är en långsiktig investering från samhällets sida för att nyanlända ska ges förutsättningar för egenförsörjning och stärka nyanländas aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Enligt regeringen borde därför en utgångspunkt vara att sådana insatser endast erbjuds dem som beviljats permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd för en längre tid. Lagen om etableringsinsatser kom därför att gälla endast för nyanlända som beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring (prop. 2009/10:60, s. 44).

Bestämmelsen om prioritering vid anvisningar infördes i bosättningslagen eftersom regeringen ansåg att det fanns behov av att säkerställa att processen för bosättning och mottagande av nyanlända fungerar ändamålsenligt. Regeringen bedömde även att nyanlända som har bosatt sig på egen hand har bättre förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället, vilket motiverade att anvisningar till denna grupp borde komma i fråga först när det finns förutsättningar för kommunerna att ta emot nyanlända som redan är bosatta (prop. 2015/16:54, s. 20).

7.3.3 Förändringar i närliggande regelverk medför inte att det uppstår ett behov av en annan avgränsning av personkretsen

Utredningens bedömning: De förslag som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande medför inte att det uppstår ett behov av en annan avgränsning av personkretsen.

De skärpta kraven för anhöriginvandring medför inte att det uppstår ett behov av en annan avgränsning av personkretsen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande

Regeringen har vidtagit åtgärder för att alla asylsökande ska bo i asylboende under asyltiden och en utredning har fått i uppdrag att föreslå en ordning där asylsökande bor i Migrationsverkets boenden under hela asyltiden (dir. 2021:71). Enligt regeringen finns det mot denna bakgrund ett behov av att analysera i vilken utsträckning avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga (se avsnitt 2.1.5).

De förslag som lämnats i delbetänkandet från Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (SOU 2022:64) har bland annat lett till att det numera följer av LMA att asylsökande som huvudregel endast ska ha rätt till ekonomiskt bistånd under asyltiden om de bor enbart på den plats på ett asylboende som de har tilldelats (8 a §). Mot bakgrund av den utredningens förslag har även UtlL ändrats på så sätt att en ansökan om uppehållstillstånd får betraktas som återkallad för asylsökande som inte bor på ett asylboende och inte håller Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress (13 kap. 19 §). Dessa ändringar trädde i kraft den 1 mars 2025.

I sitt slutbetänkande lämnar den utredningen ytterligare förslag som syftar till att öka andelen asylsökande som bor i Migrationsverkets boenden under hela asyltiden (SOU 2024:68). I den utredningens konsekvensutredning görs bedömningen att de samlade åtgärder som den utredningen föreslagit kommer få till följd att i princip samtliga personer som har sökt asyl bor på asylboende. I den konsekvensanalysen anges dock också att det även fortsättningsvis kommer att finnas asylsökande som ordnar boende på egen hand, till exempel i de särskilda fall då en asylsökande omfattas av ett undantag från villkoret att bo på asylboende för att ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Det kan enligt den utredningen också förekomma att asylsökande väljer att bo i eget boende, trots förlorad rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Med de nya reglerna om asylsökandes boende som trädde i kraft den 1 mars 2025 och eventuell kommande lagstiftning baserad på förslagen i den utredningens slutbetänkande kan en större andel av de nyanlända, än vad som är fallet i dag, således komma att omfattas av den personkrets som får anvisas enligt bestämmelsen om prioriteringar vid anvisningar. När även de som kan ordna ett boende på

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

egen hand bor på Migrationsverkets asylboenden under asyltiden kan det dock förväntas att andelen nyanlända som väljer att ordna sitt eget boende när de har beviljats ett uppehållstillstånd kommer att öka.

Bestämmelsen om prioritering avgränsar endast vilka nyanlända som *får* anvisas. Det finns med andra ord inget som hindrar att Migrationsverket endast inleder en anvisningsprocess för de nyanlända som anger att de har behov av ett etableringsboende. Även om samtliga förslag den utredningen lämnat leder till lagstiftning uppstår därmed inte ett behov av en annan avgränsning av personkretsen för bosättningsregelverket. Migrationsverket kommer dock att behöva ta hänsyn till dessa effekter vid beräkningen av mottagningsbehovet (se avsnitt 8.3.4).

Skärpta krav för anhöriginvandring

I utredningens direktiv uppmärksammas att villkoren för anhöriginvandring har skärpts och att det även av denna anledning finns behov av att analysera i vilken utsträckning avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga.

Regeringen har bedömt att anhöriginvandringen kommer att minska, bland annat eftersom försörjningskravet ska gälla i flera fall än i dag. Regeringen bedömer också att antalet personer som inledningsvis söker och beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning kan påverkas eftersom det kan ta tid för nyanlända att etablera sig i Sverige och uppfylla försörjningskraven (prop. 2023/24:18, s. 31).

Nyanlända som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning ingår i bosättningslagens personkrets enligt 3 §. Dock ingår de inte i den personkrets som får anvisas enligt den nuvarande bestämmelsen om prioritering vid anvisningar. I denna krets ingår endast nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § eller 21 kap. UtlL samt nyanlända som bor på Migrationsverkets asylboenden (11 § bosättningsförordningen). Eftersom utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bestämmelserna i 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL i normalfallet[1] inte omfattas av LMA, och därmed inte bor på Migrationsverkets asylboenden, kan en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning därför endast omfattas av en anvisning när denne ingår i samma hushåll som en annan nyanländ som omfattas av en anvisning (se 9 § bosättningsförordningen). Som framgår nedan föreslår utredningen att detsamma ska gälla även enligt etableringsboendeförordningen.

Även om anhöriginvandringen minskar kommer det därför fortsatt att finnas behov av att kunna anvisa anhöriga som ingår i samma hushåll som en annan nyanländ som anvisas. De skärpta kraven för anhöriginvandring föranleder därmed inte att det uppstår behov av att anpassa personkretsen i regelverket för etableringsboende.

7.3.4 Bestämmelserna om tillämpningsområde ska kompletteras

Utredningens förslag: Etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen ska omfatta nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring.

Uppehållstillståndet ska ha beviljats enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 kap. eller 22 kap. utlänningslagen.

Lagen och förordningen ska även gälla en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges ovan, om den nyanlände ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun. En förutsättning för att en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning ska omfattas av lagen och förordningen är att den person som den nyanlände har anknytning till inte var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

En nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska fortsätta att omfattas av lagen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut om en ansökan om fortsatt uppe-

[1] Det kan förekomma att personer som sökt asyl och omfattas av LMA därefter ansöker om och erhåller ett uppehållstillstånd på grund av anknytning.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

hållstillstånd kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut. Detta ska dock endast gälla om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av lagens personkrets. Om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd ska den nyanlände fortsätta att omfattas av lagen till dess att beslutet har fått laga kraft.

Lagen och förordningen ska dock inte gälla barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

I utredningens uppdrag ingår att analysera om avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga. Av utredningens direktiv följer vidare att en utgångspunkt vid denna analys ska vara att personkretsen även fortsättningsvis huvudsakligen ska vara skyddsbehövande samt att nyanlända som vistas i Migrationsverkets asylboenden och kvotflyktingar ska omfattas av anvisningar och etableringsboende.

I avsnitt 10.2 föreslår utredningen att det ska införas en skyldighet för kommuner att ordna etableringsboende till vissa nyanlända. I avsnitt 10.6 föreslås vidare att rätten till ett etableringsboende i vissa fall ska villkoras med att den nyanlände ska vara anvisad till vissa arbetsmarknadspolitiska program. Med dessa förslag förstärks sålunda kopplingen mellan etableringslagen och den nya etableringsboendelagen.

Utredningen noterar även att regeringen tidigare övervägt att se över tillämpningsområdet för etableringslagen. När den nuvarande etableringslagen infördes var bedömningen dock att en sådan ändring skulle kunna påverka andra författningar på etableringsområdet och därför borde ske först efter en mer samlad översyn (prop. 2016/17:175, s. 61). Därefter har regeringen dock gett en utredning i uppdrag att bland annat föreslå om, och i så fall på vilket sätt, målgruppen för etableringsprogrammet bör utvidgas (dir. 2022:42). Utredningen om förbättrad arbetsmarknadsetablering

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

för utrikes födda kvinnor[2] har i ett delbetänkande (SOU 2023:24) föreslagit att målgruppen för etableringslagen ska utvidgas. Förslaget innebär att etableringslagen även ska gälla för nyanlända kvinnor och män i åldern 20–66 år som är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som är bosatt i Sverige. Betänkandet har remitterats men har ännu inte lett till lagstiftning.

I detta sammanhang bör det dock framhållas att det är bestämmelsen om prioritering av anvisningar som i huvudsak styr vilket tillämpningsområde bosättningslagen har i praktiken. Motsvarande gäller för etableringslagen då det i den tillhörande förordningen finns en bestämmelse som reglerar vilka av de personer som omfattas av etableringslagen som får anvisas till etableringsprogrammet (5 § etableringsförordningen). Kriterierna för avgränsningen av det praktiska tillämpningsområdet som följer av bosättningsförordningen respektive etableringsförordningen har inget gemensamt. Trots liknande tillämpningsområden finns det därmed stora skillnader när det gäller vilka nyanlända som i praktiken erhåller stöd enligt etableringslagen respektive bosättningslagen. I etableringsförordningen görs till exempel ingen skillnad mellan huruvida den nyanlände har bosatt sig på egen hand eller omfattats av en anvisning. I bosättningsförordningen gäller det motsatta då nyanlända som bosatt sig på egen hand endast kan anvisas om de ingår i samma hushåll som en annan nyanländ som anvisas[3] eller bor på ett asylboende vid den tidpunkt de upphörde att omfattas av LMA[4]. Utöver detta bör det beaktas att bosättningslagen, till skillnad mot etableringslagen, är tillämplig utan åldersbegränsningar. Det kan således ifrågasättas om det även fortsatt bör vara en utgångspunkt att målgruppen för den föreslagna etableringsboendelagen så långt möjligt ska överensstämma med målgruppen för etableringslagen.

Utredningen har därför övervägt om det är lämpligt att anpassa tillämpningsområdet för etableringsboendelagen för att bättre återspegla vilka nyanlända som i praktiken ska omfattas av lagen. För-

[2] Efter tilläggsuppdrag har utredningen antagit ett nytt namn och heter numera utredningen om En målstyrd integrationspolitik.
[3] Detta följer av 9 § bosättningsförordningen som undantar nyanlända som ingår i samma hushåll från bestämmelsen om prioritering vid anvisningar i 11 §.
[4] Detta gäller enligt 11 § andra stycket 1 bosättningsförordning endast för nyanlända som beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap UtlL.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

fattningstekniskt skulle så kunna ske genom att det breda tillämpningsområdet som utgår från vilken typ av uppehållstillstånd den nyanlände beviljats ersätts med en tillämpningsbestämmelse som utgår från den nuvarande bestämmelsen om prioriteringar vid anvisningar. Mot en sådan lösning talar dock att det även i det nya systemet bör gälla att ett beslut om anvisning av en nyanländ, i förekommande fall, ska omfatta andra nyanlända som ingår i samma hushåll (se avsnitt 7.3.5). I det nuvarande systemet är det tillämpningsbestämmelsen som begränsar vilka personer i hushållet som i dessa fall ska anvisas. Det vill säga, utan en tillämpningsbestämmelse som anger att endast nyanlända som beviljats vissa typer av uppehållstillstånd omfattas av lagen skulle även medlemmar i hushållet som vare sig ansökt eller beviljats uppehållstillstånd omfattas av anvisningsbeslutet. För att bevara det nuvarande tillämpningsområdet skulle det därför vara nödvändigt att även reglera att anvisningsbeslut endast ska omfatta personer i samma hushåll om de personerna har beviljats något av de uppehållstillstånd som räknas upp i nuvarande tillämpningsbestämmelser. Enligt utredningen skulle en tillämpningsbestämmelse som utgår ifrån den nuvarande bestämmelsen om prioriteringar vid anvisningar därmed inte bidra till att tydliggöra vilka nyanlända som i praktiken ska omfattas av lagen.

Utredningen ser även att det finns fördelar med att behålla ett brett tillämpningsområde för etableringsboendelagen som på samma sätt som i dag kombineras med en lagbestämmelse om att anvisningar i första hand ska omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL. Genom att även behålla bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om närmare prioriteringar av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar skapas ett mer flexibelt regelverk som tillåter justeringar av vilka grupper som ska prioriteras vid anvisningar utan att det kräver riksdagsbehandling. Det var till exempel denna regleringsteknik som medförde att det endast var nödvändigt att ändra bosättningsförordningen för att göra det möjligt att anvisa de nyanlända från Ukraina som tidigare anvisats enligt LMA. En bibehållen flexibilitet i regelverket medför således att systemet är mer hållbart över tid.

Vid en sammantagen bedömning finner utredningen därmed att det nuvarande tillämpningsområdet ska behållas. Det finns dock skäl att göra en komplettering.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

De uppehållstillstånd som beviljats för de nyanlända som ingår i personkretsen är i flera fall tidsbegränsade (se 5 kap. 1 a, 3 g och 6 §§, 12 kap. 18 a §, 21 kap. 2 § och 22 kap. 2 § UtlL). Kvotflyktingar får i dag permanenta uppehållstillstånd (se 5 kap. 2 § första stycket UtlL). Regeringen har dock gett en utredning i uppdrag att utreda hur möjligheten att beviljas permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för bland annat kvotflyktingar (dir. 2023:137). I avsnitt 10.3 lämnar utredningen förslag som innebär att en nyanländ kommer att ha rätt till etableringsboende i tre år. En förutsättning för att rätten till etableringsboende ska bestå i tre år är dock att den nyanlände omfattas av etableringsboendelagens tillämpningsområde under hela perioden. För att nyanlända med tidsbegränsade uppehållstillstånd ska behålla sin rätt till etableringsboende krävs det därför att de ansöker om förlängning av tillståndstiden eller ansöker om uppehållstillstånd på annan grund (se 21 kap. 5 § UtlL). Om en sådan ansökan görs i nära anslutning till att tillståndstiden löper ut[5] är det inte säkert att Migrationsverket hinner pröva ansökan innan det ursprungliga tillståndet har upphört att gälla.

För att en nyanländ ska behålla sin rätt till etableringsboende även i de fall en ansökan om förlängning inte hinner prövas i tid är det därför nödvändigt att komplettera de nuvarande bestämmelserna om tillämpningsområde. En nyanländ bör dock endast fortsätta att omfattas av etableringsboendelagen under prövningen om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av lagens personkrets. Om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd ska den nyanlände fortsätta att omfattas av lagen till dess att beslutet har fått laga kraft.[6] Det bör i detta sammanhang även noteras att om en ansökan om förlängning görs innan uppehållstillståndet har upphört att gälla kommer den nyanlände i vissa fall inte att åter omfattas av LMA (1 a § tredje stycket).

Utredningen förslår därför att etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen ska omfatta nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring.

[5] Migrationsverket rekommenderar att en ansökan om förlängning görs tidigast två månader innan det första tillståndet löper ut (Migrationsverket 2021b).
[6] Exempel på liknande bestämmelser finns i 5 kap. 12 § andra stycket socialförsäkringsbalken (2010:110), 2 kap. 4 a § studiestödslagen (1999:1395) och 5 b § kommunersättningsförordningen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Uppehållstillståndet ska ha beviljats enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 kap. eller 22 kap. UtlL.

Lagen och förordningen ska även gälla en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges ovan, om den nyanlände ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun. En förutsättning för att en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning ska omfattas av lagen och förordningen är att den person som den nyanlände har anknytning till inte var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

En nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska fortsätta att omfattas av lagen och förordningen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut. Detta ska dock endast gälla om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av lagens personkrets. Om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd ska den nyanlände fortsätta att omfattas av lagen och förordningen till dess att beslutet har fått laga kraft.

Lagen och förordningen ska dock inte gälla barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

7.3.5 Bestämmelsen om prioritering ska anpassas

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att

- anvisningar till kommuner i första hand ska omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen
- regeringen får meddela föreskrifter om den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar.

Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att anvisningar endast ska omfatta

- nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden
- nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen som var registrerade och bodde på ett av Migrationsverkets asylboenden vid den tidpunkt då de till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.
- nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.

Av etableringsboendeförordningen ska även framgå att ett beslut om anvisning till en kommun ska omfatta en nyanländ och, i förekommande fall, andra nyanlända som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av bestämmelsen om vilka som ska prioriteras vid anvisningar eller inte.

Med den nuvarande prioriteringsbestämmelsen (11 § bosättningsförordningen) är det inte möjligt att anvisa nyanlända som under asyltiden ordnat eget boende. Utredningen anser, i likhet med Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (SOU 2022:64, s. 133), att denna begränsning bör kvarstå. Skälet till det är att det kan förväntas att många av de nyanlända som valt att ordna ett eget boende under asyltiden skulle avböja en anvisning som innebär att de behöver flytta till en annan kommun. En ordning

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

där även de nyanlända som ordnat eget boende kan anvisas riskerar därmed att leda till minskad effektivitet i anvisningssystemet och försämrade planeringsförutsättningar för kommunerna. Det skulle även leda till ökad administration samt till att det blir svårare att beräkna mottagningsbehovet. Utredningen anser därför att nuvarande bestämmelser om prioritering vid anvisningar i huvudsak ska överföras till etableringsboendelagen respektive etableringsboendeförordningen.

En anpassning av prioriteringsbestämmelsen i etableringsboendeförordningen ska dock göras när det gäller nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.1.2 kan utlänningar som med stöd av bestämmelserna i 21 kap. UtlL sökt eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, anvisas till en kommun enligt 3 § första stycket LMA under förutsättning att de inte är folkbokförda. Av den nuvarande prioriteringsbestämmelsen i bosättningsförordningen (11 §) följer att nyanlända som bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt LMA, eller bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då de upphörde att omfattas av den lagen, ska anvisas även enligt bosättningsförordningen. Anvisningen enligt bosättningsförordningen ska i första hand avse samma kommun som anvisades enligt LMA (8 a § andra stycket bosättningsförordningen). Som utredningen uppfattat det är skälet till att denna grupp av nyanlända ska anvisas en andra gång sålunda inte att det ska göras en annan fördelning av anvisningarna. Skälet till den andra anvisningen är i stället att kommunerna ska ha ett fortsatt ansvar för att ordna boende för denna grupp och att de nyanlända inte ska behöva flytta till en annan kommun i samband med att de upphör att omfattas av LMA.[7] En nyanländ som erhållit ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL upphör att omfattas av LMA när personen folkbokförs. Effekten av den andra anvisningen enligt bosättningsförordningen är därför att kommunens ansvar för att ordna boendet följer av bosättningsregelverket i stället för LMA.

I avsnitt 10.2.1 lämnar utredningen förslag som innebär att en kommun är skyldig att ordna ett etableringsboende för en nyanländ

[7] Redan vid införandet av möjligheten att anvisa denna grupp av nyanlända enligt LMA tillkännagav riksdagen att föreskrifterna borde utformas så att det i det enskilda fallet i möjligaste mån kan undvikas att enskilda ska behöva ryckas upp och flytta i onödan (bet. 2021/22:SfU31 och rskr. 2021/22:435).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av LMA bodde i ett boende som den kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket i den lagen. Det krävs således inte att Migrationsverket fattar ett andra beslut om anvisning för att kommunens skyldighet att ordna ett boende ska fortgå även efter att den nyanlände folkbokförts. Det saknas därmed skäl att behålla ordningen där denna grupp av nyanlända anvisas två gånger. Nyanlända som bor i ett boende som en kommun har ordnat efter en anvisning enligt LMA, eller bodde i ett sådant boende vid den tidpunkt då de till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen, ska därför inte omfattas av prioriteringsbestämmelsen i etableringsboendeförordningen. Ändring medför således att denna grupp av nyanlända inte kommer att omfattas av det fördelningsförfarande och anvisningsförfarande som utredningen föreslår nedan. Migrationsverket kommer därmed inte att inkludera denna grupp av nyanlända när de beräknar mottagningsbehovet (se avsnitt 8.3.4) och gruppen kommer inte heller att vara inkluderad i det anvisningstal som regeringen fastställer (se avsnitt 8.3.2) eller ingå i de kommuntal Migrationsverket beslutar om (se avsnitt 8.4.5).

I bosättningsförordningen finns även en bestämmelse som bland annat innebär att vissa nyanlända kan anvisas trots att de inte omfattas av prioriteringsbestämmelsen. Av 9 § bosättningsförordningen följer att ett beslut om anvisning ska omfatta en nyanländ och, i förekommande fall, andra nyanlända som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av prioriteringsbestämmelsen eller inte. För att samtliga nyanlända i ett hushåll ska kunna omfattas av ett anvisningsbeslut är det sålunda tillräckligt att en av de nyanlända som ingår i hushållet omfattas av prioriteringsbestämmelsen. Bestämmelsen torde även syfta till att säkerställa att nyanlända som ingår i samma hushåll alltid ska anvisas till en och samma kommun. Vad som avses med hushåll är inte definierat i förordningen men torde i detta sammanhang avse en enhet av människor som delar bostad och ansvar för varandras försörjning. I avsnitt 10.3 lämnar utredningen förslag som innebär att en nyanländ som omfattats av en anvisning har rätt till etableringsboende. Om nyanlända som tidigare delat bostad och ansvar för varandras försörjning erhåller rätt till etableringsboende i olika kommuner tvingas de välja mellan att bryta upp hushållet eller ordna ett större boende på egen hand. Detsamma gäller om endast vissa nyanlända i samma hushåll får omfat-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

tas av anvisning. Då inget av dessa alternativ bidrar till en förbättrad integration för nyanlända som ingår i hushåll ska den nuvarande bestämmelsen behållas. Bestämmelsen ska dock förtydligas så att det uttryckligen framgår att nyanlända som ingår i samma hushåll alltid ska anvisas till en och samma kommun.

Som framgår av avsnitt 7.2 anser utredningen att det är lämpligt att de detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera anvisningsförfarandet meddelas genom förordning. I etableringsboendelagen ska därför endast den centrala bestämmelsen om att anvisningar till kommuner i första hand ska omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL införas.

Av avsnitt 7.2 följer vidare att utredningen bedömer att bestämmelser om prioriteringen vid anvisningar måste meddelas i lag eller ha stöd i lag. Av etableringsboendelagen ska därför även framgå att regeringen får meddela föreskrifter om den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar.

Av författningskommentaren till 2 § andra stycket LMA framgår att personer med tillfälligt skydd ska anses som boende i asylboende trots att boendet har anordnats av en kommun (prop. 2021/22:250, s. 38). Det är därför nödvändigt att i den kompletterande prioriteringsbestämmelsen i etableringsboendeförordningen specificera att den endast gäller Migrationsverkets asylboenden. Därutöver bör bestämmelsen om nyanlända som upphört att omfattas av LMA förtydligas på så sätt att det anges att det endast är de fall då den nyanlände upphörde att omfattas av LMA till följd av folkbokföring som avses (jfr 1 § första stycket 2 LMA). En nyanländ som upphört att omfattas av LMA till följd av att ett uppehållstillstånd löpt ut utan att någon förlängningsansökan inkommit omfattas sålunda inte av prioriteringsbestämmelsen. Att så är fallet följer visserligen av att etableringsboendelagen endast omfattar nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, men utredningen anser att detta förtydligande underlättar för tillämparen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Av etableringsboendeförordningen ska därför framgå att anvisningar endast ska omfatta

- nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden
- nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som var registrerade och bodde på ett av Migrationsverkets asylboenden vid den tidpunkt då de till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av LMA
- nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL.

Slutligen ska det av etableringsboendeförordningen följa att ett beslut om anvisning till en kommun ska omfatta en nyanländ och, i förekommande fall, andra nyanlända som ingår i samma hushåll oavsett om dessa omfattas av bestämmelsen om vilka som ska prioriteras vid anvisningar eller inte.

I avsnitt 16.2 lämnar utredningen förslag som medför att anpassningen av prioriteringsbestämmelsen inte påverkar den statliga ersättningen till kommunerna.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

8 Fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner

8.1 Vilka kriterier ska beaktas vid fördelningen?

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att det vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska tas hänsyn till

- kommunens önskemål
- kommunens arbetsmarknadsförutsättningar
- kommunens befolkningsstorlek
- kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn
- omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen
- omfattningen av utlänningar med tillfälligt skydd som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som vistas i kommunen
- förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av lagen löpt ut
- förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.

Av etableringsboendelagen ska även framgå att regeringen får meddela föreskrifter om vilka kriterier, utöver de som anges i

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

lagen, som får beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

8.1.1 Nuvarande ordning

Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner *ska* det enligt bosättningslagen tas hänsyn till

- kommunens arbetsmarknadsförutsättningar,
- kommunens befolkningsstorlek,
- kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn
- omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Av bosättningsförordningen följer att det vid fastställandet av länstalen även *ska* tas hänsyn till omfattningen av utlänningar med tillfälligt skydd som omfattas av LMA som vistas i kommunerna samt till att vissa anvisningar i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i.

Av bosättningsförordningen följer slutligen att samtliga ovanstående kriterier samt kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder *får* beaktas när kommuntalen beslutas. Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

8.1.2 Merparten av nuvarande kriterier ska behållas

Av utredningens direktiv följer att utredningen ska analysera och föreslå vilka faktorer, utöver kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar och bostadssituation, som ska beaktas vid fördelningen för att systemet ska främja integration. Som framgår i avsnitt 6.2.1 är en av utredningens utgångspunkter att fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska ske utifrån respektive kommuns relativa förutsättningar för integration.

Av de erfarenheter som utredningen tagit del av fungerar den nuvarande fördelningsmodellen i stora delar ändamålsenligt och har hög legitimitet bland berörda aktörer. Riksrevisionens uppföljning visar exempelvis att efter införandet av bosättningslagen tas nyan-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

lända i högre grad emot i kommuner med lägre arbetslöshet. Nyanlända som anvisats till en kommun med lägre arbetslöshet har i genomsnitt högre inkomster och sysselsättning (Riksrevisionen 2021, s. 35).

Utredningens utgångspunkt är att de delar som fungerar väl i nuvarande system ska bibehållas i det nya bosättningssystemet (se avsnitt 6.1.2). Merparten av de nuvarande kriterierna ska därför behållas. Det enda undantaget är det nuvarande kriteriet som innebär att det ska tas hänsyn till att vissa anvisningar i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i. Utredningen har erfarit att skälet till att detta kriterium infördes var att så långt som möjligt undvika att nyanlända som tidigare anvisats enligt LMA skulle behöva flytta i samband med anvisningen enligt bosättningsregelverket. I avsnitt 7.3.5 lämnas förslag som innebär att nyanlända som tidigare anvisats enligt LMA inte kommer att anvisas enligt etableringsboenderegelverket. Till skillnad från de övriga nuvarande kriterierna ska kriteriet som innebär att det ska tas hänsyn till att vissa anvisningar i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i, därför inte överföras till det nya regelverket.

8.1.3 Nya kriterier

Kommunernas önskemål

Enligt utredningens direktiv ska utredningen föreslå hur regelverket kan utformas så att det ger kommunerna ett större inflytande över mottagandet. I avsnitt 8.4.4 lämnar utredningen förslag som innebär att kommunerna under vissa förutsättningar ges möjlighet att påverka fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner och därmed ges möjlighet till inflytande över mottagandet. Av bestämmelsen som reglerar vilka kriterier som det ska tas hänsyn till vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner måste det därför framgå att en kommuns önskemål är ett kriterium som ska beaktas.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Bostadssituationen

Enligt utredningens direktiv *ska* bostadssituation i högre utsträckning än i dag beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner. I dag *får* kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder endast beaktas när länsstyrelserna beslutar om kommuntalen. Enligt erfarenheter som utredningen tagit del av nyttjas dock denna möjlighet i begränsad omfattning.

Som framgår i avsnitt 6.2.2 har utredningen haft som utgångspunkt att kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden ska beaktas inom ramen för kommunernas önskemål. Vidare har utredningen haft som utgångspunkt att en långsiktig och trygg boendesituation när rätten till etableringsboende upphör är en viktig förutsättning för integration. I nuvarande system har många nyanlända tagits emot i kommuner med en god arbetsmarknad men med få tillgängliga bostäder. Studier visar att nyanlända ofta har en otrygg bostadssituation och i många fall tvingas att flytta upprepade gånger (se avsnitt 5.4.5). Ett otryggt boende och påtvingade flyttar ger inte goda förutsättningar för integration och är särskilt problematiskt ur ett barnperspektiv. Det talar för att möjligheten att få en bostad när rätten till etableringsboende löpt ut ska beaktas vid fördelningen av nyanlända.

Ett argument som talar mot att vid fördelningen av nyanlända ta hänsyn till möjligheten att få ett boende är att kommuner i vilka det råder sämre tillgång till bostäder inte tvingas att anpassa sin planering av bostadsförsörjningen för att klara mottagandet av nyanlända. Som framgår i avsnitt 5.4.1 tycks dock inte bosättningslagen ha haft någon större påverkan på kommunernas planering av bostadsförsörjningen.

I avsnitt 10.3 lämnar utredningen förslag som innebär att en nyanländ i normalfallet ska ha rätt till ett etableringsboende i tre år, och därefter vara hänvisad till den ordinarie bostadsmarknaden. Införandet av etableringsboende innebär därmed att de nyanländas inträde på den ordinarie bostadsmarknaden blir mer enhetligt. En fördelning av nyanlända som beaktar bostadssituationen på den ordinarie bostadsmarknaden kan bidra till att färre nyanlända hamnar i en svår bostadssituation när tiden med rätt till etableringsboende löpt ut.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Mot bakgrund av att inträdet på den ordinarie bostadsmarknaden blir mer enhetligt samt att kommunernas förutsättningar att ordna etableringsboenden inte ska beaktas i fördelningsmodellen bedömer utredningen att det finns bättre förutsättningar, jämfört med i dag, att beakta bostadssituationen som ett kriterium.

Utredningen föreslår därmed att förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av lagen löpt ut ska beaktas i fördelningsmodellen.

Till skillnad från vad som gäller för etableringsboenden bedömer utredningen att det finns förutsättningar att ta fram underlag som speglar den ordinarie bostadsmarknaden. Ett sådant underlag behöver vara framåtsyftande och ge ett prognosvärde över den kommande bostadssituationen. Utredningens uppfattning är vidare att självskattade underlag, såsom bostadsmarknadsenkäten och de regionala bostadsmarknadsanalyserna (se avsnitt 5.2.5), inte bör användas i fördelningsmodellen.

Utredningen har i dialog med Boverket identifierat några möjliga mått som kan användas i detta syfte. En möjlighet är att använda Boverkets beräkningar av *behov av bostadsbyggande*. Detta mått är en beräkning av det framtida behovet av nya bostäder och utgår från SCB:s officiella befolkningsframskrivningar. Ett stort behov av bostadsbyggande skulle innebära att kommunen får en lägre tilldelning av nyanlända i fördelningsmodellen och vice versa. Det framräknade behovet av nya bostäder ska inte likställas med antalet bostäder som faktiskt kommer att byggas, vilket blir ett resultat av bland annat hushållens ekonomiska förutsättningar att efterfråga bostäder till framtida prisnivåer. Fördelen med detta mått är att det är framåtblickande. En nackdel med måttet är att det i nuläget endast tas fram uppdelat på Tillväxtanalys indelning funktionell analysregion (FA-region) och inte på kommunal nivå. Enligt Boverket riskerar prognoserna att behäftas med stor osäkerhet om resultaten redovisas per kommun. En annan nackdel med måttet *behov av bostadsbyggande* är att det inte tas fram uppdelat på typ av boende. Det innebär att även om måttet visar att byggbehovet är förhållandevis litet i FA-regionen så är det inte säkert att den typ av bostäder som finns tillgängliga överensstämmer med de nyanländas behov av boende, exempelvis när det gäller boendeform och bostadens storlek.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Ett annat möjligt underlag är Boverkets underlag för *bedömning av bostadsbrist*. Underlaget har tagits fram i syfte att stödja kommunerna i deras arbete med bostadsförsörjningen. Det består av ett flertal mått som belyser andel och antal hushåll i kommunen som saknar en rimlig bostad utifrån en uppsättning kriterier och normer. Måtten kan därmed sägas mäta olika konsekvenser som kan uppstå för de bosatta i kommunen till följd av bostadsbrist. Måtten mäter bland annat antal hushåll som har en ansträngd boendeekonomi, är trångbodda eller som flyttar ofta. En fördel med måtten är att de är välkända för kommunerna eftersom många kommuner använder dessa i sina planeringar för bostadsförsörjning. När måtten togs fram fick även kommunerna möjlighet att yttra sig över måtten i ett remissförfarande. Detta talar för att måtten har en viss legitimitet bland de relevanta aktörerna. Ytterligare en fördel med måtten är att de mäter konsekvenser av bostadsbrist som utredningen bedömer i hög grad är relevanta även för nyanlända. En annan fördel är att måtten bygger på registerdata, vilket möjliggör ytterligare uppdelningar och avgränsningar, exempelvis för att specifikt kunna jämföra situationen mellan kommuner för hushåll som utgörs av utrikes födda personer med en begränsad vistelsetid i Sverige. En nackdel med måtten för bostadsbrist är att det är upp till två års eftersläpning i deras publicering. Exempelvis publicerade Boverket värdena för 2021 i juni 2023. Eftersläpningen beror på att en del av den registerdata som måtten bygger på har lång framställningstid. Måtten för bostadsbrist mäter vidare situationen i kommunen vid det aktuella året och är inte framåtblickande på samma sätt som måttet för *behov av bostadsbyggande*, vilket är en nackdel när det gäller att prognosticera bostadssituationen i kommunen tre år framåt. Boverket uppger dock att måtten över bostadsbrist är förhållandevis stabila över tid och att det finns möjligheter att utreda vidare hur måtten kan användas för att prognosticera den förväntade bostadsbristen.

Sammantaget menar utredningen att det finns flera relevanta underlag att utgå från för att ta fram ett mått i syfte att prognosticera, och i fördelningsmodellen jämföra, bostadssituationen på den ordinarie bostadsmarknaden i kommunerna när rätten till ett etableringsboende upphör.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Områden med problem kopplat till utanförskap

I det nuvarande fördelningsförfarandet är det inte möjlig att ta hänsyn till om det förekommer områden med problem kopplat till utanförskap i en kommun. Utredningen anser att det finns skäl att införa detta som ytterligare ett nytt kriterium som det ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Syftet är att kommuner där det förekommer områden med problem kopplat till utanförskap ska få en relativt sett lägre tilldelning av nyanlända som ska tas emot efter anvisning.

Som framgår av avsnitt 6.1.1 är en av utredningens utgångspunkter att det nya systemet för bosättning ska utformas för att främja integration. Den socioekonomiska bostadssegregationen har ökat brett i Sverige sedan många år tillbaka och utrikes födda är överrepresenterade i socioekonomiskt svaga områden (Boverket 2023). Genom att i fördelningen av nyanlända beakta förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap kan fler nyanlända få bättre förutsättningar för integration och risken att förstärka de utmaningar som redan finns i områdena minska. Förslaget är också i linje med inriktningen i det nya integrationspolitiska målet och delmålet *Social och kulturell integration.* För att skapa förutsättningar för social integration är det viktigt att skapa möjligheter för personliga möten och relationer mellan inrikes och utrikes födda. En frånvaro av sådana möten kan leda till en känsla av utanförskap och få negativa konsekvenser för utrikes föddas sociala integration (SOU 2024:12, s. 214).

2023 gav regeringen Boverket och SCB i uppdrag att genomföra en fördjupad analys om utanförskap (A2023/01649). Uppdraget slutredovisades den 12 november 2024 (SCB 2024d). I redovisningen analyserade myndigheterna olika områdens förutsättningar, behov och problem kopplat till utanförskap. I analysen identifierades geografiska områden med stora samt särskilt stora problem kopplat till utanförskap. Eftersom det inte finns en vedertagen definition av begreppet *utanförskap* så utgick Boverket och SCB från faktorerna i sin uppdragsbeskrivning, nämligen

– bidragsberoende
– kriminalitet och otrygghet
– svagt demokratiskt deltagande

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

– svag arbetsmarknadsetablering
– svaga skolresultat
– trångboddhet
– ohälsa
– svagt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle.

När det gäller otrygghet och svagt engagemang i föreningslivet saknades register. Dessa problem beskrevs därför utifrån tidigare genomförda urvalsundersökningar men utelämnades från den kvantitativa analysen. Redovisningen visade att av de 3 363 regionala statistikområden (RegSO) som finns i Sverige hade 2 795 (83 procent) inga stora eller särskilt stora problem kopplat till utanförskap och 568 konstaterades ha minst ett problem kopplat till utanförskap. 180 RegSO identifierades som områden med flera stora utmaningar som kan kopplas ihop med utanförskap. Av dessa var det 40 RegSO som sammanvägt hade särskilt stora utmaningar.

Myndigheterna lämnade också förslag på hur resultatet av den fördjupade analysen kan hållas aktuell och integreras i nuvarande ordning för förvaltning och uppdatering av statistik. Statistiken för de sju problemindikatorerna föreslogs att publiceras årligen i form av tabeller i SCB:s statistiska databas.

Utredningen menar sammantaget att de mått och den metodik som tagits fram av SCB och Boverket lämpar sig väl som underlag för ett kriterium för förekomst av områden med problem kopplat till utanförskap som kan användas i fördelningsmodellen.

En av utredningens utgångspunkter är att fördelningsförfarandet ska vara transparent och förutsägbart (se avsnitt 6.1.3). För att säkerställa detta är det viktigt att förfarandet baseras på information som är offentlig. Utredningen bedömer således att det inte vore lämpligt att utgå från Polismyndighetens lägesbilder över utsatta områden (Polismyndigheten 2023). Detta då denna bedömning delvis är baserad på uppgifter som inte är offentliga. Ytterligare ett problem är att metoden delvis bygger på subjektiva bedömningar av områdenas problematik, vilket innebär en risk för att likartade problem bedöms olika. Därutöver saknas rutiner för en enhetlig tillämpning av metoden och den lokala tillämpningen varierar (Riksrevisionen 2020, s. 26–30).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

8.1.4 Samtliga kriterier ska följa av lagen

Som framgår av avsnitt 7.2 anser utredningen att det är lämpligt att de detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera fördelningsförfarandet meddelas genom förordning. I detta sammanhang kan utredningen konstatera att valet av kriterier är avgörande för utfallet av fördelningsförfarandet. Om kriterierna regleras i förordningen leder det visserligen till en mer flexibel reglering som enklare kan anpassas efter förändrade förutsättningar. Utredningen anser dock att valet av kriterier utgör en sådan central del av fördelningsförfarandet att det är motiverat med en lagreglering i denna del. Det leder till ökad stabilitet och långsiktighet vilket svarar mot kommunernas behov av att kunna planera sitt mottagande.

Av etableringsboendelagen ska därför framgå att det vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska tas hänsyn till

- kommunens önskemål
- kommunens arbetsmarknadsförutsättningar
- kommunens befolkningsstorlek
- kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn
- omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen
- omfattningen av utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 LMA som vistas i kommunen
- förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av lagen löpt ut
- förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.

Utredningen bedömer även att det finns anledning att behålla bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om vilka ytterligare kriterier som får beaktas vid fördelningen. Bemyndigandet leder till att regelverket blir mer flexibelt då ytterligare kriterier vid behov kan läggas till utan att det kräver riksdagsbehandling. Av etableringsboendelagen ska därför även framgå att regeringen får meddela föreskrifter om vilka kriterier, utöver de som anges

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

i lagen, som får beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

8.2 Statistiskt underlag

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- Arbetsförmedlingen ska tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar
- Boverket ska tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap och kriteriet om förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av etableringsboendelagen löpt ut.

8.2.1 Nuvarande ordning

Sedan bosättningslagen trädde i kraft har Arbetsförmedlingen återkommande fått i uppdrag att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag om anvisning av nyanlända till kommuner. I uppdragen har ingått att tillhandahålla statistikunderlag avseende kriteriet om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar.

8.2.2 Arbetsförmedlingen och Boverket ska tillhandahålla underlag

Som framgår av avsnitt 8.1.2 ska arbetsmarknadsförutsättningar även fortsättningsvis vara ett kriterium som styr fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Migrationsverket är således även fortsättningsvis i behov av statistiskt underlag om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar från Arbetsförmedlingen.

I avsnitt 8.1.3 föreslår utredningen att kommunernas bostadssituation ska ingå som ett kriterium som styr fördelningen av de

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Vidare föreslår utredningen att det vid fördelningen av nyanlända ska tas hänsyn till förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap. Som framgår av avsnitt 8.1.3 har Boverket tillgång till lämpligt statistiskt underlag.

Migrationsverket kommer således att årligen ha behov av statistiskt underlag från såväl Arbetsförmedlingen som Boverket. Utredningen föreslår därför att

- Arbetsförmedlingen ska få i uppgift att tillhandahålla statistiskt underlag avseende kriteriet kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar
- Boverket ska få i uppgift att tillhandahålla statistiskt underlag avseende kriteriet om förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap och kriteriet om förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av etableringsboendelagen löpt ut.

Eftersom uppgifterna är återkommande bör de inte framgå av myndigheternas regleringsbrev utan av etableringsboendeförordningen.

8.3 Fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att regeringen får meddela föreskrifter om fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning under ett visst år.

Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- det sammanlagda antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst år inte får överstiga ett visst antal (anvisningstal)
- Migrationsverket årligen senast den 10 augusti ska inkomma till regeringen med en beräkning över hur många nyanlända som enligt bestämmelsen om prioritering vid anvisningar och

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bestämmelsen om anvisning av vissa nyanlända i samma hushåll, kommer att ha behov av anvisning till en kommun under nästkommande år (mottagningsbehov)

– om det till följd av ett förändrat mottagningsbehov kan finnas skäl att ändra anvisningstalet ska Migrationsverket inkomma till regeringen med en ny beräkning så snart som möjligt.

Utredningens bedömning: Fördelningen på länsnivå bör inte längre fastställas.

8.3.1 Nuvarande ordning

Av bosättningsförordningen följer att Migrationsverket ska beräkna hur många nyanlända som har behov av bosättning i en kommun under det kommande kalenderåret. Av Migrationsverkets regleringsbrev för 2025 följer vidare att Migrationsverket har i uppdrag att senast den 15 augusti 2025 redovisa förslag på antalet nyanlända som under 2026 ska omfattas av anvisningar enligt bosättningslagen. Länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen har enligt sina regleringsbrev i uppdrag att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag. Migrationsverket ska även inhämta och beakta synpunkter från SKR. Med stöd av ett bemyndigande i bosättningslagen fastställer regeringen i en förordning antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner under ett visst kalenderår samt hur de nyanlända ska fördelas mellan länen (länstal). Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

8.3.2 Regeringen ska fastställa antalet nyanlända som får omfattas av anvisning

Utredningen ser fördelar med att behålla en ordning där regeringen beslutar om det totala antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst kalenderår. Genom att behålla detta steg i förfarandet har regeringen möjlighet att anpassa hur många nyanlända kommunerna är skyldiga att ordna etableringsboende för under ett visst kalenderår. Detta steg ger därmed regeringen kontroll och ansvar för att säkerställa att kommunerna ges

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

rimliga förutsättningar även i händelse av en kraftig ökning av mottagandebehovet. Utredningen har erfarit att flera berörda aktörer upplever att systemet får en ökad legitimitet när det är regeringen som beslutar om det totala antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst år.

Nackdelen med att behålla detta steg i det nya systemet är att det kräver att regeringen årligen beslutar om ändring av etableringsboendeförordningen. Förfarandet är dock väl etablerat och utredningen noterar att regeringen nyligen, av liknande skäl, valt att införa motsvarande steg även vid anvisningar som omfattar tillfälligt skyddsbehövande enligt LMA (se prop. 2021/22:250, s. 31).

Etableringsboendeförordningen ska därför innehålla en bestämmelse som reglerar hur många nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst kalenderår. I syfte att särskilja detta antal från Migrationsverkets beräkning av mottagningsbehovet (se avsnitt 8.3.4) ska antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst kalenderår benämnas *anvisningstal*. Det bör dock framhållas att inget hindrar att antalet nyanlända som ingår i det av Migrationsverket beräknade mottagningsbehovet, och det av regeringen beslutade anvisningstalet, är detsamma. Så blir fallet om regeringen delar Migrationsverkets beräkning av mottagningsbehovet och beslutar att hela ansvaret för att ordna boende ska fördelas till kommunerna. Så har också hittills varit fallet i det nuvarande systemet.

Som framgår av avsnitt 7.2 bedömer utredningen att bestämmelsen om antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner måste meddelas i lag eller ha stöd i lag. I det motsvarande bemyndigandet i bosättningslagen anges att regeringen får meddela föreskrifter om antalet nyanlända som *ska* anvisas under ett visst år och i 2 § förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner anges också att antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner *ska* vara 5 600 för 2025. Vid fastställande av antalet är det dock nödvändigt att utgå från prognoser över anvisningsbehovet nästkommande år. Att använda ordet *ska* kan därmed bli missvisande då det faktiska anvisningsbehovet mycket väl kan understiga det prognosticerade. Ett exempel på detta är antalet anvisningar som skedde under 2023. Då mottog kommunerna 2 323 nyanlända efter anvisning (Migrationsverket 2024a) samtidigt som det framgick av förordningen om fördelning av anvisningar till kom-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

muner[1] att 3 300 skulle omfattas av anvisning. En bättre ordning är därför att, på motsvarande sätt som gäller för antalet anvisningar enligt LMA,[2] i stället ange att regeringen fastställer hur många nyanlända som *får* omfattas av anvisning till kommuner. Av etableringsboendelagen ska därför framgå att regeringen får meddela föreskrifter om fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner under ett visst år.

8.3.3 Länstal ska inte längre fastställas

I utredningens uppdrag ingår att ge kommunerna ett större inflytande över fördelningen av nyanlända. Erfarenheter visar att det ofta varit svårt att omfördela nyanlända mellan kommuner eftersom det i dagens system enbart är möjligt att omfördela mellan kommuner i samma län. Utredningens enkätundersökning visar också att det inom vissa län saknas kommuner som önskar öka sitt mottagande samtidigt som det motsatta gäller i andra län (se avsnitt 5.2.7). Om fördelningen av anvisningar av nyanlända mellan länen fastställs innan hänsyn tagits till kommunernas önskemål leder det sålunda till att möjligheten att göra omfördelningar för att tillmötesgå kommunernas önskemål begränsas avsevärt. För att kunna ge kommunerna ett ökat inflytande över mottagandet krävs det därför att det är möjligt att göra omfördelningar mellan länen. Att som i dag fastställa länstal innan kommuntalen fastställts är därmed inte förenligt med ett fördelningsförfarande som syftar till att ge kommunerna större inflytande.

Den nuvarande ordningen, där regeringen i förordning fastställer länstal, ska därmed frångås.

8.3.4 Migrationsverket ska beräkna mottagningsbehovet

För att säkerställa att kommunerna ges goda planeringsförutsättningar krävs det även i det nya systemet att fördelningsförfarandet utgår från en beräkning av hur många nyanlända som kommer att

[1] Se förordning (2022:1664) om ändring i förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner.
[2] Se 23 a § 1 LMA.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ha behov av att omfattas av en anvisning till kommunerna under det kommande kalenderåret.

Som framgår av avsnitt 4.2.1 räknas behovet i dag fram genom en simuleringsmodell över asylprocessen. Via den erhålls en samlad bedömning som tar hänsyn till antalet inskrivna med uppehållstillstånd, nya beviljade uppehållstillstånd samt antaganden om hur stor andel som, antingen innan eller efter att beslut om anvisning fattats, avbryter bosättningsprocessen och bosätter sig på egen hand.[3]

Migrationsverket har den information och kompetens som krävs för att ta fram denna typ av prognoser och beräkningar. Utredningen bedömer därmed att det saknas skäl att involvera länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen eller SKR i detta steg. Samråd med dessa aktörer ska i stället ske när anvisningstalet fördelas mellan kommuner, vilket i det nya systemet sker i ett senare skede i fördelningsförfarandet (se mer om detta i avsnitt 8.4).

Utredningen bedömer även att den arbetsmetodik och årscykel som vuxit fram för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner enligt bosättningslagen fungerar väl. Som framgår av avsnitt 5.2.1 innefattar den nuvarande arbetsmetodiken även att Migrationsverket och övriga involverade aktörer har samordnat arbetet med fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner enligt bosättningslagen med fördelningen av utlänningar med tillfälligt skydd och de ensamkommande barn som omfattas av anvisning enligt LMA. Den nuvarande arbetsmetodiken och årscykeln bör därför så långt möjligt behållas.

Migrationsverket ska därför beräkna hur många nyanlända som kommer att ha behov av att anvisas till en kommun under nästkommande år (mottagandebehov). Vid beräkningen ska Migrationsverket utgå från vilka kategorier av nyanlända som får omfattas av anvisningar enligt bestämmelsen om prioritering vid anvisningar och bestämmelsen om anvisning av vissa nyanlända i samma hushåll (se avsnitt 7.3.5). Regeringen behöver få nödvändigt underlag för att besluta om anvisningstalet i tid för att Migrationsverket före den 1 januari ska kunna fastställa kommuntal i enlighet med det förfarande som följer av förslagen i avsnitt 8.4.4 och 8.4.5. Migrationsverket ska därför årligen senast den 10 augusti inkomma till regeringen med beräkningen av mottagningsbehovet för nästkommande år.

[3] Hur många personer med tillfälligt skydd som kommer att ha möjlighet att bli folkbokförda samt antalet kvotflyktingar som ska tas emot varje år räknas också in.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

De beräkningar som görs före den 10 augusti kommer att bygga på prognoser och antaganden över mottagningsbehovet nästkommande år. Det kan därför inte uteslutas att mottagningsbehovet förändras efter att Migrationsverket inkommit till regeringen med sin beräkning. Utredningen utgår ifrån att det i Migrationsverkets första beräkning finns en viss felmarginal. Det bör dock finnas en ordning för att även omhänderta de fall då förändringen i mottagningsbehovet är av en sådan omfattning att det medför att det kan finnas skäl för regeringen att revidera anvisningstalet. Om så är fallet ska Migrationsverket därför vara skyldigt att inkomma till regeringen med en ny beräkning av mottagningsbehovet så snart som möjligt.

Migrationsverkets uppgifter kopplade till beräkningen av mottagandebehovet ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 följa av etableringsboendeförordningen. Av samma avsnitt följer vidare att regeringen inte behöver stöd i lag för att reglera myndigheternas arbetsuppgifter och det krävs därmed ingen bemyndigandebestämmelse i denna del.

8.4 Fördelningsförfarande

8.4.1 Fördelningen sker i flera steg

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att regeringen får meddela föreskrifter om förfarandet för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

Utredningens bedömning: Med utgångspunkterna att en prognos för mottagningsbehovet årligen ska tas fram den 10 augusti och att kommuntalen ska beslutas i förväg för ett kalenderår i taget bör involverade aktörer ha möjlighet att tillsammans avgöra när i tiden de olika stegen i fördelningsförfarandet behöver tas.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

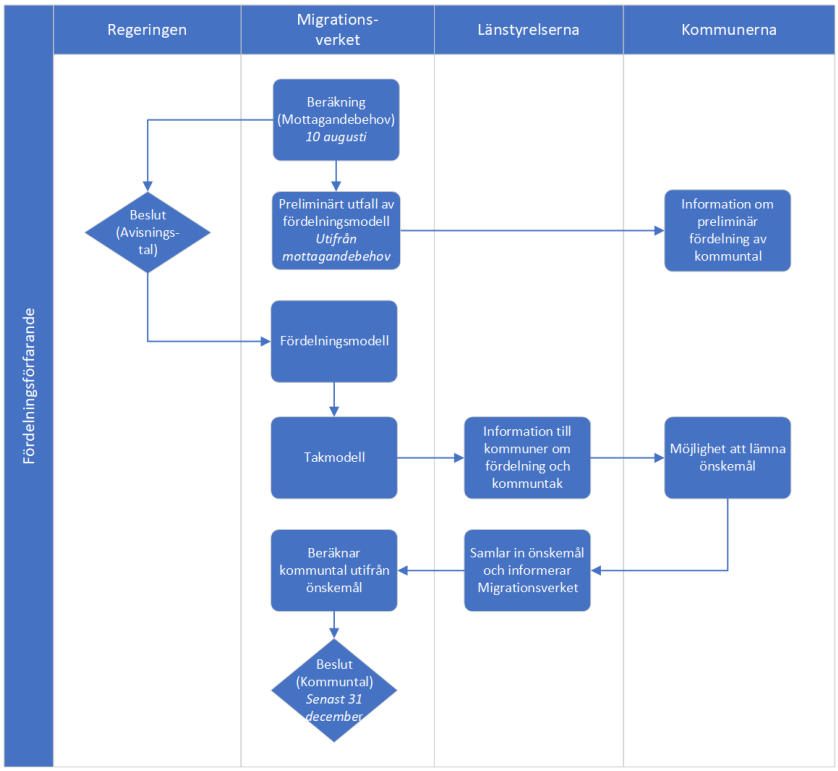
Nuvarande ordning

Migrationsverket får i sitt regleringsbrev varje år i uppdrag att redovisa förslag på antalet nyanlända som under det kommande året ska anvisas enligt bosättningslagen. När i tiden övriga steg i fördelningsförfarandet ska tas regleras inte.

Ett flexibelt förfarande utan tidsgränser

Det förfarande för fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner som utredningen föreslår innehåller ett flertal steg, såväl delar från det nuvarande systemet som helt nya steg. En översiktlig beskrivning av alla steg i förfarandet framgår av figur 8.1.

Figur 8.1 Utredningens förslag till fördelningsförfarande



trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Utredningen har i avsnitt 7.2 bedömt att det är lämpligt att de detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera fördelningsförfarandet meddelas genom förordning. I det avsnittet framgår även att bestämmelser om fördelningen av nyanlända mellan kommunerna måste meddelas i lag eller ha stöd i lag. Av etableringsboendelagen ska därför framgå att regeringen får meddela föreskrifter om förfarandet för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

Som framgår i avsnitt 8.3.4 föreslår utredningen att Migrationsverket senast den 10 augusti ska ta fram en beräkning av mottagningsbehovet. I avsnitt 8.4.5 föreslår utredningen vidare att Migrationsverket ska fatta beslut om kommuntal i förväg för ett kalenderår i taget. När det gäller reglering av när i tiden olika steg i fördelningsförfarandet ska tas motsvarar det i stort vad som gäller i det nuvarande systemet (se avsnitt 4.2.1). Som framhållits i avsnitt 8.3.4 bedömer utredningen att den arbetsmetodik och årscykel som vuxit fram för fördelningen av nyanlända enligt bosättningslagen fungerar väl. Även i det nya fördelningsförfarandet bör därför gälla att involverade aktörer har bäst förutsättningar att avgöra när i tiden de olika stegen i fördelningsförfarandet behöver tas för att det ska vara möjligt att fatta beslut om kommuntal i förväg för ett kalenderår i taget. Erfarenheter visar också att mottagandebehovet och andra faktorer som påverkar mottagandet kan skifta snabbt (se avsnitt 3.2). För att vara hållbart över tid är det därför viktigt att det nya systemet är flexibelt. I de följande avsnitten lämnas därför inga förslag om när i tiden stegen tas utan endast förslag på vad som ska ske i respektive steg.

8.4.2 En uppdaterad fördelningsmodell

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

– Migrationsverket ska ta fram en modell (fördelningsmodell) för att beräkna fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

- givna kriterier ska viktas i fördelningsmodellen så att de relativa förutsättningarna för integration avgör hur de nyanlända fördelas mellan kommuner
- om kommuntal överskridits med stöd av bestämmelsen om att beakta barnets bästa ska antalet nyanlända som fördelas till berörda kommuner med hjälp av fördelningsmodellen så snart som möjligt minskas med det antal som motsvarar överskridandet
- Migrationsverket ska redogöra för hur kriterierna viktas, vilken statistik som används vid beräkningen samt vilka överväganden och antaganden som gjorts
- redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats
- fördelningsmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov
- vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner
- Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen.

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna och Migrationsverket i uppdrag att utveckla fördelningsmodellen innan ikraftträdandet av etableringsboendelagen. Genomförandet av uppdraget bör ske i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner.

Nuvarande ordning

Av Migrationsverkets regleringsbrev för 2025 följer att Migrationsverket har i uppdrag att redovisa förslag på antalet nyanlända som under 2026 ska omfattas av anvisningar enligt bosättningslagen. Migrationsverket ska också analysera och vid behov justera den

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

beräkning som ligger till grund för det förslag till fördelning av antalet nyanlända per län som Migrationsverket ska lämna (länstal). Antaganden och bedömningar som förslagen bygger på ska redovisas till regeringen. Länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen har enligt sina regleringsbrev i uppdrag att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag. Migrationsverket ska även inhämta och beakta synpunkter från SKR. Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

Hur ska fördelningskriterierna viktas?

Utredningen har bland annat i uppdrag att föreslå ett system som ger kommunerna ett större inflytande över mottagandet av nyanlända. Utredningen har övervägt olika alternativ för när i fördelningsförfarandet kommunernas önskemål lämpligast tas om hand. Som framgår i avsnitt 6.3.1 har en utgångspunkt varit att önskemålen ska beaktas tidigt i fördelningsförfarandet.

Ett alternativ som utredningen övervägt är att samla in kommunernas önskemål i ett första steg och sedan i en fördelningsmodell vikta dessa önskemål mot övriga kriterier som till exempel kommunens arbetsmarknadsförutsättningar och bostadssituation. Om kommunernas önskemål viktas mot övriga fördelningskriterier bedömer utredningen dock att det skulle kunna medföra att det kommunala inflytandet över fördelningen av nyanlända begränsas mer än nödvändigt. Så skulle till exempel vara fallet om en kommun önskar ett betydligt lägre mottagande, eller inget mottagande alls. I ett system där kommunens önskemål viktas mot de övriga kriterierna kommer inte ett sådant önskemål att fullt ut tillmötesgås. Hur stor effekt ett sådant önskemål får avgörs av vilken vikt kommunens önskemål ges i förhållande till övriga kriterier. Som utredningen ser det är det dock inte nödvändigt att tvinga kommuner att mot sin vilja ta emot nyanlända om det finns andra kommuner med goda förutsättningar för integration som önskar en ökad tilldelning. En bättre ordning är därför att de övriga kriterierna viktas mot varandra, och att kommunernas önskemål tillåts påverka fördelningen i ett separat steg i fördelningsförfarandet.

Som framgår i avsnitt 8.1.3 föreslår utredningen vissa tillägg när det gäller vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen. Detta

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

kommer följaktligen att medföra att den nuvarande beräkningsmodellen för fördelning som Migrationsverket tagit fram i samråd med övriga aktörer kommer att behöva anpassas. När det gäller frågan om vilken vikt de olika kriterierna ska ha vid beräkningen av fördelningen noterar utredningen att detta inte är något som i dag är reglerat i författning. I uppdrag till Migrationsverket har det dock förekommit att regeringen styrt viktningen i viss mån (se avsnitt 4.2.1). Utredningen bedömer att det inte heller i det nya systemet är lämpligt att reglera kriteriernas viktning. Förhållanden som påverkar hur kriterierna bör viktas förändras över tid och för att säkerställa systemets flexibilitet bör det därmed vara möjligt för Migrationsverket att kontinuerligt göra ändringar i modellen för att omhänderta detta.

Utredningen föreslår dock en viss utvidgad styrning av Migrationsverkets uppdrag i denna del. Enligt utredningen bör det framgå att viktningen av kriterierna ska ske i syfte att låta de relativa förutsättningarna för integration avgöra fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Ett tydligt syfte med modellen bidrar till att systemet blir mer transparent och förutsägbart. Därutöver finns två huvudsakliga skäl till utredningens förslag i denna del.

För det första har kriterierna valts ut för att de bedömts utgöra lämpliga indikatorer för att uppskatta just förutsättningar för integration (se avsnitt 8.1). Det är därför rimligt att viktningen av kriterierna endast sker i syfte att fastställa de relativa förutsättningarna för integration, och inte för att exempelvis säkerställa att de nyanlända fördelas mer jämnt mellan kommunerna.

För det andra är det i det föreslagna systemet möjligt för kommuner att ange hur många nyanlända de önskar få anvisade (se avsnitt 8.4.4). Att vid viktningen väga in aspekter som jämn fördelning och kapacitetsutnyttjande är därmed inte heller längre relevant.

Som framhålls ovan kan förhållanden som påverkar hur kriterierna bör viktas förändras över tid. På samma sätt som i dag ska det därför ingå i Migrationsverkets uppdrag att kontinuerligt utvärdera och vid behov revidera modellen. Modellen ska benämnas *fördelningsmodell.*

Även om det inte är lämpligt att reglera viktningen av kriterierna bör det framhållas att viktningen är central för det faktiska

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

utfallet av fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Det bör därför råda transparens kring hur fördelningsmodellen är utformad. I dag ingår det i Migrationsverkets regleringsbrevsuppdrag att myndigheten ska redovisa de antaganden och bedömningar som ligger till grund för de föreslagna länstalen (uppdrag 8 regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket). För att säkerställa att det även fortsatt råder transparens om hur fördelningsmodellen är utformad ska Migrationsverket åläggas att redogöra för hur kriterierna viktas, vilken statistik som används samt vilka antaganden och överväganden som gjorts. Redogörelsen bör exempelvis innehålla motiveringar till hur kriterierna viktas och vilka skäl som föranlett eventuella revideringar. Redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats.

Om föregående års kommuntal överskridits ska färre nyanlända fördelas till berörda kommuner

I avsnitt 8.4.5 lämnar utredningen förslag som innebär att fördelningsförfarandet avslutas med att Migrationsverket varje år beslutar om fördelningen av anvisningstalet mellan kommunerna (kommuntal) och i avsnitt 9.2.2 lämnas förslag som innebär att Migrationsverket när det är nödvändigt för att beakta barnets bästa får anvisa en kommun att ta emot en nyanländ trots att det inte finns utrymme inom beslutat kommuntal. Om den möjligheten utnyttjas är det enligt utredningens bedömning rimligt att färre nyanlända fördelas till berörda kommuner under följande år.

Om kommuntal överskridits ska antalet nyanlända som fördelas till berörda kommuner med hjälp av fördelningsmodellen därför så snart som möjligt minskas med det antal som motsvarar överskridandet. Det kommer inte alltid att vara möjligt att genomföra justeringen under nästkommande år. Så kan till exempel vara fallet om överskridandet sker sent på året eller om den berörda kommunen även utan justering inte erhåller någon tilldelning. I dessa fall kan justeringen således komma att dröja flera år.

Givet att anvisningstalet ligger fast medför ett överskridande av kommuntalen för en eller flera kommuner att det totala utrymmet för anvisningar till övriga kommuner minskar i motsvarande omfattning. Det leder således till att vissa kommuner kommer att få ta

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

emot färre nyanlända än vad som följer av respektive kommuntal. Att en kommun får ta emot färre nyanlända än vad som framgår av kommuntalet kan dock även bero på att anvisningstalet visat sig vara större än det faktiska mottagningsbehovet. Eftersom det inte i samtliga fall går att fastställa skälet för att ett kommuntal underskridits föreslår utredningen inte någon automatisk justering för de kommuner som tagit emot färre nyanlända än vad som framgår av kommuntalet. I det nya fördelningsförfarandet har dessa kommuner dock möjlighet att själva påverka detta genom att önska en ökad tilldelning nästkommande år.

Ett utvidgat samråd

En central del i det nuvarande systemet är Migrationsverkets omfattande samråd med Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna samt inhämtandet av synpunkter från SKR (se avsnitt 4.2.1). Som framhålls i avsnitt 6.1.2 bedömer utredningen att den arbetsmetodik som vuxit fram för fördelningen av nyanlända enligt bosättningslagen så långt som möjligt bör behållas.

Utredningen anser därför att Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och SKR på samma sätt som i dag ska bidra med sina kunskaper och erfarenheter när det gäller frågan om hur kriterierna ska viktas för att fördelningen på bästa sätt ska spegla kommunernas relativa förutsättningar för integration. Utredningen bedömer vidare att samrådet med dessa aktörer är viktigt för systemets långsiktiga hållbarhet och legitimitet.

Som framgår i avsnitt 8.1.3 föreslår utredningen att det vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska tas hänsyn till såväl bostadssituationen som förekomsten av områden med problem kopplade till utanförskap. För båda dessa nya kriterier gäller att Boverket med sina kunskaper och erfarenheter kan bidra med viktiga synpunkter när det gäller frågan om hur kriterierna ska viktas för att fördelningen på bästa sätt ska spegla kommunernas relativa förutsättningar för integration. Samrådet bör därför utvidgas och även omfatta Boverket.

Vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen ska Migrationsverket därför samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta och beakta synpunkter

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

från SKR. Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket ska vara skyldiga att bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen.

Som framgår i avsnitt 17.1 föreslår utredningen att etableringsboendelagen ska träda i kraft den 1 juli 2026. Det medför att den nya fördelningsmodellen ska tillämpas för första gången under hösten 2026. Som utredningen redogör för i avsnitt 8.1.3 finns det goda förutsättningar för att i fördelningsmodellen beakta de två nya kriterierna om bostadsmarknaden och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap. Det kan dock ta tid att utforma fördelningsmodellen så att utfallet blir ändamålsenligt. Utredningen bedömer därför att regeringen bör ge Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna och Migrationsverket i uppdrag att utveckla fördelningsmodellen redan innan ikraftträdandet av etableringsboendelagen. Genomförandet av uppdraget bör ske i samråd med SKR.

Bestämmelserna om fördelningsmodellen ska införas i etableringsboendeförordningen

Utredningen bedömer inte att det är lämpligt att myndigheternas uppgifter i vissa fall endast följer av deras regleringsbrev då det i samtliga fall rör sig om uppgifter av återkommande karaktär. Samtliga bestämmelser om fördelningsmodellen ska därför i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Av etableringsboendeförordningen ska sålunda följa att

- Migrationsverket ska ta fram en modell (fördelningsmodell) för att beräkna fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner
- givna kriterier ska viktas i fördelningsmodellen så att de relativa förutsättningarna för integration avgör hur nyanlända fördelas mellan kommunerna
- om kommuntal överskridits med stöd av bestämmelsen om att beakta barnets bästa ska antalet nyanlända som fördelas till berörda kommuner med hjälp av fördelningsmodellen så snart som möjligt minskas med det antal som motsvarar överskridandet

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

- Migrationsverket ska redogöra för hur kriterierna viktas, vilken statistik som används vid beräkningen samt vilka överväganden och antaganden som gjorts
- redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats
- fördelningsmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov
- vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta synpunkter från SKR
- Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen.

8.4.3 Ett tak för kommuner som önskar en ökad tilldelning

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- Migrationsverket ska ta fram en modell (takmodell) som med beaktande av mottagandebehovet respektive anvisningstalet, kommunens relativa förutsättningar för integration och kommunens möjlighet att få en viss lägsta tilldelning beräknar ett tak (kommuntak) för hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen kommunen maximalt får tilldelas
- Migrationsverket ska redogöra för vilka överväganden och antaganden som gjorts
- redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats
- takmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov
- vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

– Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen.

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att på motsvarande sätt begränsa möjligheten att tillgodose önskemål om färre nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen.

Regeringen bör ge Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna och Migrationsverket i uppdrag att utveckla takmodellen innan ikraftträdandet av etableringsboendelagen. Genomförandet av uppdraget bör ske i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner.

Nuvarande ordning

I det nuvarande systemet saknas möjlighet för kommunerna att ange önskemål om tilldelning av nyanlända.

Ett tak men inget golv

Av utredningens direktiv framgår att ett ökat kommunalt inflytande är ett huvudsyfte med ett nytt system för bosättning. Av direktiven framgår också att bosättningslagen infördes för att möta behoven i en situation då mottagandet snabbt ökade och att det nuvarande systemets brist på flexibilitet i förhållandet till kommunernas önskemål är särskilt påtagligt vid ett lågt mottagande.

Konsekvensen av nuvarande system är att det kan uppstå ett påtvingat mottagande även om det finns andra kommuner som vill ta emot fler nyanlända än de tilldelats enligt den nuvarande beräkningsmodellen. Det kan följaktligen ifrågasättas om det nuvarande systemet i alla delar är förenligt med principen om kommunalt självstyre.

Att möjliggöra att anvisningarna av nyanlända utan begränsningar fördelas från de kommuner som vill ha färre anvisningar till de kommuner som vill ha fler anvisningar skulle, jämfört med dagens system, innebära en väsentligt högre grad av kommunalt inflytande. Av utredningens direktiv framgår dock att en utgångspunkt för utformningen av en ny modell för fördelning bör vara att den ska

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bidra till goda förutsättningar för integration. Som framgår av avsnitt 6.1.1 är det även en central utgångspunkt för utredningen att goda förutsättningarna för integration ska prioriteras vid eventuella målkonflikter.

Även om kommunerna kan antas ha en bra uppfattning om förutsättningarna för integration i den egna kommunen kan det finnas andra perspektiv som påverkar kommunens önskemål kring mottagande av nyanlända för bosättning. Tidigare erfarenheter har visat att möjligheten att få tomma lägenheter uthyrda kan vara ett motiv för kommuner att ta emot nyanlända (se avsnitt 3.1.1). Det finns också exempel på kommuner med relativt goda förutsättningar för integration som trots det inte vill ta emot nyanlända. I vissa fall kan kommuner även vilja ta emot nyanlända på grund av demografiska skäl snarare än att det föreligger goda förutsättningar för integration (se avsnitt 18.8.1).

Här uppstår sålunda en potentiell konflikt mellan målet att öka kommunernas inflytande och målet att skapa goda förutsättningar för integration. Även om inte samtliga aspekter som påverkar förutsättningarna för integration kan fångas upp av fördelningsmodellen är det utredningens uppfattning att fördelningsmodellen kommer att utgöra en bra grund för att, utifrån de givna kriterierna, bedöma de relativa förutsättningarna för integration. När hänsyn tas till kommunernas önskemål riskerar det därmed att leda till att det görs avsteg från en fördelning som endast styrs utifrån vilka förutsättningar som råder. I det nya systemet kan det med andra ord förekomma att de kommuner som anvisas inte är de som har bäst förutsättningar för integration. Frågan blir därför hur stora avsteg från fördelningsmodellens utfall som lämpligen bör godtas.

Ett sätt att motverka denna målkonflikt vore att reglera under vilka förutsättningar en kommun ska kunna önska en ökad respektive minskad tilldelning. Vid en sådan lösning skulle det endast vara möjligt att önska en annan tilldelning i de fall kommunen kan visa att fördelningsmodellen felbedömt kommunens relativa förutsättning för integration. Det är dock svårt att uttala sig om hur stora omfördelningar en sådan lösning faktiskt skulle leda till. En sådan lösning är dessutom administrativt betungande och kräver såväl att kommunerna motiverar sina önskemål som att Migrationsverket analyserar och tar ställning till om motiveringarna håller.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Enligt utredningen talar det för en lösning där kommunernas möjlighet att påverka utfallet från fördelningsmodellen begränsas genom att det fastställs ett tak för hur många fler nyanlända en kommun har möjlighet att önska (kommuntak). I denna lösning saknar det betydelse om en kommuns önskemål har sin bakgrund i att kommunen bedömer att den har bättre eller sämre relativa förutsättningar för integration än vad fördelningsmodellen visar, eller om önskemålet görs av andra skäl.

När det gäller önskemål om ett minskat mottagande anser utredningen att det alltid bör vara möjligt för kommuner att ange att de inte önskar några anvisningar överhuvudtaget. Vid önskemål om ett minskat mottagande ska det därmed inte införas någon gräns för hur stora avsteg från fördelningsmodellens utfall som ska godtas. Skälet till det är att om det föreligger förutsättningar för integration i de kommuner som önskar ett högre mottagande skulle det enligt utredningens bedömning strida mot principen om det kommunala självstyret att tvinga kommuner att mot sin vilja ta emot nyanlända. Det vill säga, om nyanlända i första hand kan anvisas till kommuner som frivilligt önskar ett ökat mottagande bör det kunna ske om det i dessa kommuner finns förutsättningar för integration. I detta sammanhang bör det även framhållas att kommunens inställning till mottagandet sannolikt påverkar förutsättningarna för integration, exempelvis genom de resurser som läggs på integrationsinsatser i syfte att få de nyanlända att stanna i kommunen. Forskning visar att positiva attityder till invandring underlättar integrationen (se avsnitt 18.2.1).

En modell för att beräkna kommuntak

Som framgår ovan är syftet med kommuntaken att lösa den potentiella konflikten mellan målet att öka kommunernas inflytande och målet att skapa goda förutsättningar för integration. Utredningen bedömer att det kommer att finnas ett behov av att kontinuerligt utvärdera kommuntakens effekter för såväl förutsättningarna för integration som kommunernas möjligheter att påverka fördelningen. Det bör därför vara möjligt att vid behov justera modellen för beräkning av kommuntaken. Det är därmed inte lämpligt att i författning fastställa hur kommuntaken ska beräknas. Eftersom kommuntaken

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

kommer att vara avgörande för kommunernas faktiska möjligheter att ha inflytande över hur de nyanlända fördelas bör det dock följa av etableringsboendeförordningen vilka faktorer som ska beaktas vid beräkningen. Utredningen föreslår, av skäl som följer nedan, att de faktorer som ska beaktas vid beräkningen av kommuntaken ska vara mottagningsbehovet respektive anvisningstalet, kommunens relativa förutsättningar för integration och kommunens möjlighet att erhålla en viss lägsta tilldelning.

Vilka förutsättningar för integration som faktiskt råder kommer, oavsett vilket fördelningsförfarande som införs att till viss del bero på det totala antalet nyanlända som har behov av anvisning. Det vill säga, vid ett högt mottagande kommer förutsättningarna för integration troligen att vara relativt sämre än vid ett lågt mottagande. Detta förhållande bör beaktas vid beräkningen av kommuntaken. Kommunernas möjligheter att ha inflytande över fördelningen bör därmed vara större vid ett lågt mottagande än vid ett högt. Bedömningen är också att det i första hand är vid ett lågt mottagande som kommuner kommer att önska en högre tilldelning än vad som följer av fördelningsmodellen. Modellen för att beräkna kommuntaken ska således utformas så att *mottagandebehovet respektive anvisningstalet* utgör en faktor som påverkar hur stora avsteg från utfallet från fördelningsmodellen som godtas. Mottagandebehovet ska utgöra en faktor vid beräkningen av det preliminära utfallet från takmodellen och anvisningstalet ska utgöra en faktor vid beräkningen av det slutliga utfallet från takmodellen (se avsnitt 8.4.4).

I fördelningsmodellen ska givna kriterier viktas så att de relativa förutsättningarna för integration avgör hur nyanlända fördelas mellan kommunerna (se avsnitt 8.4.2). Att det i vissa kommuner föreligger bättre förutsättningar för integration än i andra är något som också bör beaktas vid beräkningen av kommuntaken. Det vill säga, avstegen från den tilldelning som följer av fördelningsmodellen bör vara större för kommuner med relativt bättre förutsättningar för integration än för kommuner med relativt sämre förutsättningar för integration. Modellen för att beräkna kommuntaken ska således utformas så att *kommunens relativa förutsättningar för integration* utgör en faktor som påverkar hur stora avsteg från utfallet av fördelningsmodellen som godtas.

Vid den fördelning av nyanlända som sker med hjälp av fördelningsmodellen kan det förekomma att kommuner tilldelas endast

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ett fåtal nyanlända eller inga nyanlända alls. Om endast mottagningsbehovet respektive anvisningstalet och de relativa förutsättningarna för integration beaktas vid beräkningen av kommuntaken kan det för dessa kommuner leda till att kommuntaket inte skiljer sig från utfallet från fördelningsmodellen. En sådan ordning är inte önskvärd då samtliga kommuner bör ges ett ökat inflytande över fördelningen. Samtliga kommuner bör därför ges möjlighet att önska ett lägsta antal nyanlända. Modellen för att beräkna kommuntaken ska därför utformas så att *kommunens möjlighet att få en viss lägsta tilldelning* utgör en faktor som påverkar hur stora avsteg från utfallet från fördelningsmodellen som godtas.

Modellen för beräkning av kommuntaken regleras lämpligen på samma sätt som fördelningsmodellen. Migrationsverket ska därför ta fram en takmodell som med beaktande av mottagningsbehovet respektive anvisningstalet, kommunens relativa förutsättningar för integration och kommunens möjlighet att få en viss lägsta tilldelning beräknar ett tak för hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen kommunen maximalt får tilldelas (kommuntak). Migrationsverket ska redogöra för vilka överväganden och antaganden som gjorts. Redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats. Takmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov. Vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta synpunkter från SKR. Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen.

I avsnitt 8.4.2 bedömer utredningen att regeringen bör ge Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna och Migrationsverket i uppdrag att utveckla fördelningsmodellen innan ikraftträdandet av etableringsboendelagen. I det uppdraget bör även ingå att utveckla takmodellen. Genomförandet av uppdraget bör ske i samråd med SKR.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Bestämmelserna om takmodellen ska införas i etableringsboendeförordningen

Utredningen bedömer inte heller i detta fall (se avsnitt 8.4.2) att det är lämpligt att myndigheternas uppgifter att delta i samråd endast följer av deras regleringsbrev då det i samtliga fall rör sig om uppgifter av återkommande karaktär. Samtliga bestämmelser om takmodellen ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 därför införas i etableringsboendeförordningen. Av etableringsboendeförordningen ska sålunda följa att

- Migrationsverket ska ta fram en modell (takmodell) som med beaktande av mottagningsbehovet respektive anvisningstalet, kommunens relativa förutsättningar för integration och kommunens möjlighet att få en viss lägsta tilldelning beräknar ett tak (kommuntak) för hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen kommunen maximalt får tilldelas
- Migrationsverket ska redogöra för vilka överväganden och antaganden som gjorts
- redogörelsen ska hållas tillgänglig på Migrationsverkets webbplats
- takmodellen ska utvärderas kontinuerligt och revideras vid behov
- vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen ska Migrationsverket samråda med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Boverket samt inhämta synpunkter från SKR
- Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, och Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av takmodellen.

8.4.4 Justering av utfallet från fördelningsmodellen efter kommunernas önskemål

Utredningens förslag: Följande bestämmelser om justering av utfallet från fördelningsmodellen efter kommunernas önskemål ska framgå av etableringsboendeförordningen.

I avvaktan på att anvisningstalet för nästkommande år fastställs ska Migrationsverket fördela mottagningsbehovet med

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen. Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det preliminära utfallet från fördelningsmodellen och det preliminära utfallet från takmodellen.

När anvisningstalet för nästkommande år fastställts ska Migrationsverket fördela anvisningstalet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen. Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det slutliga utfallet från fördelningsmodellen och det slutliga utfallet från takmodellen.

När anvisningstalet fördelats och kommuntaken beräknats ska Länsstyrelsen ge kommuner inom länet möjlighet att ange hur många nyanlända de önskar få anvisade.

En kommun som angett att den önskar få fler nyanlända anvisade än vad som ryms inom kommuntaket ska anses önska en tilldelning i nivå med kommunens kommuntak.

Kommuner som inte lämnat ett önskemål ska anses vara nöjda med tilldelningen som följer av fördelningsmodellen.

Länsstyrelserna ska sammanställa kommunernas önskemål och informera Migrationsverket.

Om anvisningstalet är större än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i följande steg:

1. För de kommuner som önskat fler nyanlända höjs tilldelningen av anvisningar i enlighet med önskemålen.
2. För de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.
3. Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt steg 1 och 2 ska fördelas till de kommuner som önskat färre nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas färre nyanlända än vad de önskat.

Om anvisningstalet är lika med eller mindre än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i följande steg:

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

1. För de kommuner som önskat färre nyanlända sänks tilldelningen av nyanlända i enlighet med önskemålen.
2. För de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.
3. Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt punkt 1 och 2 ska fördelas till de kommuner som önskat fler nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas fler nyanlända än vad de önskat.

Nuvarande ordning

I det nuvarande systemet saknas möjlighet för kommunerna att ange önskemål. Migrationsverket använder en beräkningsmodell för att ta fram ett förslag på länstal. Regeringen utgår från Migrationsverkets förslag och beslutar om länstal. Länsstyrelserna beslutar om kommuntal, antingen i enlighet med Migrationsverkets beräkningar eller efter justeringar. Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

Ett preliminärt och ett slutligt utfall från fördelningsmodellen

Som framgår i avsnitt 8.3.2 innebär utredningens förslag att den nuvarande ordningen där regeringen varje år beslutar om det sammanlagda antal nyanlända som får anvisas under nästkommande år ska behållas. Utredningen noterar att regeringen hittills infört ändringar i förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner först efter att regeringen beslutat om budgetpropositionen. Enligt vad utredningen erfarit beror det på att frågan om hur många kvotflyktingar Sverige ska ta emot är ambitionsstyrd och således avhängig regeringens förslag till budgetering. Detta förfarande har medfört att förordningsändringarna som fastställer hur många nyanlända som får anvisas under nästkommande år i normalfallet har utfärdats senast i mitten av oktober.[4] Under val-

[4] Se SFS 2017:913, 2018:1592, 2019:599, 2020:812, 2021:870, 2023:572 och 2024:920.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

året 2022 utfärdades förordningsändringen dock så sent som den 1 december.[5]

Som framgår nedan ska det föreslagna fördelningsförfarandet utmynna i att Migrationsverket före årsskiftet beslutar om kommuntal för nästkommande år. Av de nya steg i fördelningsförfarandet som ska vidtas efter att regeringen fastställt anvisningstalet för nästkommande år bedömer utredningen att det mest tidskrävande är steget där kommunerna ska ges möjlighet att ange hur många nyanlända de önskar ta emot. När en kommun fått ta del av utfallet från fördelningsmodellen behöver frågan om önskemål om ett minskat eller ökat mottagande beredas och förankras innan besked lämnas. I de fall regeringens beslut om anvisningstalet försenas, till exempel i samband med valår, kommer kommunerna att avkrävas snabba svar. Kommunerna bör därför ges möjlighet att förbereda förankringen av önskemålen redan innan regeringen beslutar om anvisningstalet.

I avsnitt 8.3.4 föreslår utredningen att Migrationsverket, på samma sätt som i dag, ska inkomma till regeringen med en beräkning över hur många nyanlända som kommer att ha behov av anvisning till en kommun under nästkommande år. Denna beräkning av mottagningsbehovet ligger till grund för regeringens beslut om anvisningstalet och ska enligt utredningens förslag lämnas senast den 10 augusti. Sedan bosättningsregelverket infördes har regeringens beslut om antalet nyanlända som får anvisas överensstämt med Migrationsverkets beräkning av mottagningsbehovet. Det kan antas att detta förhållande kommer att gälla även i det nya systemet. I normalfallet kommer därmed det mottagningsbehov som beräknas i augusti att motsvara det anvisningstal som regeringen beslutar efter att budgetförhandlingarna slutförts.

Genom att använda fördelningsmodellen för att fördela det antal nyanlända som Migrationsverket bedömer kommer ha behov av anvisning är det därmed möjligt att redan i augusti informera kommunerna om vilken tilldelning de kan förvänta sig. Även om denna uppgift är preliminär kommer den i de flesta fall att motsvara utfallet som erhålls när anvisningstalet fördelas. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket, i avvaktan på att anvisningstalet för nästkommande år fastställs, ska fördela mottagningsbehovet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av

[5] Se SFS 2022:1664.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

takmodellen. Därefter ska Migrationsverket informera länsstyrelserna och kommunerna om det preliminära utfallet från fördelningsmodellen och det preliminära utfallet från takmodellen. Detta steg i förfarandet syftar endast till att kommunerna ska ges mer tid för att bereda och förankra kommande beslut om önskemål – kommunerna ska därmed inte lämna besked om önskemål i denna del av processen.

När anvisningstalet för nästkommande år fastställts av regeringen ska Migrationsverket fördela även anvisningstalet med hjälp av fördelningsmodellen och med beaktande av anvisningstalet beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen. Därefter ska Migrationsverket informera länsstyrelserna och kommunerna om det slutliga utfallet från fördelningsmodellen och det slutliga utfallet från takmodellen och förfarandet för justering ta vid.

Kommunernas önskemål ska sammanställas av länsstyrelserna

Länsstyrelserna har i uppdrag att verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot nyanlända. Länsstyrelserna ska även verka för regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända. Länsstyrelserna har dessutom i uppdrag att på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av nyanlända (9 och 10 §§ förordningen [2016:1363] om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare). Länsstyrelserna har sålunda en central roll i mottagandet av nyanlända och har, enligt vad utredningen erfar, i denna roll ett i stora delar väl fungerande samarbete med kommunerna. Enligt utredningen talar det för att kommunernas önskemål ska lämnas till länsstyrelserna. Utredningen noterar även att länsstyrelserna redan i dag har en liknande roll vid fördelningen av ensamkommande barn (se avsnitt 4.2.3).

När anvisningstalet fördelats och kommuntaken beräknats ska Länsstyrelsen därför ge kommuner inom länet möjlighet att ange hur många nyanlända de önskar få anvisade. En kommun som angett att den önskar få fler nyanlända anvisade än vad som ryms inom

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

kommuntaket ska anses önska en tilldelning i nivå med kommunens kommuntak.

Det saknas skäl att tvinga samtliga kommuner att aktivt ta ställning till utfallet från fördelningsmodellen. För senare steg i fördelningsprocessen krävs det dock att det är möjligt att beräkna kommunernas totala önskemål. För kommuner som inte angett hur de ställer sig ska därför gälla att de vid sammanställningen av kommunernas önskemål ska anses vara nöjda med den tilldelning som följer av fördelningsmodellen.

Länsstyrelserna ska därefter sammanställa kommunernas önskemål och informera Migrationsverket.

Förfarande för justering när anvisningstalet är större än summan av kommunernas önskemål

Om anvisningstalet är större än summan av kommunernas önskemål medför det att samtliga önskemål om en ökad tilldelning[6] kommer att kunna tillgodoses. Det innebär vidare att den tilldelning som följer av fördelningsmodellen inte behöver justeras för de kommuner som är nöjda med den fördelning som följer av fördelningsmodellen.

För de kommuner som angett att de önskar en lägre tilldelning än vad som följer av fördelningsmodellen kommer det dock endast i vissa fall att vara möjligt att tillgodose önskemålen fullt ut. Som framhållits ovan är det endast möjligt att minska tilldelningen till vissa kommuner om det samtidigt finns andra kommuner som, inom ramen för sina respektive kommuntak, önskar en högre tilldelning än den som följer av fördelningsmodellen. Hur stort utrymme det finns för att kunna tillgodose önskemål om en lägre tilldelning avgörs därmed av vilka önskemål om en högre tilldelning som gjorts av andra kommuner. Det är därför svårt att förutse hur stort detta utrymme kommer att vara. Det är dock troligt att det kommer att vara vanligare med önskemål om en ökad tilldelning när anvisningstalet är litet, och att det därmed finns en tydlig korrelation mellan storleken på anvisningstalet och möjligheten att tillgodose önskemål om en lägre tilldelning.

[6] Som framgår ovan är det inte möjligt för en kommun att ange att den önskar en tilldelning som överstiger kommuntaket.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Den kvarvarande delen av anvisningstalet ska fördelas till de kommuner som önskat en lägre tilldelning. Eftersom dessa kommuners önskemål inte fullt ut kan tillgodoses ska utfallet från fördelningsmodellen ligga till grund för denna fördelning. Det innebär att den kvarvarande delen av anvisningstalet kommer att fördelas mellan dessa kommuner i förhållande till deras relativa förutsättningar för integration. Tilldelningen till dessa kommuner ska därför stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade anvisningarna mellan dessa kommuner. Om man vid denna fördelning endast utgår från utfallet från fördelningsmodellen kan det dock leda till att vissa av dessa kommuner tilldelas färre nyanlända än önskat samtidigt som andra tilldelas fler än de önskat. Så skulle till exempel vara fallet om en kommun angett att den önskar minska sin tilldelning med endast ett fåtal nyanlända. Av bestämmelsen ska därför följa att ingen av dessa kommuner ska tilldelas färre nyanlända än vad de önskat.

Förfarande för justering när anvisningstalet är lika med eller mindre än summan av kommunernas önskemål

Om anvisningstalet är lika med eller mindre än summan av kommunernas önskemål medför det att samtliga önskemål om en lägre tilldelning kommer att kunna tillgodoses. Det innebär vidare att den tilldelning som följer av fördelningsmodellen inte behöver justeras för de kommuner som är nöjda med den fördelning som följer av fördelningsmodellen.

För de kommuner som angett att de önskar en högre tilldelning än vad som följer av fördelningsmodellen kommer möjligheterna att tillgodose kommunernas önskemål att vara begränsade. Det kommer endast att vara möjligt att öka tilldelningen till dessa kommuner om det samtidigt finns andra kommuner som önskar en lägre tilldelning än den som följer av fördelningsmodellen. Hur stort utrymme det finns för att kunna tillgodose önskemål om en högre tilldelning avgörs därmed av vilka önskemål om en lägre tilldelning som gjorts av andra kommuner. Det är därför svårt att förutse hur stort detta utrymme kommer att vara. Det är dock troligt att det kommer att vara vanligare med önskemål om en lägre tilldelning när anvisningstalet är stort och att det därmed finns en tydlig kor-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

relation mellan storleken på anvisningstalet och möjligheten att tillgodose önskemål om en högre tilldelning.

Den kvarvarande delen av anvisningstalet ska fördelas till de kommuner som önskat ett högre tilldelning. Eftersom dessa kommuners önskemål inte fullt ut kan tillgodoses ska utfallet från fördelningsmodellen ligga till grund för denna fördelning. Det innebär att den kvarvarande delen av anvisningstalet kommer att fördelas mellan dessa kommuner i förhållande till deras relativa förutsättningar för integration. Tilldelningen till dessa kommuner ska därför stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade anvisningarna mellan dessa kommuner. Om man vid denna fördelning endast utgår från utfallet från fördelningsmodellen kan det dock leda till att vissa av dessa kommuner tilldelas fler nyanlända än önskat samtidigt som andra tilldelas färre än de önskat. Så skulle till exempel vara fallet om en kommun angett att den önskar öka sin tilldelning med endast ett fåtal nyanlända. Av bestämmelsen ska därför följa att ingen av dessa kommuner ska tilldelas fler nyanlända än vad de önskat.

Bestämmelserna om justering av utfallet från fördelningsmodellen ska införas i etableringsboendeförordningen

Samtliga bestämmelser om justering av utfallet från fördelningsmodellen ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Följande bestämmelser ska sålunda framgå av etableringsboendeförordningen.

I avvaktan på att anvisningstalet för nästkommande år fastställs ska Migrationsverket fördela mottagningsbehovet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen. Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det preliminära utfallet från fördelningsmodellen och det preliminära utfallet från takmodellen.

När anvisningstalet för nästkommande år fastställts ska Migrationsverket fördela anvisningstalet med hjälp av fördelningsmodellen och beräkna kommuntaken med hjälp av takmodellen. Migrationsverket ska informera länsstyrelserna och kommunerna om det slutliga utfallet från fördelningsmodellen och det slutliga utfallet från takmodellen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

När anvisningstalet fördelats och kommuntaken beräknats ska Länsstyrelsen ge kommuner inom länet möjlighet att ange hur många nyanlända de önskar få anvisade.

En kommun som angett att den önskar få fler nyanlända anvisade än vad som ryms inom kommuntaket ska anses önska en tilldelning i nivå med kommunens kommuntak.

Kommuner som inte lämnat ett önskemål ska anses vara nöjda med tilldelningen som följer av fördelningsmodellen.

Länsstyrelserna ska sammanställa kommunernas önskemål och informera Migrationsverket.

Om anvisningstalet är större än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i följande steg:

1. För de kommuner som önskat fler nyanlända höjs tilldelningen av nyanlända i enlighet med önskemålen.[7]
2. För de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.
3. Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt steg 1 och 2 ska fördelas till de kommuner som önskat färre nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas färre nyanlända än vad de önskat.

Om anvisningstalet är lika med eller mindre än summan av kommunernas totala önskemål ska Migrationsverket justera utfallet från fördelningsmodellen i följande steg:

1. För de kommuner som önskat färre nyanlända sänks tilldelningen av nyanlända i enlighet med önskemålen.
2. För de kommuner som angett att de är nöjda görs ingen justering.
3. Den del av anvisningstalet som kvarstår efter fördelningen enligt steg 1 och 2 ska fördelas till de kommuner som önskat fler nyanlända. Antalet nyanlända dessa kommuner tilldelas ska stå i proportion till hur fördelningsmodellen fördelade de nyanlända

[7] Som framgår ovan är det inte möjligt för en kommun att ange att den önskar en tilldelning som överstiger kommuntaket.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

mellan dessa kommuner. Ingen av dessa kommuner ska dock tilldelas fler nyanlända än vad de önskat.

8.4.5 Beslut om kommuntal

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- när utfallet från fördelningsmodellen justerats ska Migrationsverket besluta om fördelningen av anvisningstalet mellan kommunerna (kommuntal)
- kommuntalen ska beslutas i förväg för ett kalenderår i taget.

Nuvarande ordning

Efter förslag från Migrationsverket beslutar regeringen om hur de nyanlända ska fördelas mellan länen (länstal). Länsstyrelserna beslutar om hur de nyanlända, inom ramen för länstalen, ska fördelas mellan kommunerna (kommuntal). I de flesta fall beslutar länsstyrelserna om kommuntal som överensstämmer med dem som Migrationsverket tar fram i samband med att myndigheten lämnar förslag om länstal till regeringen. Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

Migrationsverket ska besluta om kommuntal

Som framgår i avsnitt 8.3.3 innebär utredningens förslag att det inte längre kommer att fattas beslut om länstal. Utredningens förslag innebär också att utfallet från fördelningsmodellen ska kunna justeras oberoende av länsgränserna. Dessa förslag för i sin tur med sig att det i det nya systemet inte är möjligt att, som i det nuvarande systemet, sprida ut besluten om kommuntal på de 21 länsstyrelserna. Det ska därför åligga Migrationsverket att besluta om fördelningen av anvisningstalet mellan kommunerna (kommuntal). Kommuntalen ska även i det nya systemet beslutas i förväg för ett kalenderår i taget.

Bedömningen är att den praktiska konsekvensen av att Migrationsverket tar över ansvaret för att besluta om kommuntalen är begrän-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

sad. De erfarenheter som utredningen tagit del av är att länsstyrelsernas roll i beslutet om kommuntal delvis är oklar. I de flesta fall beslutar länsstyrelserna om kommuntal som överensstämmer med dem som Migrationsverket tar fram i samband med myndigheten lämnar förslag om länstal till regeringen. Möjligheten att beakta boendesituationen vid beslutet om kommuntal utnyttjas därmed vanligtvis inte. I de fall länsstyrelser avviker från kommuntalen som beräknats av Migrationsverket tycks det även vara andra förhållanden än dem som får beaktas enligt bosättningsförordningen som ligger till grund för besluten (se avsnitt 5.2.2).

I detta sammanhang bör det även framhållas att det är Migrationsverket som beslutar om motsvarigheten till kommuntal[8] vid fördelningen av de anvisningar som sker enligt LMA. Utredningens förslag leder således till en mer enhetlig reglering av myndigheternas respektive ansvarsområden i de tre anvisningssystemen.

Bestämmelserna om kommuntal ska införas i etableringsboendeförordningen

Bestämmelserna om kommuntal ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Det ska därför framgå av etableringsboendeförordningen att

- när utfallet från fördelningsmodellen justerats ska Migrationsverket besluta om fördelningen av anvisningstalet mellan kommunerna (kommuntal)
- kommuntalen ska beslutas i förväg för ett kalenderår i taget.

8.4.6 Revidering av kommuntal

Utredningens förslag: Följande bestämmelser om revidering av kommuntal ska framgå av etableringsboendeförordningen.

Om anvisningstalet revideras under innevarande kalenderår ska Migrationsverket besluta om reviderade kommuntal. Om anvisningstalet höjts ska samma bestämmelser som vid fördel-

[8] Vid förfarandet för fördelning av tillfälligt skyddsbehövande används termen fördelningstal och vid förfarandet för fördelning av ensamkommande barn används termen anvisningsandelar (se avsnitt 4.2.2 och 4.2.3).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ningen av det ursprungliga anvisningstalet tillämpas för att fördela höjningen. Om anvisningstalet sänkts ska Migrationsverket besluta om en proportionerlig sänkning av gällande kommuntal när så är möjligt.

Kommuner ska sinsemellan få ingå överenskommelser om att revidera sina kommuntal under innevarande år. Reviderade kommuntal ska inte få överskrida respektive kommuns kommuntak och ska sammanlagt motsvara de beslutade kommuntalen. Länsstyrelsen ska informera Migrationsverket om överenskommelser som sluts mellan kommuner inom länet. Om överenskommelser slutits mellan kommuner i olika län ska respektive länsstyrelse informera Migrationsverket. Migrationsverket ska besluta om de reviderade kommuntalen.

Nuvarande ordning

Kommuntalen får revideras om regeringen reviderar länstalen under innevarande kalenderår. Om länstalen sänks under innevarande kalenderår får kommunernas planering för ett tidigare beslutat högre mottagande beaktas vid fastställandet av nya kommuntal. Kommuntalen får även revideras under innevarande kalenderår efter överenskommelse mellan kommuner inom länet eller närliggande kommuner, under förutsättning att kommuntalen sammantaget inte blir lägre än länstalet. Se avsnitt 4.2.1 för en mer utförlig beskrivning.

Kommuntalen ska revideras om anvisningstalet revideras

Som framgår i avsnitt 8.3.4 ska Migrationsverket ta fram en ny beräkning av mottagandebehovet om det kan finnas skäl att ändra anvisningstalet. Utredningen bedömer att det i normalfallet endast kommer att finnas skäl att under innevarande kalenderår ändra anvisningstalet vid ett ökat mottagningsbehov. Skälet till det är att Migrationsverket kan hantera ett minskat mottagningsbehov inom ramen för beslutade kommuntal medan det motsatta gäller vid ett ökat mottagningsbehov. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppstå situationer då det finns skäl att även sänka anvisningstalet under innevarande kalenderår. Eftersom summan av de beslutade

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

kommuntalen alltid ska motsvara anvisningstalet måste Migrationsverket besluta om reviderade kommuntal om regeringen beslutar att revidera anvisningstalet under innevarande kalenderår.

De skäl som ligger till grund för det föreslagna förfarandet för fördelning av det ursprungliga anvisningstalet (se avsnitt 8.4.2–4) är giltiga även vid fördelningen av de tillkommande antal nyanlända som ska fördelas efter att anvisningstalet höjts. Samma fördelningsförfarande ska därför tillämpas när kommuntalen behöver revideras till följd av att anvisningstalet höjts under innevarande kalenderår. Det är dock tillräckligt att höjningen av anvisningstalet fördelas. Efter att höjningen fördelats kan utfallet från fördelningsmodellen adderas till tidigare beslutade kommuntal, och därefter kan Migrationsverket fatta beslut om de reviderade kommuntalen. Detta förfarande medger således att Migrationsverket kan fortsätta att anvisa nyanlända inom ramen för de ursprungliga kommuntalen i avvaktan på att fördelningsförfarandet för höjningen fullgörs.

Om anvisningstalet sänkts behöver något nytt fördelningsförfarande inte genomföras, det är tillräckligt att Migrationsverket beslutar om en proportionerlig sänkning av gällande kommuntal. Det kan dock förhålla sig så att det inte är möjligt att besluta om en proportionerlig sänkning av vissa kommuners kommuntal. Så är fallet om en kommun redan innan anvisningstalet reviderades anvisats så många nyanlända att en proportionerlig sänkning skulle medföra att det reviderade kommuntalet skulle vara överskridet redan när Migrationsverket beslutar om revidering. En proportionerlig sänkning ska därför endast göras när så är möjligt.

Kommuntalen ska även kunna revideras i vissa ytterligare fall

Av utredningens direktiv följer att utredningen ska analysera och föreslå hur förutsättningarna för regionalt samarbete eller samarbete mellan enskilda kommuner kan förbättras jämfört med i dag.

I det nuvarande systemet är det möjligt att revidera kommuntalen under innevarande kalenderår om det föreligger en överenskommelse mellan kommuner inom länet eller närliggande kommuner. En sådan revidering får dock endast ske om kommuntalen sammantaget inte blir lägre än länstalet. Alla omfördelningar mellan angränsande kommuner i olika län ska därmed vara ett nollsummespel.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

I praktiken innebär denna begränsning att det i första hand är kommuner inom samma län som efter överenskommelser om samarbete har möjlighet att påverka sina kommuntal. Enligt vad utredningen erfarit är det mycket ovanligt att det sker revideringar av kommuntalen i det nuvarande systemet.

I det system som utredningen föreslår ovan finns inga länstal och vid fördelningsförfarandet kan kommunernas önskemål därmed tillgodoses utan att begränsas av länsgränser. Som framgår av avsnitt 8.4.4 kommer det trots det inte alltid att vara möjligt att tillgodose kommunernas önskemål fullt ut.

I de fall kommunernas önskemål kan tillgodoses bedömer utredningen att det nya fördelningsförfarandet troligen leder till att behovet av samarbeten mellan kommuner minskar. Ett fortsatt behov av samarbete kan dock föreligga när det vid fördelningsförfarandet inte är möjligt att tillgodose kommunernas önskemål fullt ut. Om så är fallet kan det till exempel finnas intresse från två kommuner att effektivisera sitt mottagande genom att ta ansvar för bosättningen av nyanlända vartannat år.

Om två eller flera kommuner, efter att kommuntalen beslutats av Migrationsverket, kommer överens om en omfördelning bör det därför vara möjligt att i vissa fall revidera kommuntalen under innevarande kalenderår. De skäl som ligger till grund för förslaget om införandet av kommuntak i fördelningsförfarandet (se avsnitt 8.4.3) är giltiga även i de fall omfördelningar sker efter överenskommelser mellan enskilda kommuner. Reviderade kommuntal ska därför inte få överskrida respektive kommuns kommuntak. Enligt utredningen är det tillräckligt att begränsa möjligheten till omfördelningar med hjälp av kommuntaken. Till skillnad mot dagens system kommer det därmed att vara möjligt för kommuner att komma överens om omfördelningar även om de inte tillhör samma län eller är närliggande varandra. Utredningen bedömer att detta ökar det kommunala inflytandet, flexibiliteten och möjligheterna till regionalt samarbete.

Som framgår i avsnitt 8.4.4 föreslår utredningen att länsstyrelserna ska ansvara för att sammanställa och informera Migrationsverket om kommunernas önskemål. Det är därför lämpligt att länsstyrelserna ges motsvarande centrala roll vid revideringar av kommuntalen efter överenskommelse mellan kommuner. Länsstyrelsen ska därför ansvara för att informera Migrationsverket

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

om överenskommelser som slutits av kommuner inom länet. Om överenskommelsen slutits mellan kommuner i olika län ska respektive länsstyrelse därför informera Migrationsverket. Migrationsverket ska därefter besluta om de reviderade kommuntalen för de berörda kommunerna.

Bestämmelserna om revidering av kommuntal ska införas i etableringsboendeförordningen

Bestämmelserna om revidering av kommuntal ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Följande bestämmelser om revidering av kommuntal ska därför framgå av etableringsboendeförordningen.

Om anvisningstalet revideras under innevarande kalenderår ska Migrationsverket besluta om reviderade kommuntal. Om anvisningstalet höjts ska samma bestämmelser som vid fördelningen av det ursprungliga anvisningstalet tillämpas för att fördela höjningen. Om anvisningstalet sänkts ska Migrationsverket besluta om en proportionerlig sänkning av gällande kommuntal när så är möjligt.

Kommuner ska sinsemellan få ingå överenskommelser om att revidera sina kommuntal under innevarande år. Reviderade kommuntal ska inte få överskrida respektive kommuns kommuntak och ska sammanlagt motsvara de beslutade kommuntalen. Länsstyrelsen ska informera Migrationsverket om överenskommelser som sluts mellan kommuner inom länet. Om överenskommelser slutits mellan kommuner i olika län ska respektive länsstyrelse informera Migrationsverket. Migrationsverket ska besluta om de reviderade kommuntalen.

8.4.7 Fördelningen av kvotflyktingar ska inte särregleras

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att föreslå ett delvis annat förfarande för att fastställa fördelningen av kvotflyktingar.

I utredningens direktiv framhålls att mottagandet av kvotflyktingar skiljer sig från mottagandet av övriga nyanlända eftersom de tas emot direkt i kommunerna. Mot bakgrund av syftet att det kommunala

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

inflytandet över mottagandet av nyanlända ska öka, ska utredningen analysera om det är ändamålsenligt med ett delvis annat förfarande för att fastställa fördelningen av kvotflyktingar.

Utredningen kan i detta sammanhang konstatera att det i dag finns tre olika förfarande för att fördela anvisningar av utlänningar till kommunerna (se avsnitt 4.1). Utredningen har också erfarit att flera aktörer anser att det inte är tydligt varför dessa förfaranden i väsentliga delar skiljer sig åt.

Med det system för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner som utredningen föreslagit ovan begränsas kommunernas inflytande endast av kommuntaken och av andra kommuners önskemål. Det vill säga, önskemål om ett ökat mottagande tillgodoses om de inte överstiger kommuntaken och under förutsättning att det samtidigt finns kommuner som önskar ett lägre mottagande. För att önskemål om ett lägre mottagande ska kunna tillgodoses krävs det endast att det samtidigt finns kommuner som i motsvarande omfattning önskar öka sitt mottagande.

Utredningen anser att de resonemang som ligger till grund för införandet av kommuntaken är giltiga även vid beaktande av att kvotflyktingar tas emot direkt i kommunerna. Det förhåller sig vidare så att det kommunala inflytandet totalt sett inte skulle öka om en kommun ges ökat inflytande på bekostnad av ett minskat inflytande för en annan kommun.

Vid en sammantagen bedömning finner utredningen därmed att det mot bakgrund av syftet att öka det kommunala inflytandet saknas skäl att föreslå ett delvis annat förfarande för att fastställa fördelningen av kvotflyktingar.

8.4.8 Samordning med fördelningen av anvisningar enligt LMA

Utredningens bedömning: Med de begränsningar som följer av utredningens direktiv saknas möjlighet att föreslå ytterligare åtgärder som kan öka samordningen av förfarandena för fördelning av anvisningar i de tre systemen.

I utredningens direktiv anges att det för att skapa goda planeringsförutsättningar för kommunerna finns anledning att analysera i

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

vilken utsträckning det finns behov av att samordna förfarandet för fördelningen för bosättning med förfarandet för fördelningen av anvisningar av ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.

Som framgår av avsnitt 4.2 och 4.3 finns det såväl skillnader som likheter mellan det tre existerande anvisningssystemen. Det gäller både avseende vilka aktörer som är involverade i besluten om fördelning, som vilka kriterier som beaktas. Ytterligare en skillnad är att fördelningen för ensamkommande barn sker genom andelar och enligt bosättningslagen fördelas antal. Utredningen kan konstatera att om det förslag som lämnas i detta betänkande genomförs kommer det att leda till att olikheterna mellan anvisningsförfarandena ökar snarare än minskar. Med utredningens förslag ökar till exempel kommunernas inflytande över fördelningen av anvisningar av nyanlända på ett sätt som saknar motsvarighet i de andra två anvisningssystemen. Utredningens förslag innebär även ytterligare skillnader när det gäller vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen av nyanlända.

Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att se över anvisningssystemen som regleras i LMA. Även om utredningen kan se att det kan finnas fördelar med att ersätta de tre anvisningssystemen med ett mer samordnat system ligger det således utanför utredningens uppdrag att lämna sådana förslag. Utredningen kan därför endast överväga åtgärder som medför att anvisningar enligt den föreslagna etableringsboendelagen kan samordnas med de existerande anvisningssystemen som regleras i LMA.

Redan i dag gäller att det vid fördelningen av nyanlända mellan kommunerna ska tas hänsyn till kommunernas sammantagna mottagande av ensamkommande barn och omfattningen av utlänningar med tillfälligt skydd som vistas i kommunen (7 § bosättningslagen och 4 a § bosättningsförordningen). Enligt utredningens förslag i avsnitt 8.1 ska dessa kriterier beaktas även i det nya systemet. I dag ska hänsyn även tas till att anvisningar av utlänningar som har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL i första hand ska avse samma kommun som den nyanlände bor i. I avsitt 7.3.5, 10.2 och 10.3 lämnar utredningen förslag som innebär en ökad samordning med anvisningsförfarandet i LMA när det gäller denna grupp av nyanlända. I korthet innebär dessa förslag att nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som omfattats av en anvisning enligt LMA inte

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen. I samband med att de upphör att omfattas av LMA får de i stället automatiskt en rätt till etableringsboende i den kommun som tagit emot dem efter en anvisning enligt LMA. Med de begränsningar som följer av utredningens direktiv har utredningen inte identifierat några ytterligare åtgärder som kan öka samordningen av förfarandena för fördelning av anvisningar i de tre systemen.

I detta sammanhang bör det även framhållas att länsstyrelserna sedan 2023 samordnat arbetet med fördelningsförfarandena i de tre systemen (se avsnitt 5.2.1). Utredningen bedömer att detta initiativ ger kommunerna en bättre helhetsbild över det totala mottagandet vilket torde bidra till att planeringsförutsättningarna förbättrats. Det är också värt att notera att ovanstående förslag som gör det möjligt att revidera kommuntal när det finns en överenskommelse, potentiellt kan användas för att samordna mottagandet av nyanlända med mottagandet av ensamkommande barn. Detta då länsstyrelserna ska föra en dialog med kommunerna och möjliggöra omfördelning inom länet av anvisningsandelar för ensamkommande barn innan dessa fastställs av Migrationsverket (se avsnitt 4.2.3). I teorin är det således möjligt för en kommun att ta ett ökat ansvar för mottagandet av ensamkommande barn i utbyte mot att en annan kommun åtar sig att ta ett större ansvar för mottagandet av nyanlända. Även om processerna för att fördela anvisningar enligt de två anvisningssystemen sker parallellt sker omfördelningar vid olika steg. Fördelningen av anvisningar av ensamkommande barn kan ske innan Migrationsverkets beslut om anvisningsandelar medan omfördelningar av anvisningar av nyanlända kan ske genom en revidering först efter att Migrationsverket beslutat om kommuntal. För att utnyttja denna möjlighet till samordning mellan anvisningssystemen krävs det därför att kommunernas överenskommelse sluts innan de har information om hur många nyanlända de ska ta emot nästkommande år. Det är därför tveksamt om denna möjlighet till samordning kommer att kunna nyttjas.

9 Anvisningsförfarandet

9.1 Beslut om anvisning

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att

- en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ
- Migrationsverket får besluta om anvisning i enskilda fall
- regeringen får meddela föreskrifter om förfarandet för anvisningar till kommuner.

9.1.1 Nuvarande ordning

Migrationsverket får inom ramen för kommuntalen besluta om anvisning i enskilda fall. En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Se avsnitt 4.3.1 för en mer utförlig beskrivning.

9.1.2 Migrationsverket beslutar vilken kommun som är skyldig att ta emot en nyanländ

Av utredningens direktiv framgår att det inte ingår i utredningens uppdrag att överväga någon förändring av vilken myndighet som ges i uppdrag att ansvara för att i enskilda fall besluta om anvisning. Av direktiven framgår även att regeringen bedömer att det, för att ett system med större kommunalt inflytande ska kunna fungera effektivt och vara långsiktigt hållbart, är nödvändigt att kommunerna är skyldiga att efter anvisning ta emot en nyanländ.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Utredningen har därför inte övervägt några förändringar i dessa delar. På samma sätt som i dag ska därför gälla att Migrationsverket får besluta om anvisning i enskilda fall samt att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ. Till skillnad mot i dag ska detta dock följa direkt av lagen. Skälet till det är att Migrationsverkets rätt att i enskilda fall besluta om anvisningar i de två anvisningsförfarandena som regleras i LMA följer direkt av den lagen. Det är därför lämpligt att riksdagen på motsvarande sätt direkt i etableringsboendelagen pekar ut Migrationsverket som den myndighet som i enskilda fall ges rätt att besluta om anvisning. En anpassning ska också göras av bestämmelsen om kommunens skyldighet att efter anvisning ta emot en nyanländ. I etableringsboendelagen kommer kommunens ansvar för att ordna ett boende inom kommunen att regleras i en egen bestämmelse (se 10 § etableringsboendelagen). För att undvika dubbelreglering ska lokutionen *för bosättning i kommunen* därför inte överföras till etableringsboendelagen.

Utredningen har i avsnitt 7.2 bedömt att bestämmelserna om förfarandet för anvisning till kommuner måste meddelas i lag eller ha stöd i lag. I det avsnittet framgår även att utredningen anser att det är lämpligt att de detaljerade bestämmelser som krävs för att reglera anvisningsförfarandet meddelas genom förordning. Av etableringsboendelagen ska därför framgå att regeringen får meddela föreskrifter om förfarandet för anvisningar till kommuner.

9.2 Möjlighet att beakta barnets bästa

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att kommuntalen får överskridas endast om det är nödvändigt för att kunna beakta barnets bästa.

9.2.1 Nuvarande ordning

I det nuvarande systemet saknas möjlighet att överskrida de beslutade kommuntalen. För att en familjeåterförening ska kunna ske när det saknas utrymme inom beslutat kommuntal krävs det därför att det är möjligt att omfördela inom ett län och att länsstyrelsen beslutar om nya kommuntal.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

9.2.2 Kommuntalen får överskridas om det är nödvändigt för att beakta barnets bästa

Sverige har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och barnkonventionen har även inkorporerats i svensk rätt och gäller som svensk lag (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Av artikel 3.1 i barnkonventionen följer att det vid alla åtgärder som rör barn åligger myndigheter att i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Av artikel 4 i barnkonventionen följer bland annat att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i barnkonventionen. Det senare är något som också följer av den av riksdagen godkända strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige där det framgår att all lagstiftning ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen (prop. 2009/10:232, s. 12). Det bör därmed säkerställas att de föreslagna författningarna överensstämmer med barnkonventionen.

Riksrevisionen (2021, s. 55) framhåller i en rapport att det uppstått ett fåtal situationer där ensamkommande barn som är kvotflyktingar inte har blivit anvisade till den kommun där barnet har anknytning. I vissa fall har det dessutom handlat om barn som av UNHCR tagits ut till Sverige på grund av att de har anknytningspersoner här i landet. Enligt rapporten har det även förekommit situationer när det inte varit möjligt att återförena föräldrar med ett barn som tidigare anlänt till Sverige som ensamkommande kvotflykting eller ensamkommande asylsökande. Med anledning av Riksrevisionens rapport har regeringen angett att det finns anledning att se över hur möjligheten för Migrationsverket att ta hänsyn till barnets bästa vid beslut om anvisning kan stärkas (skr. 2021/22:191) och Migrationsverket (2021a) har i en hemställan lämnat förslag på ändringar i bosättningslagen.

Skälet till att dessa situationer uppstått är att det i bosättningsförordningen regleras att Migrationsverket endast får anvisa inom ramen för beslutade kommuntal. När det saknas utrymme inom kommuntalet krävs det således att det är möjligt att efter en överenskommelse mellan kommuner revidera kommuntalen i enlighet med 7 § bosättningsförordningen. När det inte är möjligt att nå en sådan överenskommelse kan en tillämpning av bosättningsförordningens

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bestämmelser således leda till att Migrationsverkets möjligheter att beakta barnets bästa begränsas.

Utredningen kan konstatera att det krävs kompletterande åtgärder för att säkerställa att motsvarande situationer inte ska kunna uppstå vid anvisningsbeslut enligt den föreslagna etableringsboendeförordningen. Som framgår ovan ska all lagstiftning utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. Att Migrationsverket vid en konflikt mellan den genom lag inkorporerade barnkonventionen och en förordning i det enskilda fallet ska tillämpa barnkonventionen är sålunda inte tillräckligt.[1]

Bestämmelserna om möjligheten att beakta barnets bästa ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Av etableringsboendeförordningen ska därför framgå att kommuntalen får överskridas om det är nödvändig för att kunna beakta barnets bästa.

I avsnitt 8.4.2 har utredningen lämnat förslag som innebär att om kommuntal överskridits ska antalet nyanlända som fördelas till berörda kommuner med hjälp av fördelningsmodellen så snart som möjligt minskas med det antal som motsvarar överskridandet. När det i ett enskilt fall är nödvändigt att överskrida ett kommuntal för att kunna beakta barnets bästa kan den berörda kommunen därmed kompenseras med ett lägre kommuntal följande år.[2]

9.3 Avbrutna anvisningar

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att om en anvisning avbryts efter att den nyanlände angett att den inte önskar omfattas av en beslutad anvisning får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ.

[1] Att en författning av högre konstitutionell valör har företräde framför en författning av lägre valör följer av den formella lagkraftens princip som kommer till uttryck i 8 kap. 18 § regeringsformen.
[2] En förutsättning för att en sådan kompensation ska vara möjlig är dock att det antal nyanlända som fördelas till den berörda kommunen med hjälp av fördelningsmodellen inte är noll.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

9.3.1 Nuvarande ordning

Om en anvisning avbryts på grund av att en nyanländ inte utnyttjar anvisningen får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ. Se avsnitt 4.3.1 för en mer utförlig beskrivning.

9.3.2 Avbrutna anvisningar får ersättas med en anvisning som omfattar en annan nyanländ

När mottagningsbehovet beräknas tar Migrationsverket hänsyn till att en viss andel av de nyanlända som omfattas av anvisningsbeslut kommer att avbryta bosättningsprocessen. För att Migrationsverket ska kunna anvisa det antal nyanlända som följer av det anvisningstal som regeringen beslutat krävs det att en avbruten anvisning kan ersättas med en annan anvisning inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet. Utan en sådan möjlighet finns det även en risk att kommuner får ta emot färre nyanlända än de önskat.

Sedan bosättningslagen trädde i kraft har inte avbrutna anvisningar haft någon systempåverkan. Anledningen till det är dels att kommuntalen inte har nyttjats fullt ut,[3] dels att antalet avbrott har varit få. Dessa förutsättningar kan dock komma att ändras, exempelvis om antalet nyanlända som får omfattas av en anvisning ökar eller om andelen som avbryter bosättningen efter beslut om anvisning ökar. Utredningen anser därför att nuvarande ordning ska behållas.

En anpassning ska dock göras med anledning av införandet av rätten till etableringsboende. I avsnitt 10.3 och 10.4 framgår att en nyanländ som omfattats av en anvisning till en kommun erhåller en rätt till etableringsboende i anvisningskommunen även i de fall den nyanlände väljer att initialt ordna ett eget boende i eller utanför anvisningskommunen. Det vill säga, den nyanlände erhåller en rätt till etableringsboende även i de fall rätten till etableringsboende inte nyttjas direkt. Den nuvarande bestämmelsen om avbrutna anvis-

[3] Med undantag för det uppdaterade kommuntalen under 2024, i vilka även utlänningar med tillfälligt skydd ingick.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ningar behöver därför preciseras för att endast omfatta de fall då en nyanländ efter ett beslut om anvisning angett att den inte önskar omfattas av den beslutade anvisningen.

Bestämmelserna om avbrutna anvisningar ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Av etableringsboendeförordningen ska därför framgå att om en anvisning avbryts efter att den nyanlände angett att den inte önskar omfattas av en beslutad anvisning får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ.

9.4 Fördelning av anvisningar under året

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att Migrationsverket för varje år ska ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året.

Om anvisningstalet och kommuntalen reviderats under innevarande kalenderår ska Migrationsverket ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under resten av året.

Om kommuntal reviderats efter en överenskommelse mellan kommuner ska Migrationsverket ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som de berörda kommunerna kommer att få anvisade per månad under året.

9.4.1 Nuvarande ordning

I nuvarande system har ingen myndighet i uppdrag att lämna en prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

9.4.2 Migrationsverket ska ta fram en prognos över mottagandet per kommun

En förutsättning för att kommunerna ska få goda planeringsförutsättningar är att de har information om när mottagandet av nyanlända ska ske. Migrationsverket har sedan bosättningslagen infördes, på eget initiativ, tagit fram en års- och månadsplanering för kommunernas mottagande (se avsnitt 5.3.1). Planeringen är inte bindande men Migrationsverket försöker hålla sig till den.

Utredningen har erfarit att flera kommuner anser att Migrationsverket inte följer planeringen fullt ut. Migrationsverket menar att de alltid för en dialog med kommunerna innan de gör avsteg från planeringen. Utredningen har också erfarit att kommunerna i flera fall önskar att mottagandet ska ske specifika tider på året, exempelvis att mottagandet av barnfamiljer sker vid skolstarter. Flera kommuner har också efterfrågat möjligheten att få inflytande över vilka de tar emot. Kommuner kan till exempel föredra personer som talar vissa språk, ensamstående, familjer, eller kvotflyktingar (se avsnitt 5.3.3).

Utredningen har därför övervägt att ge Migrationsverket i uppdrag att ta hänsyn till enskilda kommuners önskemål och följa planeringen i större utsträckning. Migrationsverket har dock som övergripande mål att korta tiden i mottagningssystemet (regleringsbrevet för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket). Handläggningen av såväl asylärenden som anvisningsbeslut bör därmed kunna ske så snabbt som möjligt. Ett uppdrag som innebär att Migrationsverket ska bedriva ett matchningsarbete och beakta särskilda önskemål samtidigt som planeringen ska följas i större utsträckning kan dessutom leda till en suboptimering i mottagningssystemet då Migrationsverkets anvisningsprocess riskerar att bli mindre effektiv. En sådan uppgift skulle också vara svår att upprätthålla i en situation då många anvisningar behöver ske på kort tid.

Utredningen noterar även att Migrationsverket redan i dag arbetar med olika matchningskriterier för att förbättra förutsättningarna för ett bra mottagande (se avsnitt 5.3.2). Arbetet med matchning utförs av en särskild sektion på myndigheten. Denna sektion har enligt Migrationsverket mycket god kunskap om kommunernas förutsättningar att ta emot de nyanlända. Migrationsverket uppger att de har dialog med kommunerna om bland annat önskemål och

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

försöker att tillgodose dessa när det är möjligt, vilket bidrar till bättre förutsättningar för kommunerna. Migrationsverket bedömer även att det matchningsarbete som bedrivs i dag leder till ökad legitimitet för systemet bland kommunerna.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att det är mest ändamålsenligt att behålla den nuvarande flexibiliteten. Det är dock tydligt att årsplaneringen bidrar till bättre planeringsförutsättningar för såväl Migrationsverket som kommunerna och i förlängningen ett effektivare bosättningssystem. Migrationsverket ska därför vara skyldigt att beräkna hur anvisningarna kommer att fördelas under året.

Utredningen noterar dock att den årsplanering som Migrationsverket tar fram i dag egentligen är mer av en uppskattning av hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året. Begreppet *planering* kan därför vara missvisande då det ger intrycket av att Migrationsverket i större utsträckning än vad som är möjligt kan påverka utfallet. Det kan också noteras att det tidigare år, när kvotflyktingarna utgjorde en större andel av de nyanlända som omfattades av anvisning, var lättare för Migrationsverket att uppskatta när ett mottagande skulle ske. Senaste året har dock antalet, och andelen, kvotflyktingar minskat, vilket gjort planeringen svårare.

För att säkerställa goda planeringsförutsättningar för kommunerna ska Migrationsverket därför ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året. Migrationsverket bör informera kommunerna om prognosen, och kan i samråd med kommunerna anpassa prognosen om det finns skäl för det.

Om anvisningstalet och kommuntalen reviderats under innevarande kalenderår (se avsnitt 8.4.6) ska Migrationsverket ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under resten av året.

Om kommuntal reviderats efter en överenskommelse mellan kommuner (se avsnitt 8.4.6) ska Migrationsverket ta fram en reviderad prognos över hur många nyanlända som de berörda kommunerna kommer att få anvisade per månad under året.

Bestämmelserna om dessa prognoser för fördelningen av anvisningar under året ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

9.5 Förtur i anvisningsförfarandet

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- beslutet om anvisning ska fattas så snart som möjligt om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen som kan ligga till grund för folkbokföring
- ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar.

9.5.1 Nuvarande ordning

Om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som kan ligga till grund för folkbokföring, ska beslutet om anvisning fattas så snart som möjligt. Se avsnitt 4.3.1 för en mer utförlig beskrivning.

9.5.2 Ärenden som ska ha förtur

Ärenden som avser nyanlända som har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som kan ligga till grund för folkbokföring[4] behöver även fortsättningsvis prioriteras. Nyanlända som har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL upphör att omfattas av LMA när de folkbokförs och har då inte längre rätt till bistånd enligt den lagen.[5] För dessa nyanlända gäller således att de behöver anvisas så snart de omfattas av etableringsboendelagen och innan de folkbokförs och därmed inte längre omfattas av LMA. Det vill säga, ett beslut om anvisning bör fattas så snart deras uppehållstillstånd kan ligga till grund för folkbokföring. Om så inte sker uppstår ett glapp mellan asylboendet (som den nyanlände har rätt till så länge den nyanlände omfattas av LMA) och etableringsboendet (som tillhandahålls efter anvisning enligt etableringsboenderegelverket).

Barn som genomgått en asylprocess eller vistats i ett flyktingläger är på många sätt särskilt utsatta, och det är därför viktigt att

[4] Nyanlända med tillfälligt skydd.
[5] För nyanlända som beviljats andra typer av uppehållstillstånd kvarstår däremot rätten till bistånd enligt LMA så länge de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun (8 § andra stycket LMA).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

tiden mellan uppehållstillstånd och mottagandet i en kommun inte blir onödigt lång. Andelen barn som tagits emot efter anvisning har varierat något under åren. Under perioden 2017–2023 var i genomsnitt 40 procent barn (se avsnitt 3.2).

Utredningen noterar att regeringen de senaste åren har gett Migrationsverket i uppdrag att vid arbetet med att korta vistelsetiderna i mottagandet särskilt prioritera ensamkommande barn.[6] Utredningen anser att det finns skäl att prioritera barnen även vid handläggningen av ärenden om anvisning enligt etableringsboendeförordningen.

Bestämmelserna om förtur vid anvisning ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Det ska därför följa av etableringsboendeförordningen att

– beslutet om anvisning ska fattas så snart som möjligt om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen som kan ligga till grund för folkbokföring
– ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar.

Bestämmelsen om att barn ska ha förtur vid anvisningar kommer att vara tillämplig dels vid anvisningar som omfattar ensamkommande barn med uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL, dels vid anvisningar som omfattar barn som ingår i samma hushåll som andra nyanlända som omfattas av samma anvisning.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

[6] Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket och Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

9.6 Tidsfrister för mottagande

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att

- det i beslutet om anvisning ska anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ
- den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning inte får sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet
- Migrationsverket får besluta om en längre tidsfrist om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen
- den nyanlände i stället ska tas emot omgående efter den tidpunkt då den nyanlände upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen.

9.6.1 Nuvarande ordning

I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ för bosättning. Den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning får inte sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet. Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist.

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, ska den nyanlände i stället tas emot omgående efter den tidpunkt då den nyanlände upphörde att omfattas av LMA. Se avsnitt 4.3.1 för en mer utförlig beskrivning.

9.6.2 Nuvarande tidsfrister ska behållas

För de nyanlända som bott på ett asylboende har andelen som tagits emot av en kommun inom två månader från anvisningsbeslutet generellt sett minskat något de senaste åren. För de som

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting har andelen varierat (se avsnitt 5.3.6).[7] För nyanlända som bott på ett asylboende följs i många fall inte den reglerade tidsfristen på två månader. Detta är problematiskt då en längre väntan på att få påbörja etableringsinsatser fördröjer integrationsprocessen. En förlängd vistelse på ett asylboende medför också kostnader för staten. Tiden mellan anvisning och mottagande bör således inte vara längre än nödvändig. Även om den reglerade tidsfristen inte alltid efterföljs tycks den dock ha en normerande effekt då få ärenden överskrider tre månaders väntetid mellan anvisningsbeslut och kommunmottagning. Utredningen anser därför att det även fortsättningsvis bör regleras en tidsfrist från anvisning till planerat mottagande. Även om det är viktigt att mottagandet sker snabbt är det rimligt att kommunerna får tid att förbereda mottagandet och säkerställa att det finns ett tillgängligt etableringsboende. Utredningen anser därför att den nuvarande tidsfristen även fortsättningsvis bör gälla för de nyanlända som bor på ett asylboende.

Processen mellan anvisning och mottagande för kvotflyktingar skiljer sig åt från processen för de nyanlända som redan vistas i Sverige vid anvisningen. Exempelvis ska överföringen till Sverige planeras och genomförs innan personen kan bli mottagen av en kommun. Då processen mellan anvisning och mottagande kan påverkas av andra faktorer än kommunens förmåga att motta den nyanlände ska möjligheten att besluta om en längre tidsfrist för kvotflyktingar kvarstå.

När det gäller nyanlända som har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som kan ligga till grund för folkbokföring ska Migrationsverket besluta om anvisning så snart som möjligt (se avsnitt 9.5.2). Som framgår i det avsnittet är skälet till att dessa ärenden ska prioriteras att det annars riskerar att uppstå ett glapp mellan den nyanländes rätt till logi enligt LMA och rätten till etableringsboende enligt etableringsboenderegelverket. Enligt den nu gällande bestämmelsen i bosättningsförordningen (10 § andra stycket) ska dessa nyanlända, efter beslut om anvisning, tas emot omgående efter den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av LMA. Även denna bestämmelse syftar till att undvika att det

[7] För nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL saknas det uppföljning av ledtider. Detta beror på att anvisningar enligt denna reglering påbörjades först under hösten 2024. Det saknas således tillräckligt underlag för att utredningen ska kunna analysera genomförandet.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

uppstår ett glapp mellan de båda regelverken, och den ska därför behållas.

Bestämmelserna om tidsfrister för mottagande ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Det ska därför framgå av etableringsboendeförordningen att

- det i beslutet om anvisning ska anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ
- den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning inte får sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet
- Migrationsverket får besluta om en längre tidsfrist om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL
- den nyanlände i stället ska tas emot omgående efter den tidpunkt då personen upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL.

Kommunernas ansvar för att ordna boende för de nyanlända som tagits emot efter anvisning avhandlas i avsnitt 10.2.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

9.7 Länsstyrelsen ska föra dialog med kommunerna för att främja mottagandet

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att Länsstyrelsen ska föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för att ta emot och ordna en bostad för de nyanlända som får omfattas av anvisning.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

9.7.1 Nuvarande ordning

En kommun får anmäla tillgängliga bostäder för nyanlända till Migrationsverket. Länsstyrelsen ska föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för mottagandet av nyanlända för bosättning i kommunen och anmäler tillgängliga bostäder för nyanlända.

9.7.2 Inget behov av att anmäla tillgängliga bostäder

Den nuvarande regleringen hade tidigare en koppling till den statliga ersättningen för tomhyror (se avsnitt 5.3.1). Ersättningen för tomhyror inkluderas numera i den initiala schablonersättningen och kommunerna behöver inte längre anmäla tillgängliga bostäder för att få ersättning (16 § kommunersättningsförordningen). Efter att kopplingen till den statliga ersättningen för tomhyror upphörde utgör den nuvarande bestämmelsen om att en kommun får anmäla tillgängliga bostäder till Migrationsverket en ren upplysningsbestämmelse. Det saknas därmed skäl att föra över bestämmelsen till etableringsboendeförordningen. Det bör framhållas att detta inte innebär att kommuner i framtiden kommer att vara förhindrade från att informera Migrationsverket om att de har tillgängliga bostäder för nyanlända.

Utredningen anser dock att länsstyrelserna ska fortsätta föra dialog med kommunerna inom respektive län i syfte att främja att kommunerna planerar för att ta emot och ordna en bostad för de nyanlända som får omfattas av anvisning. Utredningen noterar även att detta ligger i linje med länsstyrelsernas uppdrag om att i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses (se 5 § 9 förordningen [2007:825] med länsstyrelseinstruktion). I enlighet med resonemanget ovan finns det däremot inget behov av att länsstyrelsen ska fortsätta främja att kommunerna anmäler lediga bostäder till Migrationsverket.

Bestämmelsen om Länsstyrelsens dialog med kommuner ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Det ska därför framgå av etableringsboendeförordningen att Länsstyrelsen ska föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för att ta emot och ordna en bostad för de nyanlända som får omfattas av anvisning.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

9.8 Uppgiftsskyldighet för Migrationsverket

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att Migrationsverket till den ansvariga nämnden i den kommun som

- anvisats att ta emot en nyanländ ska lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände
- ansvarar för att ordna etableringsboende i förekommande fall ska lämna uppgift om när en nyanländ upphörde att vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende samt om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende.

9.8.1 Nuvarande ordning

Migrationsverket ska till den ansvariga myndigheten i den kommun som anvisats lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för kommunens mottagande av den nyanlände.

9.8.2 Uppgiftsskyldigheten ska preciseras och utvidgas

Riksrevisionen (2021, s. 51–52) har konstaterat att Migrationsverkets nuvarande uppgiftsskyldighet är oprecis. I bosättningsförordningen finns det inte någon precisering av vilka uppgifter som ska ingå eller hur länge uppgiftsskyldigheten gäller.

För att en kommun ska kunna förbereda ett effektivt och bra mottagande av en nyanländ som omfattas av en anvisning är det inte tillräckligt att kommunen endast erhåller information om att Migrationsverket beslutat att en anvisning ska ske. Kommunen behöver även information om den eller de nyanlända som omfattas av beslutet. Den mottagande kommunen har i normalfallet bland annat behov av uppgifter om namn, person- eller samordningsnummer, ålder, språk, kontaktuppgifter och om fler familjemedlemmar kan komma att omfattas av en anvisning till kommunen. Om nyanlända har särskilda behov eller hälsotillstånd som till exempel

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

kräver att kommunen ordnar ett anpassat boende, är även det uppgifter som kommunen har behov av inför mottagandet.

Uppgiftsbehovet omfattar sålunda såväl mindre känsliga som särskilt känsliga personuppgifter. För att göra personuppgiftsbehandlingen mer förutsägbar för de nyanlända har utredningen därför i avsnitt 13.2 övervägt att reglera vilka personuppgifter ett bosättningsunderlag får innehålla. Eftersom informationsbehovet kan variera anser utredningen dock att det är mer ändamålsenligt att Migrationsverket i varje enskilt fall bedömer vilka uppgifter den ansvariga nämnden i den kommun som anvisats behöver.

Det finns emellertid anledning att precisera den nuvarande uppgiftsskyldigheten i syfte att tydliggöra att det endast är de uppgifter som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Uppgifter som kommunen har behov av först när den nyanlände är på plats i kommunen ska sålunda inte omfattas av uppgiftsskyldigheten. Någon skyldighet för Migrationsverket att lämna ytterligare uppgifter efter att den nyanlände anlänt till kommunen föreligger inte heller. Efter att ett mottagande skett kan kommunen erhålla information direkt från den nyanlände eller begära ut uppgifter från Migrationsverket som då får pröva om ett utlämnande är förenligt med gällande sekretessbestämmelser. I avsnitt 12.1.1 redogör utredningen för vilka sekretessbestämmelser som kan aktualiseras vid en sådan bedömning.

I avsnitt 10.3 lämnar utredningen förslag som innebär att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende i vissa fall behöver känna till när en nyanländ upphörde att vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende samt om en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende. Migrationsverket ska därför vara skyldigt att i förekommande fall lämna dessa uppgifter.

Bestämmelsen om Migrationsverkets uppgiftsskyldigheter ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Det ska därför framgå av etableringsboende-förordningen att Migrationsverket till den ansvariga nämnden i den kommun som anvisats att ta emot en nyanländ ska lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände. Av förordningen ska även följa att Migrationsverket till den ansvariga nämnden i den kommun

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

som ansvarar för att ordna etableringsboende i förekommande fall ska lämna uppgift om när en nyanländ upphörde att vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende samt om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

9.9 Arbetsförmedlingen ska kartlägga kvotflyktingar innan anvisning

Utredningens förslag: Följande bestämmelser om kartläggning av kvotflyktingar ska framgå av etableringsboendeförordningen.

Migrationsverket ska så snart som möjligt underrätta Arbetsförmedlingen om en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Efter en sådan underrättelse ska Arbetsförmedlingen, när så är möjligt innan beslut om anvisning fattas, genomföra en kartläggning. Kartläggningen ska avse den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet.

Vid genomförandet av kartläggningen ska

- Arbetsförmedlingen samordna sina insatser med insatser som genomförs av Migrationsverket
- Migrationsverket bistå Arbetsförmedlingen med logistik.

Om Arbetsförmedlingen, mot bakgrund av vad som framkommit vid kartläggningen, bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning, ska en rekommendation om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning lämnas till Migrationsverket. Vid bedömningen ska efterfrågan på specifik kompetens i kommunerna och tillgången på insatser som matchar mot den nyanländes specifika kompetenser eller behov beaktas.

Vid beslut om anvisning ska Migrationsverket beakta Arbetsförmedlingens rekommendation.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

9.9.1 Nuvarande ordning

I nuvarande ordning har ingen myndighet i uppdrag att vid anvisning matcha enskilda och kommuner utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv. När Migrationsverket anvisar en kommun att ta emot en nyanländ för bosättning utgår myndigheten i första hand från kommunens uppfyllnadsgrad av mottagande. Migrationsverket har även beslutat om ett antal sekundära matchningskriterier som ska beaktas i den mån det är möjligt. Kriterierna innefattar inte matchning utifrån yrkes- eller utbildningsbakgrund (se avsnitt 4.3.1).

9.9.2 Skäl för och emot att beakta var enskilda kvotflyktingar kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning

Utredningen har i uppdrag att analysera om det är ändamålsenligt att vid beslut om anvisning av kvotflyktingar ta hänsyn till var personen kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning. Utredningen finner såväl argument för som emot en sådan ordning och redogör för dessa nedan.

Skäl för

Såväl Riksrevisionen (2021) som Mottagandeutredningen (SOU 2018:22) har pekat på att matchningen mellan enskilda nyanlända och kommuner kan förbättras och rekommenderat att Migrationsverket bör ta hänsyn till individens utbildnings- och yrkesbakgrund vid anvisningen. Även flera kommuner har efterlyst ett starkare arbetsmarknadsperspektiv i beslutet om anvisning. Utredningen delar bedömningen att matchningen mellan individ och kommun i samband med anvisning kan förbättras och att det i sin tur kan leda till snabbare etablering på arbetsmarknaden. Till skillnad från andra flyktinggruppers uppehållstillstånd är kvotflyktingars uppehållstillstånd alltid permanenta. Mottagandet av kvotflyktingar är således ett långsiktigt åtagande från Sveriges sida. Ur det perspektivet anser utredningen att det är ändamålsenligt att valet av kommun som kvotflyktingen anvisas till utgår från var

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

individen kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning.

Vid uttagning av kvotflyktingar ska Migrationsverket sedan 2023, utöver individuella skyddsbehov, beakta möjligheterna för kommuner att ordna ett bra mottagande och skapa förutsättningar som ger en välgrundad prognos för god integration i det svenska samhället och i förhållande till svenska värderingar (Ju2023/02838). Migrationsverket genomför individuella muntliga intervjuer med de kvotflyktingar som presenteras för vidarebosättning (barn och akuta ärenden undantagna). Intervjuerna berör bland annat arbetserfarenhet och utbildning. Aspekter såsom personens avsikt att bli självförsörjande genom att delta i de integrations- och arbetsmarknadsinsatser som erbjuds efter ankomst till Sverige ska också beaktas vid Migrationsverkets integrationsbedömning (Migrationsverket 2024f).

Utredningen finner det rimligt att sådana aspekter som arbetserfarenhet och utbildning också ska kunna påverka vilken kommun kvotflyktingen anvisas till. Dels ur ett individuellt integrationsperspektiv, dels för att bidra till den lokala kompetensförsörjningen.

För personer som har vissa kompetenser kan förutsättningarna i den anvisade kommunen ha särskilt stor inverkan på möjligheterna att komma i sysselsättning. Exempelvis hade tolv procent av kvotflyktingarna som anvisades till etableringsprogrammet under 2023 eftergymnasial utbildning. Även för personer som saknar formella kompetenser kan anvisningskommunens förutsättningar att erbjuda lämpliga insatser vara av betydelse för den nyanländes möjligheter till etablering. Bland kvotflyktingarna som anvisades till etableringsprogrammet under 2023 saknade 19 procent formell grundläggande utbildning (Arbetsförmedlingen 2024a).

Även i de fall individens bakgrund inte motiverar anvisning till en specifik kommun är individuell kartläggning i sig centralt ur ett integrationsperspektiv, även för personer som saknar specifika eller formella kompetenser. Ju tidigare individen får sina kompetenser och övriga förutsättningar bedömda desto tidigare kan rätt insatser påbörjas vilket främjar ett effektivt nyttjande av tiden med etableringsinsatser.

Både Migrationsverket och Arbetsförmedlingen gör liknande kartläggningar och matchningar redan i dag. Migrationsverket genomför intervjuer med enskilda inför uttagning av kvotflyktingar och anvisar till lämpliga kommuner, bland annat genom att beakta

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

en rad matchningskriterier. Arbetsförmedlingen kartlägger kvotflyktingar som deltar i etableringsprogrammet, fattar beslut om lämpliga etableringsinsatser och matchar individen mot arbete.

Skäl emot

Erfarenheter från när Arbetsförmedlingen hade i uppdrag att anvisa nyanlända utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv visar att det var svårt att rekommendera en specifik kommun eftersom många nyanlända saknade arbetslivserfarenhet och utbildning och därför inte bedömdes vara matchningsbara (se avsnitt 5.1). Värt att notera är att kvotflyktingar inte ingick i Arbetsförmedlingens bosättningsuppdrag utan dessa anvisades av Migrationsverket.

Kvotflyktingar står generellt sett längre från arbetsmarknaden än övriga deltagare i etableringsprogrammet. Kvotflyktingar har exempelvis lägre utbildningsnivå än de övriga grupperna. Bland de nya deltagarna i etableringsprogrammet 2023 saknade 72 procent av kvotflyktingarna gymnasieutbildning, jämfört med 53 procent av de övriga deltagarna. Det var också en lägre andel av kvotflyktingarna som av Arbetsförmedlingen bedömdes vara matchningsbara mot arbetsmarknaden, 34 procent jämfört med 49 procent av övriga deltagare (Arbetsförmedlingen 2024a). Flera studier visar också att kvotflyktingar generellt sett har svårare att etableras på arbetsmarknaden jämfört med andra grupper av flyktingar som anvisas enligt bosättningslagen (Bevelander 2011; Ruist 2018; Andersson Joona 2020).

Mot bakgrund av detta ser utredningen en risk att den enskildes yrkes- och utbildningsbakgrund inte i tillräckligt många fall skulle motivera anvisning till en specifik kommun och att de resurser som skulle krävas för att kartlägga och bedöma varje enskilt fall därför inte skulle vara befogade. Avsaknad av tillräckligt specifika kompetenser kan också leda till en mer generell bedömning utifrån vilka kommuner som har bäst förutsättningar att integrera nyanlända, såsom nivån på arbetslöshet i kommunen och andra kriterier som redan beaktas i fördelningsmodellen. Konsekvensen skulle bli att kvotflyktingar koncentreras till vissa kommuner. Hur Migrationsverkets uppdrag kring integrationsbedömningar kommer att påverka sammansättningen av kvotflyktingar framöver avseende kompetenser är för tidigt att bedöma.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Ett anvisningsförfarande som beaktar den enskildes förutsättningar att komma i sysselsättning behöver föregås av en kartläggning och bedömning. Om detta inte kan göras skyndsamt riskerar det att fördröja anvisningsprocessen. Begränsningen i tid innebär i sin tur utmaningar med att verifiera kompetenser, vilket riskerar att anvisningen görs med bristfälligt underlag.

Slutligen är det inte säkert att de kommuner som anses lämpliga för den enskilde har ett mottagande av nyanlända. Dessutom minskar utbudet av anvisningsbara kommuner allteftersom kommuntalen fylls. Mot slutet av året kan det således vara svårare att utifrån specifika förutsättningar hitta en lämplig kommun för anvisning.

Arbetsförmedlingen är bäst lämpad att kartlägga kvotflyktingar utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv

Anvisning utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv kräver att den enskildes kompetenser samlas in på ett systematiskt sätt och det kräver också kunskap om arbetsmarknaden och andra förutsättningar i kommunerna. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen, utifrån myndighetens expertkunskaper och befintliga uppdrag, är den myndighet som är bäst lämpad att kartlägga kvotflyktingar utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och bedöma de lokala arbetsmarknadsförutsättningarna.

Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (5 § etableringslagen). Av etableringsförordningen följer att Arbetsförmedlingen ansvarar för att de nyanlända får tillgång till etableringsprogrammet och att myndigheten inom ramen för programmet ska kartlägga individen och besluta om lämpliga insatser för att personen ska lära sig svenska och hitta ett jobb. Arbetsförmedlingen har också haft i uppdrag att erbjuda kompetenskartläggning för asylsökande i syfte att snabba på etableringen i de fall uppehållstillstånd beviljas (uppdrag 4 regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen).

Arbetsförmedlingen har haft det samordnande ansvaret för nyanländas etablering sedan etableringsreformen trädde i kraft 2010. Myndigheten har alltsedan dess byggt upp arbetsmetoder och kompetens för att arbeta med målgruppen. Inte minst har metoder för kartläggning och bedömning utvecklats. Exempelvis finns det i dag större erfarenhet av att kartlägga och matcha individer som saknar

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

formella kompetenser. Att göra det tidigt har visat sig gynnsamt även för personer som bedömts stå långt ifrån arbetsmarknaden eller som inte bedömts vara matchningsbara (Helgesson, Jönsson, Ornstein, Rödin & Westin 2022).

Ett alternativ hade varit att ge Migrationsverket i uppgift att samla in uppgifter om individerna för att sedan lämna dem vidare till Arbetsförmedlingen för bedömning. Viss information som är relevant för ändamålet samlas in av Migrationsverket redan i dag inom ramen för uppdraget om integrationsbedömningar. Utredningen bedömer dock att Arbetsförmedlingen har bättre kompetens, metoder och verktyg för att göra det, och att det därför är mer ändamålsenligt att Arbetsförmedlingen själva samlar in den information som myndigheten bedömer nödvändig ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Erfarenheter från när Migrationsverket 2010–2012 hade i uppdrag att kartlägga asylsökandes yrkes- och utbildningsnivå pekar i samma riktning (se avsnitt 5.1). De intervjuer som Migrationsverket genomför för integrationsbedömningar sker dessutom före beslut om uppehållstillstånd och har ett annat syfte och fokus.

Utredningen bedömer att kartläggning före anvisning medför ökade kostnader för Arbetsförmedlingen men att dessa är ringa i relation till de samhällsekonomiska fördelar det skulle innebära att korta etableringstiden för denna grupp av nyanlända.

Inte minst bör det beaktas att detta delvis är en uppgift som Arbetsförmedlingen redan genomför i och med den inledande kartläggning som ska göras för samtliga deltagare i etableringsprogrammet (11 § etableringsförordningen). De uppgifter som framkommer vid kartläggningen före anvisning kan beaktas vid kartläggning inom etableringsprogrammet. Det kan bidra till att effektivisera etableringsprogrammets kartläggningsfas och till att personen snabbare kan påbörja etableringsinsatser. Att Arbetsförmedlingen involveras tidigare i processen kan också bidra till ett bättre och mer organiserat mottagande vid ankomst till Sverige, exempelvis genom att underlätta inskrivning på Arbetsförmedlingen och beslut om etableringsprogrammet.

Kvotflyktingar befinner sig generellt sett längre i den kartläggande delen av etableringsprogrammet än övriga deltagare.[8] I sammanhanget är det värt att notera att den kartläggande delen inte

[8] Under 2023 var medeltiden i kartläggning 56 dagar för kvotflyktingar, jämfört med 46 dagar för nyanlända utflyttade från asylboende (Arbetsförmedlingen 2024a).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

räknas in i de 24 månader som programmet maximalt får omfatta, utan räknas först från det datum då en individuell handlingsplan upprättas, det vill säga då aktiviteter påbörjas. Under den kartläggande delen får den nyanlände etableringsersättning men på en lägre nivå än vid deltagande i aktiviteter (se avsnitt 4.5.1). En kortare kartläggningsperiod med bibehållen kvalitet är således gynnsamt för individen och kan bidra till att minska statens utgifter. Orsaken till att kvotflyktingar befinner sig i kartläggning längre än andra deltagare är dock oklar. Det är således inte säkert att tiden kan påverkas av en tidig kartläggning. Att deltagaren är folkbokförd är exempelvis en förutsättning för att ta del av insatser i etableringsprogrammet.

9.9.3 Arbetsförmedlingen ska lämna en rekommendation om lämpliga anvisningskommuner

Sammantaget finner utredningen det motiverat att den enskildes förutsättningar att komma i sysselsättning beaktas när en kommun anvisas att ta emot en kvotflykting. Utredningens förslag till en sådan ordning beskrivs närmare nedan. Förslaget har utformats med beaktande av tidigare erfarenheter och med avsikten att mildra de risker som utredningen redogjort för ovan. De sammantagna effekterna av förslaget är dock svåra att uppskatta eftersom de påverkas av många olika faktorer, inte minst förändringar i kvotflyktinggruppens sammansättning. Om förslaget införs bedömer utredningen därför att tillämpningen och resultatet bör följas upp och utvärderas.

Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen inför anvisning av en kvotflykting som omfattas av etableringslagen ska genomföra en kartläggning. Kartläggningen ska avse den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet.

Tiden för att genomföra kartläggning före anvisning kommer att vara begränsad i och med att kartläggningen ska genomföras efter beslut om uppehållstillstånd men innan Migrationsverket fattar beslut om anvisning. Det är också sannolikt att förutsättningarna att samla in relevant information kommer att variera. Kartläggning före anvisning ska därför inte ersätta kartläggningsfasen i etablerings-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

programmet. Som tidigare nämnts är utredningen däremot av uppfattningen att kartläggning som gjorts före anvisning med fördel kan beaktas i den kartläggning som görs inom etableringsprogrammet. Av 11 § andra stycket etableringsförordningen framgår att kartläggning som Arbetsförmedlingen har gjort före anvisningen till etableringsprogrammet ska beaktas. Utredningen bedömer därför inte att förslaget medför behov av följdändringar i den förordningen.

Utredningen föreslår vidare att Arbetsförmedlingen ska lämna en rekommendation till Migrationsverket om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning. Utredningen bedömer att en specifik rekommendation är nödvändig eftersom Migrationsverket saknar exempelvis relevant information om arbetsmarknaden i kommunerna. En rekommendation kan avse ett eller flera län samt kommuner inom pendlingsavstånd från en viss kommun, eller liknande. En rekommendation ska dock endast lämnas om Arbetsförmedlingen, mot bakgrund av vad som framkommit vid kartläggningen, bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning. Vid bedömningen ska efterfrågan på specifik kompetens i kommunerna beaktas. Rekommendationen ska således inte baseras på generella förutsättningar i kommunerna såsom arbetslöshetsnivå och andra förutsättningar som beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommunerna. Vidare anser utredningen att anvisning utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv bör ske med utgångspunkt i att etablering på arbetsmarknaden tar tid. Vid bedömningen ska därför även tillgången på insatser som matchar mot den nyanländes specifika kompetenser eller behov beaktas. Bedömningen behöver således inte begränsas till hur personens yrkes- och utbildningsbakgrund matchar mot kommunernas arbetsmarknadsbehov utan kan även innefatta personens behov av specifika etableringsinsatser och andra behov som har direkt betydelse för den enskildes väg till arbete. Det kan exempelvis handla om tillgången på yrkesinriktad sfi eller sfi anpassad efter utbildningsnivå, såsom sfi för akademiker. Sådan målgruppsanpassad språkutbildning har visat på goda resultat (Riksrevisionen 2015, s. 106–107).

Vid kartläggningen och vid bedömningen av om en rekommendation ska lämnas är det viktigt att kvinnors och mäns erfarenheter och kompetenser bedöms på ett likvärdigt sätt. Arbetsförmedlingen har tidigare konstaterat att kvinnor i lägre utsträckning än män

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bedöms vara redo för arbete eller utbildning, och att skillnaderna är särskilt påtagliga bland deltagare i etableringsuppdraget. Detta gäller trots att faktorer som ålder, utbildning, hinder till arbete, skillnader mellan arbetsförmedlare med mera kontrollerats för[9] (Cheung 2018, s. 6, 21–22).

Utredningen föreslår att Migrationsverket så snart som möjligt ska informera Arbetsförmedlingen om en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd som kvotflykting omfattas av etableringslagen. Det är dock inte säkert att Migrationsverkets anvisningsprocess alltid medger tid för Arbetsförmedlingen att lämna en rekommendation. Exempelvis kommer det troligtvis inte vara möjligt för akuta ärenden inom den så kallade akutkvoten. Att Arbetsförmedlingen inte har genomfört en kartläggning ska därmed inte utgöra ett hinder för Migrationsverket att fatta beslut om anvisning. Arbetsförmedlingen ska också endast vara skyldig att genomföra en kartläggning när så är möjligt innan beslut om anvisning fattas. Förslaget bygger således på att Arbetsförmedlingen prioriterar dessa ärenden. Eftersom uttagningar av kvotflyktingar sker genom planerade uttagningsresor bedömer utredningen att förutsättningarna för Arbetsförmedlingen att planera resurser för detta ändamål är goda. Migrationsverkets ledtider från beslut om uppehållstillstånd till anvisning för kvotflyktingar (se avsnitt 5.3.6) talar också för att Arbetsförmedlingen i normalfallet bör hinna göra en kartläggning och bedöma om det finns skäl att lämna en rekommendation.

Att kartlägga kvotflyktingar innan de befinner sig i Sverige kan innebära logistiska utmaningar för Arbetsförmedlingen. Detta gäller oavsett om kartläggningen sker på distans eller i fält. Migrationsverket har avtal med FN-organet IOM (International Organization for Migration) för att lösa logistiken kring uttagningsresorna och kan bland annat få hjälp med att ordna transporter och tolkar. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska bistå Arbetsförmedlingen med logistik vid genomförandet av en kartläggning.

Utredningen föreslår också att Arbetsförmedlingen ska samordna sina insatser med insatser som genomförs av Migrationsverket. Det kan till exempel handla om att samordna samtal med enskilda i syfte att en kartläggning kan ske innan dess att Migrationsverket fattar beslut om anvisning. Det är också viktigt att kartläggningssamtalet

[9] Kvinnorna hade 10,8 procentenheters lägre sannolikhet att bli bedömda som matchningsbara jämfört med männen givet de kontroller studien tog hänsyn till.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

inte medför några risker för den enskilde, exempelvis genom extra resor från och till flyktingläger.

Förslaget innebär inte att Arbetsförmedlingen får någon uppgift i anvisningsbeslutet. Av utredningens direktiv framgår att regeringen anser att det är ändamålsenligt att Migrationsverket beslutar om anvisning och att utredningen inte ska överväga en annan myndighet för denna uppgift. Utredningen delar denna bedömning och noterar även att tidigare erfarenheter av delat ansvar mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har inneburit utmaningar (se avsnitt 5.1). Förslaget innebär därför endast att Migrationsverket vid beslut om anvisning ska beakta en rekommendation från Arbetsförmedlingen. Migrationsverket ska även fortsatt göra en sammantagen bedömning och måste vid beslut om anvisning även beakta aktuella kommuntal och andra aspekter utifrån ett helhetsperspektiv. Exempelvis anvisar Migrationsverket familjer medan Arbetsförmedlingen kartlägger individer.

9.9.4 Bestämmelserna om kartläggning av kvotflyktingar ska införas i etableringsboendeförordningen

Bestämmelserna om kartläggning av kvotflyktingar ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. Följande bestämmelser om kartläggning av kvotflyktingar ska därför framgå av etableringsboendeförordningen.

Migrationsverket ska så snart som möjligt underrätta Arbetsförmedlingen om en nyanländ som beviljats uppehålls-tillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen omfattas av etableringslagen.

Efter en sådan underrättelse ska Arbetsförmedlingen, när så är möjligt innan beslut om anvisning fattas, genomföra en kartläggning. Kartläggningen ska avse den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet.

Om Arbetsförmedlingen, mot bakgrund av vad som framkommit vid kartläggningen, bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning, ska en rekommendation om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning lämnas till Migrationsverket. Vid bedömningen ska efterfrågan på specifik

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

kompetens i kommunerna och tillgången på insatser som matchar mot den nyanländes specifika kompetenser eller behov beaktas.

Vid genomförandet av en kartläggning ska

- Arbetsförmedlingen samordna sina insatser med insatser som genomförs av Migrationsverket
- Migrationsverket bistå Arbetsförmedlingen med logistik.

Vid beslut om anvisning som omfattar den nyanlände ska Migrationsverket beakta Arbetsförmedlingens rekommendation.

9.10 Överklagande

Utredningens förslag: Beslut om kommuntal eller anvisning ska inte kunna överklagas.

9.10.1 Nuvarande ordning

De beslut som fattas enligt bosättningslagen och bosättningsförordningen får inte överklagas.

9.10.2 Migrationsverkets beslut om anvisning eller kommuntal ska inte kunna överklagas

Utredningen kan konstatera att kommuner inte har möjlighet att överklaga beslut om anvisningar i något av det tre existerande anvisningsförfarandena (se avsnitt 4.3). Det är utredningens bedömning att denna ordning bör behållas i etableringsboendelagen. Om ett beslut att en viss kommun ska ta emot en nyanländ skulle vara överklagbart för kommunen riskerar den nyanlände att bli kvar vid asylboendet, eller i vistelselandet, betydligt längre än de två månader som ska gälla i normalfallet (se avsnitt 9.6.2). En överklagandemöjlighet skulle därmed kunna leda till att de nyanländas etablering försenas samtidigt som statens kostnader för asylboendet ökar. Som utredningen framhållit i avsnitt 9.5.2 är barn som genomgått en asylprocess eller vistats i ett flyktingläger på många sätt särskilt utsatta. Vid beslut om anvisningar som omfattar barn är det därför

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

extra viktigt att tiden mellan uppehållstillstånd och mottagandet i en kommun inte blir onödigt lång. För nyanlända som har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL krävs det vidare att de tas emot i en kommun så snart de upphör att omfattas av LMA. Om så inte sker uppstår ett glapp mellan rätten till bostad enligt LMA och rätten till ett etableringsboende enligt etableringsboenderegelverket (se avsnitt 9.5 och 9.6). Om ett anvisningsbeslut avseende en sådan nyanländ överklagas kan det därmed leda till att den nyanlände måste ordna ett eget boende, alternativt vända sig till den kommun där asylboendet är beläget för att få stöd, under den tid överklagandet prövas.

Det skulle även vara svårt att förena en möjlighet för kommuner att överklaga ett beslut om kommuntal med det fördelningsförfarande som föreslås. Som framgår av förslagen i avsnitt 8.3 och 8.4 sker fördelningen i flera steg och avslutas med att Migrationsverket innan årsskiftet beslutar om kommuntal för nästkommande år. Om kommunerna ges möjlighet att överklaga beslutade kommuntal kommer Migrationsverket inte att kunna anvisa nyanlända till de kommuner som överklagat besluten förrän dessa fått laga kraft. Under början av året skulle Migrationsverket därmed vara tvunget att endast anvisa nyanlända till de kommuner som inte överklagat sina kommuntal. Beroende på hur många kommuner som väljer att överklaga, och hur lång tid prövningen tar, skulle det även kunna leda till att Migrationsverket helt skulle sakna möjlighet att anvisa nyanlända. En möjlighet för kommunerna att överklaga kommuntalen riskerar därmed att få samma konsekvenser som en möjlighet att överklaga enskilda anvisningsbeslut.

Av det ovan anförda följer att kommunerna varken bör ha möjlighet att överklaga beslut om anvisning eller beslut om kommuntal. I detta sammanhang bör det framhållas att kommunerna i det föreslagna förfarandet kommer att ha goda möjligheter att planera sitt mottagande då de är involverade i fördelningsförfarandet och har möjlighet att påverka tilldelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning. Enligt förslaget i avsnitt 9.4 åligger det även Migrationsverket att för varje år ta fram en prognos av hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året.

Beslutet om anvisning riktar sig mot kommunen. Den nyanlände har ingen skyldighet att flytta till den kommunen som Migrations-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

verket har anvisat. Mot den bakgrunden behöver någon överklagande-möjlighet för den enskilde inte övervägas.

10 Etableringsboende

10.1 En skyldighet för kommuner eller en rättighet för nyanlända?

Utredningens bedömning: Nyanlända bör ha rätt till etableringsboende.

I den nuvarande bosättningslagen anges att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Nyanlända ges därmed ingen uttrycklig rätt till ett boende och det föreligger inte möjlighet överklaga en kommuns beslut genom förvaltningsbesvär.

Utredningen har övervägt att på motsvarande sätt reglera etableringsboendet som en skyldighet för anvisningskommunen. Anvisningskommunen skulle då vara skyldig att, under en viss tid, ordna ett etableringsboende för en nyanländ som deltar aktivt i sin etablering. Etableringsboendet skulle då kunna dras in utan att den nyanlände skulle ha möjlighet att överklaga kommunens beslut genom förvaltningsbesvär.[1] Utredningen bedömer dock att det faktum att kommunens skyldighet att ordna ett etableringsboende skulle vara avhängigt av hur en enskild nyanländ agerar medför att en skyldighetsreglering inte är lämplig. Tillgången till en bostad påverkar i hög grad den nyanländes livssituation och förutsättningarna för integration. Om en kommun beslutar att inte längre ordna ett etableringsboende är det därför rimligt att kommunens beslut kan prövas genom förvaltningsbesvär. En sådan ordning bidrar även till en mer enhetlig och rättssäker tillämpning av villkoren för vad som ska krävas för att en nyanländ ska anses delta aktivt i sin etablering

[1] Det kan dock inte uteslutas att en sådan indirekt rätt att få en bostad tillhandahållen som följer av en sådan skyldighetsbestämmelse kan utgöra en civil rättighet som en enskild är berättigad att få prövad i domstol enligt artikel 6.1 Europakonventionen (se avsnitt 10.9).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

i arbets- och samhällslivet. Med hänsyn till nyanländas rättssäkerhet bör tillgången till ett etableringsboende därför utgöra en rättighet för den nyanlände.

10.2 Kommunerna ansvarar för att ordna etableringsboende

10.2.1 Anvisningskommunen får inte ordna ett etableringsboende i en annan kommun

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att

- en kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om kommunen enligt etableringsboendelagen är skyldig att efter anvisning ta emot den nyanlände
- en kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen
- de boenden kommunerna ordnar ska benämnas etableringsboenden.

Vid anvisningar enligt bosättningslagen har det förekommit att anvisningskommuner tillhandahållit ett boende i en annan kommun (se till exempel HFD 2021 ref. 46). Utredningen kan i detta sammanhang konstatera att det föreslagna fördelningsförfarandet bygger på att olika kriterier ska beaktas och viktas i syfte att låta de relativa förutsättningarna för integration avgöra hur anvisningstalet fördelas mellan kommunerna (se avsnitt 8.4.2). Om det är möjligt för en anvisningskommun att fullgöra sin skyldighet att ordna ett boende genom att erbjuda ett boende i en annan kommun motverkas således syftet med fördelningsförfarandet. Det ska därför framgå av bestämmelsen att anvisningskommunerna ansvarar för att ordna ett boende inom kommunen.

Utredningen noterar att regeringen redan vid införandet av bosättningslagen förde fram att det inte borde vara möjligt för en kommun

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

att fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda en nyanländ som anvisats till kommunen boende i en annan kommun (prop. 2015/16:54, s. 18). Detta framgår dock endast av allmänmotiveringen, bosättningslagen innehåller inget uttryckligt förbud. Inte heller när LMA ändrades för att göra det möjligt att anvisa en kommun som ska ordna boende för personer med tillfälligt skydd ansåg regeringen att det var nödvändigt att i lagen reglera att en kommun inte kunde fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda ett boende i en annan kommun (prop. 2021/22:250, s. 20). Trots det valde regeringen att i författningskommentaren till 3 § första stycket LMA ange att skyldigheten inte kan fullgöras genom placering i en annan kommun (prop. 2021/22:250, s. 39). För att säkerställa att bestämmelsen får den tillämpning som avsetts är det enligt utredningen en bättre ordning att förbudet kan utläsas direkt från författningen och inte endast följer av motivuttalanden.

I avsnitt 7.3.5 lämnar utredningen förslag som innebär att nyanlända som omfattats av en anvisning enligt LMA inte också kommer att anvisas enligt etableringsboendelagen. När denna grupp av nyanlända till följd av folkbokföring upphör att omfattas av LMA ska de dock ha motsvarande rätt till bistånd i form av boende som de nyanlända som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen. Anvisningskommunerna ska därför ansvara för att ordna ett boende för båda dessa grupper av nyanlända. För de nyanlända som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen ska en kommun som efter anvisning är skyldig att ta emot den nyanlände ansvara för att ordna ett boende. För de nyanlända som omfattats av en anvisning enligt LMA ska en kommun ansvara för att ordna ett boende för en nyanländ som när den till följd av folkbokföring[2] upphörde att omfattas av LMA bodde i ett boende som den kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket i den lagen.

En kommun ansvarar således inte för att ordna ett boende för en nyanländ som, innan den upphört att omfattas av LMA, hunnit lämna det boende kommunen ordnat efter en anvisning enligt LMA. Detta motsvarar vad som gäller för de nyanlända som bor på Migrationsverkets asylboenden eftersom en nyanländ som före anvisningsbeslut lämnat asylboendet i normalfallet inte får anvisas (se avsnitt 7.3.5).

[2] Se avsnitt 7.3.5 för skäl till att det bör anges att det endast är de nyanlända som upphör att omfattas av LMA till följd av folkbokföring som ska omfattas.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

I enlighet med ramarna för utredningens uppdrag uppställs inga särskilda krav på vilken typ av boendelösning en kommun ska ordna. Det är därmed upp till anvisningskommunen att avgöra hur ansvaret ska fullgöras i ett enskilt fall. Oavsett vilken typ av boendelösning kommunen tillhandahåller ska det boende som kommunerna ordnar benämnas etableringsboende.

Förbudet mot att ordna ett boende i en annan kommun gäller endast när en kommun ordnar ett boende i enlighet med den skyldighet som följer av etableringsboendelagen. Av förslaget i avsnitt 10.2.2 följer att en anvisningskommun inte ansvarar för att ordna ett etableringsboende när ett boende ordnas med stöd av en annan författning. När ett boende ordnas med stöd av en annan författning har en kommun således möjlighet att ordna ett boende för en nyanländ i en annan kommun under förutsättning att det är förenligt med den författning som tillämpas i stället för etableringsboendelagen.

Bestämmelserna om kommunens skyldighet att ordna ett boende inom kommunen ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Det ska därför följa av etableringsboendelagen att

- en kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om kommunen enligt etableringsboendelagen är skyldig att efter anvisning ta emot den nyanlände
- en kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen
- de boenden kommunerna ordnar ska benämnas etableringsboenden.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

10.2.2 Undantag när boende ordnas med stöd av annan författning

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att om det följer av en annan författning att en kommun ansvarar för att ordna boende för en nyanländ ska den författningen tillämpas i stället för bestämmelserna om kommunens ansvar för att ordna etableringsboende.

Nyanlända kan på samma sätt som övriga kommuninvånare ha behov av särskilda stödinsatser som kommunen ansvarar för. Enligt SoL ansvarar en kommun i vissa fall för att tillhandhålla bistånd i form av boende. Kommunen ska till exempel inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd och bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring (5 kap. 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket SoL). Socialnämnden ska även sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, hem för vård eller boende eller stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (6 kap. 1 § första stycket SoL). En kommun kan även ordna boende för en enskild med stöd av till exempel lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Enligt utredningen saknas skäl för att föreslå att en kommun ska ansvara för att ordna ett etableringsboende även i de fall det redan följer av en annan författning att kommunen ansvarar för att ordna ett boende för den nyanlände. Utredningen bedömer vidare att en dubbelreglering av ansvaret för att ordna boende kan leda till tillämpningsproblem då ett etableringsboende ska ordnas inom anvisningskommunen (se avsnitt 10.2.1). Någon sådan geografisk begränsning finns inte i de författningar som nämns ovan. Det bör därför säkerställas att införandet av etableringsboende inte begränsar kommunernas möjligheter att med stöd av befintliga författningar besluta om olika stödinsatser för nyanlända som omfattats av en anvisning.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Om det följer av en annan författning att en kommun ansvarar för att ordna boende för en nyanländ ska den författningen därför tillämpas i stället för den föreslagna bestämmelsen som anger att anvisningskommunen ansvarar för att ordna ett boende inom kommunen för den nyanlände. Bestämmelsen ska, i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2, införas i etableringsboendelagen. I avsnitt 10.7 lämnas kompletterande förslag som innebär att den nyanlände inte heller har rätt till etableringsboende under den period som ett boende ordnas med stöd av en annan författning.

10.2.3 Det bör inte regleras var i anvisningskommunen ett etableringsboende får lokaliseras

Utredningens bedömning: Det bör inte regleras var i anvisningskommunen ett etableringsboende får lokaliseras.

Om ett etableringsboende lokaliseras i områden med problem kopplat till utanförskap riskerar det att motverka det integrationspolitiska målet, exempelvis avseende delmålet social och kulturell integration (prop. 2023/24:99, s. 50). Det skulle därför kunna övervägas att reglera att kommunerna inte får lokalisera etableringsboenden i vissa områden, exempelvis utifrån den uppdelningen av områden som Boverket och SCB gör i rapporten *Fördjupad analys om utanförskap* (SCB 2024d). I avsnitt 8.1.3 föreslår utredningen att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommunerna. Det kan tyckas rimligt att en kommun som fått en lägre tilldelning av nyanlända till följd av förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap inte tillåts lokalisera etableringsboenden i sådana områden. Ett sådant förbud skulle även ligga i linje med hur flera kommuner agerar redan i dag (se avsnitt 5.4.5).

Utredningen anser dock att en sådan reglering inte vore ändamålsenlig och att den vore svår att förena med det föreslagna fördelningsförfarandet. Ett skäl till detta är att vilka områden som har problem kopplat till utanförskap varierar över tid. Beroende på vilka områden som förbudet gäller skulle en kommuns förutsättningar att ta emot nyanlända därmed förändras över tid. Exempelvis kan mindre kommuner påverkas i stor utsträckning om eta-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bleringsboenden inte skulle få lokaliseras i dess tätort. För att ge kommunerna rimliga planeringsförutsättningar behöver således kommunen veta i vilka områden etableringsboendena inte får lokaliseras innan fördelningsförfarandet inleds. Vilka områden som förbudet omfattar får därefter inte ändras för nästkommande kalenderår. Om ett förbud skulle införas behöver fördelningsförfarandet synkroniseras med fastställandet av vilka områden etableringsboendena inte får lokaliseras i.

Dessutom visar forskning att utformandet av strategier som syftar till att minska segregation är komplext och att möjligheten för resurssvaga att bosätta sig i resursstarka områden är av stor betydelse för att minska segregation (se avsnitt 5.4.5). Eftersom rätten till etableringsboende är tidsbegränsad och de nyanlända därefter är hänvisade till den ordinarie bostadsmarknaden, skulle ett förbud mot att lokalisera etableringsboenden i vissa områden få begränsad effekt på segregationen på längre sikt.

Vid en sammantagen bedömning finner utredningen att även kommuner där det förekommer områden med problem kopplat till utanförskap bör ha möjlighet att själva avgöra var etableringsboenden ska lokaliseras.

10.3 Nyanlända har en tidsbegränsad rätt till etableringsboende

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att

- en nyanländ som omfattas av en anvisning enligt etableringsboendelagen har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun
- en nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt den lagen har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen
- för en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska perioden med rätt till etableringsboende

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende.

Av utredningens direktiv framgår att regeringen i syfte att skapa enhetlighet och likvärdighet i mottagandet vill förtydliga hur länge en kommun ska ordna boende för nyanlända som omfattats av en anvisning. Av direktiven framgår också att skyldigheten ska omfatta max tre år. Utredningen har därför inte övervägt någon annan tidsgräns. Att skyldigheten enligt direktiven formuleras *max* tre år tolkar utredningen som att etableringsboendet ska vara villkorat, det vill säga kommunens ansvar för att ordna boendet kan upphöra innan tre år har förflutit om den nyanlände inte uppfyller vissa villkor. Hur dessa villkor ska utformas behandlas i avsnitt 10.6.

För att fastställa startpunkten för den nyanländes rätt till etableringsboende krävs det återigen att det görs skillnad mellan de nyanlända som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen och de som omfattats av en anvisning enligt LMA.

En nyanländ som omfattats av en anvisning enligt etableringsboendelagen ska ha rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun. En nyanländ som omfattas av en anvisning är inte skyldig att bosätta sig i anvisningskommunen. Syftet med etableringsboendet är dock att under en initial period erbjuda nyanlända stöd med boende. Det bör därför inte vara möjligt för en nyanländ som omfattas av en anvisning att först ordna sitt eget boende i en annan kommun än anvisningskommunen, därefter bosätta sig i anvisningskommunen och först då inleda den tre år långa perioden med rätt till etableringsboende.

Genom att knyta perioden till när den nyanlände tagits emot av *en* kommun inleds perioden vid samma tillfälle oavsett om den nyanlände väljer att bosätta sig i anvisningskommunen direkt eller vid ett senare tillfälle. För nyanlända som innan anvisning är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden kommer därmed tidsperioden med rätt till etableringsboende att inledas när de inte längre är registrerade vid ett asylboende (jfr 3 a § första stycket LMA). I avsnitt 9.8 lämnar utredningen förslag som innebär att Migrationsverket i förekommande fall ska informera den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende om när en nyanländ upphörde att vara registrerad vid ett asylboende. För kvotflyktingar

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

kommer perioden med rätt till etableringsboende i stället att inledas när de faktiskt tas emot i Sverige.

En nyanländ som när den till följd av folkbokföring[3] upphörde att omfattas av LMA bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt den lagen ska i stället ha rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen.

Som utredningen redan konstaterat i avsnitt 7.3.4 är de uppehållstillstånd som beviljats för de nyanlända som ingår i etableringsboendelagens personkrets i flera fall tidsbegränsade. Om en nyanländ ansöker om förlängning av tillståndstiden först efter att det tidigare tillståndet har upphört att gälla kommer den nyanlände inte att omfattas av etableringsboendelagen utan av LMA (se förslaget i avsnitt 7.3.4 samt 1 a § tredje stycket LMA). I dessa fall upphör således rätten till etableringsboende automatiskt och den nyanlände kan i stället skrivas in i Migrationsverkets mottagningssystem. Den nyanlände kan då välja att flytta till ett asylboende och om den nyanlände därefter beviljas ett nytt uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring kan den nyanlände omfattas av en anvisning enligt etableringsboendelagen. Om så sker kommer den nyanlände att återigen få rätt till etableringsboende. Det är dock inte rimligt att en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska få rätt till etableringsboende i ytterligare tre år. För nyanlända som tidigare haft rätt till etableringsboende ska därför gälla att perioden med rätt till etableringsboende ska beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende. I avsnitt 9.8.2 lämnar utredningen förslag som innebär att Migrationsverket i förekommande fall ska informera den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende.

Som framgår ovan kommer det att vara upp till anvisningskommunen att avgöra vilken boendelösning som erbjuds i det enskilda fallet. Därav följer att ett etableringsboende i praktiken kan komma att utgöras av olika typer av boenden. Anvisningskommunen är inte heller skyldig att erbjuda ett och samma boende under de tre åren. En nyanländ kan därmed behöva byta fysiska boenden vid ett eller flera tillfällen under den tid den har rätt till

[3] Se avsnitt 7.3.5 för skäl till att det bör anges att det endast är de nyanlända som upphör att omfattas av LMA till följd av folkbokföring som ska omfattas.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

etableringsboende. Mot bakgrund av de studier utredningen redogör för i avsnitt 5.4.5 finns det dock anledning att framhålla att en trygg bostadssituation är en viktig förutsättning för integration, särskilt för barn. Det ligger därmed i såväl anvisningskommunens som i den nyanländes intresse att kommunen så långt som möjligt strävar efter att erbjuda ett och samma fysiska boende under de tre åren.

Även om familjer som anvisas till en kommun i normalfallet kommer att bo tillsammans är det av vikt att rätten till etableringsboende är individuell. Detta för att en generell och individualiserad rätt ökar kvinnors och mäns egenmakt och därmed jämställdheten. Det ska sålunda vara möjligt för par att separera utan att det påverkar den nyanländes rätt till etableringsboende och en minderårigs rätt till etableringsboende ska kvarstå även om vårdnadshavarna förlorar sin rätt till etableringsboende.

Bestämmelserna om den nyanländes tidsbegränsade rätt till etableringsboende ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Det ska därför följa av etableringsboendelagen att

- en nyanländ som omfattas av en anvisning enligt etableringsboendelagen har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun
- en nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt den lagen har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen
- för en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska perioden med rätt till etableringsboende dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

10.4 En nyanländ som ordnar sin egen bostad behåller sin rätt till etableringsboende i anvisningskommunen

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att om en nyanländ som ordnat sitt eget boende därefter önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende.

Att en nyanländ har rätt till etableringsboende innebär inte att den nyanlände är tvungen att bo i det boende kommunen ordnar. En nyanländ som har rätt till etableringsboende har därmed möjlighet att ordna ett eget boende i anvisningskommunen eller var som helst i landet. Frågan är därför om rätten till etableringsboende ska upphöra om en nyanländ ordnar ett eget boende.

I utredningens direktiv framhåller regeringen att det är viktigt att systemet med etableringsboende bidrar till att skapa incitament att komma i egen försörjning och därmed även korta tiden som den nyanlände bor i etableringsboende. Det bör därmed vara möjligt för en nyanländ att flytta från kommunen för att arbeta i en annan kommun utan att rätten till etableringsboende upphör. Annars finns en risk att nyanlända kommer att avstå ifrån att anta erbjudanden om arbete för att kunna behålla sin rätt till etableringsboende.

Utredningen noterar även att Arbetsförmedling har i uppdrag att öka den geografiska rörligheten bland arbetssökande.[4] Det är därför viktigt att systemet med etableringsboende inte bidrar till att minska den geografiska rörligheten bland de arbetssökande som har rätt till etableringsboende.

Av liknande skäl bör det även vara möjligt för en nyanländ att flytta från kommunen för att delta i en utbildning utan att rätten till etableringsboende förloras.

En nyanländ som under en tid ordnar ett eget boende bör därför ha kvar den trygghet rätten till ett etableringsboende innebär. När en nyanländ som under en tid ordnat sitt eget boende önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den meddela anvisningskommunen. För att anvisningskommunen ska få rimliga förutsättningar att ordna

[4] Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Arbetsförmedlingen, uppdrag 1.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ett nytt etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den önskar att kommunen ordnar ett boende. Tidsfristen motsvarar således den som i normalfallet gäller mellan Migrationsverkets anvisningsbeslut och mottagandet i kommunen (se avsnitt 9.6.2). Tidsgränsen på två månader gäller i samtliga fall och även en nyanländ som ordnat ett eget boende efter att ha tackat nej till ett erbjudet etableringsboende måste således vänta två månader innan kommunen är skyldig att ordna ett nytt boende. I dessa fall finns det inte heller något som hindrar att kommunen erbjuder samma boendelösning ytterligare en gång.

En risk med förslaget är att det skapar incitament för den nyanlände att välja att omfattas av en anvisning även i de fall då den nyanlände inte har för avsikt att nyttja sin rätt till etableringsboende i anvisningskommunen. En anvisningskommun måste i sin planering emellertid utgå ifrån att ett boende ska ordnas i samband med att den nyanlände lämnar Migrationsverkets asylboende. Om en stor andel av de nyanlända, som bor på ett asylboende och som avser att ordna sitt eget boende, av taktiska skäl väljer att omfattas av en anvisning kan det därmed komma att påverka kommunernas planeringsförutsättningar negativt. Eftersom de nyanlända som av taktiska skäl väljer att omfattas av en anvisning kanske aldrig väljer att nyttja sin rätt till etableringsboende kan det även leda till att kommuntalen inte motsvarar det faktiska mottagandet. I dessa fall har Migrationsverket inte heller möjlighet att avbryta anvisningen och ersätta den med en anvisning som omfattar en annan nyanländ (se avsnitt 9.3). Vid fastställandet av sina önskemål om hur många nyanlända kommunerna önskar få anvisade kan de därmed behöva väga in att en viss andel av anvisningarna kanske inte kommer att resultera i att en nyanländ bosätter sig i kommunen.

Det är svårt att på förhand bedöma hur vanligt det kommer att bli att nyanlända väljer att omfattas av en anvisning av taktiska skäl. I Migrationsverkets nuvarande prognosmodell görs antagandet att cirka 94 procent av de som antas bo på asylboendet vid beslutstillfället blir mottagna med en anvisning. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer 1 500 nyanlända att anvisas från Migrationsverkets asylboenden 2027 (Migrationsverket 2024e, s. 35). Baserat på ovanstående antagande och prognos är det därmed endast 90 nyanlända som kan komma att välja att omfattas av en anvisning av taktiska skäl 2027. I detta sammanhang bör det dock framhållas att

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Migrationsverket kan komma att behöva anpassa antagandet i prognosmodellen om en betydligt högre andel av de personer som har sökt asyl bor på asylboende i framtiden. Så kan bli fallet om de förslag som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (SOU 2022:64) genomförs (se avsnitt 7.3.3).

Vid bedömning av hur vanligt det kan komma att bli att nyanlända väljer att omfattas av en anvisning av taktiska skäl bör det även beaktas att ett sådant agerande kräver att de nyanlända stannar på Migrationsverkets asylboenden från det att de beviljas ett uppehållstillstånd och fram till det att Migrationsverket beslutar om anvisning. Som framgår av tabell 5.5 var denna ledtid i genomsnitt 79 dagar 2023. Det finns således starka incitament för en nyanländ som avser att ordna sitt eget boende att inte bo kvar på asylboendet när ett uppehållstillstånd beviljats. En studie visar på att det finns ett utbrett missnöje med boendet och den finansiella situationen bland asylsökande, särskilt bland de som bor på ett asylboende (Esaiasson & Sohlberg 2018, s. 52–56). Först när den nyanlände flyttar från asylboendet kan den påbörja sina etableringsinsatser (5 § 5 etableringsförordningen) och därmed erhålla den mer förmånliga etableringsersättningen.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att risken för att nyanlända i någon större omfattning kommer att välja att omfattas av anvisningar av taktiska skäl är begränsad. Utredningen har dock övervägt olika alternativ för att ytterligare minska incitamenten för ett sådant agerande. Ett alternativ vore att reglera att endast de nyanlända som faktiskt tas emot i anvisningskommunen i samband med anvisningen erhåller en rätt till etableringsboende. Med en sådan ordning skulle det dock vara tillräckligt om den nyanlände tog vägen via anvisningskommunen för att erhålla en rätt till etableringsboende. Bedömningen är därför att en sådan reglering endast marginellt skulle minska incitamenten för nyanlända att välja att omfattas av en anvisning av taktiska skäl.[5] Utredningen anser därför att det även skulle krävas en kompletterande reglering som anger att rätten till etableringsboende går förlorad om den

[5] Denna lösning skulle även vara svår att förena med det förslag som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande. Som framgår av bilaga 4 innebär det förslaget bland annat att nyanlända som fortfarande omfattas av den föreslagna mottagandelagen efter att de tagits emot i anvisningskommunen ska ha rätt till logi enligt mottagandelagen. För att undvika dubbelreglering ska kommunens ansvar för att under denna period ordna en bostad till den nyanlände dock inte följa av mottagandelagen utan av etableringsboendelagen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

nyanlände efter mottagandet lämnar anvisningskommunen inom en viss tid. För att säkerställa en rättssäker reglering av rätten till etableringsboende som medger att den nyanlände kan visa att den tagits emot i en kommun bör det i så fall åtminstone krävas att den nyanlände stannar i kommunen tillräckligt länge för att hinna folkbokföras. För att säkerställa att incitamentet för att agera taktiskt helt bortfaller torde det dock inte vara tillräckligt att kräva att de nyanlända stannar i anvisningskommunen i ett fåtal månader utan snarare att de tvingas stanna en längre tid, exempelvis i ett år efter anvisningen. Under detta första år skulle systemet därmed snarare skapa incitament för den nyanlände att stanna i anvisningskommunen än incitament för att komma i egen försörjning och korta tiden som den nyanlände bor i etableringsboende (jfr resonemanget ovan).

Som framgår av avsnitt 6.1.1 gör utredningen tolkningen att regeringens övergripande mål med ett nytt system för bosättning är att integrationen ska fungera bättre. Utredningen har därför haft som utgångpunkt att vägvalen vid målkonflikter ska utgå från vilken konstruktion som ger bäst förutsättningar för integration. Eftersom de förbättrade planeringsförutsättningar som följer av det alternativ som diskuteras ovan uppnås på bekostnad av försämrade förutsättningar för integration har utredningen därför valt att avfärda detta alternativ.

Bestämmelserna om nyanlända som under en tid ordnar sitt eget boende ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Det ska därför framgå av etableringsboendelagen att om en nyanländ som ordnat sitt eget boende därefter önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende.

10.5 Rätten till etableringsboende och hyreslagen

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd inte ska gälla för hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat i enlighet med ansvaret att ordna etableringsboende.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Utredningens bedömning: Det kommer inte alltid att vara möjligt för hyresvärden att säga upp hyresavtalet för den bostad som ordnats för den nyanlände som förlorat rätten till etableringsboende.

Som framgår av avsnitt 10.2.1 är det anvisningskommunen som avgör vilken boendelösning den erbjuder den nyanlände. Utredningen bedömer dock att de bostäder som ordnas i normalfallet kommer att upplåtas genom hyresavtal. Om inget annat följer av etableringsboendelagen eller den tillhörande förordningen kommer därmed bestämmelserna i 12 kap. jordabalken (hyreslagen) att vara tillämpliga.[6]

10.5.1 Allmänt om hyreslagen

I hyreslagen regleras bland annat hyrestid, uppsägningstid, formkrav, hyresrättens förverkande och besittningsskydd. Hyreslagen är en skyddslagstiftning till förmån för hyresgästen och utredningen har, med ett undantag (se nedan), inte funnit skäl att lämna förslag som innebär att nyanlända för vilka kommunen ordnat ett etableringsboende ska ha ett sämre skydd än andra hyresgäster. Det innebär i sin tur att det är nödvändigt att skilja mellan rätten till etableringsboende och hyresrätten. Att rätten till etableringsboende upphör innebär således inte per automatik att hyresrätten förverkas och att hyresavtalet därmed kan sägas upp.

Enligt hyreslagen ska hyresavtal som ingåtts på obestämd tid alltid sägas upp för att upphöra att gälla och detsamma gäller tidsbestämda hyresavtal om hyresförhållandet varat mer än nio månader (12 kap. 3 § första och andra styckena jordabalken). När en nyanländ inte längre har rätt till etableringsboende krävs det således i normalfallet att hyresvärden säger upp hyresavtalet för att den nyanlände inte längre ska ha tillgång till den bostad kommunen ordnat. Beroende på vilken boendelösning kommunen valt kan hyresvärden vara kommunen, det kommunala bostadsbolaget eller en privat aktör. Eftersom ett hyresavtal endast kan sägas upp av hyresvärden eller hyresgästen måste en kommun som inte själv är hyresvärd säkerställa att den hyresvärd som upplåter bostaden till den nyanlände förpliktigas att

[6] Att jordabalkens bestämmelser om hyra är subsidiära följer av 7 kap. 1 § tredje stycket.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

säga upp hyresavtalet när den nyanlände inte längre har rätt till etableringsboende.

Utredningen bedömer dock att det inte alltid kommer att vara möjligt för hyresvärden att säga upp hyresavtalet för den bostad som ordnats för en nyanländ som förlorat rätten till etableringsboende. Så är till exempel fallet om den nyanlände som förlorat rätten till etableringsboende inte står på hyreskontraktet utan delar bostad med en annan nyanländ som formellt sett är hyresgäst. Det faktum att rätten till etableringsboende är individuell (se avsnitt 10.3) innebär även att det i vissa fall inte kommer att vara möjligt att säga upp ett hyresavtal ens när det är den nyanlände som inte längre har rätt till etableringsboende som står på kontraktet. Så är till exempel fallet om den nyanlände är vårdnadshavare för barn som har rätt till etableringsboende.

10.5.2 Besittningsskydd

Enligt 12 kap. 46 § jordabalken har en bostadshyresgäst en principiell rätt till förlängning av hyresförhållandet när hyresvärden säger upp avtalet (besittningsskydd). Vissa upplåtelser av bostadslägenheter är dock undantagna från bestämmelserna om besittningsskydd. Det gäller till exempel när hyresavtalet avser upplåtelse av en lägenhet i andra hand och hyresavtalet upphör innan det varat längre än två år i följd (12 kap. 45 § första stycket 1 jordabalken). Utredningen bedömer att det kommer att vara förhållandevis vanligt att kommuner hyr lägenheter och sedan hyr ut dessa till nyanlända i andra hand. I vissa fall kommer hyreslagens bestämmelser om besittningsskydd därmed inte att vara tillämpliga under de två första åren som den nyanlände har tillgång till sitt boende. Om en kommun genom ett och samma avtal hyrt minst tre lägenheter i syfte att hyra ut till andra, så kallat blockhyresavtal, har dock andrahandshyresgästen samma besittningsskydd som förstahandshyresgäster (12 kap. 45 § andra stycket jordabalken).

I 12 kap. 46 § första stycket jordabalken listas flera undantag från huvudregeln att hyresgästen har besittningsskydd. Av generalklausulen i första stycket 10 följer att hyresgästen har besittningsskydd när det strider mot god sed i hyresförhållanden eller av någon annan anledning är oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

upphör. Vid tillämpningen av generalklausulen görs en avvägning mellan hyresgästens och hyresvärdens behov av lägenheten.

Generalklausulen har tillämpats i ett fall som rörde en lägenhet som Sundbybergs stad hyrt ut till en nyanländ som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen. Enligt avgörandet från Svea hovrätt (2023) skiljer sig uthyrning av lägenheter för ett visst ändamål eller till en viss grupp av hyresgäster från uthyrning av andra bostadslägenheter på så sätt att uthyrningen är förbehållen personer med sådana behov. Enligt domstolen får det därför i allmänhet förutsättas att hyresgästen lämnar lägenheten när denne inte längre ingår i den avsedda gruppen. Vid intresseavvägningen ska det dock tas hänsyn till om hyresgästen kände till syftet med de specifika förutsättningarna för uthyrningen när avtalet ingicks. I det aktuella ärendet hade Sundbybergs stad angett att kommunen hade behov av lägenheten för att upplåta den som genomgångsbostad till andra nyanlända invandrare enligt bosättningslagen. Vid intresseavvägningen beaktade hovrätten även att den nyanlände vid flera tillfällen informerats om att boendet endast avsetts att vara tillfälligt, att hon varit tvungen att själv ordna annan bostad samt att hon vid åtminstone två tillfällen har blivit erbjuden annan bostad i andra kommuner som hon avböjt. Vid dessa förhållanden ansåg hovrätten inte att det stod i strid mot god sed i hyresförhållanden eller annars var oskäligt mot hyresgästen att hyresavtalet upphörde. Den nyanlände var därför tvungen att flytta från lägenheten.

I ett annat ärende där Stockholms kommun hyrt ut en så kallad träningslägenhet som ordnats med stöd av SoL anförde Svea hovrätt (2018) följande.

> Vid uthyrning av detta slag är det inte ovanligt att det finns ett villkor i hyresavtalet som anger att avtalet kan upphöra om förutsättningarna inte längre uppfylls. Förekommer ett sådant villkor, en så kallad boendespärr, anses det i regel inte strida mot god sed i hyresförhållanden eller vara oskäligt mot hyresgästen att avtalet upphör när förutsättningarna för uthyrningen inte längre är uppfyllda. Detta motiveras av hyresvärdens tungt vägande intresse av att kunna hyra ut lägenheten för det angivna ändamålet och av att hyresgästen presumeras ha varit införstådd med syftet och förutsättningarna för uthyrningen när avtalet ingicks. Saknas en så kallad boendespärr får det i varje enskilt fall göras en avvägning mellan parternas olika intressen. Vid intresseavvägningen får frågan om hyresgästen har känt till syftet med och de specifika förutsättningarna för uthyrning när avtalet ingicks betydelse. Har hyresgästen inte haft förutsättningarna för uthyrningen klara för sig

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

när hyresavtalet ingicks bör det klarläggas om och i så fall när hyresgästen blivit medveten om dem. Har hyresgästen inte informerats om de särskilda förutsättningarna för uthyrningen förrän i samband med uppsägningen eller endast en kort tid dessförinnan utfaller intresseavvägningen som regel till hyresgästens fördel. Om hyresvärden vid ett senare tillfälle säger upp hyresavtalet på nytt kan denne emellertid ha framgång med sin talan eftersom hyresgästen genom den tidigare uppsägningen gjorts uppmärksam på de särskilda förutsättningarna för uthyrningen och hyresvärdens behov av att kunna upplåta lägenheten till någon som uppfyller dessa förutsättningar.

Vid tillämpningen av generalklausulen måste hyresvärden ha ett sakligt skäl till att hyresgästen ska flytta och sakskälet måste ha en sådan tyngd att det framstår som rimligt eller skäligt att hyresgästen får flytta (SOU 1966:14, s. 209). I de två rättsfall utredningen redogjort för ovan var det kommunen som var hyresvärd. Som sakligt skäl anförde kommunerna att de behövde lägenheterna för att kunna hyra ut dem till andra nyanlända respektive andra kommuninvånare med behov av träningslägenhet. Enligt utredningen är det tveksamt om utfallen blivit desamma om någon annan än kommunen varit hyresvärd. Skälet till det är att en privat hyresvärd inte, på samma sätt som en kommun, har ett ansvar för att ordna bostäder till dessa grupper och att det därmed i förhållande till den privata hyresvärden inte föreligger några tungt vägande skäl för att hyresförhållandet ska upphöra.

10.5.3 Avstående från besittningsskydd

Det är möjligt för hyresvärden och hyresgästen att i ett separat avtal komma överens om att hyresrätten inte ska vara förenad med rätt till förlängning. Huvudregeln är dock att en överenskommelse om att avstå från besittningsskydd måste godkännas av hyresnämnden för att den ska vara giltig (12 kap. 45 a § första stycket jordabalken). Av bestämmelsen framgår inte under vilka förutsättningar som hyresnämnden ska godkänna en sådan överenskommelse. Av förarbetena framgår dock att prövningen ska inriktas på att hindra missbruk av avtalsfriheten. Som en riktpunkt anges även att överenskommelser alltid bör godkännas om förhållandena är sådana att hyresgästen i en besittningsskyddstvist normalt inte skulle ha rätt till en förlängning av hyresförhållandet vid en avvägning mellan

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

parternas intressen (prop. 1968:91 Bihang A, s. 89 f.). Enligt ett avgörande från Svea hovrätt (2022) innebär detta att det av ansökan måste framgå att det finns ett reellt behov av avstående från besittningsskydd och att avståendet avser en sådan situation som inte kommer i konflikt med grundtankarna bakom besittningsskyddet. Det är således inte givet att en hyresnämnd bedömer att det finns skäl att godkänna en överenskommelse om avstående från besittningsskydd för en lägenhet som ordnats som etableringsboende. Detta gäller särskilt i de fall då det inte är kommunen som är hyresvärd.

10.5.4 Inget besittningsskydd för etableringsboenden

Om en nyanländ får besittningsskydd för en bostadslägenhet som kommunerna ordnat inom ramen för sitt ansvar att ordna boende för nyanlända som omfattats av en anvisning kommer tidsbegränsningen av rätten till etableringsboende att sakna praktisk betydelse. För att säkerställa att hyreslagens bestämmelser om besittningsskydd inte hindrar att hyresavtalen kan sägas upp i samband med att rätten till etableringsboende upphör föreslår utredningen därför att jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd inte ska gälla i dessa fall.

Bestämmelsen om undantag från jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd måste i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Det ska därför framgå av etableringsboendelagen att för hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat enligt 10 § etableringsboendelagen gäller inte bestämmelserna i 12 kap. 46–52 §§ jordabalken.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

10.6 Rätten till etableringsboende kan i vissa fall upphöra i förtid

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att den kommun som ansvarar för att ordna boende i enskilda fall får besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om

- den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken
- den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program
- den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Den kommun som ansvarar för att ordna boende ska dock inte få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Det ska framgå av etableringsboendelagen att regeringen med stöd av restkompetensen kan meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas.

Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att de arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av bestämmelsen i etableringsboendelagen är jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgaranti för ungdomar och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Av utredningens direktiv följer att regeringen ser ett behov av att etableringsboendet villkoras med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet. Enligt direktiven ska utredningen därför föreslå hur ett sådant villkor ska utformas samt vilka situationer som ska leda till att etableringsboendet sägs upp.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Utredningen anser att den nyanlände dessutom bör fullgöra sina avtalsenliga skyldigheter enligt hyresavtalet för att behålla sin rätt till etableringsboende och föreslår därför även ett sådant villkor.

Som framgår ovan i avsnitt 10.5.1 är det nödvändigt att skilja mellan rätten till etableringsboende och hyresrätten. Nedan diskuteras endast villkoren för när rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid.

10.6.1 Om den nyanländes hyresrätt förverkats

Som framgår i avsnitt 10.5 bedömer utredningen att de bostäder som kommunerna ordnar i normalfallet[7] kommer att upplåtas genom hyresavtal. Om en hyresgäst inte fullgör sina avtalsenliga skyldigheter kan en hyresrätt i vissa fall förverkas (12 kap. 42 § jordabalken). Så är till exempel fallet om hyresgästen inte betalat hyran eller utan hyresvärdens samtycke hyrt ut lägenheten i andra hand. Om hyresrätten förverkats har hyresvärden rätt att säga upp hyresavtalet till omedelbart upphörande. I vissa fall får hyresgästen dock inte skiljas från lägenheten trots att hyresrätten förverkats. I 12 kap. 43 § jordabalken finns bland annat bestämmelser om tidsgränser och möjlighet till rättelse och i 44 § finns särskilda bestämmelser om vad som gäller när hyresrätten är förverkad på grund av dröjsmål med betalning av hyran.

Som framhålls ovan måste det skiljas mellan rätten till etableringsboende och hyresrätten. Om det faktum att hyresrätten till en lägenhet som kommunen ordnat för en nyanländ förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken ska påverka den nyanländes rätt till etableringsboende krävs det därför ytterligare åtgärder.

Utredningen anser inte att det är rimligt att en kommun under tre år ska ansvara för att ordna nya boenden för nyanlända som inte betalar hyran eller bryter mot andra avtalsenliga skyldigheter. Rätten till etableringsboende bör därför kunna upphöra i förtid om den nyanländes hyresrätt förverkats. Så bör dock endast kunna ske i de fall då den nyanlände också skiljts från bostadslägenheten, det vill säga rätten till etableringsboende ska bestå om bestämmelserna i

[7] Vid ett högt mottagande kan det till exempel förekomma att kommunerna tvingas tillhandahålla tillfälliga sovplatser i skolor eller gymnastiksalar. Om kommunerna då avstår från att ta ut ersättning föreligger inte några hyresavtal.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

12 kap. 43 eller 44 § jordabalken förhindrar att den nyanlände skiljs från lägenheten.

Den kommun som ansvarar för att ordna boende ska därför i enskilda fall få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken.

10.6.2 Om den nyanlände inte aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet

Rätten till etableringsboende ska kopplas till tre befintliga arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och en stor andel av de nyanlända som omfattas av den föreslagna etableringsboendelagen kommer att ha möjlighet att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Utredningen ser därför flera fördelar med att koppla rätten till etableringsboende till de befintliga arbetsmarknadspolitiska programmen.

För nyanländas del är det i första hand etableringsprogrammet som är aktuellt. Syftet med programmet är att underlätta och påskynda de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. En nyanländ har i normalfallet förbrukat tiden med etableringsinsatser efter två år. Eftersom rätten till etableringsboende ska omfatta tre år behöver villkoret att aktivt bidra till sin etablering vidgas utöver etableringsprogrammet. Nyanlända som har deltagit maximal tid i etableringsprogrammet och som inte har kommit i arbete eller börjat studera är direktkvalificerade till något av de arbetsmarknadspolitiska programmen för långtidsarbetslösa; jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar, i syfte att så snabbt som möjligt bryta sin arbetslöshet. Aktiviteterna i de arbetsmarknadspolitiska programmen ska motsvara deltagarens arbetsutbud, det vill säga i normalfallet heltid. Utredningen bedömer därför att det inte är ändamålsenligt, om ens möjligt, att införa ytterligare aktivitetskrav för de nyanlända som har möjlighet att delta i dessa program. Deltagande i ett av dessa program får därmed anses motsvara kravet om att aktivt bidra till sin etablering.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Villkoren för deltagande i de arbetsmarknadspolitiska programmen och för ersättningen som följer av deltagandet är förordningsstyrda[8] och reglerar bland annat ogiltig frånvaro och annan misskötsel (se avsnitt 4.5.1). Det är Arbetsförmedlingen som bedömer och fattar beslut om anvisning till programmen och som följer upp deltagandet. Att villkoren för etableringsboende knyts till deltagande i de arbetsmarknadspolitiska programmen bör således underlätta kommunernas arbete att följa upp om de nyanlända uppfyller villkoren. Utredningen bedömer också att det ökar rättssäkerheten samt främjar en enhetlig tillämpning avseende vilka situationer som kan leda till att en nyanländ förlorar rätten till etableringsboende. Detta är särskilt viktigt då det är en långtgående konsekvens att rätten till etableringsboende upphör.

Vidare anser utredningen att villkoret om att aktivt bidra till sin etablering för att behålla rätten till etableringsboende ska utformas så att kostnader för att kontrollera att ett sådant villkor är uppfyllt står i proportion till de effekter ett villkorat boende kan förväntas få. Eftersom den huvudsakliga ersättningen till nyanlända är villkorad med att delta i aktiviteter, i normalfallet på heltid, och eftersom de allra flesta som har möjlighet att delta gör det (se avsnitt 18.2.5), kan ytterligare incitament att vara aktiv förväntas ha begränsad effekt på målgruppen som helhet. Utredningen anser därför inte att ett system som medför omfattande behov av uppföljning och kontroll är motiverat. Att kommunerna vid kontroll av om de nyanlända uppfyller villkoren för rätten till etableringsboende i stor utsträckning kan baseras på Arbetsförmedlingens uppföljning, kontroll och beslut är således en fördel.

Etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar är inte de enda arbetsmarknadspolitiska programmen som finns att tillgå och i vissa fall kan en nyanländ bli aktuell för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program. Utredningen finner dock två huvudsakliga skäl till att avgränsa villkoret för etableringsboende till de aktuella programmen. För det första är det dessa program som det är tänkt att de nyanlända i första hand ska ta del av. Exempelvis är deltagande i etableringsprogrammet en förutsättning för att få etableringsersättning, vilket är den huvud-

[8] Etableringsförordningen, förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar samt förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

sakliga ersättningen till nyanlända flyktinginvandrare. För det andra är dessa program så kallade ramprogram inom vilket den nyanlände kan ta del av andra program och aktiviteter. Ramprogrammen har mer omfattande reglering kring villkor för deltagande och för när programmen kan upphöra. Detta underlättar uppföljning och kontroll av villkoren för etableringsboende samt skapar goda förutsättningar för enhetlig tillämpning.

Rätten till etableringsboende ska inte villkoras för nyanlända som är under 20 eller över 65 år

Nyanlända som fyllt 66 år har inte möjlighet att delta i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen. För etableringsprogrammet följer åldersgränsen direkt av etableringslagen (1 och 2 §§).[9] Motivet till den övre åldersgränsen i etableringslagen är att personer som fyllt 66 år normalt sett har arbetslivet bakom sig och därmed inte har samma behov av arbetsmarknadsinsatser (Ds 2016:35, s. 100). När det gäller jobb- och utvecklingsgarantin finns ingen författningsreglerad övre åldersgräns. Av ett rättsligt ställningstagande framgår dock att Arbetsförmedlingen inte anser att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att någon som uppnått riktåldern för pension deltar i programmet (Arbetsförmedlingen 2023). I jobbgarantin för ungdomar är den övre åldersgränsen 24 år (5 § förordningen [2007:813] om jobbgaranti för ungdomar).

Nyanlända som fyllt 66 år kan ha rätt till allmän pension. Den som har låg eller ingen pension kan ansöka om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd hos Pensionsmyndigheten. Syftet med pensionssystemet är att den som uppnått en viss ålder inte längre ska vara tvungen att arbeta för att trygga sin försörjning. Samhället har således inga förväntningar på att dessa personer ska arbeta för att försörja sig. Utredningen anser därför att det varken är rimligt eller ändamålsenligt att för dessa personer villkora rätten till etableringsboende med deltagande i aktiviteter som syftar till arbetsmarknadsetablering. I syfte att etableras i samhällslivet skulle ett aktivitetskrav däremot kunna vara motiverat även för nyanlända som fyllt 66 år. Det skulle exempelvis kunna handla om att delta i svenskundervisning

[9] Från och med den 1 januari 2026 kommer etableringslagen att gälla för nyanlända som inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken (SFS 2022:896).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

och samhällsorientering. Utredningen kan dock konstatera att ersättningarna i pensionssystemet inte är villkorade med något aktivitetskrav. Att förlora rätten till etableringsboende är en mer långtgående konsekvens än att gå miste om viss ersättning. Utredningen anser därför inte att det är rimligt att en pensionär som inte uppfyller ett aktivitetskrav blir av med sitt boende samtidigt som rätten till ersättning består. Enligt utredningen bör en eventuell ambition att ställa aktivitetskrav på personer som uppnått pensionsålder därmed i ett första steg omhändertas genom villkorad ersättning. Först därefter bör det övervägas att även villkora rätten till etableringsboende för pensionärer. Utredningen noterar också att utredningen om en förbättrad samhällsorientering för nyanlända (dir. 2023:169) har i uppdrag att se över samhällsorienteringen i syfte att göra den obligatorisk och koppla den till relevanta ersättningssystem.

Utredningen anser inte att en villkorad rätt till etableringsboende för nyanlända under 18 år vore lämpligt ur ett barnrättsperspektiv. Utredningen bedömer inte heller att det skulle ha någon positiv effekt avseende barns etablering i samhället. Utredningen har övervägt att kravet om att aktivt bidra till sin etablering ska gälla nyanlända som fyllt 18 år, men finner i stället flera skäl att sätta gränsen till 20 år. Nyanlända som inte fyllt 20 år ingår inte i målgruppen för etableringsprogrammet. Motivet till det är att de allra flesta antas ha behov av fortsatt eller kompletterande utbildning i grundskola eller gymnasieskola (prop. 2016/17:175, s. 62–64). För nyanlända i åldern 18–19 år som inte tar del av reguljära studier skulle rätten till etableringsboende emellertid kunna villkoras med deltagande i jobbgarantin för ungdomar. Nyanlända ungdomar som inte först deltagit i etableringsprogrammet behöver dock, på samma sätt som övriga ungdomar, kvalificera sig till jobbgarantin för ungdomar genom att ha varit inskrivna som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen under minst 90 dagar de senaste fyra månaderna. De är således inte direktkvalificerade till programmet såsom nyanlända i åldern 20–65 år är till etableringsprogrammet. För nyanlända som är 18–19 år är det därför inte lika ändamålsenligt att villkora rätten till etableringsboende med deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Vidare omfattas ungdomar under 20 år av ett kommunalt aktivitetsansvar (29 kap. 9 § skollagen). Det innebär att hemkommunen

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

är skyldig att erbjuda lämpliga individuella åtgärder som i första hand ska motivera ungdomarna att påbörja eller återuppta en utbildning. Av förarbeten till bestämmelsen framgår att regeringen ansåg att det inte är lämpligt att kommunerna förses med något krav att se till att ungdomarna kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen eftersom insatserna ska bygga på frivillighet från den enskildes sida (prop. 2013/14:191, s. 137). Nyanlända som inte fyllt 20 år ska därför behålla rätten till etableringsboende även om de inte deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Vad ska utgöra godtagbara skäl att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program?

Enligt utredningens direktiv ska etableringsboendet inte sägas upp i förtid i det fall en nyanländ får arbete eller om det finns godtagbara skäl att den enskilde inte aktivt bidrar till sin etablering.

Utredningen föreslår därför att den kommun som ansvarar för att ordna boende i enskilda fall ska få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till något av de arbetsmarknadspolitiska programmen; etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgaranti för ungdomar. Den kommun som ansvarar för att ordna boende ska dock inte få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Som framgår ovan anser utredningen att villkoret om att aktivt bidra till sin etablering ska harmonisera med de villkor som gäller för vissa arbetsmarknadspolitiska program. Utgångspunkten är därför att nyanlända som inte har möjlighet att bli anvisade till dessa program i normalfallet ska anses ha godtagbara skäl för att inte delta och därmed behålla sin rätt till etableringsboende. I det följande går utredningen därför igenom vissa förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en nyanländ ska kunna vara anvisad till något av de tre arbetsmarknadspolitiska programmen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Omständigheter då en nyanländ inte får vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program[10]

I vissa fall kan Arbetsförmedlingen inte anvisa en nyanländ till programmen.[11] Så är till exempel fallet om den nyanlände arbetar heltid, vårdar barn med föräldrapenning på heltid eller får hel sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken. Sådana omständigheter kan också leda till att en pågående anvisning avbryts och den nyanlände skrivs ut från programmet.[12] Arbetsförmedlingen är exempelvis skyldig att skriva ut en nyanländ som påbörjar ett arbete på heltid, påbörjar föräldraledighet med föräldrapenning på heltid eller är sjukfrånvarande på heltid och programmet inte går att anpassa. I etableringsprogrammet kan en deltagare även skrivas ut till följd av ett annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.[13] En deltagare i etableringsprogrammet kan också skrivas ut om Arbetsförmedlingen bedömer att han eller hon helt saknar förmåga att delta i insatser inom programmet.[14]

Nyanlända som omfattas av någon av dessa omständigheter och som Arbetsförmedlingen därmed inte har möjlighet att anvisa, eller som Arbetsförmedlingen är skyldig att skriva ut från ett program, ska därför anses ha godtagbara skäl för att inte vara anvisade. Det bör dock noteras att en nyanländ som skrivits ut från ett program har möjlighet att återinträda i programmet så snart hindret för att delta inte längre kvarstår. Av det följer att en nyanländ som skrivits

[10] Vem som får anvisas och när en utskrivning ska ske regleras i följande bestämmelser: 5 och 17–19 §§ etableringsförordningen, 5 och 13–14 §§ förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och 5, 10–11 §§ förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.
[11] I etableringsförordningen framgår detta direkt av 5 § och av förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar följer det indirekt av 13 § respektive 10 §. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd fattas det inget formellt beslut i de fall en anvisning inte görs på grund av att den enskilde inte uppfyller förutsättningarna för anvisning, men den enskilde kan begära ett skriftligt beslut där Arbetsförmedlingens ställningstagande framgår. I beslutet, som ska motiveras, ska också möjligheten att få beslutet omprövat framgå (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 22; Arbetsförmedlingen 2024c, s. 10; Arbetsförmedlingen 2024d, s. 9).
[12] Vid utskrivning fattar Arbetsförmedlingen ett formellt beslut i vilket den aktuella utskrivningsorsaken framgår.
[13] Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår att exempel på sådana hinder är om den nyanlände ännu inte erbjudits barnomsorg eller en händelse som den nyanlände inte har kunnat råda över, såsom en olyckshändelse (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 35–36).
[14] Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår att detta ska bero på sjukdom eller funktionsnedsättning och att det till exempel kan handla om att deltagaren inte kan tillgodogöra sig innehållet i någon av de insatser som erbjuds inom programmet trots genomförda anpassningar, eller att deltagaren behöver medicinsk vård och behandling/rehabilitering som inte ryms inom etableringsprogrammet för att utveckla förmågan (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 36).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ut ur ett arbetsmarknadspolitiskt program endast har godtagbara skäl för att inte vara anvisad så länge hindret för att delta kvarstår.

Endast nyanlända som är anmälda som arbetssökande kan anvisas

Arbetsförmedlingen kan endast anvisa nyanlända som är anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En nyanländ som inte omfattas av någon av de omständigheter som diskuteras ovan måste därför vara anmäld som arbetssökande för att anvisning ska kunna ske. Om Arbetsförmedlingen inte kan anvisa en sådan nyanländ endast till följd av att han eller hon inte är anmäld saknar den nyanlände således godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Det bör dock inte krävas att den nyanlände anmäler sig till Arbetsförmedlingen samma dag som han eller hon tas emot i kommunen. Vad som utgör en rimlig tid för en sådan anmälan får avgöras i det enskilda fallet med beaktande av såväl den enskildes förutsättningar som när kommunen haft möjlighet att lämna information om de villkor som gäller för rätten till etableringsboende i enlighet med förslaget i avsnitt 11.2.

Arbetsförmedlingen avgör om en anvisning ska erbjudas

Det är Arbetsförmedlingen som prövar om en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska ske, och en nyanländ har ingen rättighet att bli anvisad. Utöver att de specifika villkoren för programmet ska vara uppfyllda ska Arbetsförmedlingen även bedöma att en anvisning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det innebär att anvisningen ska framstå som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.[15]

Att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program är dock frivilligt och en förutsättning för att den nyanlände ska anvisas är att denne tackar ja till att delta. En nyanländ som inte erhåller ett erbjudande om anvisning ska därmed anses ha godtagbara skäl för att inte vara

[15] Se 9 § tredje stycket förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

anvisad, medan det motsatta ska gälla för en nyanländ som erhåller ett erbjudande om anvisning men väljer att tacka nej.[16]

Särskilt om sanktioner och återkallande av anvisning

Etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar är så kallade ramprogram, vilket innebär att själva programmet inte är en aktivitet i sig utan att det fylls med aktiviteter som Arbetsförmedlingen bedömer lämpliga för den enskilde. Att inte delta i de aktiviteter som erbjuds inom ramen för programmet kan leda till avstängning från ersättning i en eller flera dagar enligt de sanktioner som följer av ersättningsförordningen (se avsnitt 4.5.1). Ett sanktionsbeslut innebär inte att anvisningen till programmet avbryts och kommer därför inte att kunna påverka den nyanländes rätt till etableringsboende.

Det motsatta kommer dock i vissa fall att gälla om anvisningen till ett program återkallas. Arbetsförmedlingen ska återkalla anvisningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program i de fall deltagaren missköter sig eller stör verksamheten eller då det i övrigt finns särskilda skäl för återkallelse. En anvisning till etableringsprogrammet kan även återkallas på grund av att deltagaren inte längre tillhör målgruppen för programmet. Arbetsförmedlingen ska inte återkalla anvisningen för en händelse eller omständighet för vilken det finns en åtgärd inom sanktionssystemet eller som återfinns bland utskrivningsgrunderna. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart och innebär att personen inte längre får delta i programmet och därmed inte heller uppbära den ersättning som följer av deltagandet. Det är således en mer långtgående konsekvens än de åtgärder som följer av sanktionssystemet.

Av utredningens utgångspunkter framgår att ett villkorat etableringsboende ska skapa incitament att aktivt bidra till sin etablering men inte i onödan skapa en otrygg bostadssituation (se avsnitt 6.4.2). Utredningens förslag är därför att det enbart är återkallelser som skett till följd av omständigheter som den nyanlände råder över

[16] Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd fattas det inget formellt beslut i de fall en anvisning inte görs på grund av att den enskilde inte uppfyller förutsättningarna för anvisning, men den enskilde kan begära ett skriftligt beslut där Arbetsförmedlingens ställningstagande framgår. I beslutet, som ska motiveras, ska också möjligheten att få beslutet omprövat framgå (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 22; Arbetsförmedlingen 2024c, s. 10; Arbetsförmedlingen 2024d, s. 9).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

som bör påverka rätten till etableringsboende. Skälet till det är att det av de aktuella förordningarna[17] inte framgår vad som avses med de olika återkallelsegrunderna. Inte heller Arbetsförmedlingens handläggarstöd är uttömmande avseende vilka situationer som kan föranleda en återkallelse. Därutöver har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) riktat kritik mot Arbetsförmedlingens tillämpning av återkallelser, exempelvis att fel återkallelseorsak använts eller att återkallelsen saknar rättslig grund och i stället borde ha lett till en sanktion eller utskrivning (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen [IAF] 2024, s. 67–69).

I Arbetsförmedlingens handläggarstöd (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 38–39, 2024c, s. 28, 2024d, s. 52) ges två exempel då programmen ska återkallas på grund av att personen missköter sig eller stör verksamheten. Det ena är att deltagaren motarbetar syftet med programmet, exempelvis genom att inte följa regler eller uppträda hotfullt och aggressivt gentemot Arbetsförmedlingen, anordnaren, leverantören eller andra deltagare. Det andra är om deltagaren, utan att Arbetsförmedlingen har godkänt det, befinner sig utomlands under tiden i programmet. Att missköta sig eller störa verksamheten bör per definition utgöra en omständighet som den nyanlände råder över.

Vad gäller återkallelse på grund av särskilda skäl är den kopplingen mer otydligt. Av handläggarstöden (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 39–40, 2024c, s. 28–30, 2024d, s. 25–27) framgår att särskilda skäl innefattar alla omständigheter som motiverar att ett beslut om deltagande i programmet återkallas, men där ingen annan återkallelsegrund eller utskrivningsorsak finns. Som exempel på sådana omständigheter anges att deltagaren uttryckligen vill lämna programmet, att deltagaren varit frånvarande en längre tid, att olika insatser har prövats men inte lett till något resultat och att bedömningen därför är att Arbetsförmedlingens resurser är uttömda.

Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd (Arbetsförmedlingen 2024b, s. 39) framgår vidare att återkallelsegrunden ”att inte längre tillhöra målgruppen för etableringsprogrammet” exempelvis kan handla om att deltagaren fått avslag på sin ansökan om nytt eller förlängt uppehållstillstånd och avslaget har fått laga kraft. Detta kan inte betraktas som omständigheter som den nyanlände råder

[17] 21 § etableringsförordningen, 15 § förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin samt 12 § förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

över men den som fått ett sådant avslag omfattas inte heller av etableringsboendelagen.

Utredningens förslag är vidare att det, även om beslut om återkallelse gäller omedelbart, enbart är återkallelser som fått laga kraft som bör leda till att rätten till etableringsboende upphör i förtid. Beslut om återkallelse kan omprövas av Arbetsförmedlingens centrala enhet för omprövning. Begäran ska ha inkommit inom tre veckor från den dag då den som begär omprövningen fick del av beslutet. Beslut om återkallelse kan efter att det omprövats även överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 och 29 §§ etableringsförordningen). Det innebär att det kan dröja innan kommunen kan besluta om att rätten till etableringsboende upphör. Utredningen bedömer dock att det är nödvändigt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Inte minst eftersom det är en långtgående konsekvens att förlora rätten till etableringsboende och mot bakgrund av den kritik som tidigare nämnts avseende Arbetsförmedlingens tillämpning av återkallelser.

Utredningen föreslår därför att den kommun som ansvarar för att ordna boende i enskilda fall ska få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till något av de arbetsmarknadspolitiska programmen etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgaranti för ungdomar återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Bestämmelserna om att rätten till etableringsboende i vissa fall kan upphöra i förtid ska i huvudsak införas i etableringsboendelagen

Bestämmelserna om att rätten till etableringsboende i vissa fall kan upphöra i förtid ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Utredningen bedömer dock inte att det är lämpligt att i lagen ange vilka arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av villkoren då dessa program regleras i förordningar. Av etableringsboendelagen ska därför endast följande framgå.

Den kommun som ansvarar för att ordna boende får i enskilda fall besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

– den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken
– den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program
– den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Den kommun som ansvarar för att ordna boende ska dock inte få besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

För att underlätta vid tillämpningen bör det i etableringsboendelagen även införas en upplysningsbestämmelse som tydliggör att lagens reglering av villkoren inte är uttömmande. Av etableringsboendelagen ska därför framgå att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av villkoren i etableringsboendelagen.

Slutligen ska det framgå av etableringsboendeförordningen att de arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av villkoren i etableringsboendelagen är de program som regleras genom

– förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin
– förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar
– förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

I bilaga 4 bedömer utredningen att vissa av förslagen i detta avsnitt behöver anpassas om förslagen som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande genomförs.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

10.7 Ingen rätt till etableringsboende när boende ordnas med stöd av annan författning

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att en nyanländ inte har rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning.

I avsnitt 10.2.2 lämnar utredningen förslag som innebär att anvisningskommunen inte ansvarar för att ordna ett etableringsboende om det följer av en annan författning att kommunen ansvarar för att ordna boende. Under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning ska den nyanlände följaktligen inte ha rätt till etableringsboende.

För vissa nyanlända innebär detta att de inte kommer att beröras av bestämmelserna om etableringsboende överhuvudtaget. Så kommer till exempel att vara fallet för ensamkommande barn och äldre som är placerade i familjehem respektive servicehem med stöd av SoL under de tre åren de annars skulle haft rätt till etableringsboende. Detsamma kommer att gälla för nyanlända som under de tre åren placeras i ett LSS-boende med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Vissa nyanlända kommer i stället att ha rätt till etableringsboende under delar av treårsperioden. Så kan vara fallet för ett ensamkommande barn som hinner fylla 18 år inom tre år från mottagandet. Ett annat exempel är när en kommun ordnar ett boende på ett servicehem för att en nyanländ ska kunna sammanbo med sin make som har behov av ett sådant boende (se 4 kap. 1 c § SoL). Om maken avlider inom tre år från mottagandet kommer den nyanlände att ha rätt till etableringsboende under den tid som återstår.

Bestämmelsen om begränsningen av rätten till etableringsboende ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendelagen. Det ska därför framgå av etableringsboendelagen att en nyanländ inte har rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

10.8 Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att Arbetsförmedlingen på begäran av en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid i förekommande fall ska lämna följande uppgifter om den nyanlände:

- namn och person- eller samordningsnummer
- från och med vilken dag den nyanlände är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen
- skälen till att den nyanlände inte anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program trots att den nyanlände är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen
- vilket arbetsmarknadspolitiskt program den nyanlände anvisats till, omfattningen av anvisningen och under vilken tidsperiod den gäller
- om den nyanlände skrivits ut från ett arbetsmarknadspolitiskt program och orsaken till utskrivningen
- om anvisningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallats genom ett beslut som fått laga kraft och orsaken till återkallelsen.

I avsnitt 10.6 lämnas förslag som innebär att en anvisningskommun i vissa fall får besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om den nyanlände inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program. För att avgöra om förutsättningarna för ett sådant beslut föreligger har kommunerna behov av att ta del av uppgifter från Arbetsförmedlingen. Utredningen har i avsnitt 12.1.2 bedömt att de uppgifter som kommunerna har behov av skyddas av sekretess. En sekretesskyddad uppgift kan lämnas ut till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning och utredningen föreslår därför att det ska följa av etableringsboendeförordningen att Arbetsförmedlingen på begäran av en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska lämna ut de uppgifter kommunen behöver för att handlägga ärendet. Införandet av uppgiftsskyldigheter bör

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

inte leda till att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut. Då utredningen bedömer att det är möjligt att förutse vilka uppgifter kommunerna kommer att ha behov av ska det av bestämmelsen därför uttryckligen framgå för vilka specifika uppgifter sekretessen bryts. Uppgiftsskyldigheten ska i den mån uppgifterna förekommer omfatta följande uppgifter om den nyanlände:

- namn och person- eller samordningsnummer[18]
- från och med vilken dag den nyanlände är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen[19]
- skälen till att den nyanlände inte anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program trots att den nyanlände är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen[20]
- vilket arbetsmarknadspolitiskt program den nyanlände anvisats till, omfattningen av anvisningen och under vilken tidsperiod den gäller[21]
- om den nyanlände skrivits ut från ett arbetsmarknadspolitiskt program och orsaken till utskrivningen[22]
- om anvisningen till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallats genom ett beslut som fått laga kraft och orsaken till återkallelsen.[23]

Som framgår av avsnitt 13.2.2 bedömer utredningen även att de personuppgifter som kommer att behandlas vid utlämnandet är känsliga då de kan innehålla uppgifter om hälsa. Att det uttryckligen framgår av bestämmelsen vilka uppgifter som ska lämnas ut medför således även att personuppgiftsbehandlingen blir mer förutsägbar för de nyanlända. I avsnitt 13.3 föreslår utredningen kompletterande ändringar i Arbetsförmedlingens registerförfattningar som bland

[18] Uppgifterna behövs för att identifiera den nyanlände.
[19] Uppgifterna behövs för att avgöra om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.
[20] Uppgifterna behövs för att avgöra om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.
[21] Uppgifterna behövs för att avgöra om den nyanlände är anvisad till något av de tre aktuella programmen samt för att kommunen ska kunna avgöra när det finns behov av en ny kontroll av om den nyanlände uppfyller villkoren.
[22] Uppgifterna behövs för att avgöra om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.
[23] Uppgifterna behövs för att avgöra om anvisningen till ett program återkallats till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

annat medför att Arbetsförmedling kan ge berörda handläggare direktåtkomst till uppgifterna.

Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 framgå av etableringsboendeförordningen.

10.9 Överklagande

Utredningens förslag: Av etableringsboendelagen ska framgå att kommunens beslut om att en nyanländs rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol samt att prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer att en enskild är berättigad att få en civil rättighet prövad i domstol. Enligt Europadomstolens praxis utgör sociala förmåner sådana civila rättigheter som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Detta gäller inte endast ekonomiska stöd utan även en rätt att få en bostad tillhandahållen (Fazia Ali mot Storbritannien, s. 60). Utredningen bedömer därmed att en nyanländs rätt till etableringsboende kommer att utgöra en civil rättighet som omfattas av artikel 6.1 i Europakonventionen.

Europakonventionen gäller som lag i Sverige[24] och kommunens beslut om att en nyanländs rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid kommer därmed att kunna överklagas. Av tydlighetsskäl bör detta dock även framgå av etableringsboendelagen.

Kommunala beslut överklagas antingen genom klagomål för laglighetsprövning enligt kommunallagen eller genom så kallade förvaltningsbesvär. En laglighetsprövning innebär enbart en kontroll av att beslutet har fattats i laga ordning och kan inte i materiell mening gynna den som överklagar. Vid förvaltningsbesvär prövar domstolen såväl beslutets laglighet som dess lämplighet och kan fatta ett nytt beslut med en annan innebörd. Jämfört med en laglighetsprövning innebär förvaltningsbesvär således ett större ingrepp i det kommunala självstyret. Då rätten till ett etableringsboende är av stor betydelse för den nyanlände anser utredningen att hänsynen

[24] Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

till den enskildes rättssäkerhet väger tyngre än kommunernas intresse i detta fall. En prövning av kommunens beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska därmed ske genom förvaltningsbesvär.[25] Det krävs därför att detta framgår av etableringsboendelagen (jfr 13 kap. 3 § kommunallagen [2017:725]). Förslaget medför också att undantaget i 2 § förvaltningslagen (2017:900) inte kommer att vara tillämpligt vid handläggningen av ärenden om en nyanländs rätt till etableringsboende.

Av etableringsboendelagen ska därför framgå att kommunens beslut om att en nyanländs rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid får överklagas till allmän förvaltningsdomstol samt att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

[25] Denna ordning gäller också vid socialnämndernas beslut om försörjningsstöd (16 kap. 3 § SoL).

11 Förslag om stöd, information och uppföljning

11.1 Kommuner ska erbjuda stöd i att söka bostad

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att regeringen ska få meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad.

Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen analysera kommunernas roll i att bidra till att nyanlända på egen hand ordnar ett långsiktigt boende efter att perioden med etableringsboende löper ut. Vidare framgår det av direktiven att nyanlända ska söka boende på den ordinarie bostadsmarknaden på samma villkor som andra kommuninvånare efter att perioden med rätt till etableringsboende löpt ut. För att möjliggöra detta är det viktigt att den nyanlände får stöd i hur den kan söka bostad. För att den nyanlände ska kunna ställa sig i bostadskön så snabbt som möjligt är det också viktigt att den nyanlände får tillgång till detta stöd snabbt efter mottagandet i kommunen. Detta kommer att öka chansen för den nyanlände att ha möjlighet att få ett hyreskontrakt efter att rätten till etableringsboende löpt ut. Det finns inte heller något som hindrar den nyanlände att flytta från etableringsboendet i förtid om den vill det och om det finns möjlighet till det.

Utredningen anser därför att kommunen ska ansvara för att ge detta stöd. En anledning till det är att det redan i dag är knappt hälften av kommunerna som erbjuder någon form av stöd gällande

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bostadssökande (se avsnitt 5.5). Kommunens stöd bör främst syfta till att hjälpa den nyanlände att söka bostad i anvisningskommunen, alternativ i närheten av anvisningskommunen, exempelvis inom samma funktionell analysregion.[1] Om den nyanlände själv uttrycker en tydlig vilja att flytta till andra kommuner bör den även få stöd i att söka bostad i andra kommuner.

Bestämmelsen om att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. I det avsnittet framgår även att en sådan bestämmelse kräver stöd i lag. Det ska därför framgå av etableringsboendelagen att regeringen får meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad.

11.2 Kommunerna ska informera om rätten till etableringsboende

Utredningens förslag: Det ska framgå av etableringsboendelagen att regeringen ska få meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

Det ska framgå av etableringsboendeförordningen att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

Utredningens bedömning: Om det inte följer av de åtgärder som kommer att vidtas med anledning av skyddsgrundsförordningen att Migrationsverket ska informera nyanlända om rätten till etableringsboende bör etableringsboendeförordningen kompletteras med en bestämmelse om att Migrationsverket ska lämna sådan information i samband med anvisningen av nyanlända.

Enligt utredningens direktiv ska etableringsboendet villkoras med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhälls-

[1] En funktionell analysregion (FA-region) är en region inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor (Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser 2015).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

livet. Utredningen lämnar i avsnitt 10.6 förslag på hur etableringsboendet bör villkoras. För att förslaget ska ha avsedda effekter menar utredningen att det är av vikt att kommunerna informerar den nyanlände om att rätten till etableringsboende är villkorad. Nedan beskrivs argument för detta.

Hotet om förlorad rätt till etableringsboende kan ha en preventiv effekt. Det saknas kunskap om vad ett villkorat boende har för effekter på nyanländas etablering eller på arbetslösas övergång till sysselsättning. Utifrån denna bakgrund är det svårt att dra säkra slutsatser om hur ett villkorat etableringsboende kan främja integrationen, och hur en sådan effekt kan uppnås. Förslaget utgår därför från kunskap om krav på arbetssökande och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och andra ersättningssystem (se avsnitt 5.6). Som beskrivits i det avsnittet har sanktionerna inom den sanktionstrappa som tillämpas vid misskötsel två olika effekter. Dels en handlingskorrigerande effekt som innebär att den arbetssökande som har fått en sanktion undviker att upprepa sin misskötsel för att slippa få ytterligare en sanktion. Dels en indirekt avskräckande effekt som innebär att den arbetssökande avskräcks från att missköta sig om han eller hon upplever att risken för att få en sanktion är stor. Forskningen visar att denna effekt påverkar en betydligt bredare grupp än bara de som faktiskt drabbas av en sanktion.

Till skillnad från sanktionerna inom sanktionstrappan som är av tidsbegränsad karaktär kan en villkorad rätt till etableringsboende inte förväntas ha någon handlingskorrigerande effekt. Det förefaller svårt att på motsvarande sätt som inom sanktionssystemet trappa upp sanktioner som avser boendet. Det vore exempelvis inte rimligt att frånta den nyanlände rätten till boendet under en viss tid eller att minska på omfattningen av boendet. Det innebär att när rätten till etableringsboende väl har upphört så har den nyanlände inte längre möjlighet att ändra sitt beteende och sedan återfå rätten till etableringsboende.

Det kan därför antas att det främst är den avskräckande effekten om att förlora rätten till sitt etableringsboende som kan påverka den nyanländes beteende och möjlighet till etablering i arbets- och samhällslivet. Som beskrivits i avsnitt 5.6 finns det stöd i forskning för att den avskräckande effekten om en sanktion har en betydande effekt på de arbetssökandes tid för att komma i arbete. Samtidigt kan inte forskningsresultat gällande denna effekt antas vara direkt

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

överförbara på hotet om att förlora rätten till sitt etableringsboende, som är en betydlig mer långtgående konsekvens. Den avskräckande effekten som kan uppnås av en villkorad rätt till etableringsboende behöver även sättas i relation till de redan existerande effekter som finns inom det nuvarande sanktionssystemet, samt utifrån den redan existerande risken för att få ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallat.

Utredningen konstaterar sammantaget att ett villkorat etableringsboende kan ha en effekt på de nyanländas etablering, utöver effekterna från de sanktionsmöjligheter som redan finns, men att det är osäkert hur stor den ytterligare effekten kan bli. För att en sådan preventiv effekt ska uppnås är det dock av stor vikt att kommunen och Migrationsverket informerar den nyanlände om vilka villkor som gäller för att behålla rätten till etableringsboende. Utan denna information kan effekten av ett villkorat etableringsboende antas vara mindre. För att denna information ska få så stor effekt som möjligt är det viktigt att den nyanlände får denna information snabbt.

Det bör även framhållas att de nyanlända inte endast bör informeras om villkoren för att behålla rätten till etableringsboende. De nyanlända kommer även att ha behov av att få information om övriga bestämmelser kopplade till rätten till etableringsboende. Detta gäller till exempel tidsbegränsningen av rätten till etableringsboende (se avsnitt 10.3), möjligheten att under en period ordna ett boende på egen hand utan att rätten till etableringsboende påverkas och att det i vissa fall krävs att kommunen får information två månader innan den nyanlände önskar nyttja rätten till etableringsboende (se avsnitt 10.4). Om kommunen under en period ordnar ett boende med stöd av en annan författning (se avsnitt 10.2.2 och 10.7) bör kommunen också informera den nyanlände om vad som krävs för att rätten till etableringsboende ska kunna nyttjas när en placering i till exempel ett familjehem upphör.

I detta sammanhang noterar utredningen dock att det av den nyligen antagna skyddsgrundsförordnigen följer att behöriga myndigheter ska lämna viss information till personer som beviljats internationellt skydd (artikel 22). Information ska bland annat lämnas om tillgängliga system för subventionerade bostäder och krav på bosättning inom ramen för utplaceringspraxis (bilaga I II i). Bestämmelserna i skyddsgrundsförordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026 och det är ännu inte beslutat vilken myndighet som

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ska ansvara för att tillhandahålla informationen. Regeringskansliet har gett en utredare i uppdrag att göra en översyn av svensk rätt i förhållande till bland annat skyddsgrundsförordningen (Ju 2024:E).[2]

EU-förordningar är direkt tillämpliga och skyldigheter som följer direkt av skyddsgrundsförordningen ska därför inte regleras även i nationell rätt. Eftersom det inte kan uteslutas att Migrationsverket ges ansvar för att tillhandhålla den information som ska lämnas enligt förordningen, och då det inte heller kan uteslutas att de uppgifter som ska lämnas innefattar information om rätten till etableringsboende föreslår utredningen därför inte någon informationsskyldighet för Migrationsverket. Om det inte följer av de åtgärder som kommer att vidtas med anledning skyddsgrundsförordningen att Migrationsverket ska informera nyanlända om rätten till etableringsboende bedömer utredningen dock att etableringsboendeförordningen bör kompletteras med en bestämmelse om att Migrationsverket ska lämna sådan information i samband med anvisningen av nyanlända.

Bestämmelsen om att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende ska i enlighet med bedömningen i avsnitt 7.2 införas i etableringsboendeförordningen. I det avsnittet framgår även att en sådan bestämmelse kräver stöd i lag. Det ska därför framgå av etableringsboendelagen att regeringen får meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

[2] Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

11.3 Länsstyrelsen ska följa upp kommunernas ansvar för att ordna etableringsboende

Utredningens förslag: Det ska framgå av förordningen om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare att Länsstyrelsen ska följa upp organisering och genomförande av kommunernas ansvar för att ordna etableringsboende, erbjuda stöd i att söka bostad och informera om rätten till etableringsboende för personer som omfattas av etableringsboendelagen.

11.3.1 Nuvarande ordning

Enligt 10 § förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska länsstyrelsen på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av personer som omfattas av bosättningslagen. Länsstyrelsen ska även följa upp organisering och genomförande av insatser för dessa personer.

11.3.2 Länsstyrelsernas uppföljningsskyldighet ska utökas

Enligt utredningens direktiv ska det nya bosättningssystemet skapa goda förutsättningar för ett likvärdigt, enhetligt och flexibelt mottagande i kommunerna. För att få en bild av om etableringsboendelagen uppnår dessa målsättningar är det viktigt att systemet följs upp. Tidigare erfarenheter har visat att tillämpningen av regelverk för bosättning har varierat på lokal och regional nivå (se avsnitt 5.4.3).

Det är därmed fortsatt viktigt att det finns kunskap om hur arbetet med bosättning av nyanlända genomförs. Det är också viktigt att denna kunskap fortsatt finns på regional och lokal nivå. Länsstyrelsernas nuvarande skyldighet att följa dessa frågor bör därför behållas med den ändringen att hänvisningen till bosättningslagen ersätts med en hänvisning till etableringsboendelagen (ett sådant förslag lämnas i avsnitt 16 där även övriga följdändringar diskuteras). Utredningen anser dock att det bör säkerställas att den uppföljning länsstyrelserna gör täcker in de aspekter i kommuner-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

nas arbete som är kopplade till ansvaret för att under tre år ordna etableringsboende, möjligheten att besluta om att en nyanländs rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid samt förekomsten av aktiv medverkan till bosättning i en annan kommun. I den nuvarande bestämmelsen ska därför anges att länsstyrelsen även ska följa upp organisering och genomförande av kommunernas ansvar för att ordna etableringsboende, erbjuda stöd i att söka bostad och informera om rätten till etableringsboende för personer som omfattas av etableringsboendelagen. Utredningen anser även att det är viktigt att det finns en samlad bild av arbetet på nationell nivå och bedömer därför att en länsstyrelse, på samma sätt som i dag, bör få i uppdrag att lämna en samlad redovisning på nationell nivå.

Särskilt om aktiv medverkan till bosättning i annan kommun

En del kommuner arbetar aktivt för att nyanlända ska bosätta sig utanför den egna kommunen, ibland utan att det initierats från den nyanlände och ibland mot dennes vilja (se avsnitt 5.5.1). Givet dessa kommuners nuvarande praxis är det troligt att vissa kommuner kommer att fortsätta agera på detta sätt.

Om en anvisningskommun aktivt skulle medverka till att nyanlända bosätter sig i andra kommuner utan att personerna själva uttryckt en tydlig vilja att flytta skulle det underminera intentionen med etableringsboendelagen. Skulle den aktiva medverkan ske inom de tre åren den nyanlände har rätt till etableringsboende skulle kommunen även kringgå sitt ansvar för att ordna ett etableringsboende för den nyanlände. Fördelningsmodellens positiva effekter skulle då motverkas. Detta eftersom studier visar att aktiv medverkan till bosättning i annan kommun medför att de nyanlända i huvudsak flyttar från kommuner med relativt goda förutsättningar för integration till kommuner med sämre förutsättningar (se avsnitt 5.5.1). Konsekvensen skulle således bli sämre förutsättningar för integration. Ytterligare en konsekvens skulle bli att intentionen med förslaget om önskemålsförfarandet inte skulle uppnås. Önskemålsförfarandet syftar till att säkerställa att omfördelningar sker på premissen att en kommun vill ta emot fler och en annan färre. Om en kommun aktivt skulle medverka till att nyanlända

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

flyttar till andra kommuner skulle denna premiss frångås och intentionen med önskemålsförfarandet skulle således undermineras.

I praktiken kan det bli svårt för länsstyrelserna att skilja på situationer när kommunen aktivt medverkar till bosättning i en annan kommun och situationer när kommuner endast erbjuder stöd i att söka bostad i enlighet med förslaget i avsnitt 11.1. En avgörande skillnad mellan dessa situationer är dock huruvida den enskilda själv har uttryckt en tydlig vilja att flytta till en annan kommun.

Fortsatt samverkan mellan länsstyrelserna och Boverket

Länsstyrelserna har i dag i uppdrag att analysera bostadsmarknaden på regional nivå. Boverket ska stödja länsstyrelserna i detta arbete och sammanställa en rapport på nationell nivå (2 och 3 §§ förordningen [2011:1160] om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar). Analyserna har bland annat omfattat kommunernas förutsättningar för att ordna boende för nyanlända.[3] Analyser som görs inom ramen för uppdragen ovan bör kunna utvecklas så att de även kan bidra till att uppfylla den föreslagna utökade uppföljningsskyldigheten för länsstyrelserna. Utredningen anser således inte att Boverkets uppdrag behöver ändras, men att det är viktigt att länsstyrelserna och Boverket fortsätter att samverka angående dessa frågor.

[3] Se bland annat Regionala bostadsmarknadsanalyser 2021, 2022, 2023 och 2024 (Boverket 2024e).

12 Sekretess

I detta avsnitt redogör utredningen för befintliga sekretessbestämmelser och analyserar behovet av kompletterande bestämmelser.

I Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) finns bestämmelser om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och som reglerar tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretessen är i normala fall reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

I OSL finns även sekretessbrytande bestämmelser som innebär att det i vissa fall är möjligt att lämna ut sekretesskyddade uppgifter till enskilda och andra myndigheter (10 kap. OSL).

12.1 Befintliga sekretessbestämmelser för uppgifter som lämnas ut eller tas emot

För flera av de uppgifter som enligt utredningens förslag ska eller får lämnas ut från Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommunala nämnder gäller sekretess såväl hos den utlämnande som den mottagande myndigheten.

Befintliga sekretessbestämmelser som kan aktualiseras är:

– 21 kap. 5 § OSL, sekretess gäller för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

- 26 kap. 1 § tredje stycket 2 OSL, sekretess gäller inom verksamhet hos kommunal invandrarbyrå för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.
- 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL, sekretess gäller i ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.
- 26 kap. 11 § första stycket OSL, sekretess gäller i ärende om kommunal bostadsförmedling för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.
- 26 kap. 11 § andra stycket OSL, i kommunal bostadsuthyrningsverksamhet gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.
- 28 kap. 11 § OSL, i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.
- 37 kap. 1 § OSL, sekretess gäller i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.
- 37 kap. 3 § OSL, sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser medverkan till bosättning för flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

12.1.1 Uppgifter som lämnas av Migrationsverket

I avsnitt 9.8.2 lämnar utredningen förslag som innebär att Migrationsverket ska lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände till den ansvariga myndigheten i den kommun som anvisats. I det avsnittet föreslår utredningen även att Migrationsverket till den ansvariga nämnden i den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende i förekommande fall ska lämna uppgift om när en nyanländ upphörde att vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende samt om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende. I avsnitt 9.9.3 lämnar utredningen förslag som innebär att Migrationsverket ska underrätta Arbetsförmedlingen om en nyanländ som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § UtlL omfattas av etableringslagen.

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelser kan aktualiseras vid det föreslagna uppgiftslämnandet:

– 21 kap. 3 § OSL.
– 21 kap. 5 § OSL.
– 26 kap. 1 § OSL.
– 37 kap. 1 § OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

12.1.2 Uppgifter som lämnas av Arbetsförmedlingen

I avsnitt 9.9.3 lämnar utredningen förslag som innebär att Arbetsförmedlingen i vissa fall ska lämna en rekommendation om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning till Migrationsverket.

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelse kan aktualiseras vid det föreslagna uppgiftslämnandet:

– 21 kap. 5 § OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

I avsnitt 10.8 lämnar utredningen förslag som innebär att Arbetsförmedlingen på begäran av den ansvariga myndigheten i den kommun som anvisats bland annat ska lämna de uppgifter om en nyanländ

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

som kommunen behöver för att avgöra om den nyanlände är anvisad till vissa arbetsmarknadspolitiska program eller har godtagbara skäl för att inte vara anvisad.

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelse kan aktualiseras vid det föreslagna uppgiftslämnandet:

– 21 kap. 5 § OSL.

– 28 kap. 11 § OSL.

12.1.3 Uppgifter som lämnas av kommuner

I avsnitt 10.8 lämnas förslag som innebär att kommunerna kan begära att få ta del av vissa uppgifter från Arbetsförmedlingen. Vid en sådan begäran kommer kommunerna att vara tvungna att dela uppgifter som rör nyanlända som har rätt till etableringsboende.

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelse kan aktualiseras vid det föreslagna uppgiftslämnandet:

– 21 kap. 5 § OSL.

– 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL.

– 26 kap. 11 § första och andra styckena OSL.

– 37 kap. 3 § OSL.

Eventuellt kan även 26 kap. 1 § tredje stycket 2 OSL vara tillämplig. Enligt bestämmelsen räknas verksamhet vid kommunal invandrarbyrå till socialtjänst. Denna benämning används inte längre i den kommunala verksamheten. Av äldre förarbeten framgår att en kommunal invandrarbyrå var en frivillig kommunal serviceinrättning med uppgift att dels hjälpa invandrare till rätta i samhället, dels informera olika kommunala förvaltningar och kommuninvånare om invandrarnas bakgrund, språk och kultur (SOU 1999:109, s. 38). En kommunal verksamhet som ansvarar för att bistå nyanlända i deras etablering och besluta om rätten till etableringsboende kan därmed eventuellt omfattas av bestämmelsen även om benämningen på verksamheten numera är en annan.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

12.2 Sekretessbrytande bestämmelser

Enligt 10 kap. 28 § OSL får en sekretesskyddad uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att uppgiftsskyldigheten har en viss konkretion. Den kan antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av speciellt slag, gälla viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 del A, s. 322). De föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i etableringsboendeförordningen medför således att sekretesskyddade uppgifter kan lämnas till de andra myndigheterna med stöd av 10 kap. 28 § OSL.

Införandet av uppgiftsskyldigheter bör inte leda till att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut. Bestämmelserna har därför antingen avgränsats så att endast de uppgifter som behövs i ett visst avseende får lämnas, eller genom att det uttryckligen framgår för vilken specifik uppgift sekretessen bryts. Det förra gäller uppgiftsskyldigheten i 3 kap. 12 § etableringsboendeförordningen och det senare gäller de uppgifter som får lämnas enligt 3 kap. 2, 3 och 13 §§ och 4 kap. 3 § etableringsboendeförordnigen. Uppgifter som inte omfattas av dessa bestämmelser får därmed inte lämnas ut utan en föregående sekretessprövning.

12.3 Det behövs inga kompletterande sekretessbestämmelser

Utredningens bedömning: Det föreligger inget behov av kompletterande sekretessbestämmelser för de uppgifter som enligt utredningens förslag ska lämnas till kommuner, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

När en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess. Motsvarande

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

gäller om en myndighet har elektronisk tillgång till en sekretessreglerad uppgift hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL).

Någon allmän bestämmelse om sekundär sekretess finns inte i OSL, och i normalfallet ska sekretessbehovet därmed tillgodoses genom de primära sekretessbestämmelser som är tillämpliga på den verksamhet den mottagande myndigheten bedriver. Att sekretessen hos den mottagande myndigheten ibland är något svagare än hos den utlämnande myndigheten har ansetts spela en mycket liten roll i praktiken. I de fall eventuella luckor i sekretesskyddet leder till praktiska olägenheter är det i första hand de primära reglerna som bör justeras (prop. 1979/80: 2 del A, s. 76 f.).

Det finns därmed anledning att redogöra för vilka sekretessbestämmelser som kan vara tillämpliga vid de mottagande myndigheterna. Av den nedanstående sammanställningen följer att det inte föreligger några luckor i sekretesskyddet. Sekretessen hos den mottagande myndigheten kan dock i vissa fall vara svagare än hos den utlämnande myndigheten. Det gäller de uppgifter som lämnas till Arbetsförmedlingen då ett rakt skaderekvisit gäller för samtliga sekretessbestämmelser som utredningen bedömer kan vara tillämpliga vid den myndigheten. För de uppgifter som tas emot av Arbetsförmedlingen kommer det därmed att råda en presumtion om offentlighet samtidigt som det kan råda en presumtion om sekretess för samma uppgift hos den utlämnande myndigheten.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen därmed inte att det föreligger behov av kompletterande sekretessbestämmelser för de uppgifter som enligt utredningens förslag ska lämnas till kommuner, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

12.3.1 Uppgifter som lämnats till kommuner

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga vid den ansvariga nämnd i kommunen som tar emot uppgifter från Migrationsverket enligt 3 kap. 12 och 13 §§ etableringsboendeförordningen:

– 21 kap. 3 § OSL.

– 21 kap. 5 § OSL.

– 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

– 26 kap. 11 § första och andra styckena OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

Eventuellt kan även 26 kap. 1 § tredje stycket 2 OSL vara tillämplig (se ovan).

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga vid den ansvariga nämnd som tar emot uppgifter från Arbetsförmedlingen enligt 4 kap. 3 § etableringsboendeförordningen:

– 21 kap. 5 § OSL.
– 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL.
– 26 kap. 11 § andra stycket OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

Eventuellt kan även 26 kap. 1 § tredje stycket 2 OSL vara tillämplig (se ovan).

Eventuellt kan även 28 kap. 11 § OSL vara tillämplig. Den bestämmelsen omfattar hela den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inklusive ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program (prop. 2021/22:216, s. 96 f.). Genom utredningens förslag kan vissa nyanlända förlora sin rätt till etableringsboende om de inte deltar i bland annat etableringsprogrammet. Rätten till ett etableringsboende utgör därmed, på motsvarande sätt som rätten till ersättning för deltagande, ett incitament för att delta i de arbetsmarknadspolitiska programmen.

12.3.2 Uppgifter som lämnats till Arbetsförmedlingen

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga vid Arbetsförmedlingen vid mottagande av uppgifter från Migrationsverket och kommuner enligt 3 kap. 2 § respektive 4 kap. 3 § etableringsboendeförordningen:

– 21 kap. 5 § OSL.
– 28 kap. 11 § OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

12.3.3 Uppgifter som lämnats till Migrationsverket

Utredningen bedömer att följande sekretessbestämmelser kan vara tillämpliga vid Migrationsverket vid mottagande av uppgifter från Arbetsförmedlingen enligt 3 kap. 3 § etableringsboendeförordningen:

– 21 kap. 5 § OSL.
– 26 kap. 1 § fjärde stycket 1 OSL.
– 37 kap. 1 § OSL.
– 37 kap. 3 § OSL.

13 Behandling av personuppgifter

I svensk rätt regleras rätten till skydd för den personliga integriteten i regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt denna reglering är var och en, gentemot det allmänna, skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF).

Därutöver regleras rätten till skydd av personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i svensk rätt men i vissa delar är bestämmelserna utformade på ett sådant sätt att de ger ett utrymme för, eller förutsätter, kompletterande nationella dataskyddsbestämmelser. En medlemsstat har därmed ett handlingsutrymme att i viss utsträckning anta kompletterande bestämmelser för att anpassa tillämpningen av förordningen till den nationella kontexten.

Generella kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen återfinns i dataskyddslagen och kompletteringsförordningen. Utöver bestämmelserna i dataskyddslagen finns i svensk rätt kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter i ett stort antal sektorsspecifika registerförfattningar och särskilda informationshanteringsförfattningar. Sådana särskilda författningar har antagits på områden där det är nödvändigt för myndigheter att behandla uppgifter om ett stort antal registrerade och med ett särskilt känsligt innehåll.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

13.1 Vilka personuppgifter kommer att behandlas?

Med personuppgift avses varje uppgift som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs det att personuppgifterna behandlas. Med behandling avses bland annat insamling, användning, utlämning genom överföring, spridning eller hållande på annat sätt. För att förordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgiftsbehandlingen är helt eller delvis automatiserad eller att personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1, 4.1 och 4.2 i dataskyddsförordningen).

Utredningen bedömer att utredningens förslag medför att personuppgifter kommer att vara föremål för behandling i dataskyddsförordningens mening i följande fall:

- Vid Migrationsverkets överföring av uppgifter till Arbetsförmedlingen enligt 3 kap. 2 § etableringsboendeförordningen.
- Vid Arbetsförmedlingens kartläggning och överföring av uppgifter till Migrationsverket enligt 3 kap. 3 § etableringsboendeförordningen.
- Vid Migrationsverkets beslut om anvisning och överföring av uppgifter till kommunerna enligt 3 kap. 5, 12 och 13 §§ etableringsboendeförordningen.
- Vid kommunernas mottagande av nyanlända enligt 7 § etableringsboendelagen.
- Vid kommunernas kontroll av om det föreligger skäl att besluta om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § etableringsboendelagen.
- Vid kommunernas beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § etableringsboendelagen.
- Vid Arbetsförmedlingens överföring av uppgifter till kommunerna enligt 4 kap. 3 § etableringsboendeförordningen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

13.2 Rättslig grund och behandling av känsliga personuppgifter

Utredningens förslag: Det ska framgå av lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att Arbetsförmedlingen ska få behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

- Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om anvisning enligt lagen om etableringsboende för vissa nyanlända,
- kommunala nämnders verksamhet som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt lagen om etableringsboende för vissa nyanlända.

Följande bestämmelser ska framgå av förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Vid tillhandahållande av information till Migrationsverket ska följande personuppgifter få behandlas:

- namn, dossiernummer, individnummer och person- eller samordningsnummer,
- uppgifter om den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, andra kompetenser, samt behov av utbildning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet,
- uppgifter om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning.

Vid tillhandahållande av information till kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska sådana personuppgifter få behandlas som omfattas av Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet enligt förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända.

Utredningens bedömning: Det behövs inga andra författningsändringar för att Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommunerna ska kunna behandla personuppgifter i enlighet med utredningens förslag.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Den behandling av känsliga personuppgifter som kan komma att ske inom ramen för utredningens förslag är förenlig med dataskyddsförordningen.

För att en personuppgiftsbehandling ska vara laglig krävs det att den sker med stöd av någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6 i dataskyddsförordningen. De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och viss behandling kan därmed omfattas av mer än en rättslig grund. I normalfallet sker myndigheternas personuppgiftsbehandling med stöd av artikel 6.1 första stycket c (*rättslig förpliktelse*) och artikel 6.1 första stycket e (*uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning*). Vid behandling av känsliga personuppgifter måste därutöver särskilda krav vara uppfyllda (artikel 9 i dataskyddsförordningen).

13.2.1 Rättslig grund

Utredningen bedömer att den personuppgiftsbehandling som aktualiseras i de flesta fall kan ske med stöd av artikel 6.1 första stycket c i dataskyddsförordningen (*rättslig förpliktelse*). Av de föreslagna bestämmelserna följer att Migrationsverket ska besluta om anvisningar och att kommunerna ska ta emot de nyanlända och ansvara för att ordna boendet. Det följer vidare att Migrationsverket ska informera Arbetsförmedling om vissa kvotflyktingar och att Arbetsförmedlingen ska genomföra kartläggningar och i vissa fall lämna rekommendationer till Migrationsverket. Vid fullgörandet av dessa skyldigheter är det nödvändigt att behandla personuppgifter. Då fullgörandet av den rättsliga förpliktelsen i praktiken förutsätter att personuppgifter behandlas bedömer utredningen att syftet med behandlingen, i enlighet med artikel 6.3 andra stycket första meningen i dataskyddsförordningen, är fastställt i den rättsliga grunden (jfr SOU 2017:39, s. 114 f. samt 2 kap. 1 § dataskyddslagen).

För Migrationsverkets del finns även rättsligt stöd för personuppgiftsbehandlingen i utlänningsdatalagen (2016:27). Enligt den lagen får Migrationsverket behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande och andra utlän-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ningar (11 § 1 och 3). Migrationsverket får även behandla sådana personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning (13 § första stycket 2).

Även för Arbetsförmedlingens del finns det visst stöd för personuppgiftsbehandlingen i en registerförfattning. Enligt 4 § 1 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får Arbetsförmedlingen behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om det är nödvändigt för handläggning av ärenden. Utredningen bedömer dock att Arbetsförmedlingens nya uppgift att genomföra kartläggning av nyanlända redan innan de är inskrivna som arbetssökande inte omfattas av begreppet arbetsmarknadspolitisk verksamhet. I författningskommentaren anges att vad som avses med arbetsmarknadspolitisk verksamhet framgår av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (prop. 2001/02:144, s. 50). I den förordningen omnämns av förklarliga skäl inte kartläggningar som syftar till att påverka valet av anvisningskommun. För Arbetsförmedlingens del kommer den personuppgiftsbehandling som krävs vid kartläggningen av den nyanlände därmed att ske med stöd av enbart den rättsliga förpliktelsen i etableringsboendeförordningen.

I 5 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns det dock även så kallade sekundära ändamålsbestämmelser avseende tillhandahållande av uppgifter till andra. Enligt första stycket i den bestämmelsen får Arbetsförmedlingen behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom ett antal i punktform uppräknade myndigheters och andra aktörers verksamhet. Av andra stycket framgår att Arbetsförmedlingen bland annat får behandla personuppgifter även för att tillhandahålla information till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning. I den befintliga ändamålsbestämmelsen finns det således stöd för det uppgiftslämnande som ska ske från Arbetsförmedlingen till Migrationsverket respektive till kommunerna. Regleringen för Arbetsförmedlingens personuppgiftsbehandling är dock uppbyggd så att det utlämnande som följer av uppräkningen i ändamålsbestämmelsen i 5 § första stycket avgränsas genom närmare bestämmelser i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Ett utlämnande till en myndighet som regleras i 5 § första stycket i lagen begränsas således i tillhörande förordning i fråga om vilka slags uppgifter utlämnandet rör. Utredningen anser att denna systematik bör behållas och att 5 § första stycket därmed bör ändras trots att det föreslagna uppgiftslämnandet har stöd i det andra stycket. Uppräkningen i 5 § första stycket ska därför tillföras två nya punkter. Av dessa punkter ska framgå att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

– Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om anvisning enligt lagen om etableringsboende för vissa nyanlända,
– kommunala nämnders verksamhet som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § första stycket 2 och 3 lagen om etableringsboende för vissa nyanlända.

Nedan lämnar utredningen förslag om ändringar i den tillhörande förordningen som innebär en begränsning av vilka uppgifter som får lämnas.

När det gäller kommunernas kontroll av om det föreligger skäl att besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid föreligger inte någon rättslig förpliktelse. Utredningen bedömer dock att kontrollen utgör en uppgift av allmänt intresse och att den behandling av personuppgifter som sker hos kommunerna vid denna kontroll därmed kan ske med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 första stycket e i dataskyddsförordningen (*uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning*). Begreppet allmänt intresse definieras inte i dataskyddsförordningen men rent språkligt har det ansetts avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse (prop. 2017/18:105, s. 55). För att myndigheternas verksamhet ska kunna fungera har regeringen ansett att begreppet uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse samt att alla uppgifter en kommun bedriver inom ramen för sin befogenhet utgör ett allmänt intresse (prop. 2017/18:105, s. 55 f.). Även när det gäller den rättsliga grunden *uppgift av allmänt intresse* gäller att uppgiften ska vara fastställd i unionsrätten eller den nationella rätten (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen). Detta framgår även av upplysnings-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bestämmelsen i 2 kap. 2 § dataskyddslagen enligt vilken personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 första stycket e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Det är uppgiften av allmänt intresse som ska ha stöd i rättsordningen, själva behandlingen av personuppgifter behöver inte vara reglerad.

Av skäl 41 i dataskyddsförordningen framgår att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den. Regeringen har anfört att vad som krävs i fråga om den rättsliga grundens tydlighet och precision får bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär (prop. 2017/18:105, s. 51). En allmänt hållen rättslig grund är tillräckligt vid behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten. Vid behandling av känsliga uppgifter krävs emellertid en mer precis grund som gör det möjligt att förutse intrånget.

När det gäller de personuppgifter som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen kommer att behandla med stöd av 3 kap. 3 och 4 §§ etableringsboendeförordningen bedömer utredningen inte att några känsliga personuppgifter kommer att behandlas. Utredningen bedömer därmed att bestämmelserna utgör en tillräckligt tydlig och precis rättslig grund. Som framgår ovan har utredningen dock valt att behålla den systematik med sekundära ändamålsbestämmelser som finns i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I enlighet med den systematiken bör även den tillhörande förordningen kompletteras. Av förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska därför följa att för tillhandahållande av information till Migrationsverket enligt lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas:

– namn, dossiernummer, individnummer och person- eller samordningsnummer,
– uppgifter om den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, andra kompetenser, samt behov av utbild-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ning och andra insatser som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet,

– uppgifter om en eller flera lämpliga kommuner för anvisning.

När det gäller de personuppgifter som Migrationsverket och anvisningskommunen kommer att behandla med stöd av 3 kap. 12 och 13 §§ etableringsboendeförordningen kan det förekomma känsliga personuppgifter om hälsa (se nedan). Utredningen har därför övervägt att reglera vilka personuppgifter som ett bosättningsunderlag får innehålla. Bedömningen är dock att det är svårt att förutse vilka olika behov av information som kommer att finnas i enskilda fall, och att det därför finns skäl att behålla en bestämmelse som överlåter behovsbedömningen till Migrationsverket. Utredningen har dock valt att precisera den nuvarande upplysningsbestämmelsen i syfte att tydliggöra att det endast är uppgifter som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen (se avsnitt 9.8.2).

Även när det gäller de personuppgifter som Arbetsförmedlingen och anvisningskommunen kommer att behandla med stöd av 14 § etableringsboendelagen och 4 kap. 3 § etableringsboendeförordningen kan det förekomma känsliga personuppgifter om hälsa (se nedan). I detta fall är det möjligt att förutse vilka uppgifter som behöver behandlas och därmed också möjligt att öka förutsebarheten för de nyanlända som berörs av bestämmelserna. Utredningen har därför valt att i den bestämmelse som reglerar Arbetsförmedlings uppgiftsskyldighet ange vilka uppgifter som omfattas av skyldigheten (se avsnitt 10.8). Det följer även av systematiken i Arbetsförmedlingens registerförfattningar att de sekundära ändamålsbestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten på förordningsnivå kompletteras med bestämmelser som begränsar vilka uppgifter som får behandlas. Av förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska därför följa att för tillhandahållande av information till kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får sådana personuppgifter behandlas som omfattas av Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet enligt förordningen om etableringsboende för vissa nyanlända.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

13.2.2 Behandling av känsliga uppgifter

Av skäl 51 i dataskyddsförordningen framgår att personuppgifter som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandling av sådana personuppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen följer att behandling av bland annat uppgifter om ras eller etniskt ursprung och hälsa ska vara förbjuden.

Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i enlighet med utredningens förslag rör i de flesta fall mindre känsliga uppgifter som namn, samordningsnummer, uppehållstillstånd och utbildning. Utredningen bedömer inte heller att uppgifter om ras eller etniskt ursprung kommer att behandlas då regeringen ansett att en personuppgift om medborgarskap eller en personuppgift om nationalitet eller ursprungsland inte avslöjar vare sig ras eller etniskt ursprung (prop. 2001/02:144, s. 41; prop. 2009/10:85, s. 325). Däremot bedömer utredningen att uppgifter om hälsa kommer att behandlas. Det kan till exempel finnas skäl för Migrationsverket att överföra uppgifter om en nyanländs särskilda behov och hälsotillstånd till en anvisningskommun om uppgiften krävs för att kommunen ska kunna förbereda ett anpassat boende för den nyanlände. Uppgifter om hälsa kan även komma att behandlas inom ramen för kommunernas handläggning av ärenden rörande rätten till etableringsboende då en nyanländ som är sjukskriven inte kommer att anvisas till något av de arbetsmarknadspolitiska programmen.

I artikel 9.2 i dataskyddsförordningen finns vissa undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter. Utredningen bedömer att den behandling av personuppgifter om hälsa som kan komma att ske faller under undantaget i artikel 9.2 g. Av bestämmelsen följer att behandling av känsliga personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett *viktigt allmänt intresse*. För att detta undantag ska vara tillämpligt krävs det att behandlingen har ett rättsligt stöd i nationell rätt eller i unionsrätten vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet. Enligt regeringens bedömning innebär detta att den rättsliga grunden för behandlingen typiskt sett kommer att vara någon av de som avses i artikel 6.1 c eller e i dataskyddsförordningen, det vill säga en rättslig förpliktelse

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

eller en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som har stöd i rättsordningen (prop. 2017/18:105, s. 84).

Dataskyddsförordningen innehåller ingen definition av begreppet viktigt allmänt intresse och det framgår inte heller vad som skiljer ett viktigt allmänt intresse från ett allmänt intresse. Även om det är svårt att på ett generellt plan definiera vad som skiljer ett allmänt intresse från ett viktigt allmänt intresse har regeringen bedömt att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse. När det gäller myndigheters behandling måste det enligt regeringens mening också anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105, s. 83). Av 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen följer också att en myndighet får behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende. Dataskyddslagen är dock subsidiär och för Migrationsverket har möjligheten att behandla känsliga personuppgifter begränsats genom 14 § första stycket utlänningsdatalagen. Av denna bestämmelse följer att Migrationsverket vid utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande och andra utlänningar endast får behandla känsliga uppgifter om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen. Syftet med begränsningen att behandlingen ska vara absolut nödvändig är att markera att behandlingen av känsliga personuppgifter bör ske med försiktighet och aldrig slentrianmässigt. Rekvisitet innebär emellertid inte att känsliga personuppgifter endast får behandlas i undantagsfall. Genom rekvisitet markeras dock att behandling ska ske med restriktivitet och att behovet av att behandla den känsliga personuppgiften ska prövas noga i det enskilda ärendet (prop. 2015/16:65, s. 81).

För att undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen ska vara tillämpligt krävs det slutligen att gällande rätt innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades rättigheter. I många fall kan existerande sekretessreglering till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden utgöra en tillräcklig skyddsåtgärd (prop. 2017/18:105, s. 89). Som framgår i avsnitt 12 bedömer utredningen också att de person-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

uppgifter som kommer att behandlas skyddas av sekretess. Därutöver gäller särskilda sökbegränsningar för de känsliga personuppgifter som kommer att behandlas (se 3 § andra stycket dataskyddslagen respektive 17 § första stycket utlänningsdatalagen).

Vid en sammantagen bedömning finner utredningen därmed att undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen är tillämpligt på den behandling av känsliga personuppgifter som kan komma att ske inom ramen för utredningens förslag.

13.3 Kompletterande bestämmelser om hur personuppgifter från Arbetsförmedlingen får lämnas

Utredningens förslag: Det ska framgå av lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att

- en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid
- en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Det ska framgå av förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att

- de personuppgifter som Arbetsförmedlingen får tillhandahålla till Migrationsverket och till kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling
- Migrationsverket och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst till de personuppgifter Arbetsförmed-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

lingen får tillhandahålla. För en kommunal nämnds direktåtkomst ska dock krävas att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Arbetsförmedlingens registerförfattningar reglerar även formerna för utlämnandet av uppgifterna. I lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns dels bestämmelser som begränsar utlämnande på medium för automatiserad behandling, dels bestämmelser som begränsar utlämnandet genom direktåtkomst.

Ett utlämnande på ett medium för automatiserad behandling kan med dagens teknik ske exempelvis genom e-post, på ett USB-minne eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat. Till skillnad från direktåtkomst innebär ett utlämnande på medium för automatiserad behandling att den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall tar ställning till om och vilka uppgifter som kan lämnas ut.

En utredning har fått i uppdrag att bland annat lämna förslag på en ny och ändamålsenlig dataskyddsreglering för Arbetsförmedlingen, med mer flexibla bestämmelser som är anpassade till myndighetens nuvarande behov och den tekniska utvecklingen (dir. 2023:65). Regleringen av formerna för Arbetsförmedlingens utlämnande av uppgifter kan således komma att bli mer flexibel. Utredningen anser dock att Arbetsförmedlingen redan vid tillämpningen av det nuvarande regelverket bör ges möjlighet att avgöra vilken som är den lämpligaste formen för utlämnande till Migrationsverket och de kommunala nämnderna.

Enligt förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten följer också redan i dag att vissa uppgifter får lämnas ut på ett medium för elektronisk behandling till Migrationsverket och socialnämnderna (12 a och 13 b §§). Det följer vidare att Migrationsverket och en socialnämnd får ha direktåtkomst till vissa uppgifter (16 § fjärde och femte styckena). För en socialnämnds direktåtkomst krävs dock att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter som avser personer som

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

är aktuella i ärenden hos nämnden. Den kommunala nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid har på samma sätt som en socialnämnd endast behov av uppgifter som avser personer som är aktuella i ett ärende i den nämnden. Möjligheten till direktåtkomst för de kommunala nämnder som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid bör sålunda begränsas av samma skäl som anfördes avseende socialnämnderna (se prop. 2007/08:160, s. 150).

För det informationsutbyte som sker mellan socialnämnder och berörda myndigheter inom ramen för handläggningen av ärenden om socialt bistånd har en särskild digital tjänst kallad SSBTEK[1] tagits fram. SSBTEK bygger på samverkan mellan statliga myndigheter och organisationer samt SKR. SKR samordnar förvaltning och utveckling av tjänsten tillsammans med övriga parter, och Försäkringskassan sköter den tekniska driften. Utredningens förslag medför att SSBTEK, om parterna så önskar, kan utökas till att även omfatta de uppgifter de kommunala nämnderna behöver för att fatta beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid. Utredningen bedömer att en sådan ordning skulle kunna leda till effektivitetsvinster för såväl de kommunala nämnder som får till uppgift att kontrollera om de nyanlända uppfyller villkoren för fortsatt rätt till etableringsboende som för Arbetsförmedlingen.

Utredningen föreslår därför att de personuppgifter som Arbetsförmedlingen får tillhandahålla till Migrationsverket och till en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling. Migrationsverket och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska dessutom få ha direktåtkomst till de personuppgifter Arbetsförmedlingen får tillhandahålla. För en kommunal nämnds direktåtkomst ska dock krävas att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

[1] SSBTEK står för SammanSatt BasTjänst för EKonomiskt bistånd.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Det ska därför framgå av lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att

– en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid
– en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

Av förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska därför framgå att

– de personuppgifter som Arbetsförmedlingen får tillhandahålla till Migrationsverket och till en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling
– Migrationsverket och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid ska få ha direktåtkomst till de personuppgifter Arbetsförmedlingen får tillhandahålla. För en kommunal nämnds direktåtkomst ska dock krävas att Arbetsförmedlingen först har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter som avser personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

13.4 Intrånget i den personliga integriteten är motiverat och proportionerligt

Utredningens bedömning: Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.

Utredningens förslag innebär att personuppgifter kommer att delas mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, mellan Migrationsverket och kommunala nämnder och mellan Arbetsförmedlingen

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

och kommunala nämnder. I flera fall innebär förslagen att personuppgifterna kommer att få en större spridning då myndigheterna kommer att få tillgång till personuppgifter som de tidigare inte haft tillgång till. Utbytet av uppgifterna och behandlingen av dessa kommer vidare att ske utan den enskildes samtycke. Förslagen omfattar vissa känsliga personuppgifter (se avsnitt 13.2.2) och uppgifter som i flera fall omfattas av sekretess (se avsnitt 12). Sammantaget innebär detta att förslagen inskränker skyddet för den personliga integriteten.

Nationella lagstiftningsåtgärder som ger stöd för behandling av personuppgifter måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen (artiklarna 8 och 52.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt skäl 4 dataskyddsförordningen). Av EU-domstolens praxis följer vidare att inskränkningar i skyddet av personuppgifter ska begränsas till vad som är strikt nödvändigt och att den nationella lagstiftningen ska innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen (Dom C-311/18, punkt 176). Det finns därför anledning att pröva om det integritetsintrång som följer av utredningens förslag är motiverat av det eftersträvade målet, om det finns alternativa – mindre ingripande åtgärder – som skulle kunna uppnå samma syfte, eller om det behövs ytterligare skyddsåtgärder för att garantera proportionaliteten.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att omfattningen av integrationsintrånget är begränsat då flera av förslagen är tillämpliga endast avseende vissa nyanlända och endast i vissa fall. Migrationsverkets skyldighet att lämna uppgifter om kvotflyktingar till Arbetsförmedlingen omfattar till exempel endast kvotflyktingar som omfattas av etableringslagen och Arbetsförmedlingen ska endast lämna en rekommendation om anvisningskommun om myndigheten bedömer att det kan förbättra den nyanländes möjligheter att komma i sysselsättning (3 kap. 3 § etableringsboendeförordningen). Migrationsverket ska vidare endast lämna ut personuppgifter till kommunerna avseende de nyanlända som omfattas av en anvisning (se 3 kap. 3 och 4 §§ etableringsboendeförordningen). Slutligen har en kommun endast möjlighet att begära ut uppgifter från Arbetsförmedlingen avseende de nyanlända som har rätt till etableringsboende inom kommunen (4 kap. 3 § etableringsboendeförordningen).

Vid bedömningen av omfattningen av integrationsintrånget bör det också beaktas att utredningens förslag i flera fall inte leder till

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

att personuppgifter sprids till aktörer som inte redan i dag har tillgång till dessa uppgifter. Förslaget om att Migrationsverket ska lämna vissa uppgifter om kvotflyktingar till Arbetsförmedlingen innebär visserligen att Arbetsförmedlingen får tillgång till dessa uppgifter tidigare än vad som är fallet i dag, men för de kvotflyktingar som deltar i arbetsmarknadspolitiska program rör det sig om samma uppgifter som Arbetsförmedlingen hanterar redan i dag. När det gäller de uppgifter som Migrationsverket ska lämna till en kommun i samband med anvisningen har utredningen föreslagit en precisering av den nuvarande uppgiftsskyldigheten i syfte att tydliggöra att det endast är de uppgifter som behövs för att kommunen ska kunna förbereda sitt mottagande av den nyanlände som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen (se avsnitt 9.8.2). Den föreslagna bestämmelsen om Migrationsverkets uppgiftsskyldighet kan därmed komma att minska spridningen av personuppgifter.[2]

De föreslagna bestämmelserna som medför att personuppgifter behandlas har olika syften. Migrationsverkets skyldighet att lämna ut vissa uppgifter om kvotflyktingar till Arbetsförmedlingen syftar till att förbättra nyanländas möjligheter att komma i sysselsättning. Migrationsverkets skyldighet att lämna vissa uppgifter till en anvisningskommun syftar till att kommunen ska kunna förbereda ett effektivt och bra mottagande av en nyanländ som omfattas av anvisningen samt till att säkerställa att en nyanländ inte erhåller rätt till etableringsboende under en period som överstiger tre år. Arbetsförmedlingens skyldighet att på begäran av en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid lämna ut vissa uppgifter om en nyanländ som har rätt till etableringsboende syftar till att förse nämnden med underlag för att avgöra om det finns skäl att besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid och därmed i förlängningen till att motivera nyanlända att aktivt delta i sin etablering. I de föreslagna bestämmelserna anges antingen uttryckligen vilka uppgifter som får delas eller att de uppgifter som är nödvändiga för att bestämmelsens syfte ska uppnås får delas. Utredningen bedömer inte att det finns andra, mindre ingripande, alternativa åtgärder som kan vidtas för att nå dessa syften. Utredningen anser även att den behand-

[2] Skyldigheten att i förekommande fall lämna uppgift om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende (se 3 kap. 13 § etableringsboendeförordningen) medför dock att ytterligare en personuppgift kommer att spridas i ett begränsat antal anvisningsärenden.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ling av personuppgifter som kan ske genom kommunernas direktåtkomst till vissa uppgifter hos Arbetsförmedlingen leder till sådana effektivitetsvinster att behandlingen får anses vara nödvändig (jfr prop. 2017/18:105, s. 189). Utredningen bedömer vidare att förslagen utformats på ett sådant sätt att det är möjligt för de berörda att förutse vilken personuppgiftsbehandling som kan förekomma.

Slutligen bör det framhållas att de föreslagna bestämmelserna omfattar uppgifter om enskilda som anvisas och erhåller rätt till etableringsboende. Intrånget i den personliga integriteten sker därmed inte primärt inom ramen för den enskildes privatliv utan inom ramen för offentliga stödåtgärder som syftar till att förbättra den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet. Bestämmelserna har således en gynnande karaktär och de nyanlända väljer själva om de vill acceptera ett erbjudande om anvisning och om de vill nyttja rätten till ett etableringsboende.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att förslagen därmed utgör ett begränsat intrång i den personliga integriteteten. Samhällets intresse av ett väl fungerande system för mottagande av nyanlända, där nyanlända tar del av erbjudna insatser för att underlätta etableringen i såväl samhället som arbetslivet, är därmed proportionerliga i förhållande till de inskränkningar av den personliga integriteten som följer av utredningens förslag.

14 Finns det behov av sanktioner mot kommuner som inte fullgör sina skyldigheter?

Utredningens bedömning: Etableringsboendelagen kan införas utan sanktioner.

Regeringen bör följa tillämpningen av lagen och utvecklingen av andra relevanta regelverk och rättspraxis.

Det finns i dag inte några sanktioner knutna till kommunernas skyldigheter vid anvisningar av nyanlända enligt bosättningslagen, eller av ensamkommande barn och utlänningar med tillfälligt skydd enligt LMA. När dessa tre anvisningsförfaranden införts har regeringen i samtliga fall gjort bedömningen att det inte förelegat behov av sanktioner (prop. 2012/13:162, s. 20 f., prop. 2015/16:54, s. 25 och prop. 2021/22:250, s. 24 f.). Vid införandet av bosättningslagen betonade dock regeringen att sanktioner borde övervägas om det vid en uppföljning skulle visa sig att lagen inte fått avsedd effekt (prop. 2015/16:54, s. 25).

Utredningen har erfarit att det i två fall sedan införandet av bosättningslagen förekommit att kommuner fattat beslut som är svåra att förena med skyldigheten att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen. Staffanstorps kommunstyrelse beslutade 2022 att införa ett omedelbart stopp för mottagande av kvotflyktingar[1] och Östhammars kommun beslutade 2023 att motsätta sig Länsstyrelsens beslut om fördelning av nyanlända och kvotflyktingar (Staffanstorps kommun 2022, § 37; Östhammars kommun 2023, § 248). Enligt uppgift från Länsstyrelsen Uppsala har Östhammars kommun därefter meddelat att den inte hade som avsikt

[1] Kommunstyrelsens ordförande upphävde beslutet 2022-06-13.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

att motsätta sig anvisningar och att den hade förståelse för kommunens skyldighet att enligt bosättningslagen ta emot anvisade nyanlända. Enligt uppgift från Migrationsverket har kommunstyrelsens beslut inte heller inneburit att Östhammars kommun motsatt sig anvisningar i praktiken. Staffanstorps kommun har dömts att betala diskrimineringsersättning till fyra kvotflyktingar efter att kommunen inte hämtat dem på Malmö Airport (Lunds tingsrätt 2024).

Utredningen har noterat att Åklagarmyndigheten startat en förundersökning och delgivit flera av ledamöterna i Staffanstorps kommunstyrelse misstanke om grovt tjänstefel. Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms i stället till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Av samma bestämmelse följer även att den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling inte kan dömas för tjänstefel för någon åtgärd som vidtas i denna egenskap.

Utredningen noterar även att regeringen tillsatt en utredning som bland annat har till uppgift att se över det straffrättsliga tjänsteansvaret (dir. 2024:14).[2] Av direktiven följer att ett utökat straffansvar skulle kunna bidra till att stärka tjänstemännens ställning gentemot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom säkerställa förvaltningens självständighet. Vidare följer det av direktiven att översynen ska ske med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas för att ansvaret ska omfatta även annat än åtgärder som vidtas vid myndighetsutövning. I direktiven anges vidare att det särskilt ska övervägas om straffansvaret bör utökas till åtgärder som har vidtagits av personer som omfattas av dagens undantag för förtroendevalda.

Brottsbalkens bestämmelser om tjänstefel kan sålunda vara tillämpliga i de fall tjänstemän beslutar att kommunen inte ska fullgöra de skyldigheter som följer av etableringsboendelagen, alternativt när en tjänsteman underlåter att fullgöra dessa skyldigheter i ett enskilt fall. Om ledamöterna i Staffanstorps kommunstyrelse inte fälls för tjänstefel enligt nu gällande regelverk kan översynen av det straffrättsliga tjänsteansvaret leda till att ansvaret

[2] Betänkandet ska redovisas 25 juli 2025.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

utökas på ett sådant sätt att motsvarande agerande kan komma att omfattas av brottsbalkens bestämmelse i framtiden.

Mot bakgrund av att det under de nio år bosättningsregelverket tillämpats endast finns ett fåtal exempel där kommuner ifrågasatt eller inte uppfyllt sina skyldigheter bedömer utredningen att etableringsboendelagen kan införas utan sanktioner. Regeringen bör dock följa tillämpningen av lagen och utvecklingen av andra relevanta regelverk och rättspraxis.

15 Justeringar av den statliga ersättningen till kommuner

Utredningens förslag: Det ska framgå av förordning om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar att schablonersättning ska lämnas för följande kostnader för en utlänning som kommunen är skyldig att ordna etableringsboende för enligt etableringsboendelagen:

- Kostnader för stöd i att söka bostad.
- Vissa kostnader kopplade till rätten till etableringsboende.

Ersättningen ska vara

- 7,65 procent av prisbasbeloppet för en person under 20 år,
- 15,30 procent av prisbasbeloppet för en person som har fyllt 20 år men inte har uppnått riktåldern för pension, och
- 7,65 procent av prisbasbeloppet för en person som har uppnått riktåldern för pension.

Ersättningen ska betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utlänningen togs emot i kommunen. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån utlänningens ålder när denne erhöll rätt till etableringsboende enligt etableringsboendelagen. Beloppet ska avrundas till hela krontal.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

15.1 Nuvarande ordning

Schablonersättning lämnas för vissa kostnader för en utlänning som kommunen tar emot efter anvisning enligt bosättningsförordningen. För en utförligare beskrivning se avsnitt 4.4.1.

15.2 Kommunerna ska ersättas för nya uppgifter

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera om det, utifrån de förslag som lämnas om ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända, finns behov av att anpassa ersättningarna till kommunerna.

I avsnitt 11.1 och 11.2 lämnar utredningen förslag som innebär att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska erbjuda stöd i att söka bostad till den nyanlände och informera den nyanlände om rätten till etableringsboende. Förslagen innebär att kommunerna får nya obligatoriska uppgifter.

Det finns ingen lagreglering av kostnadsfördelningen för mottagandet mellan stat och kommunsektorn. I budgetpropositionen för 2016 konstateras att staten har ett ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet och ersätter kommunerna för kostnader som är relaterade till mottagande av nyanlända flyktingar (prop. 2015/16:1 utg.omr. 13). De nya uppgifterna föreslås åligga den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende för en nyanländ och det är således denna kommun som ska ersättas för kostnaden för dessa uppgifter.

I avsnitt 10.6 lämnar utredningen förslag som innebär att den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende får befogenhet att besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid. För att kontrollera om den nyanlände uppfyller villkoren för att behålla rätten till etableringsboende kan kommunen behöva begära ut uppgifter från Arbetsförmedlingen (se avsnitt 10.8). Det är dock upp till kommunen att avgöra hur ofta sådana kontroller ska göras. Förslaget innebär således inte att en ny obligatorisk uppgift införs. För att få fler nyanlända att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet och för att minimera risken för fusk och missbruk är det dock av vikt att kontroller genomförs och att de nyanlända är medvetna om detta. Den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende ska därför ersättas även för kostnaden för kontrollen av villkoren.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Erfarenheter visar på att det är viktigt att ersättningarna till kommunerna är konstruerade på ett enkelt sätt. För att underlätta för kommunerna bör den statliga ersättningen betalas ut automatiskt och inte genom ett ansökningsförfarande. Nackdelen med ett sådant förfarande är dock att träffsäkerheten i utbetalningen av ersättningen minskar (Riksrevisionen 2017, s. 43). Utredningen menar att det är en hög träffsäkerhet i den föreslagna ersättningen. Kostnaderna som ersättningen avser att täcka uppstår alltid i och med att en kommun tar emot en nyanländ efter anvisning. Ålderuppdelningen av ersättningen innebär också att träffsäkerheten ökar. Det är således lämpligt att ersättningen till kommunerna för de nya obligatoriska uppgifterna betalas ut genom en schablonersättning till den kommun som är skyldig att ordna etableringsboende för en nyanländ. Kommunen ansvarar för att ordna etableringsboende oavsett om den nyanlände faktiskt tas emot i kommunen i samband med en anvisning (se avsnitt 10.4). Till skillnad mot vad som gäller för de schablonersättningar som regleras i 16 och 17 §§ kommunersättningsförordningen ska det därför inte spela någon roll vilken kommun som först tar emot den nyanlände. Den nya schablonersättningen ska sålunda betalas ut till den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende även i de fall den nyanlände först tas emot av en annan kommun. Om den nyanlände aldrig nyttjar rätten till etableringsboende kommer den ansvariga kommunen emellertid inte att ha kostnader för att erbjuda stöd i att söka bostad till den nyanlände, eller för att informera den nyanlände om rätten till etableringsboende. I dessa fall saknas även skäl för den ansvariga kommunen att kontrollera om den nyanlände uppfyller villkoren för att behålla rätten till etableringsboende. För att undvika överkompensering ska ersättningen därför endast betalas om den nyanlände faktiskt tas emot i kommunen. På motsvarande sätt som gäller för schablonersättningen för vissa initiala kostnader för mottagandet (jfr 15 § kommunersättningsförordningen) ska därför gälla att ersättningen ska betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utlänningen togs emot i den ansvariga kommunen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Det ska därför framgå av en ny 17 a § kommunersättningsförordningen att schablonersättning lämnas för följande kostnader för en utlänning som kommunen är skyldig att ordna etableringsboende för enligt 10 § etableringsboendelagen:

– Kostnader för stöd i att söka bostad.
– Vissa kostnader kopplade till rätten till etableringsboende.

Som framgår av avsnitt 10.3 finns det situationer då en nyanländ kan anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen. Kommunen som tar emot den nyanlände den andra gången har dock samma skyldigheter kopplade till att ordna etableringsboende som den kommun som först hade ansvar för att ordna etableringsboende. Även den andra anvisningskommunen bör därför bli kompenserad och schablonersättningen ska därför kunna betalas ut flera gånger till olika kommuner för samma individ. Utredningen bedömer dock att detta endast kommer ske i undantagsfall.

För de nuvarande schablonersättningarna gäller att ersättning lämnas i olika storlek efter tre åldersgrupper; personer under 20 år, personer som fyllt 20 år men inte 66 år och personer som fyllt 66 år. Från och med den 1 januari 2026 kommer dock de tre åldersgrupperna att vara personer under 20 år, personer som fyllt 20 år men inte har uppnått riktåldern för pension och personer som uppnått riktåldern för pension.[1] Samma indelning i åldersgrupper ska gälla för den nya schablonersättningen. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån utlänningens ålder när denne erhöll rätt till etableringsboende enligt 12 § lagen om etableringsboende för vissa nyanlända. Beloppet ska avrundas till hela krontal.

15.3 Beräkning av kostnader för kommunernas tillkommande uppgifter

Utredningen har utgått från att stödet att söka bostad behöver ske kontinuerligt under tiden med etableringsboende, även om behovet troligen är störst i början och slutet av perioden. Det behöver således finnas tillräckligt med tid för att möjliggöra att stödet sker konti-

[1] Förordning om ändring i förordningen (2024:188) om ändring i förordningen (2022:1457) om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

nuerligt under tre år. Behovet av stöd kan variera inom gruppen. Exempelvis kommer en del av de nyanlända att ha ordnat bostad på egen hand. Hur mycket tid kommunen lägger på dessa två uppgifter per nyanländ kan därför variera. Uppgifterna bör i viss mån kunna samordnas för flera nyanlända samtidigt, exempelvis för nyanlända som tillhör samma hushåll, utifrån vad kommunen bedömer är lämpligt. En del kommuner tillhandahåller redan i dag i olika utsträckning stöd i att söka bostad.

Kommunens tillkommande uppgifter gäller alla nyanlända med rätt till etableringsboende som faktiskt tas emot i kommunen, men i praktiken kommer yngre barn inte att ha samma behov av att få stöd att söka bostad eller möjlighet att ta till sig information om rätten till etableringsboende. Barnfamiljer har det dock svårare att hitta en lämplig bostad. Detta beror på att det finns färre större bostäder som passar en barnfamilj och att många av de som finns har en för hög hyra (se avsnitt 18.4.6). Barnfamiljer kan således behöva extra stöd i att söka bostad, vilket motiverar att kommunen även ersätts för barn.

Förslagen beräknas till sammanlagt tio timmars arbetstid per nyanländ, varav nio timmar avser stöd i att söka bostad och en timme avser att informera om rätten till etableringsboende. Utredningens bedömning är att den föreslagna arbetstiden är tillräcklig för att förslagen ska vara ändamålsenliga. Personalkostnaden, inklusive PO- och OH-kostnad, för tjänstepersoner i kommunsektorn som skulle kunna vara aktuella för att utföra dessa uppgifter är i genomsnitt 835 552 kronor per år.[2] Detta innebär en kostnad per nyanländ på drygt 4 000 kronor.[3] Utredningen föreslår således att schablonersättningen ska motsvara detta belopp för samtliga ålderskategorier.

När det gäller kostnader för kontroller av om en nyanländ uppfyller villkoren för att behålla rätten till etableringsboende finns det anledning att endast justera ersättningen för vissa ålderskategorier. Nyanlända som är under 20 år eller som har uppnått riktåldern för pension omfattas i praktiken endast av villkoret kopplat till förverkande av hyresrätten och då endast om de utgör hyresgäster i hyreslagens mening (se avsnitt 10.5 och 10.6.1). Om en hyresrätt

[2] Avser kostnaden för yrkeskategorin *Handläggare, IFO, äldreomsorg, funktionsnedsättning, socialpsykiatri och integrationsarbete* under 2023, enligt uppgifter från SKR.
[3] Beräkningen är gjord utifrån att en årsarbetskraft utgör 2 080 timmar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

förverkats kommer kommunen dessutom att i de flesta fall automatiskt få kännedom om detta. Antingen till följd av att det är kommunen som är hyresvärd eller på grund av att den nyanlände vänder sig till kommunen och ber kommunen ordna ett nytt etableringsboende. Kostnader för kontrollen av villkoren kommer därmed i första hand att avse ålderskategorin nyanlända som fyllt 20 år men inte uppnått riktåldern för pension. Tidsåtgången för att kontrollera om villkoren för rätt till etableringsboende är uppfyllda beräknas till tio timmar.[4] Även i detta fall innebär det således en kostnad per nyanländ på drygt 4 000 kronor. Utredningen föreslår därmed att det för ålderskategorin nyanlända som fyllt 20 år men inte uppnått riktåldern för pension ska utgå en ersättning om ytterligare 4 000 kronor.

Nuvarande reglering av ersättningens storlek sker i form av procent av ett prisbasbelopp. Även de nya ersättningarna bör regleras genom procent av prisbasbeloppet för att säkerställa att de följer den ekonomiska utvecklingen. De föreslagna ersättningarna på drygt 4 000 kronor motsvarar 7,65 procent av 2023 års prisbasbelopp.[5]

Tabell 15.1 Förslag på schablonersättning för kostnader för utlänningar med rätt till etableringsboende

Procent av prisbasbelopp 2023

Åldersgrupp	Schablonersättning
Under 20 år	7,65 %
Fyllt 20 år men inte uppnått riktåldern för pension	15,30 %
Uppnått riktåldern för pension	7,65 %

[4] Beräkningen utgår från att kommunen genomför en kontroll fem gånger under de tre åren den nyanlände har rätt till etableringsboende.
[5] 2023 års prisbasbelopp var 52 500 kronor.

16 Följdändringar

Utredningens förslag: Hänvisningarna till bosättningslagen ska ersättas med hänvisningar till etableringsboendelagen i

- förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
- förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar
- förordningen om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

I förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar ska följdändringar även göras i en upplysningsbestämmelse samt i bestämmelsen om schablonersättning efter anvisning.

16.1 Hänvisningar till bosättningslagen och bosättningsförordningen ska ersättas

Av 7 e § 5 förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten följer att Arbetsförmedlingen för tillhandhållande av information till Migrationsverket i vissa fall får behandla personuppgifter om att en nyanländ som omfattas av bosättningslagen omfattas av ett beslut om anvisning enligt lagen, anvisad kommun, datum för beslutet och datum för när kommunen senast ska ta emot den nyanlände för bosättning.

Av 16 § kommunersättningsförordningen följer att schablonersättning lämnas för vissa kostnader för en utlänning som omfattas av 11 § bosättningsförordningen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Av 9 § första stycket förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare följer att Länsstyrelsen ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot personer som omfattas av bosättningslagen.

Av 10 § förordning om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare följer att Länsstyrelsen på regional och kommunal nivå ska följa upp kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av personer som omfattas av bosättningslagen.

I avsnitt 7.1 föreslår utredningen att etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen ska ersätta bosättningslagen och bosättningsförordningen. I förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samt i förordningen om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska hänvisningarna till bosättningslagen därför ersättas med hänvisningar till etableringsboendelagen. I kommunersättningsförordningen ska hänvisningen till 11 § bosättningsförordningen ersättas av en hänvisning till motsvarande prioriteringsbestämmelse i 3 kap. 1 § etableringsboendeförordningen.

16.2 Övriga följdändringar

I 3 § kommunersättningsförordningen finns en upplysningsbestämmelse som listar olika ersättningar som kommuner som har tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning har rätt till. I avsnitt 15 lämnar utredningen förslag som innebär att det införs en ny schablonersättning för kostnader för utlänningar med rätt till etableringsboende. Listan över de olika ersättningarna ska därför kompletteras med en uppgift om den nya schablonersättningen.

Av 16 § kommunersättningsförordningen följer att schablonersättning lämnas för vissa kostnader för en utlänning som kommunen tar emot efter anvisning. Till skillnad mot vad som gäller i dag innebär utredningens förslag att nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som anvisats till kommuner enligt LMA inte ska anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen. Om dessa nyanlända bor kvar i ett boende som kommunen ordnat efter anvisningen enligt

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

LMA ska de i stället automatiskt få rätt till etableringsboende när de till följd av folkbokföring upphör att omfattas av LMA (se avsnitt 7.3.5 och 10.3). För att kommuner ska har rätt till samma ersättning som de har i dag är det därför nödvändigt att anpassa 16 § kommunersättningsförordningen så att ersättning i dessa fall kan lämnas även om ingen anvisning enligt etableringsboendelagen skett. Av den paragrafen ska därför framgå att schablonersättning även lämnas för vissa kostnader för en utlänning som kommunen är skyldig att ordna etableringsboende för enligt 10 § första stycket 2 etableringsboendelagen.

17 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

17.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Lagen om upphävande av bosättningslagen, förordningen om upphävande av bosättningsförordningen, förordning om upphävande av förordningen om fördelning av anvisningar till kommuner samt föreslagna ändringar i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och förordningen om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ska träda i kraft den 1 januari 2027.

De bestämmelser i etableringsboendelagen och etableringsboendeförordningen som reglerar anvisningsförfarandet och den därtill kopplade rätten till etableringsboende ska tillämpas från och med den 1 januari 2027.

De föreslagna förändringarna bör enligt utredningen tillämpas så snart som möjligt. Utredningen föreslår därför att etableringsboendelagen och den tillhörande förordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Föreslagna bestämmelser om fördelningsförfarandet kan då tillämpas för att under andra halvåret 2026 fördela anvisningstalet för 2027. Föreslagna bestämmelser som reglerar anvisningsförfarandet och den därtill kopplade rätten till etableringsboende kan dock tillämpas först från och med den 1 januari 2027. Under hela 2026

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

behöver beslut om anvisningar därmed fattas med stöd av det nuvarande regelverket. Bosättningslagen med tillhörande förordningar ska följaktligen upphöra att gälla först vid utgången av 2026. I avsnitt 8.4.2 bedömer utredningen att regeringen bör ge Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelserna och Migrationsverket i uppdrag att utveckla fördelningsmodellen innan etableringsboendelagen trätt i kraft.

Föreslagna ändringar i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare är kopplade till etableringsboenderegelverkets bestämmelser om anvisningsförfarandet och rätten till etableringsboende. Dessa förslag ska därför träda i kraft i samband med att etableringsboenderegelverkets bestämmelser om anvisningsförfarandet börjar tillämpas den 1 januari 2027.

17.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Bosättningslagen, bosättningsförordningen och förordningen om fördelning av anvisningar till kommuner ska fortsätta att gälla för anvisningar som beslutats före utgången av 2026.

För anvisningar som beslutats före utgången av 2026 ska 7 e § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och 16 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar gälla i dess äldre lydelser.

När Migrationsverket fattat ett beslut om anvisning tas den nyanlände i normalfallet emot i anvisningskommunen inom två månader, men i vissa fall är ledtiderna längre än så (se avsnitt 5.3.6). För att beslut om anvisning som fattats under slutet av 2026 ska kunna verkställas kommer det således att krävas att det nuvarande regelverket kan tillämpas även efter utgången av 2026. De författningar som upphäver bosättningslagen och tillhörande förordningar ska därför förses med övergångsregler. Av dessa ska följa att de upphävda

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

författningarna ska fortsätta att gälla för anvisningar som beslutats före utgången av 2026.

Det följer av 10 a § bosättningsförordningen att om en anvisning avbryts på grund av att en nyanländ inte utnyttjar anvisningen, får Migrationsverket senast under det närmast följande kalenderåret besluta att, inom ramen för samma kommuntal som det ursprungliga beslutet, ersätta anvisningen med en anvisning som omfattar en annan nyanländ. Med den ovan föreslagna övergångsbestämmelsen kommer det inte att vara möjligt att besluta om sådana ersättningsanvisningar efter utgången av 2026.

I 7 e § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten regleras bland annat tillhandahållande av information om nyanlända som omfattas av ett beslut om anvisning enligt bosättningslagen. I 16 § kommunersättningsförordningen regleras schablonersättning för vissa initiala kostnader för en utlänning som kommunen tar emot efter anvisning enligt bosättningsförordningen. Eftersom bosättningslagen respektive bosättningsförordningen i vissa fall kommer att fortsätta att gälla efter att den föreslagna ändringen av 7 e § respektive 16 § trätt i kraft ska även förordningen om ändring av förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen om ändring i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar förses med övergångsbestämmelser. Av dessa ska följa att för anvisningar som beslutats före utgången av 2026 ska 7 e § respektive 16 § gälla i dess äldre lydelser.

18 Konsekvensutredning

18.1 Utgångspunkter för konsekvensutredningen

Utredningens konsekvensutredning sker i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas i betänkandet såväl för den enskilde som för kommuner. I den mån förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredningen ska också beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen samt redogöra för förslagens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Av direktiven framgår vidare att utredningen särskilt ska analysera och redovisa konsekvenserna för nyanländas integration samt konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden. Utredningen ska också genomgående ha ett barn- och jämställdhetsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga.

I utredningens förslag redogörs det för vissa konsekvenser och alternativa lösningar. Nollalternativet innebär att nuvarande bosättningssystem kvarstår. Konsekvenserna av det nuvarande systemet finns beskrivet i kapitel 5.

Vid beräkningen av konsekvenserna har utredningen utgått från Migrationsverkets prognos för mottagandet år 2027 (prognosen redovisas i avsnitt 3.2).

Det är svårt att uppskatta och väga samman de olika konsekvenser som identifierats eftersom förslagens effekter beror på många samverkande faktorer. Till viss del beror det också på att utredningen valt att överlåta beräkningen av kommuntaken och vikt-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ningen av de kriterier som ska avgöra fördelningen av nyanlända mellan kommuner till berörda myndigheter och SKR.

18.2 Konsekvenser för integration

Sveriges integrationspolitiska mål spänner över flera politikområden (se avsnitt 3.3). Uppföljning av målet görs bland annat utifrån graden av arbetsmarknadsetablering. Andelen flyktinginvandrare som etablerar sig på arbetsmarknaden stiger med vistelsetiden. Nyanlända kvinnor etableras dock i betydligt långsammare takt än nyanlända män. Bland de nyanlända som togs emot i en kommun 2019 var 59 procent av männen etablerade på arbetsmarknaden tre år efter kommunmottagande, medan motsvarande andel bland kvinnor uppgick till 30 procent[1] (prop. 2024/25:1 utg.omr. 13, s. 13).

18.2.1 Beaktandet av kommunernas önskemål i fördelningen kan påverka förutsättningarna för integration både positivt och negativt

Utredningens förslag att ge kommunerna möjlighet att önska hur många nyanlända som de önskar få anvisade (se avsnitt 8.4) kan förväntas inverka positivt på förutsättningarna för integration. Kommunerna kan sannolikt väga samman många fler aspekter än de som kan fångas av en statistisk fördelningsmodell, vilket ger en ökad flexibilitet att anpassa mottagandet till lokala förutsättningar. Forskning visar att det finns skillnader i kommunernas lokala integrationspolicy (se avsnitt 5.3.4). Kommuner erbjuder i varierande utsträckning insatser för att underlätta flyktingars och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden. Kommuner som önskar ta emot nyanlända är troligen mer motiverade att skapa förutsättningar för de nyanlända att integreras i kommunen jämfört med kommuner som inte vill ta emot nyanlända. Forskning visar att positiva attityder till invandring underlättar integrationen (Engdahl, Forslund & Vikman 2022, s. 36, 62). Dessutom kan möjligheten till ökad del-

[1] Som etablerade räknas individer som har varit anställda under året och haft en löneinkomst som uppgår till minst 60 procent av medianinkomsten för individer som har förgymnasial utbildning. Individer som har deklarerat för aktiv näringsverksamhet ingår inte bland de etablerade.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

aktighet som önskemålsförfarandet innebär bidra till ökad motivation för kommunerna att ta emot nyanlända och leda till att mottagandet får en större förankring i kommunen.

Önskemålsförfarandet kan också medföra negativa konsekvenser för integrationen. Det finns en risk att kommuner önskar ta emot nyanlända utan att tillräckligt väl beakta vilka förutsättningar för integration som finns i kommunen. Om kommunens primära motiv till mottagandet inte är förenligt med ett långsiktigt integrationsperspektiv kan det få negativa konsekvenser för förutsättningarna för integration. Den risken bör dock begränsas av det faktum att mottagandet kan bli kostsamt för kommuner i vilka det saknas goda förutsättningar till etablering på arbetsmarknaden, inte minst i form av utgifter för ekonomiskt bistånd. Utredningens förslag till en takmodell (se avsnitt 8.4.3) förväntas mildra risken att önskemålsförfarandet inverkar negativt på integrationen. Effekterna av en sådan modell är dock svåra att uppskatta och behöver följas upp efter implementering.

Även det motsatta kan inträffa, det vill säga att kommuner avstår från att ta emot nyanlända trots att förutsättningar för integration är relativt goda.

18.2.2 Beaktandet av bostadssituationen i fördelningen av nyanlända kan få såväl positiva som negativa konsekvenser för integrationen

Utredningen föreslår att förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av lagen löpt ut ska beaktas i fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning (se avsnitt 8.1.3).

I det nuvarande systemet är det vanligt förekommande med tidsbegränsade boenden (se avsnitt 5.4.3). Med utredningens förslag om etableringsboende blir samtliga boenden för nyanlända som omfattats av en anvisning tidsbegränsade. I ett system där det boende som erbjuds de nyanlända är tidsbegränsat kan beaktandet av bostadssituationen vid fördelningen gynna integrationen eftersom en otrygg bostadssituation utgör ett hinder för integration (se avsnitt 5.4.5). Det bör också medföra att färre nyanlända tvingas flytta från anvisningskommunen när perioden med etablerings-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

boende löpt ut. Även detta bör gynna integrationen eftersom sekundärflyttar innebär avbrott i etableringsinsatser, skola med mera. Den nyanlände behöver dessutom börja om sin etablering på en ny ort, exempelvis genom att bygga upp nya kontaktnät. Studier av flyttmönster visar även på att nyanlända som flyttar från en anvisningskommun främst flyttar till kommuner med sämre förutsättningar för bland annat etablering på arbetsmarknaden (se avsnitt 5.4.6).

Samtidigt finns det en risk med att i fördelningen beakta tillgången på bostäder. Flera studier visar på negativa konsekvenser för integration av att placera nyanlända utifrån tillgången på bostäder eftersom det ofta är orter med en god arbetsmarknad som har en ansträngd bostadssituation (se avsnitt 5.4.5). Det finns starkt stöd i forskningen för att arbetsmarknadsperspektivet är det enskilt viktigaste perspektivet att beakta vid placering av nyanlända i syfte att främja integration (se avsnitt 5.2.4). En utvärdering av etableringsreformen visar att arbetsmarknadsläget i boendekommunen är av stor betydelse för nyanländas möjligheter till sysselsättning (Andersson Joona, Lanninger & Sundström 2016). Införandet av bostadskriteriet kan medföra att arbetsmarknadskriteriet får relativt lägre vikt vid fördelningen.

Att lägga en alltför stor vikt vid tillgången på bostäder riskerar också att leda till omvända flyttströmmar, det vill säga vidareflyttar till kommuner med god arbetsmarknad.

Beaktandet av bostadssituationen i fördelningen av nyanlända kan således antas få såväl positiva som negativa konsekvenser för integrationen. De positiva konsekvenserna följer dock av att rätten till etableringsboende är tidsbegränsad. Om kommunerna hade varit tvungna att erbjuda långsiktiga boenden hade det ur ett integrationsperspektiv inte funnits något skäl att beakta bostadssituationen.

Det kan inte uteslutas att beaktandet av bostadssituationen vid fördelningen kan ha betydelse för kommunernas vilja att planera för bostadsförsörjningen för nyanlända eftersom en förbättrad bostadssituation kan leda till att kommunen tilldelas fler nyanlända. Dock tycks inte nuvarande system haft någon större påverkan på kommunernas planering av bostadsförsörjningen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

18.2.3 Positiva effekter för integrationen av att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap beaktas i fördelningen

Av utredningens förslag följer att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap är ett kriterium som ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning. Att kommuner i vilka det förekommer sådana områden får en lägre tilldelning av nyanlända förväntas främja integration. Flera studier visar på att sämre socioekonomiska förutsättningar i bostadsområdet påverkar individens livschanser negativt, bland annat vad gäller utbildnings- och arbetsmarknadsutfall (se avsnitt 5.4.5).

Utredningens förslag innebär ingen reglering av var i en kommun ett etableringsboende ska lokaliseras. Eftersom områden med problem kopplat till utanförskap i regel utgörs av mindre geografiska områden inom en kommun är därför även kommunens placeringsstrategier av betydelse för vilka konsekvenser förslaget får för integrationen.

18.2.4 Bättre matchning mellan enskilda kvotflyktingar och kommuner

Utredningens förslag till förfarande för att anvisa kommuner att ta emot enskilda nyanlända överensstämmer i stora delar med det anvisningsförfarande som gäller i dagen system.

En förändring är förslaget att Migrationsverket vid anvisning av en kvotflykting som omfattas av målgruppen för etableringsprogrammet ska beakta en eventuell rekommendation från Arbetsförmedlingen avseende lämpliga anvisningskommuner (se avsnitt 9.9). Detta förväntas ha en positiv påverkan på integrationen och arbetsmarknadsetablering genom att individens kompetenser eller behov av insatser matchats mot den lokala och regionala arbetsmarknaden och kommunens förutsättningar att erbjuda specifika etableringsinsatser.

Hur stor den totala effekten blir är dock svår att uppskatta. För en individ som omfattas av en anvisning som baseras på en rekommendation från Arbetsförmedlingen kan det få stor inverkan på möjligheterna till etablering. Det finns samtidigt en risk för undanträngningseffekter, det vill säga att förutsättningarna i den kommun

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

som anvisas att ta emot en kvotflykting efter rekommendation från Arbetsförmedlingen även hade varit gynnsamma för kvotflyktingar som inte omfattas av en rekommendation, eller andra nyanlända som inte omfattas av förslaget. Det finns också en risk att effekten blir ringa om kartläggningarna leder till få rekommendationer. Det är inte heller säkert att en anvisning alltid kan baseras på en rekommendation eftersom det är avhängigt de aktuella kommuntalen.

Förslaget kan få konsekvensen att kvotflyktingar i högre utsträckning hamnar i kommuner med en relativt sett bättre arbetsmarknad eftersom efterfrågan på specifik kompetens ska vägas in vid bedömningen om en rekommendation ska lämnas. Vidare kan det antas att rekommendationer som baseras på matchning till insatser i större utsträckning kommer att avse större kommuner med ett högre mottagande av nyanlända (inklusive de som bosatt sig på egen hand) eftersom volymerna har betydelse för möjligheten att organisera målgruppsanpassade insatser.

18.2.5 Begränsad effekt av ett villkorat etableringsboende

De föreslagna villkoren för etableringsboende (se avsnitt 10.6) skapar ytterligare incitament för de nyanlända att delta i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Nyanlända flyktingar är en grupp som generellt sett står långt ifrån arbetsmarknaden och som således är i stort behov av stöd för att komma i arbete. Att fler deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen kan därför antas vara gynnsamt ur ett integrationsperspektiv. Samtidigt innebär ett villkorat boende att de nyanländas bostadssituation blir mer otrygg i och med risken att bli bostadslös. Flera studier visar att en otrygg bostadssituation försämrar förutsättningarna för integration (se avsnitt 5.4.5). Förslaget om ett villkorat boende riskerar därmed att få negativa konsekvenser för integrationen.

Det är svårt att uppskatta hur många fler nyanlända som kommer att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program om ett villkorat etableringsboende införs. Eftersom de allra flesta i den aktuella målgruppen redan i dag deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen kan effekten av förslaget dock förväntas bli begränsad. Nedan följer en grov uppskattning av hur många som i dag inte deltar i ett

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

arbetsmarknadspolitiskt program och som enligt de föreslagna villkoren skulle sakna giltigt skäl för det.

Som framgår i avsnitt 18.3 bedömer utredningen att som mest kommer cirka 7 200 nyanlända att ha rätt till etableringsboende när reformen är fullt ut implementerad. Historiskt sett är det ungefär hälften av de kommunmottagna som omfattats av målgruppen för etableringsprogrammet. Det kan därför antas att cirka 3 600 nyanlända per år kommer att omfattas av villkoret att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program för att behålla rätten till etableringsboende.

Det saknas uppgifter om hur många av de som mottagits i en kommun som efter anvisning väljer att inte delta i etableringsprogrammet. Det är inget tvång att delta i etableringsprogrammet och en nyanländ kan välja att inte skriva in sig hos Arbetsförmedlingen. Det förekommer också att en nyanländ skriver in sig hos Arbetsförmedlingen men att myndigheten gör bedömningen att personen inte ska få ett erbjudande att delta i etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingen har inte heller något uppsökande ansvar och saknar därför information om de som inte skriver in sig. Utredningen har dock genom dialog med kommuner och Arbetsförmedlingen erfarit att detta är ett begränsat problem. Detta beror troligen på att individen inte får någon ersättning om han eller hon inte deltar i etableringsprogrammet. Kommuner kan också neka den nyanlände ekonomiskt bistånd om den utan godtagbar anledning väljer att inte delta i etableringsprogrammet.

Innan etableringsprogrammet trädde i kraft var etableringsinsatser för nyanlända en rättighetslagstiftning, vilket reglerades i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Rättighetslagstiftningen medförde att Arbetsförmedlingen fattade beslut om avslag på rätten till etableringsplan för de nyanlända som inte hade rätt att delta och för de som inte ville delta. Baserat på hur många nyanlända som på egen begäran fick rätten till etableringsplan avslagen kan det göras ett antagande om hur många individer som väljer att inte delta utan godtagbara skäl. Under 2015 var det drygt 24 800 nya deltagare i etableringsinsatserna och av dessa var det 63 nyanlända som på egen begäran fick rätten till etableringsplan avslagen, vilket motsvarar 0,25 procent (Arbetsförmedlingen 2015, s. 18 och 21). Denna uppskattning innebär att cirka tio personer, utan godtagbart skäl, kommer att välja att tacka nej till att

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

delta i etableringsprogrammet per år. Det finns dock en stor osäkerhet i denna uppskattning.

Att uppskatta hur många nyanlända som inte kommer till Arbetsförmedlingen överhuvudtaget och som saknar godtagbara skäl till det är mycket svårt. För att få en uppfattning av förekomsten kan en studie av konsekvenserna av införandet av tillfälliga uppehållstillstånd användas (Wickström Östervall 2019, s. 7). Studien visar att cirka 20 procent av kvinnor och tio procent av män som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd mellan juli 2016 och juni 2017 inte kom till Arbetsförmedlingen inom ett år från uppehållstillståndet. Motsvarande andel för nyanlända som beviljats permanenta uppehållstillstånd mellan juli 2015 och juni 2016 var 3,5 procent av kvinnorna och tio procent av männen. Om dessa beteendemönster kvarstår kommer cirka 85 kvinnor och 50 män att inte skriva in sig på Arbetsförmedlingen.[2] Många av dessa kommer dock troligen ha godtagbara skäl till att de inte skrivit in sig på Arbetsförmedlingen. Så kan till exempel vara fallet om personen är sjuk eller föräldraledig. Utredningen uppskattar att en fjärdedel inte har godtagbara skäl. Denna uppskattning bygger på andelen nyanlända som fick avslag på rätten till etableringsplan på en grund som inte kan antas motsvara ett godtagbart skäl enligt utredningens förslag. Utifrån uppskattningen, som är mycket osäker, skulle cirka 21 kvinnor och tolv män välja att inte skriva in sig på Arbetsförmedlingen trots att de saknar godtagbara skäl för det.

Vidare kan det finnas nyanlända som väljer att inte delta i andra arbetsmarknadspolitiska program efter avslutat etableringsprogram. OECD (2016) konstaterade i en undersökning av deltagare som skrevs in i etableringen 2015 att elva procent av kvinnorna och fem procent av männen inte längre var registrerade hos Arbetsförmedlingen 90 dagar efter avslutad etablering, trots att de inte arbetade eller studerade. Det är svårt att uppskatta hur stor andel av dessa som saknar godtagbara skäl för att inte delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Ett antagande kan vara att det är lika stor andel som saknar godtagbara skäl för att inte återvända till ett arbetsmarknadspolitiskt program som för de som aldrig deltog i ett pro-

[2] Uppskattningen är gjord utifrån följande antaganden: 2 400 nyanlända omfattas av en anvisning per år och av dessa ingår 1 200 i etableringsprogrammet. Utifrån tidigare års fördelning kan det antas att 450 nyanlända (varav 300 kvinnor och 150 män) har permanenta uppehållstillstånd samt att 750 nyanlända (varav 370 kvinnor och 380 män) har tillfälliga uppehållstillstånd.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

gram, det vill säga att en fjärdedel saknar godtagbara skäl. Utifrån det antagandet är det 20 kvinnor och 10 män som saknar godtagbara skäl för att inte delta i andra arbetsmarknadspolitiska program efter avslutat etableringsprogram.

Uppskattningsvis kommer cirka 20 nyanlända att få sin rätt till etableringsboende uppsagd i förtid på grund av misskötsel under deltagandet i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Uppskattningen baseras på att det under 2023 var 88 deltagare i etableringsprogrammet som fick programmet återkallat på grund av misskötsel, vilket motsvarar 0,5 procent av deltagarna.

Slutligen är det svårt att uppskatta hur många nyanlända som kommer att förlora rätten till etableringsboende i förtid på grund av att hyresrätten förverkats. För att få en uppfattning av antalet kan det antas att det kommer att ske i samma utsträckning som anmälningar av avhysningar sker i förhållande till antalet hushåll i Sverige. Denna andel uppgår till cirka 0,05 procent under 2023. Det innebär att det endast är enstaka nyanlända som kommer att få sina hyresrätter förverkade. Denna uppskattning är också mycket osäker.

Utifrån ovan beskrivna förhållanden skulle kommunerna ha möjlighet att besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid för cirka 100 nyanlända per år, när reformen är fullt utbyggd. Denna uppskattning är mycket osäker och det är därutöver svårt att uppskatta hur många av dessa som till följd av de föreslagna villkoren skulle ändra sitt beteende och således inte förlora rätten till etableringsboende i förtid. Effekten kan väntas vara större i kommuner där bostadssituationen är ansträngd eftersom det där är svårare för de nyanlända att hitta en bostad på egen hand.

Utöver den direkta effekten som beskrivits ovan så kan en betydligt bredare grupp av nyanlända programdeltagare komma att öka sina ansträngningar att bidra till sin etablering på arbetsmarknaden, för att inte riskera att hamna bland de som kan få sin rätt till etableringsboende uppsagd i förtid. Förslaget kan därmed leda till att etableringen på arbetsmarknaden i någon mån påskyndas för en bredare grupp än de som påverkas direkt. Utredningen saknar underlag för att uppskatta hur stor denna indirekta effekt kan vara, men i avsnitt 5.6.1 beskrivs motsvarande indirekta effekter med grund i en studie av sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

18.2.6 En reglerad tidsbegränsning av boendet innebär att den sekundära omfördelningen av nyanlända institutionaliseras

Erfarenheter från dagens system visar att svårigheterna att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden leder till att nyanlända tvingas att flytta från anvisningskommunen. Det innebär att det sker en sekundär omfördelning av nyanlända mellan kommunerna. Förslaget om en reglerad tidsbegränsning av boendet (se avsnitt 10.3) medför ett system som institutionaliserar en sekundär omfördelning av nyanlända mellan kommunerna.

Till skillnad från den fördelning som följer av fördelningsförfarandet styrs inte en sekundär omfördelning av vilka kommuner som har relativt goda förutsättningar för integration. Riksrevisionen (2021, s. 32–34) konstaterar att de nyanlända inte flyttar från anvisningskommunen på grund av att de fått ett arbete. Fördelningen styrs i stället av andra faktorer, vilket inte behöver vara positivt ur ett integrationsperspektiv. Exempelvis visar en studie att nyanlända framför allt flyttar mellan kommuner på grund av att de befinner sig i akut bostadsbrist (Fredriksson & Gregorowicz-Kipszak 2021). Det finns också flera studier av nyanländas flyttmönster som visar på att de nyanlända flyttar till kommuner som präglas av större utsatthet än anvisningskommunen (se avsnitt 5.3.6).

En sekundär omfördelning kan således medföra att den positiva effekten på integrationen av fördelningsförfarandet på sikt avtar. Därutöver kan själva flytten medföra negativa konskeveneser för integrationen eftersom den nyanlände måste börja om med sin etablering på en ny ort, bygga upp nya nätverk och så vidare.

Hur förslaget om ett tidsbegränsat boende kommer att påverka förekomsten av sekundärflyttar jämfört med dagen system är dock svårt att uppskatta eftersom det i dag inte regleras hur länge kommunerna är skyldiga att orda boende och tillämpningen därför skiljer sig åt mellan olika kommuner (se avsnitt 5.4.3). Huruvida förekomsten av sekundärflyttar kommer att öka eller minska beror bland annat på hur kommunerna kommer att arbeta med bostadsfrågan för nyanlända efter det att tiden med etableringsboende löpt ut. Det är möjligt att en reglerad tidsbegränsning av etableringsboende har en normerande effekt på så sätt att färre kommuner kommer att arbeta med långsiktig bostadsförsörjning för nyanlända.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Förekomsten av sekundärflyttar kommer också bero på hur beaktandet av bostadssituationen och kommunernas önskemål kommer att påverka fördelningen av nyanlända, och således vilka kommuner som kommer anvisas att ta emot nyanlända för bosättning.

18.3 Konsekvenser för enskilda

18.3.1 Rätten till etableringsboende ger ökad likvärdighet de första tre åren efter anvisning

Utredningen föreslår att den nyanlände får rätt till etableringsboende under max tre år (se avsnitt 10.3).

Jämfört med nuvarande reglering innebär förslaget att kommunernas ansvar för att ordna bostad för de nyanlända som omfattas av anvisning förtydligas. Att nyanlända dessutom ges rätt till etableringsboende under en fastställd period, samt får möjlighet att överklaga beslut om att rätten ska upphöra i förtid, bidrar också till att det skapas förutsättningar för en enhetlig tillämpning där nyanlända får likvärdigt stöd oavsett vilken kommun som den nyanlände blir mottagen av efter anvisning. Förslaget att rätten till etableringsboende kvarstår oavsett om den nyanlände under en tid ordnar sitt eget boende (se avsnitt 10.4) bidrar också till en ökad enhetlighet och likvärdighet samt en ökad trygghet för de nyanlända.

18.3.2 Nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende kommer fortsatt variera kraftigt över landet

Bostadssituationen för nyanlända är i dag ofta problematisk, både för den enskilde och ur ett integrationsperspektiv (se avsnitt 5.4.5).

Som framgår i föregående avsnitt kommer rätten till etableringsboende medföra att de nyanländas bostadssituation blir mer likvärdig under de tre första åren efter mottagandet. Möjligheterna för enskilda att ordna en egen bostad på den ordinarie bostadsmarknaden, under eller efter tre år med etableringsboende, kommer dock att variera kraftigt över landet. Det beror i huvudsak på en varierande tillgång till bostäder. Nyanländas möjligheter till ett långsiktigt boende kommer, precis som i dag, även att påverkas av

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

kommunernas långsiktiga arbete med bostadsförsörjning för nyanlända.

Under 2024 fördelades drygt hälften av kommuntalen till kommuner som erbjöd ett tillsvidareboende (Boverket 2024b; Migrationsverket 2024g). Utredningens förslag hindrar inte att kommuner erbjuder tillsvidarekontrakt till nyanlända när rätten till etableringsboende löpt ut. Införandet av etableringsboende kan dock få en viss normerande effekt på så sätt att kommuner blir mer restriktiva med att erbjuda tillsvidareboenden till nyanlända. Å andra sidan är en trygg bostadssituation centralt ur ett integrationsperspektiv vilket är ett motiv för kommuner att erbjuda tillsvidareboenden. För vissa kommuner kan tillsvidareboenden dessutom vara viktigt för att få de nyanlända att stanna kvar i kommunen. Sammantaget bedömer utredningen att det är troligt att många av de kommuner som i dag erbjuder nyanlända ett långsiktigt boende kommer att fortsätta att göra så även i det nya bosättningssystemet.

I kommuner där tillgången till bostäder är god kommer nyanlända redan från början ha möjlighet att ordna en egen bostad. För många nyanlända som tas emot i dessa kommuner får det tidsbegränsade boendet således ingen effekt på möjligheten till ett långsiktigt boende.

Detsamma gäller nyanlända som anvisas till kommuner som i dag erbjuder ett tidsbegränsat boende som motsvarar den föreslagna tidsgränsen, det vill säga tre år.

För nyanlända som omfattas av en anvisning till en kommun som i dag erbjuder ett tillfälligt boende kortare än tre år kommer tidpunkten för då den nyanlände behöver ordna en egen bostad att flyttas fram. Ju längre tid som hinner gå innan den nyanlände behöver hitta en bostad på egen hand desto lättare blir det för den nyanlände att lyckas. I många kommuner är dock tre år i bostadskö inte tillräckligt. Exempelvis är den genomsnittliga kötiden bland de allmännyttiga bostadsföretagen över fem år i och nära storstäder (se avsnitt 5.4.7). Det innebär att även om en nyanländ står i bostadskön från och med anvisningen till dess att rätten till etableringsboende löper ut tre år senare så kommer det i många fall inte att räcka för att få en bostad via bostadskön.

Kommuner som i dag erbjuder nyanlända ett tillfälligt boende längre än tre år kommer möjligtvis att erbjuda en tidsbegränsad bostad till nyanlända vars rätt till etableringsboende löpt ut. Etableringsboendets tidsbegränsning på tre år kan dock eventuellt

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

även få en normerande effekt på så sätt att vissa av dessa kommuner inte kommer att erbjuda bostad till nyanlända vars rätt till etableringsboende löpt ut. I det fallet kommer möjligheten till ett långsiktigt boende att försämras. Exempelvis finns det kommuner som i dag erbjuder tillfälliga bostäder under en tid som motsvarar den genomsnittliga kötiden för att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i kommunen (se avsnitt 5.4.3).

Sammantaget bedömer utredningen att det är troligt att förslaget om ett tidsbegränsat etableringsboende på det stora hela inte medför några större effekter på nyanländas möjlighet att ordna ett långsiktigt boende men att effekten kan variera mellan kommunerna.

Däremot kan förslaget att bostadssituationen ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommunerna komma att förbättra nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende (se avsnitt 18.2.2). Detsamma gäller för förslaget att kommunernas önskemål ska beaktas vid fördelningen eftersom det är sannolikt att kommuner som önskar ha ett mottagande av nyanlända är mer benägna att erbjuda långsiktiga bostäder.

De faktorer som i dag påverkar de nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende kommer att kvarstå i det föreslagna systemet för bosättning. Utöver tillgången till bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden gäller det faktorer såsom förtursregler i bostadsköer och inkomstkrav för hyreskontrakt (se avsnitt 5.4.4 och 5.4.7).

18.4 Konsekvenser för jämställdhet

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Utöver det jämställdhetspolitiska målet finns även det integrationspolitiska målet (se avsnitt 3.3). Av förarbetet till det integrationspolitiska målet framgår vikten av ett stärkt jämställdhetsperspektiv i integrationspolitiken (SOU 2024:12, s. 15).

Det finns flera jämställdhetsproblem som kan kopplas till utformningen av bosättningen av nyanlända. Ett jämställdhetsproblem som påverkas av bosättningssystemet är att det tar längre tid för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden jämfört med nyanlända män. Ett annat problem är att nyanlända kvinnor deltar i insatser hos Arbetsförmedlingen i lägre utsträckning än nyanlända

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

män. Det gäller såväl andelen som skriver in sig hos Arbetsförmedlingen och påbörjar etableringsprogrammet, andelen avhopp från programmet som andelen som övergår till ett annat arbetsmarknadspolitiskt program efter deltagande i etableringsprogrammet (SOU 2022:4, s. 639–642). Ytterligare ett jämställdhetsproblem är att nyanlända kvinnor har sämre förutsättningar att få ett långsiktigt boende (se avsnitt 18.3).

18.4.1 Beaktandet av kommunernas önskemål kan bidra till ett mer organiserat mottagande

Förslaget om att införa ett önskemålsförfarande kan bidra till att förbättra kvinnors möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. Förslaget kan, under vissa förutsättningar, medföra att kommuner som vill ta emot fler nyanlända kommer att få göra det. Erfarenheter visar att kommuner som vill ta emot nyanlända har ett bättre organiserat mottagande. Ett väl organiserat mottagande kan vara särskilt viktigt för kvinnors etablering då studier visat att kvinnors etablering ofta försenas på grund av väntan på barnomsorg och sfi (Landell 2021, s. 149–152).

18.4.2 Beaktandet av bostadssituationen och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap

Utredningen föreslår att förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av lagen löpt ut ska beaktas i fördelningsmodellen. Eftersom det generellt sett bedöms vara svårare för kvinnor än för män att hitta en bostad efter att perioden med rätt till etableringsboendet löpt ut (se avsnitt 18.3) bör det faktum att förutsättningarna att hitta en bostad beaktas vid fördelningen vara positivt utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Å andra sidan kan beaktandet av bostadssituationen medföra att arbetsmarknadskriteriet ges en lägre vikt i fördelningsmodellen. Eftersom kvinnor kan ha svårare att flytta till jobb, exempelvis eftersom det är vanligare att kvinnor är ensamstående med barn, riskerar det att få en särskilt negativ påverkan på kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Utredningen föreslår att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska beaktas som ett kriterium i fördelningsmodellen. Förslaget bör medföra att kommuner i vilka det förekommer områden med problem kopplat till utanförskap får en lägre tilldelning av nyanlända. I förlängningen kan det innebära att färre nyanlända kommer att bo i dessa områden. Det kan också påverka möjligheten till etablering på arbetsmarknaden (se avsnitt 5.4.5) och det är möjligt att effekten kan skilja sig mellan kvinnor och män. En studie av svenska flyktinginvandrare från Irak, Iran och Somalia visar att kvinnor, men inte män, som bor i så kallade etniska kluster (koncentrationer av personer från samma land) med låg sysselsättningsgrad har betydligt sämre långsiktiga möjligheter att få arbete (Andersson, Musterd & Galster 2019, s. 27).

18.4.3 Kartläggning av kvotflyktingar

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska genomföra en kartläggning av vissa kvotflyktingar och i de fall det bedöms motiverat lämna en rekommendation till Migrationsverket om lämplig anvisningskommun (se avsnitt 9.9). I mångt och mycket kommer effekterna av förslaget bero på de individspecifika egenskaperna hos de kvotflyktingar som överförs till Sverige samt på Arbetsförmedlingens tillämpning. Det kommer troligen vara en lägre andel kvinnor än män som har sådana specifika kompetenser som bedöms kunna ligga till grund för en rekommendation. Bland de kvotflyktingar som anvisades till etableringsprogrammet under 2023 var det betydligt vanligare att männen bedömdes matchningsbara mot arbetsmarknaden jämfört med kvinnorna.[3] Det var också en betydligt större andel av männen som sökte arbete inom ett specifikt yrke jämfört med kvinnorna.[4] En något högre andel av männen hade eftergymnasial utbildning jämfört med kvinnorna.[5]

Förslaget kan således få konsekvensen att en större andel män än kvinnor matchas till en kommun baserat på förutsättningarna att komma i arbete. Det kan i sin tur innebära en undanträngnings-

[3] 43 procent av männen och 28 procent av kvinnorna bedömdes matchningsbara mot arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2024a).
[4] 67 procent av männen och 44 procent av kvinnorna sökte arbete inom ett specifikt yrke (Arbetsförmedlingen 2024a).
[5] 14 procent av männen och 11 procent av kvinnorna hade eftergymnasial utbildning (Arbetsförmedlingen 2024a).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

effekt för kvinnor genom att män i större utsträckning hamnar i kommuner med bättre arbetsmarknad. Hur stor denna effekt blir påverkas av andelen kvinnor och män som vidarebosätts. Vid uttagningen av kvotflyktingar har Migrationsverket i uppdrag att prioritera bland annat kvinnor (Ju2023/02838).

En rekommendation kan dock också baseras på matchning till insatser. Vad det får för konsekvenser för kvinnor och män är svårt att uppskatta. Å ena sidan kan männen komma att matchas till specifika insatser, exempelvis sfi med en viss yrkesinriktning, i högre utsträckning än kvinnor givet att männen oftare har högre utbildning och yrkeserfarenhet. Å andra sidan kan specifika insatser också rikta sig till personer med kort eller ingen utbildning, till exempel sfi för analfabeter.

18.4.4 En individuell rätt till etableringsboende ger kvinnor och män större egenmakt

Utredningen föreslår att vissa nyanlända ska ha en individuell rättighet till ett etableringsboende (se avsnitt 10.3). Det innebär att rätten till boendet inte är avhängigt en särskild familjekonstellation, vilket möjliggör att nyanlända kvinnor och män kan separera utan att det påverkar rätten till etableringsboende. Förslaget bidrar därmed till nyanlända kvinnors och mäns egenmakt och frihet att själva bestämma över sina egna liv.

18.4.5 Ett villkorat etableringsboende kan öka framför allt kvinnors deltagande i arbetsmarknadspolitiska program

Utredningen föreslår att rätten till etableringsboende i vissa fall kan upphöra i förtid, bland annat om den nyanlände inte deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program (se avsnitt 10.6). Förslaget bör få konsekvensen att fler nyanlända, framför allt kvinnor, kommer att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program (se avsnitt 18.2.5).

Förslaget medför att kommunerna kommer att följa upp om den nyanlände uppfyller villkoren för etableringsboendet. I dag har varken Arbetsförmedlingen, kommunen eller någon annan aktör i uppdrag att följa upp nyanlända som, trots att de har möjlighet till det, inte är inskrivna i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

som skrivits ut från ett arbetsmarknadspolitiskt program. Kontrollen ökar sannolikheten för att den nyanlände ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. I en studie av Oxford Research (2020, s 73) framförs att en insats som kan bidra till att fler kvinnor deltar är att införa en uppsökande verksamhet. Utredningen föreslår vidare att kommunerna ska informera om rätten till etableringsboendet (se avsnitt 11.2) vilket också kan bidra till att fler kvinnor kommer att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

18.4.6 Ett tidsbegränsat boende påverkar kvinnor mer negativt än män

Utredningen föreslår att rätten till etableringsboende ska gälla under tre år (se avsnitt 10.3).

Ett generellt jämställdhetsproblem är att kvinnor har svårare att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden än män. Problemet beror bland annat på att kvinnor har lägre förvärvsinkomster än män (Hyresgästföreningen 2025, s. 9). Kvinnor lägger i snitt en högre andel av sin inkomst på kostnader för boende jämfört med män (SCB 2022a). Som framgår av avsnitt 18.3 kommer många nyanlända ha fortsatt svårt att få ett långsiktigt boende. Detta gäller särskilt nyanlända kvinnor, eftersom deras förvärvsinkomster är lägre än männens (SCB 2022b, s. 7). Jämfört med männen är det dessutom vanligare att kvinnorna har vårdnaden om barn. Barnfamiljer, särskilt större barnfamiljer, har generellt sett svårare att hitta en lämplig bostad eftersom det finns färre större lägenheter och eftersom dessa är dyrare (Boverket 2024d; Sveriges allmännytta 2018, s 25). Många nyanlända, särskilt kvinnor, kommer således att ha en otrygg bostadssituation även i det nya bosättningssystemet.

Ytterligare ett generellt jämställdhetsproblem är att många kvinnor och unga har utsatts för sexuella trakasserier eller kränkningar under tiden de bott i temporära boenden (Hyresgästföreningen 2023, s. 96; Kefala 2024, s. 98–99). Denna problematik riskerar att fortlöpa i och med förslaget om ett tidsbegränsat boende. Detta eftersom nyanlända, och särskilt kvinnor, kommer att tvingas att söka boende på andrahandsmarknaden.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

18.4.7 Övriga konsekvenser för jämställdhet

Utredningen föreslår att ärenden som inkluderar barn ska ges förtur i anvisningsförfarandet (se avsnitt 9.5.2). Ledtiden från beviljat uppehållstillstånd till anvisning för de som bor på ett asylboende har generellt sett varit något längre för kvinnor än män (se avsnitt 5.3.6). Ärenden som inkluderar barn har också vanligtvis haft något längre ledtider. Det är vanligare att kvinnor anvisas tillsammans med barn, jämfört med män (Migrationsverket 2024d). Förslaget bör således medföra att skillnaden i ledtid mellan kvinnor och män minskar.

Utredningen föreslår vidare att Migrationsverket varje år ska ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje kommun beräknas att få anvisade per månad under året. Förslaget bidrar till att kommunerna även fortsättningsvis ges goda planeringsförutsättningar, vilket är särskilt viktigt för att kvinnors etablering inte ska fördröjas. Exempelvis är det vanligare att kvinnors etablering fördröjs på grund av att barnen saknar barnomsorg (se avsnitt 18.4.1).

18.5 Konsekvenser för barn och unga

18.5.1 Förtur i anvisningsförfarandet

Utredningen föreslår att ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar (se avsnitt 9.5.2). Förslaget bör bidra till att ledtiden från uppehållstillstånd till anvisning blir kortare för ärenden som inkluderar barn. Det bör i sin tur bidra till att barns integrationsprocess kan påbörjas snabbare.

Hur mycket kortare ledtiden kan bli är svårt att uppskatta. Det beror på flera faktorer, exempelvis variationer i sammansättningen av de som söker asyl och Migrationsverkets arbetssätt.

18.5.2 Möjligheten att beakta barnets bästa

Utredningen föreslår att kommuntalen får överskridas om det är nödvändigt för att i enlighet med barnkonventionen kunna beakta barnets bästa (se avsnitt 9.2.2). I det nuvarande systemet har det uppstått ett fåtal situationer där ensamkommande barn inte har blivit anvisade till den kommun där barnet har anknytning och det

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

har även förekommit situationer när det inte varit möjligt att återförena föräldrar med ett barn som tidigare anlänt till Sverige. Det är därför troligt att förslaget endast kommer att påverka ett fåtal barn. Förslaget får dock stor betydelse för det enskilda barnet.

18.5.3 Barn har en individuell och ovillkorlig rätt till etableringsboende

Utredningens förslag innebär att barn ges en individuell rättighet till ett etableringsboende. Till skillnad mot nyanlända som fyllt 20 år men inte uppnått riktåldern för pension är barns rätt till etableringsboende inte villkorad. Det får konsekvensen att barn som fortsätter att tillhöra etableringsboendelagens tillämpningsområde alltid kommer att ha rätt till etableringsboende under de tre första åren. Om exempelvis barnets förälder eller en annan medlem i hushållet förlorar sin rätt till etableringsboendet i förtid, påverkar det därmed inte barnets rätt.

18.5.4 Det kommer fortsatt vara särskilt svårt för barnfamiljer att hitta ett långsiktigt boende

Utredningen föreslår att rätten till etableringsboende gäller i tre år (se avsnitt 10.3). De faktorer som i dag påverkar nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende förväntas kvarstå i det föreslagna systemet för bosättning (se avsnitt 18.3.2). Som framgår av avsnitt 18.4.6 är det särskilt svårt för barnfamiljer att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden och det kan antas att detta även kommer gälla nyanlända barnfamiljer vars rätt till etableringsboende löpt ut.

I det nuvarande systemet förekommer det att kommuner erbjuder barnfamiljer boende längre tid än de erbjuder andra nyanlända. Motiveringen till det är att det är svårare för barnfamiljer att hitta ett lämpligt boende. Även i det föreslagna systemet för bosättning står det kommunerna fritt att erbjuda en bostad till barnfamiljer efter tiden med etableringsboende.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

18.6 Konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden

Enligt direktiven ska utredningen särskilt analysera och redovisa konsekvenserna för utanförskap och utanförskapsområden. Det finns ingen etablerad definition av vad utanförskap är. I konsekvensutredningen har utredningen därför utgått från rapporten *Fördjupad analys om utanförskap* (SCB 2024d) och det resonemang som där förs av Boverket och SCB angående områden med problem kopplat till utanförskap.

Målet för regeringens arbete mot utanförskap är att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret att bli en del av samhället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka (prop. 2023/24:1 utg.omr. 13).

18.6.1 Kommuner med områden med problem kopplat till utanförskap bör få en lägre tilldelning av nyanlända

Utredningens förslag innebär att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning (se avsnitt 8.1.3). Detta bör få konsekvensen att kommuner i vilka det förekommer områden med problem kopplat till utanförskap får en relativt lägre tilldelning av nyanlända.

I rapporten *Fördjupad analys om utanförskap* (SCB 2024d) används nio mycket breda faktorer för att ringa in begreppet utanförskap.[6] Eftersom det är svårt att uppskatta förslagets påverkan på fördelningen av nyanlända är det också svårt att uppskatta hur förslaget påverkar utfallet av dessa faktorer.

[6] Kriminalitet, otrygghet, bidragsberoende, trångboddhet, lågt demokratiskt deltagande, svaga skolresultat, svag arbetsmarknadsetablering, lågt engagemang i föreningsliv och civilsamhälle och ohälsa.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

18.6.2 Ett tidsbegränsat boende kan bidra till utanförskap

Utredningens förslag innebär att rätten till etableringsboende vanligtvis löper ut efter tre år (se avsnitt 10.3). Som framgår av avsnitt 18.3.2 är det troligt att förslaget om ett tidsbegränsat etableringsboende på det stora hela inte kommer medföra några stora effekter på nyanländas möjlighet att få ett långsiktigt boende. Det innebär att det i många kommuner även fortsättningsvis kommer vara svårt för nyanlända att hitta ett långsiktigt boende.

Studier av nyanländas flyttmönster visar att nyanlända ofta flyttar till kommuner som präglas av större utsatthet än den mottagande kommunen (se avsnitt 5.4.6). Ett tidsbegränsat boende kan därför bidra till utanförskap i vissa kommuner. Det är också troligt att nyanlända på grund av svårigheter att få en bostad flyttar till ett område med problem kopplat till utanförskap, såväl inom som utanför anvisningskommunen.

18.7 Konsekvenser för statens finanser

I detta avsnitt redogörs för konsekvenser för myndigheter och statliga ersättningar. Kostnader som följer av utredningens förslag redogörs för i respektive avsnitt. I avsnitt 18.7.3 lämnas förslag på finansiering.

18.7.1 Migrationsverket

Fördelningsförfarandet

Utredningens förslag innebär att Migrationsverket får vissa nya uppgifter i fördelningsförfarandet. Merparten av Migrationsverkets uppgifter i det föreslagna förfarandet är dock desamma som i nuvarande system. Myndighetens nya uppgifter är att ta fram och förvalta en takmodell för att beräkna hur många fler nyanlända än vad som följer av fördelningsmodellen en kommun maximalt får tilldelas samt att besluta om och revidera kommuntalen (se avsnitt 8.4). Migrationsverket ska även beakta ytterligare tre nya kriterier i fördelningsmodellen (se avsnitt 8.1.3).

För att genomföra det nya fördelningsförfarandet kommer det krävas samverkan med berörda aktörer. Förutsättningarna för det

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

är goda då det redan i dag finns etablerade forum för samverkan på såväl nationell som regional nivå. Den återkommande förvaltningen av de nya uppgifterna som följer av utredningens förslag är av mindre karaktär. Detta då uppgifterna sker centralt på myndigheten och endast ska genomföras en eller ett fåtal gånger per år.

Av utredningens förslag följer att utlänningar med tillfälligt skydd som redan blivit anvisade enligt LMA inte ska anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen. Om dessa nyanlända bor kvar i ett boende som kommunen ordnat efter anvisningen enligt LMA ska de i stället automatiskt få rätt till etableringsboende när de till följd av folkbokföring upphör att omfattas av LMA. Detta innebär att denna grupp inte längre behöver inkluderas i beräkningen av mottagningsbehovet eller fördelningsförfarandet. Migrationsverkets uppdrag blir därmed mindre omfattande jämfört med i dag. Utredningen har erfarit att detta arbete har varit komplext och lett till att anvisningstalet behövt revideras under 2024. Migrationsverkets prognos för 2027 är dock att inga utlänningar med tillfälligt skydd kommer att bli kommunmottagna det året. Det innebär att förslaget inte har någon effekt jämfört med om nuvarande ordning hade fortsatt att gälla. På sikt kan dock förslaget innebära en effektivisering av Migrationsverkets verksamhet, beroende på utvecklingen av mottagandet av personer med tillfälligt skydd.

Länsstyrelserna tillfördes tio miljoner konor 2017 för sin roll i genomförandet av den nya bosättningslagen (prop. 2016/17:1 utg.omr. 1, s. 55). I genomsnitt fick således respektive länsstyrelse knappt en halv miljon kronor. Detta avsåg bland annat kostnader för att besluta om kommuntalen. Eftersom Migrationsverket övertar ansvaret för att besluta om och revidera kommuntalen bör Migrationsverkets förvaltningsanslag permanent tillföras medel för denna uppgift. Det kan antas att Migrationsverket bör kunna genomföra dessa uppgifter på ett mer effektivt sätt då myndigheten övertar uppgiften att besluta om kommuntalen från 21 länsstyrelser.

Vid en sammantagen bedömning föreslår utredningen att Migrationsverkets förvaltningsanslag tillförs en halv miljon kronor[7] från och med 2026. Medlen avser utveckling och förvaltning av takmodellen och besluten om kommuntalen.

[7] Summan räknas upp med den årliga pris- och löneomräkningen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Anvisningsförfarandet

Utredningen föreslår att Migrationsverket får i uppgift att ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad under året. Uppgiften finns inte reglerad i dag, men Migrationsverket tar fram en års- och månadsplanering för kommunerna. Migrationsverket gör således motsvarande arbete redan i dag. Förslaget medför således ingen kostnadsökning för myndigheten.

Förslaget att ärenden som inkluderar barn ska ha förtur vid anvisningar (se avsnitt 9.5.2) kan påverka antalet som bor på Migrationsverkets asylboenden. Om ärenden som inkluderar barn prioriteras bör det kunna bidra till att handläggningen blir mer effektiv. Detta eftersom ärenden som inkluderar barn i regel består av fler individer än ärenden utan barn. Förslaget borde således leda till att fler individer kan få sina ärenden handlagda snabbare, vilket i sin tur bör bidra till att färre bor på asylboenden. Hur mycket detta förslag påverkar ledtiderna i mottagningssystemet är dock svårt att uppskatta. Migrationsverket har enligt sitt regleringsbrev för 2025 redan i uppdrag att korta vistelsetiderna i mottagandet. Om Migrationsverket redan har vidtagit nödvändiga åtgärder för att korta vistelsetiderna, innebär det att förslaget får liten eller ingen effekt på vistelsetiderna i mottagandet.

I nuvarande system regleras det att kommuner kan anmäla tillgängliga bostäder till Migrationsverket. Utredningen föreslår inte någon motsvande reglering i det nya systemet (se avsnitt 9.7). Migrationsverket behöver således inte längre administrera dessa ärenden. En risk med det är att Migrationsverket får sämre kunskap om tillgängliga bostäder, vilket kan göra det svårare att matcha individen mot en kommun. Oavsett om det finns tillgängliga bostäder eller inte så kan en kommun inte neka en anvisning om att ta emot en nyanländ. Således bör förslaget inte få någon effekt på tiden den nyanlände bor på ett asylboende.

Utredningen föreslår att Migrationsverkets uppgiftsskyldighet preciseras (se avsnitt 9.8). Förslaget bedöms ha liten påverkan på Migrationsverkets verksamhet. Problemet med nuvarande reglering av uppgiftsskyldigheten är att den är otydlig, vilket medfört merarbete för kommunerna och Migrationsverket då det saknats rutiner

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

för vilka uppgifter som ska delas. Förslaget bör således bidra till en effektivare hantering. Effekten bedöms dock som ringa.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska beakta Arbetsförmedlingens rekommendation vid beslut om en anvisning (se avsnitt 9.9). Förslaget innebär att Migrationsverket ska informera Arbetsförmedlingen när en kvotflykting som omfattas av ålderskriteriet för etableringsprogrammet får uppehållstillstånd. Enligt prognosen kommer 900 kvotflyktingar att vidarebosättas under 2027. Enligt Arbetsförmedlingen (2024f, s. 3–4) beräknas 55 procent av dessa anvisas till etableringsprogrammet under 2027. Det innebär att Migrationsverket kommer att informera Arbetsförmedlingen om cirka 500 individer per år. I och med uttagningsresorna får många kvotflyktingar uppehållstillstånd i nära anslutning till varandra. Därför bör informationen kunna samlas ihop och skickas till Arbetsförmedlingen. Uppgiften innebär således en begränsad arbetsinsats för Migrationsverket. Migrationsverket ska dock bistå Arbetsförmedlingen med logistik och Arbetsförmedlingen ska samordna sina insatser med Migrationsverkets insatser vid genomförandet av en kartläggning, vilket kommer medföra ytterligare arbete och kostnader för Migrationsverket. Arbetsförmedlingens rekommendation bör kunna medföra att anvisningsprocessen underlättas. Utredningen beräknar att kostnaderna kommer uppgå till en miljon kronor per år för Migrationsverket avseende detta förslag Förslaget kan också medföra mindre initiala utvecklingskostnader för att kunna motta Arbetsförmedlingens rekommendation.

Utredningen föreslår vidare att personer med tillfälligt skydd som redan anvisats enligt LMA inte ska anvisas igen. Detta bör underlätta Migrationsverkets arbete eftersom det innebär att en arbetsuppgift utgår. Prognosen för 2027 är dock att inga personer med tillfälligt skydd kommer att bli kommunmottagna det året. Det innebär således att förslaget inte medför någon effekt på Migrationsverkets verksamhet vid ikraftträdandet. På sikt kan dock förslaget innebära en effektivisering av Migrationsverkets verksamhet, beroende på utvecklingen av mottagandet av personer med tillfälligt skydd.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Etableringsboende

Utredningen har i avsnitt 11.2 bedömt att om det inte ingår i de åtgärder som kommer att vidtas med anledning av skyddsgrundsförordningen att Migrationsverket ska informera nyanlända om rätten till etableringsboende bör etableringsboendeförordningen kompletteras med en bestämmelse om att Migrationsverket ska lämna sådan information i samband med anvisning av nyanlända.

Om en komplettering sker innebär det en ny uppgift för Migrationsverket. Beräkningen utgår från att det tar 30 minuter att informera om rätten till etableringsboende. Flera nyanlända kan informeras samtidigt, eftersom de flesta anvisningsärenden avser flera individer. Enligt Migrationsverkets prognos kommer kommuner att anvisas att ta emot 2 400 nyanlända under 2027 (se avsnitt 3.2). Lågt räknat är det två individer per ärende som informeras, eftersom det är få ensamstående som anvisas. Detta innebär en sammanlagd tid på 600 timmar. Migrationsverkets driftskostnad för en årsarbetskraft 2023 var 1 049 000 kronor, kostnaden för tolk inkluderat. Kostnaden blir således drygt 300 000 kronor per år. Denna summa bör tillföras myndighetens förvaltningsanslag från och med 2027 om det sker en komplettering av etableringsboendeförordningen.

Statliga ersättningar

Utredningen föreslår att statlig ersättning ska lämnas till kommuner för kostnader för stöd i att söka bostad samt vissa kostnader kopplade till rätten till etableringsboende (se avsnitt 15.2). Migrationsverket ska handlägga och betala ut denna ersättning. Ersättningens konstruktion är dock enkelt utformad, vilket innebär att utbetalningen bör kunna ske automatiskt. Förslaget kan medföra vissa initiala kostnader för Migrationsverket avseende exempelvis utveckling av systemstöd. Dessa kostnader bedöms dock som ringa och bör kunna hanteras inom myndighetens ekonomiska ramar.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Sammanställning av konsekvenser för Migrationsverket

De finansiella konsekvenserna för Migrationsverket sammanställs i tabell 18.1.

Tabell 18.1 Finansiella konsekvenser för Migrationsverket

Förslag	Konsekvens och bedömning
Nya uppgifter i fördelningsmodellen	500 000 kronor permanent fr.o.m. 2026
Vissa personer med tillfälligt skydd omfattas inte i fördelnings- och anvisningsförfarandet	Potentiell effektivisering
Prognos över mottagandet	Oförändrat
Ge ärenden med barn förtur	Potentiell effektivisering
Avskaffa anmälan av tillgängliga bostäder	Oförändrat
Uppgiftsskyldighet preciseras	Mindre effektivisering
Kartläggning av kvotflyktingar	1 000 000 kronor permanent fr.o.m. 2027
Information om rätten till etableringsboende	Oförändrat
Förvaltning av statliga ersättningar	Oförändrat

Sammantaget bedömer utredningen att utgiftsområde 8 Migration, anslag 1:1 Migrationsverket bör tillförs 500 000 kronor från och med 2026 och 1 500 000 kronor från och med 2027.

18.7.2 Arbetsförmedlingen

Fördelningsförfarandet

I det nya fördelningsförfarandet ska tre nya kriterier beaktas. Detta medför att utfallet från fördelningen kan komma att ändras jämfört med den fördelning som sker inom ramen för dagens system. En ändrad fördelning kan påverka var i landet Arbetsförmedlingen ska erbjuda den nyanlände etableringsinsatser och andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Givet den nuvarande prognosen är det 2 400 nyanlända som kommer att bli mottagna efter anvisning under 2027 (se avsnitt 3.2). Drygt hälften av dessa uppskattas omfattas av etableringsprogrammet. Denna grupp utgör en mycket liten del av Arbetsförmedlingens totala verksamhet och en förändrad fördelning bedöms därmed endast få marginell påverkan på Arbetsförmedlingens lokaliseringsbehov.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Anvisningsförfarandet

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska kartlägga kvotflyktingar innan anvisningen (se avsnitt 9.9). Förslaget innebär till viss del en ny arbetsuppgift för Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen kartlägger dock redan i dag kvotflyktingar inom ramen för etableringsprogrammet, själva uppgiften är således inte ny. Skillnaden är att kartläggningen ska ske innan dess att en kommun anvisas att ta emot den nyanlände, och således medan kvotflyktingen befinner sig i tredje land.

Enligt budgetpropositionen för 2025 avser Sverige att vidarebosätta 900 kvotflyktingar. Arbetsförmedlingens prognos är att 55 procent av kvotflyktingarna kommer ingå i målgruppen för etableringsprogrammet (Arbetsförmedlingen 2024f). Arbetsförmedlingen kan därför antas behöva genomföra 500 kartläggningar och, i de fall det finns skäl för det, lämna en rekommendation till Migrationsverket. Uppskattningsvis tar varje kartläggning och eventuell rekommendation sex timmar, varav två timmar avser kartläggning och fyra timmar avser förberedelse och handläggning. Vidare tillkommer det OH-kostnader och kostnader för tolk. För 2023 var kostnaden för en årsarbetskraft 878 000 kronor (Arbetsförmedlingen 2024g, s. 86). Förslaget medför således en kostnad på drygt 1 200 000 kronor per år. Den kartläggningen som görs innan anvisningen bör dock kunna ligga till grund för kartläggningen som Arbetsförmedlingen ska genomföra inom etableringsprogrammet. Vissa kostnader kan emellertid tillkomma i det praktiska genomförandet.

Hur stor effekten av förslaget blir är mycket svårt att uppskatta, bland annat eftersom det är beroende på externa faktorer såsom arbetsmarknadsläget och kvotflyktingarnas egenskaper. Ett antagande är att Arbetsförmedlingen kan lämna en rekommendation för kvotflyktingar med eftergymnasial utbildning. Under 2023 var det tolv procent av kvotflyktingarna som anvisades till etableringsprogrammet som hade eftergymnasial utbildning. Givet att 900 kvotflyktingar vidarebosätts kan det därför antas att Arbetsförmedlingen kan lämna cirka 100 rekommendationer per år. Till det kan det även tillkomma kvotflyktingar som saknar formella kompetenser men som har behov av specifika insatser. Givet det ringa antalet rekommendationer krävs ingen finansiering för utveckling av system-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

stöd för att hantera denna uppgift. Utredningen föreslår i avsnitt 9.9 att detta förslag bör utvärderas tre år efter att förslaget implementerats. Vid den tidpunkten har den första gruppen kvotflyktingar som kartlagts innan anvisning lämnat etableringsprogrammet.

Etableringsboende

Utredningens förslag innebär att Arbetsförmedlingen, på begäran av en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid, ska lämna vissa uppgifter (se avsnitt 10.8).

Det är svårt att uppskatta hur ofta en kommun kommer att begära uppgifter om en nyanländ. Det är troligt att det kan variera beroende på kommunens tillämpning av regelverket och från fall till fall, det vill säga om kommunen i det enskilda fallet bedömer att det finns skäl att kontrollera om den nyanlände uppfyller villkoren för etableringsboendet. Utredningen gör antagandet att kommunen i genomsnitt kommer att genomföra en kontroll per nyanländ två gånger per år.

Förslagets påverkan på Arbetsförmedlingen bör vara ringa. Om respektive begäran hanteras manuellt beräknar utredningen att det tar fem minuter per ärende. Enligt prognosen för 2027 kommer 2 400 nyanlända att erhålla rätt till etableringsboende, det kan antas att hälften av dessa kommer att kontrolleras. Det finns ingen prognos för antalet nyanlända som tas emot av en kommun efter anvisning för åren efter 2027 och det antas därför att denna prognos även gäller för åren därefter. Om anvisningarna till kommunen sker jämnt per månad kommer antalet kontroller att uppgå till 1 800 under 2027, eftersom endast hälften hinner kontrolleras två gånger. Under 2028 och 2029 kommer antalet kontroller att uppgå till 4 200 respektive 6 600. Arbetsförmedlingens kostnad per årsarbetskraft är 878 000 kronor för 2023. Det innebär att kostnaden för åren 2027 till och med 2029 uppgår till cirka 65 000, 150 000 respektive 230 000 kronor. Efter tre år beräknas att 3 600 nyanlända kommer att kontrolleras. Det innebär att 7 200 begäranden sker per år, vilket medför en kostnad på cirka 250 000 kronor på per år. Dessa medel bör tillföras Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Sammanställning av konsekvenser för Arbetsförmedlingen

De finansiella konsekvenserna för Arbetsförmedlingen sammanställs i tabell 18.2.

Tabell 18.2 Finansiella konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Förslag	Konsekvens och bedömning
Nya kriterier	Oförändrat
Kartläggning av kvotflyktingar	1 000 000 kronor permanent fr.o.m. 2027
Lämna uppgifter till kommunen om etableringsboende	65 000, 150 000, 230 000 kronor 2027–2029 250 000 kronor 2030–permanent

Sammantaget bedömer utredningen att utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, anslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader tillförs 1 065 000 kronor, 1 150 000 kronor respektive 1 230 000 kronor för 2027–2029 och därefter 1 250 000 kronor.

18.7.3 Länsstyrelserna

Fördelningsförfarandet

Utredningens förslag innebär att regeringen inte längre ska besluta om länstal och att länsstyrelserna inte längre ska fatta beslut om kommuntal. Detta medför att länsstyrelsernas ansvar minskar men länsstyrelserna har en fortsatt viktig roll i fördelningsförfarandet, främst avseende samverkan med kommunerna och genom att fungera som länk mellan Migrationsverket och kommunerna (se avsnitt 8.4.4).

Länsstyrelserna tillfördes tio miljoner kronor 2017 för sin roll i genomförandet av den nya bosättningslagen (prop. 2016/17:1 utg.omr. 1, s. 55). Finansieringen enligt budgetpropositionen för 2017 avser dock inte hela länsstyrelsens uppdrag avseende arbetet med bosättning av nyanlända.

Året innan tillfördes länsstyrelserna 20 miljoner kronor för att förstärka länsstyrelsernas insatser avseende mottagande och bosättning av nyanlända (prop. 2015/16:1, utg.omr. 1, s, 87). Eftersom utredningens förslag innebär att länsstyrelserna får en förändrad roll i arbetet med bosättning av nyanlända bör länsstyrelsernas

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

finansiering anpassas därefter. Länsstyrelserna hade redan innan anslaget utökades 2016 och 2017 en viktig roll i arbetet med bosättningen av nyanlända.

Anvisningsförfarandet

Utredningen föreslår att respektive länsstyrelse ska föra dialog med kommunerna inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för att ta emot och ordna en bostad för de nyanlända som får omfattas av anvisning (se avsnitt 9.7). Uppgiften är densamma som i nuvarande reglering som följer av 12 § bosättningsförordningen. Förslaget innebär således ingen ny uppgift för länsstyrelserna och därför krävs ingen ändrad finansiering.

Etableringsboende

Utredningens förslag innebär att länsstyrelserna får en ny uppgift att följa upp organiseringen och genomförandet av hur kommunerna ordnar etableringsboenden. Alla 21 länsstyrelser kommer att få denna uppgift för respektive län. En länsstyrelse kan också få uppgiften att följa frågan på nationell nivå. Uppgiften medför ökade kostnader för uppföljning och redovisning av uppdraget för respektive länsstyrelse. Uppgiften bör dock kunna samordnas med den liknande uppföljningsuppgiften som följer av nuvarande 10 § förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare. Kostnaden för respektive länsstyrelse är svår att uppskatta eftersom den kan variera, bland annat beroende på antal kommuner och nyanlända som tagits emot efter anvisning i länet. Uppgiften beräknas i genomsnitt uppgå till en halv årsarbetskraft. Kostnaden per årsarbetskraft varierar mellan länsstyrelserna[8]. Den uppskattade kostnaden uppgår till knappt 12 miljoner kronor per år.

[8] I denna beräkning utgår utredningen från kostnaden för Länsstyrelsen Uppsala län, vilken var 1 134 000 kronor för 2023 (Länsstyrelsen Uppsala län 2024, s. 92).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Sammanställning av konsekvenser för länsstyrelserna

De finansiella konsekvenserna för länsstyrelserna sammanställs i tabell 18.3 nedan.

Tabell 18.3 Finansiella konsekvenser för länsstyrelserna

Förslag	Konsekvenser och förslag
Minskad roll och insats i bosättningssystemet	-30 000 000 kronor fr.o.m. 2027
Dialog med kommunerna om att främja mottagandet	Oförändrat
Uppföljning av etableringsboende	12 000 000 kronor fr.o.m. 2027

Utredningen bedömer att utgiftsområde 1 Rikes styrelse anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m. ska tillföras 12 miljoner kronor från och med 2027 för uppföljningen av etableringsboende. Utredningen bedömer också att en besparing kan ske på motsvarande 30 miljoner kronor till följd av länsstyrelsernas förändrade roll och insats i bosättningssystemet, vilket kan finansiera utredningens förslag.

18.7.4 Boverket

Utredningens förslag innebär att Boverket ska tillhandahålla statistikunderlag till Migrationsverket i arbetet med fördelningsmodellen. Underlaget avser kriterierna om bostadssituationen i kommunerna samt förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap. Boverket arbetar redan i dag med att ta fram och förvalta uppgifter om bostadsbrist och byggandebehov. Även statistikuppgifter om områden med problem kopplat till utanförskap har nyligen tagits fram av Boverket och SCB (SCB 2024d). Myndigheterna har föreslagit att de uppgifterna ska förvaltas och publiceras av SCB. Det finns således redan framtagna statistikuppgifter att utgå från för de statistikunderlag som Boverket ska förse Migrationsverket med.

Utredningen föreslår också att Boverket ska bistå Migrationsverket vid framtagande, utvärdering och revidering av fördelningsmodellen.

Boverkets nya uppgifter bedöms sammantaget vara ringa i omfattning och motsvara en halv årsarbetskraft. Boverkets kostnad för en årsarbetskraft 2023 var 1 521 000 kronor, vilket innebär att kost-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

naden för förslaget avrundat blir 750 000 kronor. Denna summa bör tillföras Boverkets förvaltningsanslag från och med 2026 (utg.omr. 18, anslag 1:4, ap.1).

18.7.5 Övriga myndigheter

Regeringen föreslås att även fortsättningsvis årligen fatta beslut om det totala antalet som kan anvisas. Förslaget innebär därför inte några skillnader för Regeringskansliet, jämfört med nuvarande system.

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att överklaga beslutet om att rätten till etableringsboende upphör i förtid. Detta innebär att förvaltningsdomstolarna får en ny ärendetyp att hantera. Utredningens bedömning är dock att det kommer vara mycket få ärenden som överklagas. Förvaltningsdomstolarna bör således kunna hantera de ekonomiska konsekvenserna av förslaget inom ram.

18.7.6 Justering av statliga ersättningar

Utredningen föreslår att kommunerna ska stödja den nyanlände att söka bostad och informera denne om rätten till etableringsboende (se avsnitt 11.1 och 11.2). Kommunerna ska ersättas för nya obligatoriska uppgifter. Baserat på att de nya uppgifterna tar tio timmars arbetstid i anspråk per nyanländ (se avsnitt 15.3) och att 2 400 nyanlända blir mottagna per år (se avsnitt 3.2) uppgår den totala kostnaden till cirka 9 600 000 kronor utifrån 2023 års kostnadsnivå.[9]

Kontroller av om en nyanländ uppfyller villkoren för att behålla rätten till etableringsboende beräknas uppgå till tio timmar per nyanländ[10] som fyllt 20 år men inte uppnått riktåldern för pension per år (se avsnitt 15.3). Baserat på att 2 400 nyanlända blir mottagna per år och att hälften ingår i detta åldersspann blir den totala kostnaden cirka 4 800 000 kronor per år.[11] Beroende på prisbasbelop-

[9] Den totala tiden uppgår till 24 000 timmar. Den genomsnittliga kostnaden för en årsarbetskraft inom kommunalsektorn uppgick till 835 552 kronor under 2023, för yrkesgruppen 151023 Handläggare, IFO, äldreomsorg, funktionsnedsättning, socialpsykiatri och integrationsarbete. En årsarbetskraft arbetar 2080 timmar per år.
[10] Beräkningen avser den totala tiden per nyanländ.
[11] Totala tiden uppgår till 12 000 timmar. Den genomsnittliga kostnaden för en årsarbetskraft inom kommunalsektorn uppgick till 835 552 kronor under 2023, för yrkesgruppen 151023 Handläggare, IFO, äldreomsorg, funktionsnedsättning, socialpsykiatri och integrationsarbete. En årsarbetskraft arbetar 2080 timmar per år.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

pets utveckling behöver motsvarande summor tillföras utgiftsområde 13, anslag 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande, från och med 2027. Det bör dock beaktas att det är svårt att uppskatta vilken tidsåtgång som är mest ändamålsenlig och kostnadseffektiv. Förslagen är dock fullt skalbara.

18.8 Konsekvenser för kommuner

18.8.1 Fördelningsförfarandet

I avsnitt 8 beskrivs utredningens förslag till ett nytt förfarande för fördelning av nyanlända mellan kommuner. Förslaget syftar till att öka kommunernas inflytande över fördelningen av nyanlända och samtidigt skapa goda förutsättningar för integration. Förslaget ska också vara hållbart över tid.

Förslaget innebär i korthet att en fördelningsmodell fördelar anvisningarna utifrån kommunernas relativa förutsättningar för integration. Kommunerna ges därefter inflytande över fördelningen genom att de får möjlighet att ange ett önskat kommuntal. Hur många fler nyanlända en kommun maximalt får tilldelas utöver utfallet från fördelningsmodellen begränsas av ett kommuntak som fastställs genom en takmodell. I utredningens förslag finns ingen begränsning när det gäller hur många färre nyanlända en kommun får tilldelas i förhållande till utfallet från fördelningsmodellen.

Kommunernas möjlighet att önska kommuntal ökar det kommunala inflytandet

Vilka konsekvenser det föreslagna fördelningsförfarandet får för kommunerna beror till stor del på hur kommunernas önskemål kommer att se ut. Som framgår i avsnitt 5.2.7 fanns det jämfört med 2023 års kommuntal både kommuner som önskade ett högre mottagande och kommuner som önskade ett lägre mottagande. Kommunernas önskemål för mottagandet kan antas bero på flera faktorer, exempelvis möjligheten att ordna etableringsboenden, arbetskraftsbehov och politisk vilja. Kommunernas önskemål för mottagandet 2023 kan således inte antas gälla för andra år. Det kan dock konstateras att om det föreslagna fördelningsförfarandet hade

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

tillämpats 2023 är sannolikheten stor att det hade skett en omfördelning jämfört med de beslutade kommuntalen. Sannolikheten är också stor att fler kommuner hade varit nöjda med tilldelningen.

Utifrån dialog med länsstyrelser och kommuner uppfattar utredningen att det även framöver kommer att finnas kommuner som önskar ett högre respektive lägre mottagande, givet att det totala mottagandet av nyanlända inte drastiskt förändras jämfört med i dag. Det indikerar att det även framöver kan finnas förutsättningar för en omfördelning av mottagandet jämfört med utfallet av en fördelningsmodell.

I vilken utsträckning kommunernas önskemål kan tillgodoses beror på en kombination av anvisningstalet, utfallen av fördelningsmodellen och takmodellen samt andra kommuners önskemål. I praktiken kommer det således att variera över tid och från kommun till kommun. En kommun kan dock aldrig få sitt önskemål tillgodosett på bekostnad av en annan kommuns önskemål. Det innebär att en kommun endast kan få fördelningsmodellens utfall nerjusterat om det finns en annan kommun som önskar en högre tilldelning, och tvärt om.

Nedan beskrivs vilket genomslag en kommuns önskemål får beroende på om anvisningstalet är större, mindre eller lika med kommunernas totala önskemål, samt beroende på om kommunen önskat ett högre eller lägre tal. Kommuner som önskar ta emot det antal som följer av fördelningsmodellen får alltid sitt önskemål tillgodosett. Beskrivningarna utgår från att varje kommuns önskemål inte kan överskrida dess kommuntak.

När anvisningstalet är större än kommunernas totala önskemål

I de fall anvisningstalet är större än det antal nyanlända kommunerna tillsammans önskar att ta emot, kan kommunernas önskemål tillgodoses enligt följande:

– Kommuner som önskar en högre tilldelning än utfallet av fördelningsmodellen får sitt önskemål tillgodosett.
– Kommuner som önskar en lägre tilldelning än utfallet av fördelningsmodellen kan få en minskning, som mest ner till det önskade talet.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

– Om alla kommuner önskar en lägre tilldelning än utfallet av fördelningsmodellen blir samtliga kommuntal desamma som utfallet av fördelningsmodellen.

Det föreslagna förfarandet för att beakta kommunernas önskemål när anvisningstalet är större än kommunernas totala önskemål (se avsnitt 8.4) illustreras genom ett exempel i tabell 18.4. I exemplet utgörs utfallet av fördelningsmodellen och kommunernas önskemål av fiktiva värden för tio kommuner. Kommunernas önskemål antas vara mindre än eller lika med deras respektive kommuntak.

Tabell 18.4 Exempelberäkning när anvisningstalet är större än kommunernas önskemål

Kommun	Fördelning enligt fördelnings-modell	Önskemål	Steg 1	Steg 2	Steg 3a	Steg 3b	Kommuntal
K1	10	10		10			10
K2	30	30		30			30
K3	0	0		0			0
K4	15	5			10	8	8
K5	10	5			6	6	6
K6	20	0			13	11	11
K7	20	17			13	17	17
K8	10	13	13				13
K9	0	5	5				5
K10	10	25	25				25
Summa	**125**	**110**	**43**	**40**	**42**	**42**	**125**

Källa: Fiktiva uppgifter, egna beräkningar.

Steg 1: Tre kommuner önskar en högre tilldelning och för dessa kommuner höjs tilldelningen av anvisningar i enlighet med önskemålen.

Steg 2: Tre kommuner är nöjda med utfallet av fördelningsmodellen och för dessa kommuner görs därför ingen justering.

Steg 3a: Fyra kommuner önskar en lägre tilldelning och mellan dessa kommuner fördelas den del av anvisningstalet som återstår

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

efter fördelningen enligt steg 1 och 2. Utredningen har valt att beräkna andelar av de fyra kommunernas summerade tal enligt fördelningsmodellen som grund för fördelningen av det återstående anvisningstalet.[12] Respektive kommuns andelar multipliceras sedan med det återstående anvisningstalet, vilket ger talet för varje kommun.

Steg 3b: Talet för K10 behöver justeras från 13 till 17 för att kommunens tilldelning inte ska understiga kommunens önskemål. När tilldelningen justerats upp för K10 räknas tilldelningen av det nu återstående anvisningstalet om på nytt bland de tre återstående kommunerna, enligt samma andelsprincip som i steg 3a.

När anvisningstalet är lika med eller mindre än kommunernas totala önskemål

I de fall kommunerna tillsammans önskar ta emot fler nyanlända än vad som är möjligt inom ramen för anvisningstalet, kan kommunernas önskemål tillgodoses enligt följande:

- Kommuner som önskar en lägre tilldelning än utfallet av fördelningsmodellen får sitt önskemål tillgodosett.
- Kommuner som önskar en högre tilldelning än utfallet av fördelningsmodellen kan få en ökning, som mest upp till det önskade talet.
- Om alla kommuner önskar en högre tilldelning eller är nöjda med utfallet av fördelningsmodellen blir samtliga kommuntal desamma som utfallet av fördelningsmodellen.

Det föreslagna förfarandet för att beakta kommunerna önskemål när anvisningstalet är mindre än kommunernas totala önskemål (se avsnitt 8.4) illustreras genom ett exempel i tabell 18.5. Precis som i det föregående exemplet utgörs utfallet av fördelningsmodellen och kommunernas önskemål av fiktiva värden för tio kommuner. Kommunernas önskemål antas vara mindre än eller lika med deras respektive kommuntak.

[12] Det återstående anvisningstalet är 42. De kommuner som önskar en lägre tilldelning har enligt fördelningsmodellen ett sammanlagt tal på 65. Exempelvis är K4:s tal enligt fördelningsmodellen 15, vilket avrundat är 23 procent av 65. I steg 3 får K4 således en tilldelning som motsvarar 23 procent av det återstående anvisningstalet på 42, det vill säga 10.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Tabell 18.5 Exempelberäkning när anvisningstalet är mindre än kommunernas önskemål

Kommun	Fördelning enligt fördelnings-modell	Önskemål	Steg 1	Steg 2	Steg 3	Kommuntal
K1	0	0		0		0
K2	5	5		5		5
K3	5	0	0			0
K4	30	20	20			20
K5	10	5	5			5
K6	20	30			26	26
K7	15	20			19	19
K8	10	30			13	13
K9	10	20			13	13
K10	15	20			19	19
Summa	**120**	**150**	**25**	**5**	**90**	**120**

Källa: Fiktiva uppgifter, egna beräkningar.

Steg 1: Tre kommuner önskar en lägre tilldelning och för dessa kommuner sänks tilldelningen i enlighet med önskemålen.

Steg 2: Två kommuner är nöjda med utfallet av fördelningsmodellen och för dessa kommuner görs därför ingen justering.

Steg 3: Fem kommuner önskar en högre tilldelning och mellan dessa kommuner fördelas den del av anvisningstalet som återstår efter fördelningen enligt steg 1 och 2. Utredningen har valt att beräkna andelar av de fem kommunernas summerade tal enligt fördelningsmodellen som grund för fördelningen av det återstående anvisningstalet. Respektive kommuns andel har sedan multiplicerats med det återstående anvisningstalet, vilket ger talet för varje kommun.[13] Ingen kommun har fått en högre tilldelning än de önskat, varför ingen ytterligare justering är nödvändig.

[13] Det återstående anvisningstalet är 90. De kommuner som önskar en högre tilldelning har enligt fördelningsmodellen ett sammanlagt tal på 70. Exempelvis är K6:s tal enligt fördelningsmodellen 20, vilket avrundat är 29 procent av 70. I steg 3 får K6 således en tilldelning som motsvarar 29 procent av det återstående anvisningstalet på 90, det vill säga 26.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Beaktandet av bostadssituationen och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap

Utredningen föreslår att tre nya kriterier ska beaktas vid fördelningen. Utöver kommunernas önskemål ska även förutsättningarna för den nyanlände att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden när rätten till etableringsboende löpt ut och förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap beaktas (se avsnitt 8.1.3). Detta kommer sannolikt medföra ett förändrat utfall av fördelningsmodellen jämfört med utfallet av den nuvarande modellen.

Det kan antas att kommuner med en bättre förväntad tillgång till bostäder kommer att få ett högre utfall i fördelningsmodellen. Det innebär att kommunerna på aggregerad nivå kommer att behöva hantera färre nyanlända som saknar bostad efter att tiden med etableringsboende löpt ut, jämfört med om detta kriterium inte hade beaktats i fördelningsmodellen. En risk med att bostadssituationen beaktas är emellertid att fler nyanlända bosätts i kommuner med sämre arbetsmarknadsförutsättningar. Detta kan medföra negativa konsekvenser för dessa kommuner, exempelvis ökade kostnader för försörjningsstöd.

Utredningen föreslår även att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska beaktas vid fördelningen. Det förväntas bidra till en lägre risk för att problemen kopplade till utanförskap förvärras för dessa kommuner.

Minskad befolkning och brist på arbetskraft kan motivera kommuner att ta emot fler nyanlända

I dialog med kommuner har det framkommit att flera kommuner vill öka sitt mottagande av nyanlända för att motverka att kommunens befolkning minskar. Minskad befolkning kan leda till flera problem, exempelvis minskade skatteintäkter och mindre underlag för att upprätthålla en viss nivå av samhällsservice.

En minskande befolkning är ett tilltagande problem för många kommuner. Enligt SCB (2024a) beräknas folkmängden minska i sju län fram till år 2040. Störst minskning väntas i Västernorrlands och Norrbottens län. I dessa län beräknas folkmängden minska med drygt sju respektive drygt sex procent jämfört med i dag. Drygt hälften av landets kommuner beräknas få en minskad befolkning

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

fram till 2040. Detta tyder på att det även framöver kommer att finnas kommuner som vill ta emot nyanlända för att öka sin befolkning. Möjligheten att önska en tilldelning av anvisningar ökar dessa kommuners chanser att få ta emot fler nyanlända. Dessa kommuner har på grund av en minskande befolkning också ofta lediga bostäder, vilket innebär att dessa kommuners tilldelning enligt fördelningsmodellen kan komma att öka jämfört med i dag. Detta under förutsättning att kommuntaket, modellens övriga kriterier, samt övriga kommuners önskemål ger utrymme för det.

Ett närliggande problem är brist på arbetskraft. I dialog med kommuner har utredningen erfarit att en del kommuner önskar ta emot fler nyanlända då det saknas arbetskraft i kommunen. Arbetsförmedlingen bedömer att utbudet av arbetskraft kommer att vara begränsat under en lång tid framöver till följd av låga födelsetal och en restriktiv migrationspolitik. Utöver demografiska utmaningar, såsom en minskad befolkning i arbetsför ålder, saknar många arbetslösa de kompetenser som arbetsgivare efterfrågar. Bristen på arbetskraft med rätt kompetens är stigande i hela landet, men allra tydligast i norra Sverige (Arbetsförmedlingen 2024e, s. 21, 36).

Antalet nyanlända som kommer att bosättas enligt etableringsboendelagen är mycket få i förhållande till vissa kommuners utmaningar med befolkningsminskning och arbetskraftsbrist. Det nya fördelningsförfarandets förmåga att bemöta dessa utmaningar ska därför inte överskattas.

Den kommunala självstyrelsen

Utredningen föreslår att kommunerna, på samma sätt som i dag, ska vara skyldiga att ta emot de nyanlända som Migrationsverket anvisar. Det innebär att den huvudsakliga inskränkning av den kommunala självstyrelsen som finns i det nuvarande systemet, kvarstår även i utredningens förslag. I förarbetena till bosättningslagen gjorde regeringen bedömningen att inskränkningen inte gick utöver vad som var nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den och att inskränkningen därmed var godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen (prop. 2015/16:54, s. 36). Utredningen delar denna bedömning. Riksrevisionen har konstaterat att intentionerna med bosätt-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ningslagen har uppfyllts vilket även talar för att inskränkningen är proportionerlig.

Givet att det införs en möjlighet för kommunerna att ha inflytande över sitt mottagande innebär utredningens förslag att det kommunala självstyret ökar. Hur stort inflytande kommunerna kommer att få i praktiken beror dock i stor utsträckning på hur vanligt det kommer att vara att det finns kommuner som önskar öka sitt mottagande samtidigt som det finns kommuner som önskar minska sitt mottagande (se avsnitt 18.8.1). Inflytandet begränsas även genom förslaget om det så kallade *kommuntaket*. Ett system utan en sådan begränsning riskerar att medföra negativa konsekvenser för de nyanländas möjligheter att etablera sig i arbets- och samhällslivet (se avsnitt 8.4.3). Utredningen bedömer därför att det är ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen utifrån nationella intressen.

18.8.2 Anvisningsförfarandet

Prognos över mottagandet

Utredningen föreslår att Migrationsverket för varje år ska ta fram en prognos över hur många nyanlända som varje enskild kommun ska ta emot efter anvisning per månad (se avsnitt 9.4.2). Migrationsverket tar redan i dag fram en planering för respektive kommuns mottagande, vilken utgör en viktig förutsättning för kommunernas möjlighet att planera sitt mottagande. I praktiken innebär förslaget således ingen ändring jämfört med i dag. Förslaget innebär dock att Migrationsverket inte kan prioritera ner denna arbetsuppgift, vilket säkerställer att kommunerna även framöver får goda planeringsförutsättningar.

Barnets bästa

Utredningen föreslår att kommuntalet ska kunna överskridas för att beakta barnets bästa (se avsnitt 9.2.2). Detta innebär att kommunens planeringsförutsättningar försämras, eftersom en kommun i vissa fall kan komma att få ta emot fler nyanlända än planerat. I det fall kommuntalet överskrids till följd av beaktandet av barnets bästa

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bedöms konsekvenserna för den berörda kommunen vara ringa och hanterbara. Ofta handlar det om en enstaka nyanländ som kommunen behöver ta emot utöver kommuntalet. Mottagandet bör underlättas av att den nyanlände eller de nyanlända som ska tas emot redan har anhöriga i kommunen. För en enskild kommun bedöms situationen dessutom inträffa mycket sällan. Enligt uppgifter från Migrationsverket uppstår svårigheter med familjeåterförening till följd av att kommuntalet i den aktuella kommunen redan är fyllt endast ett fåtal gånger per år.

Övriga förslag

Utredningen föreslår att tidsfristen mellan anvisning och mottagande i kommunen även fortsättningsvis i normalfallet ska vara max två månader. För kvotflyktingar får tidsfristen precis som i dag vara längre (se avsnitt 9.6). Förslaget innebär inga nya konsekvenser för kommunerna.

I nuvarande system kan en anvisning som avbryts på grund av att en nyanländ inte nyttjar anvisningen ersättas med en ny anvisning. Utredningen föreslår att denna ordning i huvudsak ska kvarstå men att en anvisning avbryts efter att den nyanlände angett att den inte önskar omfattas av en beslutad anvisning (se avsnitt 9.3). Vidare föreslår utredningen att en nyanländ som under en tid ordnar ett eget boende bör ha kvar rätten till ett etableringsboende. Som framgår i avsnitt 10.4 finns det en risk att utredningens förslag skapar incitament för den nyanlände att välja att omfattas av en anvisning även i de fall då den nyanlände inte har för avsikt att i samband med anvisningen nyttja sin rätt till etableringsboende. Utredningen bedömer dock att denna risk är begränsad och att förslaget därmed inte kommer att påverka kommunernas planeringsförutsättningar i någon större omfattning (se avsnitt 10.4).

Utredningen lämnar förslag om Migrationsverkets uppgiftsskyldighet (se avsnitt 9.8). Förslaget innebär att uppgiftsskyldigheten preciseras. Det har tidigare funnits oklarheter i hur nuvarande uppgiftsskyldighet ska tolkas. Konsekvensen av förslaget innebär således att handläggningen för både kommunen och Migrationsverket bör kunna effektiviseras.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska kartlägga kvotflyktingarna innan anvisning till kommunen (se avsnitt 9.9). Förslaget antas förbättra matchningen mellan den nyanlände och den mottagande kommunen. Förslaget kan medföra att efterfrågan på specifik arbetskraft i kommunen kan tillmötesgås i större utsträckning. Det kan också medföra att nyanländas behov av specifika insatser kan tillgodoses i högre utsträckning. Det är dock troligt att få anvisningar kommer att ske utifrån en rekommendation från Arbetsförmedlingen (se avsnitt 18.7.2). Det innebär således att effekten för respektive kommun kommer att vara marginell. Den samlade effekten beror dock till stor del på hur många kvotflyktingar som vidarebosätts.

Den kommunala självstyrelsen

Utredningen föreslår att kommuntalet ska kunna överskridas för att beakta barnets bästa (se avsnitt 9.2.2). Jämfört med det nuvarande systemet innebär detta förslag ytterligare en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det problem som förslaget syftar till att lösa är att barnet inte alltid kan återförenas med sina anhöriga vid en anvisning på grund av att det saknas möjlighet att anvisa inom ramen för beslutade kommuntal. Ett sådant förfarande beaktar inte barnets bästa och strider mot barnkonventionen. För att lösa problemet skulle kommunerna kunna komma överens och därmed skulle Migrationsverket kunna revidera kommuntalen för att undvika att denna situation uppstår. Erfarenheter visar dock att det inte alltid är möjligt (se avsnitt 5.2.6).

Även om kommunerna inte kan komma överens, måste det vara möjligt att återförena ett barn med dess anhörig. Barnets bästa motiverar således inskränkningen av den kommunala självstyrelsen i detta fall. För att minska konsekvenserna av inskränkningen ska kommunen vars kommuntal överskridits kompenseras med ett lägre kommuntal kommande år (se avsnitt 8.4.2). På så sätt utökas inte kommunens åtagande, utan flyttas endast mellan åren.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

18.8.3 Etableringsboende

Av Migrationsverkets prognos följer att det under 2027 kommer vara 2 400 nyanlända som får rätt till etableringsboende (se avsnitt 3.2). Det saknas dock prognoser för hur många nyanlända som kommer att bli anvisade för åren efter 2027. Utredningen antar därför att det kommer vara lika många som under 2027. Detta innebär att det som mest kommer vara cirka 7 200 nyanlända som har rätt till etableringsboende.

Kostnader för kommunen att ordna etableringsboende

Jämfört med det nuvarande systemet innebär förslaget om att kommunen ansvarar för att ordna ett boende för den nyanlände inga nya kostnader för kommunerna. Precis som i dag ska de nyanlända själva stå för hyreskostnaden, vilket innebär att kommunerna inte påverkas ekonomiskt av hur lång tid som boendet ska erbjudas.

Den kostnad som rätten till etableringsboende kan medföra är en transaktionskostnad som uppstår när en nyanländ erbjuds ett boende eller lämnar boendet. Kommunen är dock redan kompenserad för hyreskostnader för bostäder som kommunen håller tillgängliga för bosättning (se 16 § kommunersättningsförordningen). Kommunen föreslås även kompenseras för nya uppgifter som följer av förslagen (se avsnitt 15.2).

Etableringsboenden ska ligga inom kommunen

Utredningen föreslår att ett etableringsboende ska ligga inom kommunen (se avsnitt 10.2.1). Det finns ett fåtal exempel på att kommuner erbjuder bostäder utanför kommunens gränser. Utredningens förslag innebär att dessa kommuner i stället behöver erbjuda nyanlända som tas emot efter anvisning bostäder i den egna kommunen.

Nuvarande ordning har fått konsekvensen att kommuner har hamnat i tvist gällande vilken kommun som ansvarar för nyanländas behov av stöd- och hjälpinsatser när boendet sägs upp (se avsnitt 5.4.4). I och med utredningens förslag bör dessa tvister upphöra.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Val av boendelösning

I dag använder sig kommunerna av olika lösningar för att ordna bostäder till nyanlända som tas emot efter anvisning. Det vanligaste sättet är genom ett samarbete med ett allmännyttigt bostadsbolag. I vissa fall väljer kommunerna att hyra eller köpa bostäder för att sedan hyra ut dem i andra hand (se avsnitt 5.4.4). I likhet med den nuvarande regleringen innebär förslaget inga begränsningar av vilka boendelösningar som kommunen kan använda sig av.

Ett villkorat etableringsboende

Att rätten till etableringsboende får sägas upp i förtid innebär inte en obligatorisk uppgift för kommunen. Hur kontrollen av villkoren för etableringsboende ska hanteras bör lösas lokalt. I avsnitt 15.2 föreslår utredningen att kommunen ska kompenseras för kontrollen (se avsnitt 15.2). En lokal samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen bör underlätta hanteringen av ett villkorat etableringsboende och det finns redan i dag upparbetade lokala forum för samverkan.

En kommun får under vissa förutsättningar besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid. För att kunna fatta ett beslut om att rätten upphör i förtid krävs viss kunskap hos den ansvariga nämnden hos kommunen om det föreslagna regelverket. Utredningens förslag innebär att villkoren kopplas till jordabalkens bestämmelser om förverkande av hyresrätt och deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program. Utredningen bedömer att det faktum att villkoren kopplas till redan existerande regelverk kommer att underlätta tillämpningen. Kommunen kan även, om den bedömer det lämpligt, begära in uppgifter från Arbetsförmedlingen för att göra bedömningen om rätten bör upphöra i förtid, vilket också underlättar kommunens hantering av villkoren.

Som framgår av avsnitt 18.2.5 uppskattar utredningen att cirka 100 nyanlända per år i förtid kan förlora rätten till etableringsboende. Uppskattningen är dock mycket osäker. Givet den avskräckande effekten som risken för att förlora rätten till etableringsboende innebär kommer det att vara ännu färre som förlorar sin rätt. Förslaget medför således att kommunerna kommer att behöva hantera få ärenden där det blir aktuellt att besluta om att rätten till etablerings-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

boende ska upphöra i förtid. Många kommuner kommer inte att behöva hantera några sådana ärenden alls.

Om en nyanländ förlorar sin rätt till etableringsboende i förtid och därefter inte kan ordna en egen bostad har kommunen det yttersta ansvaret för att stödja och hjälpa den enskilde enligt SoL. I detta sammanhang bör det även framhållas att det faktum att en nyanländs rätt till etableringsboende sägs upp inte alltid innebär att den nyanlände också förlorar sitt fysiska boende. Samtliga nyanlända som förlorar sin rätt till etableringsboende kommer därmed inte att även förlora det fysiska boendet. Av de nyanlända som i slutändan ändå förlorar sitt boende skulle troligen flertalet av dessa även ha förlorat sitt boende i det nuvarande systemet, exempelvis i de fallen en person förverkat sin hyresrätt. Jämfört med i dag medför förslaget därför en liten påverkan på kommunerna.

Den förväntade effekten av ett villkorat etableringsboende är även att fler nyanlända kommer att delta i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Förslaget kan därmed leda till en snabbare och högre grad av etablering på arbetsmarknaden vilket är positivt för kommunerna då det ökar skatteintäkterna och minskar behovet av kommunala insatser. Att fler nyanlända deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen innebär också att de erhåller statlig individersättning, vilket kan minska behovet av ekonomiskt bistånd.

Sammantaget bedöms de ekonomiska effekterna för kommunerna av ett villkorat etableringsboende vara mycket begränsade.

Ett tidsbegränsat etableringsboende

Utredningen föreslår att de nyanlända har rätt till etableringsboende under 36 månader. En del kommuner tillämpar redan i dag tidsbegränsade bostadslösningar medan andra kommuner erbjuder långsiktiga bostäder för de nyanlände de tar emot efter anvisning (se avsnitt 5.4.3). Förslaget innebär att den nyanlände ska ordna ett eget boende efter att tiden med etableringsboende löpt ut.

Reformen kommer att vara fullt utbyggd 2029 och året därpå kommer de första nyanländas rätt till etableringsboende att löpa ut. Det innebär att 2030 kommer rätten till etableringsboende att löpa ut för cirka 2 400 nyanlända, minus de nyanlända som förlorat rätten till etableringsboende i förtid.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

En del av dessa 2 400 kommer att ha ett långsiktigt boende när rätten löper ut. Om den nyanlände inte lyckas få en bostad på egen hand har varje kommun det yttersta ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Ansvaret ligger i första hand på bosättningskommunen (2 a kap. SoL). I dessa fall kan kommunerna exempelvis erbjuda ett socialt boende eller ge förtur i bostadskön. En del kommuner arbetar även för att nyanlända i dessa fall ska få en bostad utanför den egna kommunen (se avsnitt 5.5.1).

För kommuner som i dag erbjuder ett bostadskontrakt som är kortare än tre år blir konsekvenserna att de behöver ordna boende under en längre tid för de nyanlända. Det innebär att dessa kommuner framöver behöver ha tillgång till fler boenden.

Effekterna av förslaget slår olika mot kommuner beroende på deras respektive bostadsmarknad. I avsnitt 18.3.2 beskrivs de nyanländas möjlighet till ett långsiktigt boende efter att tiden med etableringsboende löpt ut. Många nyanlända kommer, trots att de har inkomst i form av aktivitetsstöd eller annan ersättning och tre års kötid i bostadsköer, att ha en begränsad möjlighet att få ett boende på den ordinarie bostadsmarknaden. Det tidsbegränsade boendet medför således att nyanlända i många fall har behov av stöd och hjälp från kommunen efter tiden med etableringsboende.

Den kommunala självstyrelsen

En tidsbegränsad rätt till etableringsboende

Ett syfte med den kommunala självstyrelsen är att offentliga åtaganden ska kunna anpassas till lokala förhållanden. Som utredningen erfarit motiverar flera kommuner de nuvarande tidsbegränsningarna med att längden följer av tiden det tar att få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i kommunen. Att införa en nationell tidsgräns innebär således att nyanlända i vissa kommuner kan hinna få en bostad genom att stå i bostadskön, medan kötiden i andra kommuner inte kommer att räcka till. Utifrån det perspektivet skulle ett alternativt förslag vara att överlåta beslutet om tidsgränsen till kommunen som får bestämma dess längd utifrån de lokala förutsättningarna, dock max tre år. Utredningen har dock erfarit att motivet till tidsgränsen i många fall har beslutats utifrån andra

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

motiv än hur lång tid det tar att få en bostad genom bostadskön. Ett sådant förslag skulle därför inte bidra till att lösa problemet med bristande likvärdighet.

Förslaget innebär att den nyanlände får rätt till etableringsboende i tre år. I dag är det ungefär hälften av kommunerna som erbjuder den nyanlände ett tillsvidareboende (se avsnitt 5.4.3). Om det finns lediga bostäder, eller om kommunen ger de nyanlända förtur i bostadskön, kan de nyanlända själva ordna ett tillsvidareboende efter att perioden med etableringsboende löpt ut eller tidigare än så. Förslaget innebär således inget hinder för dessa kommuner att på olika sätt fortsätta att arbeta med långsiktiga boendelösningar.

Resterande kommuner erbjuder i dag nyanlända tillfälliga boenden, vissa kortare än tre år och vissa längre än tre år. För de kommuner som erbjuder ett tidsbegränsat boende innebär förslaget att tiden som kommunen ska erbjuda ett boende till de nyanlända harmoniseras och blir likvärdigt.

Sammantaget är bedömningen att inskränkningen av den kommunala självstyrelsen är motiverad utifrån behovet av att skapa likvärdiga förutsättningar, i hela landet, för de nyanlända.

Den nyanländes rätt till etableringsboende

Förslaget om etableringsboende innebär att den nyanlände får en rätt till etableringsboende (se avsnitt 10.3). Förslaget bidrar till en ökad likvärdighet men innebär också en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Ett problem med tillämpningen av det nuvarande systemet är att de nyanländas tillgång till boende inte är enhetlig då villkoren för de boenden som kommunerna ordnar varierar. Konsekvensen av utredningens förslag är att de nyanlända kommer att få en likvärdig rätt till boende, eftersom det formuleras som en rättighet för den enskilde.

Ytterligare en konsekvens av att en nyanländ har rätt till etableringsboende är att om kommunen beslutar att rätten upphör i förtid kan den nyanlände överklaga beslutet till domstol. Möjlighet att överklaga ett beslut innebär också en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Som framgår av avsnitt 10.1 skulle ett alternativ vara att formulera förslaget om etableringsboende som en skyldighet för kommunen, i stället för som en rättighet för indi-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

viden. Lagstiftning som anger kommunernas skyldigheter är i allmänhet mindre ingripande för självstyret än så kallad rättighetslagstiftning. Detta skulle dock medföra att det inte skulle vara möjligt för individen att överklaga ett beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid. Risken med ett sådant förslag är att tillämpningen av regleringen fortsätter att variera mellan kommunerna, särskilt då tillämpningen inte kan prövas i domstol. Utredningen anser därför att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär är motiverad av att det annars finns en risk att tillämpningen inte blir likvärdig.

18.8.4 Nya obligatoriska uppgifter för kommunen

Utredningen föreslår att kommunen får två nya obligatoriska uppgifter; kommunen ska ge den nyanlände stöd i att söka bostad samt informera om rätten till etableringsboende (se avsnitt 11.1 och 11.2). I enlighet med att staten har ett ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet och ersätter kommuner för kostnader som är relaterade till mottagande av nyanlända föreslår utredningen att kommunen ska kompenseras för dessa kostnader (se avsnitt 15.2).

Stöd i att söka bostad

Utredningen föreslår att kommunen ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad. Drygt en tredjedel av kommunerna erbjuder redan enskild bostadsrådgivning (se avsnitt 5.5). För dessa kommuner medför förslaget troligen ingen större skillnad verksamhetsmässigt. För de kommuner som i dag inte ger något sådant stöd tillkommer detta som en uppgift. Det är dock troligt att kommunen redan har kompetens inom detta område då kommuner i många fall arbetar med andra kommuninvånare som är i behov av olika typer av stöd för att få en bostad. Förslaget innebär således inte att kommunerna behöver skaffa sig ny kompetens.

Utredningens förslag om ett villkorat etableringsboende innebär att kommunen får en roll att kontrollera att den nyanlände följer villkoren. Detta innebär att kommunen får såväl en kontrollerande som en stödjande roll. Dessa dubbla roller kan vara problematiska.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Informera om rätten till etableringsboende

Utredningen föreslår att kommunerna ska vara skyldiga att informera den nyanlände om rätten till etableringsboende (se avsnitt 11.2).

Förslaget får mycket små konsekvenser för kommunens verksamhet, uppskattningsvis tar uppgiften en timme per nyanländ. Arbetsbördan som följer av förslaget är sålunda mycket ringa.

Den kommunala självstyrelsen

Skyldigheten att erbjuda stöd i att söka bostad

Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyren, eftersom det är en obligatorisk uppgift som minskar kommunens möjligheter att själv bestämma hur den ska bedriva och organisera sin verksamhet. Enligt förslaget kan stödet dock anpassas efter lokala förhållanden.

Det är viktigt att alla nyanlända, i alla kommuner, får en likvärdig service gällande stöd i att söka bostad. Det skulle potentiellt vara möjligt att uppmuntra kommunerna att erbjuda detta stöd till den nyanlände på andra sätt, exempelvis genom att erbjuda ett särskilt riktat statsbidrag för den verksamheten. Detta skulle medföra en mindre inskränkning men samtidigt inte garantera att alla nyanlände får detta stöd.

Utan stöd i att söka bostad riskerar nyanlända att sakna ett långsiktigt boende när rätten till etableringsboende närmar sig sitt slut. Om så är fallet är det problematiskt, både för den enskilde och samhället. Det är därför viktigt att den nyanlände tidigt får stöd för att undvika att personen blir hemlös när rätten till etableringsboende löper ut, vilket motiverar inskränkningen av den kommunala självstyrelsen.

Skyldigheten att informera om rätten till etableringsboende

Förslaget innebär en ny obligatorisk uppgift för kommunen. Kommunens möjlighet att själv bestämma över hur dess verksamhet ska organiseras och bedrivas minskar således, vilket medför att den kommunala självstyrelsen inskränks. Syftet med förslaget är att de

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

nyanlända som har rätt till etableringsboende får information om denna rättighet på ett likvärdigt sätt.

För att minska inskränkningens omfattning specificeras inte hur informationen ska lämnas eller vilken information som ska lämnas. Kommunen kan således anpassa detta efter de lokala förhållandena.

Givet vikten av att den nyanlände får detta stöd och den allvarliga konsekvens det kan innebära för den enskilde om stödet uteblir, bedömer utredningen att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslaget medför är motiverad.

18.9 Övriga konsekvenser

18.9.1 Kapacitet och beredskap i mottagandet

Det föreslagna önskemålsförfarandet (se avsnitt 8.4) kan medföra konsekvenser för kommunernas kapacitet- och beredskap att ta emot nyanlända. Det är dock svårt att säga säkert på vilket sätt och i vilken omfattning. Å ena sidan kan önskemålsförfarandet innebära att nyanlända i högre utsträckning koncentreras till vissa kommuner. En mindre spridning över landet skulle innebära att fler kommuner står sämre rustade i händelse av att mottagandet plötsligt och kraftigt ökar. Eftersom det föreslagna systemet inte innehåller länstal är det även möjligt att mottagandet koncentreras till vissa län vilket kan leda till ytterligare svårigheter ur ett kapacitet- och beredskapsperspektiv.

Å andra sidan kan önskemålsförfarandet leda till det motsatta, det vill säga att fler kommuner har ett mottagande. I dag är det många kommuner som har noll i kommuntal. I det föreslagna systemet kommer dessa kommuner att kunna önska att få ta emot nyanlända.

18.9.2 Förekomsten av aktiv medverkan till bosättning i en annan kommun

Erfarenheter från nuvarande bosättningssystemet visar att det förekommer att kommuner aktivt medverkar till att bosätta nyanlända i andra kommuner (se avsnitt 5.5.1). Av utredningens förslag följer att anvisningskommunen får en reglerad uppgift att stödja de nyanlända att söka bostad. Utredningen anser att kommunens stöd

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

främst bör syfta till att hjälpa den nyanlände att söka bostad i anvisningskommunen, alternativt i närheten av anvisningskommunen (se avsnitt 11.1).

I vissa fall kan kommunens aktiva medverkan till att en nyanländ bosätts i en annan kommun vara positiv för alla inblandande. Exempelvis om den nyanlände vill flytta till en kommun med goda förutsättningar för integration och den mottagande kommunen vill ta emot fler nyanlända.

Erfarenheter från det nuvarande bosättningssystemet visar dock att det förekommit att kommuner aktivt medverkat till att nyanlända flyttat till en annan kommun, utan att den nyanlände själv uttryckt en tydlig vilja att flytta. Flera kommuner vittnar även om att en del nyanlända som flyttat till en annan kommun känt sig tvingade eller vilseledda att flytta av anvisningskommunen (se avsnitt 5.5.1). Det är troligt att vissa kommuner kommer att fortsätta att agera på detta sätt även i det nya bosättningssystemet men flera av utredningens förslag kan bidra till att motverka att så sker. För det första föreslår utredningen att de nyanlända behåller sin rätt till etableringsboende i anvisningskommunen även om den nyanlände under en tid ordnar sitt eget boende (se avsnitt 10.4). Detta bör minska kommunernas incitament att aktivt medverka till att bosätta nyanlända i andra kommuner under tiden personen har rätt till etableringsboende. För det andra bör förekomsten av aktiv medverkan minska genom att det föreslagna önskemålsförfarandet möjliggör en omfördelning från de kommuner som vill minska sitt mottagande till de som vill öka det. För det tredje bör förslaget att bostadssituationen ska beaktas i fördelningsförfarandet medföra att de nyanlända lättare kan hitta en bostad i anvisningskommunen.

18.9.3 Förenlighet med internationella åtaganden

Utredningens bedömningar av förslagens förenlighet med internationella åtaganden framgår av respektive förslagsavsnitt i kapitel 7–17. Samtliga förslag bedöms vara förenliga med internationell rätt och stämma överens med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

18.9.4 Behov av informationsinsatser

Utredningen föreslår att kommunerna ska informera de nyanlända om rätten till etableringsboende. Vidare bedömer utredningen att även Migrationsverket ska få en sådan uppgift om det inte ingår i de åtgärder som kommer att vidtas med anledning av skyddsgrundförordningen. Det innebär att berörda nyanlända kommer få nödvändig information om rätten till etableringsboende.

Kommunerna och andra berörda aktörer kommer att få nödvändig information om det nya regelverket av Migrationsverket och länsstyrelserna, vilket bör kunna ske inom ramen för myndigheternas föreslagna uppgifter. Den väl uppbyggda samverkan mellan myndigheter och kommuner bör underlätta informationsspridningen om det nya regelverket.

18.9.5 Ingen ökad tilldragning av asylsökande till Sverige

Utredningen föreslår att det ska införas en tidsbegränsad rätt till etableringsboende. I det nuvarande systemet finns ingen motsvarande reglering. Kommunerna är dock skyldiga att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. I praktiken erbjuds de nyanlända en bostad i och med att de blir mottagna i kommunen. Hur länge den nyanlände får hjälp med boendet varierar dock. Vissa kommuner tillämpar en tidsbegränsning och andra erbjuder ett långsiktigt boende. Förslaget innebär att tidsbegränsningen blir enhetlig bland kommunerna.

Rätten till ett etableringsboende skulle kunna öka tilldragningen av asylsökande till Sverige. Rätten är dock tidsbegränsad och precis som i dag kommer många nyanlända ha svårt att hitta en egen bostad efter att tiden med etableringsboende löpt ut (se avsnitt 18.3). Dessutom ska rätten till etableringsboende villkoras, bland annat genom att den nyanlände ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Om den nyanlände inte lever upp till villkoren kan rätten till etableringsboende upphöra i förtid. Jämfört med dagens system innebär det att kraven på de nyanlända ökar.

Sammantaget bedömer utredningen att de ökade kraven i kombination med att nyanlända redan i dag erbjuds ett boende under åtminstone två år talar för att utredningens förslag inte bidrar till en ökad tilldragning av asylsökande till Sverige.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

18.9.6 Konsekvenser för miljö och klimat

Förslaget bedöms inte ha några effekter på miljö eller klimat.

18.9.7 Konsekvenser för företag

Förslaget att anvisningar som omfattar en kvotflykting i vissa fall kan baseras på en rekommendation från Arbetsförmedlingen (se avsnitt 9.9) bedöms kunna bidra till att förbättra tillgången till arbetskraft i vissa kommuner. Eftersom förslaget, enligt nuvarande prognoser, omfattar relativt få individer kommer det dock ha en mycket marginell påverkan på företagens tillgång till arbetskraft.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lag om etableringsboende för vissa nyanlända

Allmänna bestämmelser

1 § *Denna lag innehåller bestämmelser om*
– fördelning av vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,
– anvisningsförfarande, och
– vissa nyanländas rätt till etableringsboende.

Paragrafen inleder lagen.

Av bestämmelsen följer att lagen innehåller bestämmelser om fördelning av vissa nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner, anvisningsförfarande och vissa nyanländas rätt till etableringsboende.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

2 § *Lagen gäller en nyanländ som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt*
1. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
2. 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
3. 21 eller 22 kap. utlänningslagen.

Paragrafen anger vilka nyanlända som omfattas av lagen.

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (jfr prop. 2015/16:54, s. 37 f.). När det gäller en utlänning som omfattas av rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG framgår det av lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall när ett uppehållstillstånd

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

som beviljats enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) kan ligga till grund för folkbokföring.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

3 § Lagen gäller även en nyanländ som har

1. beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 2 §, och

2. ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Första stycket gäller inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

Paragrafen anger att lagen även gäller vissa nyanlända som beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (jfr prop. 2015/16:54, s. 38).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

4 § Lagen gäller dock inte barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn), om inte barnet har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Paragrafen anger att ensamkommande barn i vissa fall undantas från lagens tillämpningsområde.

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (jfr prop. 2015/16:54, s. 38).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

5 § En nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska fortsätta att omfattas av lagen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut.

Första stycket gäller dock endast om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av 2 eller 3 §.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd gäller första stycket till dess att beslutet har fått laga kraft.

Paragrafen anger att en nyanländ som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall ska fortsätta att omfattas av lagen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Av *första stycket* framgår att en nyanländ som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska fortsätta att omfattas av lagen trots att giltighetstiden för tillståndet har löpt ut om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut.

Vilka uppehållstillstånd som är tidsbegränsade följer av utlänningslagen (2005:716). Bestämmelser om tidsbegränsning för den typ av uppehållstillstånd som beviljats för nyanlända som ingår i etableringsboendelagens personkrets finns i 5 kap. 1 a, 3 g och 6 §§, 12 kap. 18 a §, 21 kap. 2 § och 22 kap. 2 § utlänningslagen.

Bestämmelsen gäller endast en nyanländ som omfattades av lagen innan giltighetstiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet löpte ut. Bestämmelsen är därmed inte tillämplig om det tidigare uppehållstillståndet beviljats med stöd av till exempel 5 b kap. 1 eller 3 § utlänningslagen.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs det vidare att en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut. Om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd inte kommit in till Migrationsverket innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut omfattas den nyanlände inte längre av lagen och har därmed inte heller rätt till etableringsboende enligt 12 §. Om en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kommer in till Migrationsverket efter att giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpte ut kan den nyanlände i vissa fall i stället omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Av *andra stycket* följer att första stycket endast gäller om ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser ett tillstånd som, om det beviljas, medför att den nyanlände omfattas av 2 eller 3 §.

Det uppställs inget krav på att det sökta uppehållstillståndet ska avse samma grund som det tidigare. Däremot ska det sökta tillståndet,

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

om det beviljas, medföra att den nyanlände omfattas av 2 eller 3 §. En nyanländ som tidigare beviljats ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen och sedan ansöker om fortsatt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 § utlänningslagen kan således fortsätta att omfattas av lagen om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Av *tredje stycket* följer att om Migrationsverket avslår ansökan om förnyat uppehållstillstånd gäller första stycket till dess att beslutet har fått laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

Fördelning av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner

6 § *Vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska hänsyn tas till*

1. kommunens önskemål,

2. kommunens arbetsmarknadsförutsättningar,

3. kommunens befolkningsstorlek,

4. kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn,

5. omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen,

6. omfattningen av utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som vistas i kommunen,

7. förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av 12 § löpt ut, och

8. förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.

Paragrafen anger vilka kriterier som ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

Punkterna 2–5 motsvarar nuvarande 7 § andra stycket lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (jfr prop. 2015/16:54, s. 39). I förhållande till den hittillsvarande bestämmelsen är kriterierna i punkterna 1, 6–8 således nya.

Punkt 1 anger att kommunernas önskemål ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

Punkt 6 anger att omfattningen av utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. som vistas i kommunen ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Punkt 7 anger att förutsättningarna för den nyanlände att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av 12 § löpt ut ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner. Av 12 § följer att en nyanländ i normalfallet har rätt till etableringsboende i 36 månader och det är därmed den förväntade tillgången till bostäder i anvisningskommunen tre år framåt som ska beaktas.

Punkt 8 anger att förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner.

Regeringen får med stöd av 19 § meddela föreskrifter om vilka ytterligare kriterier som ska beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner och om förfarandet för fördelningen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Anvisning till kommuner

7 § *En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ.*

Paragrafen anger att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 5 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare (jfr prop. 2015/16:54, s. 39). Den ändring som har skett är att det i den föreslagna bestämmelsen inte anges att den nyanlände tas emot för bosättning i kommunen. Att en kommun som efter anvisning tagit emot en nyanländ är skyldig att ordna ett boende för den nyanlände inom kommunen framgår i stället av 10 § första stycket och 12 §.

Om Migrationsverket i enlighet med 8 § beslutar om en anvisning är kommunen skyldig att ta emot den nyanlände. Av 18 § följer att ett sådant beslut inte får överklagas.

Regeringen får med stöd av 19 § meddela föreskrifter om förfarandet för anvisningar till kommuner.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

8 § *Migrationsverket får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 7 §.*

Paragrafen ger Migrationsverket befogenhet att besluta om anvisning i enskilda fall.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare men motsvarar i sak nuvarande ordning.

Det finns inget som hindar att Migrationsverket anvisar flera nyanlända till en kommun genom samma beslut, till exempel när beslutet rör nyanlända som ingår i en familj eller nyanlända som tillhör samma hushåll.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

9 § *Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).*

Paragrafen anger vilka nyanlända som i första hand ska omfattas av anvisningar till kommuner.

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 § första stycket lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare (jfr prop. 2015/16:54, s. 39).

Regeringen får med stöd av 19 § meddela föreskrifter om den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.5.

Etableringsboende

10 § *En kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om*

1. kommunen enligt 7 § är skyldig att efter anvisning ta emot den nyanlände, eller

2. den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.

Ett boende som ordnas enligt första stycket ska benämnas etableringsboende.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Paragrafen reglerar kommunens ansvarar för att ordna ett boende för en nyanländ.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

Enligt *första stycket 1* ansvarar en kommun för att ordna ett boende för en nyanländ om kommunen anvisats att ta emot den nyanlände enligt 7 §. När Migrationsverket enligt 8 § i ett enskilt fall beslutar om anvisning medför det således dels att kommunen enligt 7 § är skyldig att ta emot den nyanlände, dels att kommunen ansvarar för att ordna ett boende för den nyanlände.

Enligt *första stycket 2* ansvarar en kommun för att ordna ett boende för en nyanländ om den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.

För att ansvar enligt första stycket 2 ska föreligga krävs det att den nyanlände upphört att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. till följd av folkbokföring. Av 1 § första stycket 2 i den lagen framgår att det är utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som upphör att omfattas av lagen när de blir folkbokförda. Det är vidare endast utlänningar som ansökt eller beviljats uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. utlänningslagen som anvisas till kommuner med stöd av 3 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

För att ansvar enligt första stycket 2 ska föreligga krävs det vidare att den nyanlände, när den upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt den lagen. En kommun ansvarar därmed inte för att ordna ett boende för en nyanländ som, innan den upphört att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., hunnit lämna det boende kommunen ordnat efter en anvisning enligt den lagen. Om en nyanländ som omfattas av första stycket 2 har rätt till etableringsboende enligt 12 § andra stycket kommer kommunens skyldighet (jfr prop. 2021/22:250, s. 38 f.) att ordna ett boende enligt 3 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. att automatiskt övergå till en skyldighet att ordna ett boende enligt första stycket 2. Det finns inget som hindrar att kommunen uppfyller sin skyldighet enligt första stycket 2 genom

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

att erbjuda den nyanlände att bo kvar i samma fysiska bostad som kommunen ordnat efter anvisningen enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det uppställs inga krav på vilken typ av boende kommunen ska ordna enligt *första stycket*. Det är upp till kommunen att avgöra vilket boende som ska erbjudas i ett enskilt fall. Under den period då en nyanländ har rätt till etableringsboende, se 12 §, har kommunen även möjlighet att erbjuda olika boenden. Det boende som erbjuds ska dock alltid vara placerat inom kommunen. Den nyanlände är inte skyldig att acceptera det boende kommunen erbjuder utan kan välja att ordna ett eget boende i den ansvariga kommunen eller i en annan kommun. I 13 § regleras vad som gäller om den nyanlände därefter önskar att kommunen erbjuder ett boende på nytt.

Enligt *andra stycket* ska ett boende som ordnas enligt första stycket benämnas etableringsboende

Av 11 § följer att paragrafen i vissa fall inte ska tillämpas.

Regeringen får med stöd av 19 § meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda stöd i att söka bostad till den nyanlände och informera den nyanlände om rätten till etableringsboende

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.1.

11 § *Om det följer av en annan författning att en kommun ansvarar för att ordna boende för en nyanländ som omfattas av 10 § första stycket ska den författningen tillämpas i stället för 10 §.*

Paragrafen anger att 10 § inte ska tillämpas i vissa fall.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

En kommun ska till exempel inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd och bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring (5 kap. 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Socialnämnden ska även sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, hem för vård eller boende eller stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (6 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Ytterligare exempel på författningar som reglerar en kommuns ansvar att ordna boende för en enskild är lagen

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

(1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Att 10 § inte ska tillämpas när en kommun ordnar ett boende med stöd av en annan författning innebär att en kommun då har möjlighet att ordna ett boende för en nyanländ i en annan kommun under förutsättning att det är förenligt med den författning som tillämpas i stället.

Det är endast den kommun som ansvarar för att ordna boende enligt 10 § som i enlighet med 14 § får besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid (se kommentaren till den bestämmelsen). Under den period en kommun ordnar ett boende med stöd av en annan författning får en kommun därmed inte besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid. Av 16 § följer också att den nyanlände inte har rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av annan författning.

Det undantag från besittningsskyddet som följer av 17 § gäller endast avseende upplåtelse av bostadslägenhet som kommunen ordnat enligt 10 § (se kommentaren till den bestämmelsen). De boenden som en kommun ordnar med stöd av en annan författning omfattas därmed inte av undantagsbestämmelsen. Att boende under en tid ordnas med stöd av en annan författning påverkar inte längden på perioden med rätt till etableringsboende som följer av 12 § (se kommentaren till den bestämmelsen).

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2.

12 § *En nyanländ som omfattas av en anvisning enligt 7 § har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun.*

En nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket i den lagen har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen.

För en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska den period med rätt till etableringsboende som följer av första eller andra stycket dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Paragrafen reglerar en nyanländs rätt till etableringsboende.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

Det framgår av *första stycket* att en nyanländ som omfattas av en anvisning enligt 7 § har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun. Nyanlända som innan anvisning är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden kommer därmed att erhålla rätt till etableringsboende från det att de inte längre är registrerade vid ett asylboende (jfr 3 a § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.). Nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) kommer i stället att erhålla rätt till etableringsboende från det att de faktiskt tas emot i Sverige. Tidsperioden börjar löpa även om den nyanlände som omfattas av anvisningen väljer att ordna ett eget boende i anvisningskommunen eller en annan kommun.

Det framgår av *andra stycket* att en nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt 3 § första stycket i den lagen har rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen. Av 1 § första stycket 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att det är utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som upphör att omfattas av lagen när de blir folkbokförda. Det är vidare endast utlänningar som ansökt eller beviljats uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. utlänningslagen som anvisas till kommuner med stöd av 3 § första stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det är därmed endast nyanlända som beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen som kan erhålla en rätt till etableringsboende med stöd av andra stycket. För att en sådan rätt ska erhållas krävs det även att den nyanlände, när den upphörde att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt den lagen.

En rätt till etableringsboende enligt *första* eller *andra stycket* föreligger endast om inte annat följer av 14 eller 16 §. Av 14 § framgår att den kommun som ansvarar för att ordna boende i vissa fall får besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

i förtid. Av 16 § framgår att en nyanländ inte har rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning. Om en kommun under en tid ordnar ett boende med stöd av en annan författning förlänger det dock inte perioden med rätt till etableringsboende. Det innebär till exempel att en nyanländ som placeras i ett familjehem med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) under de två första åren efter mottagandet har rätt till etableringsboende i ett år när placeringen i familjehemmet upphör.

Om den nyanlände väljer att ordna ett eget boende påverkar det inte perioden med rätt till etableringsboende. En nyanländ som efter ett år i kommunen säger upp det boende kommunen ordnat för att sedan själv ordna en bostad i ett år har därmed rätt till etableringsboende i ytterligare ett år. Rätten kan dock endast göras gällande mot den kommun som enligt 10 § ansvarar för att ordna ett etableringsboende för den nyanlände. Av 13 § följer också att den nyanlände i detta fall ska meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende på nytt.

Av *tredje stycket* framgår att för en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska den period med rätt till etableringsboende som följer av första eller andra stycket dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende. Den situation som regleras i bestämmelsen kan uppstå då en nyanländ som har rätt till etableringsboende inte ansöker om förlängning av sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd innan tillståndet upphör (jfr 5 § och kommentaren till den bestämmelsen). Om så sker upphör den nyanlände att omfattas av etableringsboendelagen och förlorar därmed sin rätt till etableringsboende. Den nyanlände kan därefter beviljas ett nytt uppehållstillstånd och då återigen erhålla rätt till etableringsboende enligt första eller andra stycket. När denna situation uppstår följer det av tredje stycket att perioden med rätt till etableringsboende ska beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende. När mer än 36 månader passerat sedan den nyanlände erhöll rätt till etableringsboende första gången har den nyanlände inte längre rätt till etableringsboende.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

13 § *Om en nyanländ som ordnat sitt eget boende därefter önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende.*

Av paragrafen framgår att en nyanländ i vissa fall måste meddela kommunen att den önskar nyttja sin rätt till etableringsboende.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

Av paragrafen framgår att om en nyanländ som ordnat sitt eget boende därefter önskar nyttja sin rätt till etableringsboende ska den nyanlände meddela kommunen minst två månader innan den nyanlände önskar att kommunen ordnar ett boende.

Den nyanlände kan endast nyttja sin rätt till etableringsboende i den kommun som enligt 10 § ansvarar för att ordna ett etableringsboende för den nyanlände. En nyanländ som, i samband med anvisningen eller senare, ordnat ett eget boende i en annan kommun än anvisningskommunen ska därför meddela anvisningskommunen att den önskar att den kommunen ordnar ett boende. Det spelar ingen roll vilket skäl den nyanlände haft för att ordna sitt eget boende. Bestämmelsen är därmed tillämplig såväl när den nyanlände ordnat ett eget boende efter att ha tackat nej till ett erbjudet etableringsboende, som när den nyanlände ordnat ett eget boende efter att ha sagt upp det boende som anvisningskommunen ordnat.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

14 § *Den kommun som ansvarar för att ordna boende enligt 10 § får i enskilda fall besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om*

1. den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken,

2. den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program, eller

3. den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Paragrafen ger en kommun befogenhet att i enskilda fall besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Av *första stycket* framgår att den kommun som ansvarar för att ordna boende enligt 10 § i enskilda fall får besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid. Om en kommun ordnat boende för en nyanländ med stöd av en annan författning ansvarar kommunen inte för att ordna boende enligt 10 § (jfr 11 § och kommentaren till den bestämmelsen). Det innebär att första stycket inte är tillämpligt under den period den nyanländes boende ordnas med stöd av en annan författning.

Av första stycket 1–3 framgår vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en kommun ska få besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid.

Av *första stycket 1* följer att kommunen får fatta ett sådant beslut om den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken. Om hyresrätten förverkats har hyresvärden rätt att säga upp hyresavtalet till omedelbart upphörande. I vissa fall får hyresgästen dock inte skiljas från lägenheten trots att hyresrätten förverkats. I 12 kap. 43 § jordabalken finns bland annat bestämmelser om tidsgränser och möjlighet till rättelse och i 44 § finns särskilda bestämmelser om vad som gäller när hyresrätten är förverkad på grund av dröjsmål med betalning av hyran. För att första stycket 1 ska vara tillämpligt krävs det dels att hyresrätten förverkats, dels att den nyanlände därefter skiljts från bostadslägenheten. Det krävs vidare att det är hyresrätten till den bostadslägenhet som kommunen ordnat som förverkats. En kommun har därmed inte befogenhet att besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om det är hyresrätten till en bostadslägenhet som den nyanlände ordnat som förverkats.

Det är nyanlända vars hyresrätt förverkats som omfattas av första stycket 1. Även om flera nyanlända med rätt till etableringsboende bor i samma bostad kan kommunen därmed endast besluta att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid avseende den eller de nyanlända som skrivit under hyresavtalet.

Av *första stycket 2* följer att kommunen får fatta ett sådant beslut om den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Av 1 § andra stycket lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att de arbetsmarknadspolitiska programmen hanteras av Arbetsförmedlingen om inte något annat föreskrivs. De arbetsmarknadspolitiska pro-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

grammen regleras i särskilda förordningar. Det är den myndighet som hanterar ett program som prövar om en anvisning ska ske och om en anvisning ska avse verksamhet på heltid eller deltid. I 15 § finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av första stycket 2. Av andra stycket följer att första stycket 2 inte gäller om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program, se kommentaren till det stycket.

Av *första stycket 3* följer att kommunen får fatta ett sådant beslut om den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över. Av 1 § andra stycket lagen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att de arbetsmarknadspolitiska programmen hanteras av Arbetsförmedlingen om inte något annat föreskrivs. De arbetsmarknadspolitiska programmen regleras i särskilda förordningar. Det är den myndighet som hanterar ett program som prövar om en anvisning ska återkallas. Exempel på fall då ett återkallande sker till följd av en omständighet som den nyanlände råder över är om återkallandet sker efter att den nyanlände misskött sig eller stört verksamheten. Ett exempel på motsatsen är när återkallandet sker till följd av att den nyanlände nått en viss ålder. I 15 § finns en upplysningsbestämmelse som anger att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av första stycket 3.

Av *andra stycket* framgår att första stycket 2 inte gäller om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program. De arbetsmarknadspolitiska programmen har olika målgrupper och bestämmelserna som reglerar vilka som får anvisas till programmen skiljer sig i viss mån åt. Den nyanlände har inte heller en rätt till en anvisning. Det är den ansvariga myndigheten som prövar om villkoren för en anvisning är uppfyllda och om en anvisning därmed ska erbjudas. Vid prövningen av om det föreligger godtagbara skäl för att en nyanländ inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program måste den ansvariga kommunen därmed göra en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

fallet. För nyanlända med barn bör det till exempel beaktas att de kan behöva ordna barnomsorg innan de anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Godtagbara skäl för att inte vara anvisad föreligger till exempel om den nyanlände inte får vara anvisad till ett program på grund av att den nyanlände arbetar heltid, vårdar barn med föräldrapenning på heltid, får hel sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken, får arbetslöshetsersättning eller har uppnått riktåldern för pension. Detsamma gäller om den nyanlände inte erbjuds en anvisning till följd av att den ansvariga myndigheten anser att en anvisning av den nyanlände inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverad.

Exempel på icke godtagbara skäl för att inte vara anvisad är om en nyanländ, som annars skulle kunnat anvisas, inte inom rimlig tid anmält sig som arbetssökande till Arbetsförmedlingen eller om en nyanländ tackat nej till en erbjuden anvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

15 § *Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av 14 § första stycket 2 och 3.*

Paragrafen upplyser om att regeringen kan meddela föreskrifter med stöd av regeringsformen.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

I paragrafen upplyses om att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om att endast vissa arbetsmarknadspolitiska program ska omfattas av 14 § första stycket 2 och 3.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

16 § *En nyanländ har inte rätt till etableringsboende under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning.*

Av paragrafen framgår att en nyanländ inte har rätt till etableringsboende om ett boende ordnas med stöd av en annan författning.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

Bestämmelsen innebär en inskränkning av den rätt till etableringsboende som följer av 12 §. Rätten till etableringsboende upphör

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

under den period kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning.

En kommun ska till exempel inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd och bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring (se 5 kap. 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Socialnämnden ska även sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, hem för vård eller boende eller stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år (6 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen). Ytterligare exempel på författningar som reglerar en kommuns ansvar att ordna boende för en enskild är lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Om kommunen inte längre ordnar ett boende med stöd av annan författning framgår det av 12 § om den nyanlände återigen har rätt till etableringsboende.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

17 § *För hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat enligt 10 § gäller inte bestämmelserna i 12 kap. 46–52 §§ jordabalken.*

Av paragrafen framgår att jordabalkens bestämmelser om besittningsskydd inte gäller för hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat.

Paragrafen har ingen motsvarighet i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare.

Av bestämmelsen följer att bestämmelserna i 12 kap. 46–52 §§ jordabalken inte gäller för hyresavtal som avser upplåtelse av bostadslägenhet som en kommun ordnat enligt 10 §. Enligt den huvudregel som följer av 12 kap. 46 § jordabalken har bostadshyresgästen rätt till förlängning av hyresförhållandet när hyresvärden säger upp avtalet (besittningsskydd). Att 12 kap. 46–52 §§ jordabalken gäller för bostadslägenheter följer av 12 kap. 45 § första stycket jordabalken. Med bostadslägenhet avses i jordabalken lägenhet som upplåtits för

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad (jfr 12 kap. 1 § tredje stycket).

Enligt bestämmelsen är det endast vid upplåtelse av bostadslägenheter som kommunen ordnat enligt 10 § som hyresrätten inte är förenad med en rätt till förlängning. Det innebär att bestämmelsen inte är tillämplig när kommunen ordnar ett boende med stöd av en annan författning (jfr 11 §). Det innebär vidare att bestämmelsen inte är tillämpligt om det är den nyanlände som ordnat bostadslägenheten. Det senare gäller även i de fall då kommunen bistått den nyanlände när denne ordnat sitt eget boende, till exempel genom att hjälpa den nyanlände att ställa sig i en bostadskö.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

Överklagande

18 § *Beslut enligt 14 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar vilka beslut som får överklagas.

Av nuvarande 9 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning framgår att beslut som fattats enligt lagen inte får överklagas (jfr prop. 2015/16:54, s. 39).

Av *första stycket* följer att kommunens beslut enligt 14 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol samt att andra beslut enligt lagen inte får överklagas.

I *andra stycket* anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.10 och 10.9.

Bemyndigande

19 § *Regeringen får meddela föreskrifter om*

– vilka kriterier, utöver de som anges i 6 §, som får beaktas vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

– fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av en anvisning till kommuner under ett visst år,

– förfarandet för fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner,

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

– den närmare prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar,
– förfarandet för anvisningar till kommuner,
– att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad, och
– att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela vissa föreskrifter.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 8 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (jfr prop. 2015/16:54, s. 39).

En ändring som har skett är att bemyndigandet att meddela föreskrifter om inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske har utgått och ersatts av ett bredare bemyndigande som anger att föreskrifter får meddelas om förfarandet för anvisningar till kommuner. Även när det gäller bemyndigandet att meddela föreskrifter om fastställande av antalet nyanlända som får omfattas av en anvisning till kommuner under ett visst år har en ändring skett då det i det nuvarande bemyndigandet i stället anges att föreskrifterna ska avse hur många nyanlända som *ska* omfattas av anvisningar under ett visst år. I den hittillsvarande bestämmelsen finns inte heller bemyndiganden som motsvarar bemyndigandena i de två sista strecksatserna. Av dessa följer att regeringen får meddela föreskrifter om att den kommun som ansvarar för att ordna etableringsboende ska erbjuda den nyanlände stöd i att söka bostad och informera den nyanlände om rätten till etableringsboende.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.5, 8.1, 8.3, 8.4.1, 9.1, 11.1 och 11.2.

19.2 Förslaget till lag om ändring av lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

5 § Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,
2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

3. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens verksamhet som avser tillsyn och uppföljning samt utfärdande av sådana intyg som visar rätten att med bibehållen arbetslöshetsersättning söka arbete i något annat land,

4. Kronofogdemyndighetens verksamhet som underlag för bedömning enligt 4 kap. utsökningsbalken av i vilken utsträckning en gäldenär har utmätningsbar egendom,

5. socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453),

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,

7. leverantörers verksamhet att utföra arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen,

8. Utbetalningsmyndighetens verksamhet,

9. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om anvisning enligt lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända, och

10. kommunala nämnders verksamhet som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § första stycket 2 och 3 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända.

Arbetsförmedlingen får även behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den personuppgiftsbehandling som Arbetsförmedlingen behöver utföra för att tillhandahålla uppgifter till bland annat andra myndigheter.

Genom ändringen läggs Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om anvisning enligt lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända och kommunala nämnders verksamhet som underlag för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid enligt 14 § första stycket 2 och 3 lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända till i uppräkningen i paragrafen. Arbetsförmedlingen får därmed behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom dessa verksamheter hos Migrationsverket respektive kommunala nämnder.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

12 § Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna, Kronofogdemyndigheten, en socialnämnd, *en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid* och Migrationsverket får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. En socialnämnd *och en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid* får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.

En enskild får i en arbetsmarknadspolitisk databas ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv samt till sådana uppgifter som får behandlas enligt 4 § 2 och som avser arbetsgivare och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

En arbetsgivare får i en arbetsmarknadspolitisk databas ha direktåtkomst till sådana uppgifter om en arbetssökande som får behandlas enligt 4 § 2.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka personuppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första-tredje styckena.

Paragrafen reglerar direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas.

Första stycket första meningen ändras på så sätt att en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid läggs till i uppräkningen över vilka som får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas.

Av ändringen i *första stycket andra meningen* följer att en kommunal nämnd som ansvarar för beslut om att rätten till etableringsboende ska upphöra i förtid får ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos nämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden. Härmed avses att handläggarna rent tekniskt inte ska ha möjlighet att söka på andra personer än sådana som är aktuella i ett ärende hos den aktuella nämnden. Det är tillräckligt att Arbetsförmedlingen från den mottagande kommunala nämnden inhämtar en försäkran om att dessa krav är uppfyllda.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

Referenser

A2017/01017/I. *Uppdrag till Migrationsverket att ta fram förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2018.*

A2018/00998/I. *Uppdrag till Migrationsverket att ta fram förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2019*.

A2019/0877/IAS. *Uppdrag till Migrationsverket att ta fram förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2020*.

A2023/00438. *Uppdrag till Migrationsverket att se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner.*

A2023/01649. *Uppdrag att genomföra en fördjupad analys om utanförskap*.

Ager, A. & Strang, A. (2008). *Understanding Integration: A Conceptual Framework*. Journal of Refugee Studies, Volume 21, Issue 2, s. 166–191. https://doi.org/10.1093/jrs/fen016.

Andersson, M., Larsson, J. P. & Öner, Ö. (2024). *Goda grannar – en ESO-rapport om grannskapets betydelse för integrationen.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2024:3.

Andersson, R. & Holmqvist, E. (2019). *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation. Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.*

Andersson, R., Musterd, S. & Galster, G. (2019). *Port-of-Entry Neighborhood and Its Effects on the Economic Success of Refugees in Sweden.* International Migration Review 53(3), s. 671–705. https://doi.org/10.1177/01979183187817851–35.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Andersson Joona, P. (2020). *Flykting- och anhöriginvandrares väg till arbete*. SNS Förlag.

Andersson Joona P., Lanninger A. W. & Sundström, M. (2016). *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport.* SULCIS Rapport 2016:2.

Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2015 – Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*. Dnr Af-2015/200480.

Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsförmedlingens rättsliga ställningstaganden. En övre åldersgräns för anvisning till och deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin*. Dnr 2023/00352898.

Arbetsförmedlingen (2024a). *Arbetsförmedlingen etableringsprogrammet statistik*. Utredningens dnr Komm2024/00502/A2024:02-18.

Arbetsförmedlingen (2024b). *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet*. AFHS 8/2017, version 16.0. Dnr Af-2024/0051 5296.

Arbetsförmedlingen (2024c). *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Jobb- och utvecklingsgarantin*. AFHS 96/2011, version 29. Dnr Af-2024/0012 9097.

Arbetsförmedlingen (2024d). *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Jobbgarantin för ungdomar*. AFHS 3/2011, version 23. Dnr Af-2024/0001 9721.

Arbetsförmedlingen (2024e). *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2024 – Utvecklingen på arbetsmarknaden 2024–2026*. Arbetsförmedlingen analys 2024:10. Dnr Af-2024/0114 8724.

Arbetsförmedlingen (2024f). *Prognos för utbetalningar 2024–2027. Bilaga 6: Biståndskostnader*. Af-2024/0022 9550.

Arbetsförmedlingen (2024g). *Årsredovisning 2023*. Dnr Af-2023/0054 8720.

Bet. 2012/13:KU10. *Granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2021/22:SfU31. *Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande,* rskr. 2021/22:435.

Bet. 2024/25:SfU5. *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd*.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Bevelander, P. (2011). *The Employment Integration of Resettled Refugees, Asylum Claimants, and Family Reunion Migrants in Sweden*. Refugee Survey Quarterly, Volume 30, Issue 1, s. 22–43. https://doi.org/10.1093/rsq/hdq041.

Boverket (2018). *Sammanställning av länsstyrelsernas Regionala bostadsmarknadsanalyser – 2018 års arbete*. Dnr 3912/2018.

Boverket (2023). *Boendesegregation i Sverige*. https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/boendesegregation/sverige/.

Boverket (2024a). *Bostadsmarknadsenkäten 2024. Öppna data. Allmännyttan BME 2024 (Excelfil)*. https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/.

Boverket (2024b). *Bostadsmarknadsenkäten 2024. Öppna data. Nyanlända BME 2024 (Excelfil).* https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/.

Boverket (2024c). *Kommunernas särskilda boendelösningar*. https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/hemlosa/kommunernas-boendelosningar/.

Boverket (2024d). *Något lättare för kommuner att ordna bostad åt nyanlända.* https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/nyanlanda/.

Boverket (2024e). *Regionala bostadsmarknadsanalyser*. https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/regionala-bostadsmarknadsanalyser/.

Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*. Arbetsförmedlingen working paper 2018:2.

Delby, J. (2019). Skånsk strid om nyanlända. *Dagens Samhälle*, 11 april 2009. https://www.dagenssamhalle.se/styrning-och-beslut/kommunpolitik/skansk-strid-om-nyanlanda/.

Delegationen mot segregation (Delmos) (2022). *Platsens betydelse. Årsrapport 2022 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige.*

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Dir. 2021:71. Kommittédirektivet *Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.*

Dir. 2022:42. Kommittédirektivet *Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor.*

Dir. 2023:65. *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

Dir. 2023:137. Kommittédirektivet *Anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten.*

Dir. 2023:149. Kommittédirektivet *En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare.*

Dir. 2023:169. Kommittédirektivet *En förbättrad samhällsorientering för nyanlända*.

Dir. 2024:14. Kommittédirektivet *Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel.*

Dom C-311/18. *Schrems II*, EU:C:2020:559.

Ds 2015:33. Departementspromemorian *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*

Ds 2016:35. Departementspromemorian *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet*.

Edin, PA., Fredriksson, P. & Åslund, O. (2004). *Settlement policies and the economic success of immigrants.* J Popul Econ 17, 133–155.

Engdahl, M., Forslund, A., Vikman, U. (2022). *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*. Vetenskapsrådet. Dnr 2021-06250.

Engdahl, M., Rosenqvist, O. & Åslund, O. (2022). *Förlorad tid eller förberedelser för integration? Om betydelsen av handläggningstiden för asylärenden*. IFAU rapport 2022:1.

Esaiasson, P. & Sohlberg, J. (2018). *Asylsökandes möte med Sverige. Lärdomar från en panelundersökning.* Delegationen för Migrationsstudier, Ju 2013:17. Rapport 2018:18.

Fazia Ali mot Storbritannien. *Application no. 40378/10*, Europadomstolen, avgörandedatum 2015-10-20.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Forslund, A., Liljeblerg, L. & Åslund, O. (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden.* IFAU Rapport 2017:14.

Franke Björkman, K. & Spehar, A. (2018). *Ny i staden – Hur upplever nyanlända flyktingar mottagande och integration i Göteborgs Stad, 2015–2017*. Centrum för Global Migration, Göteborgs universitet.

Fredriksson, J. & Gregorowicz-Kipszak, J. (2021). *Nyanländas flyttmönster. Orsaker och drivkrafter till geografisk rörlighet efter etableringstiden i Västra Götalands län*. Doi: 10.13140/RG.2.2.20601.80487/1.

Grange, K. & Björling, N. (2020). *Migrationens ojämna geografi: Bosättningslagen ur ett rättviseperspektiv*. Mistra Urban Futures Report 2020:2.

Hainmueller, J., Hangartner, D. & Lawrence, D. (2016). *When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees.* Doi: 10.1126/sciadv.1600432.

Helgesson, P., Jönsson, E., Ornstein, P., Rödin, M. & Westin, U. (2022). *Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd. Slutrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering*. Arbetsförmedlingen analys 2022:10.

Herbert, M (2023). *Vindlande vägar i bostadsojämlikhetens Sverige: berättelser om marknadspraktiker, flyktingplaceringspolitik och bostadsprekaritet*. Malmö universitet, Fakulteten för kultur och samhälle (KS), Institutionen för Urbana Studier (US). Doi: 10.24834/isbn.9789178773947.

HFD 2017 ref. 32. *Målnummer 3113-16*, Högsta förvaltningsdomstolen, avgörandedatum 2017-06-05.

HFD 2021 ref. 46. *Målnummer 3444-20*, Högsta förvaltningsdomstolen, avgörandedatum 2021-06-29.

Holmqvist E., Jutvik K. & Lidén G. (2022). Resilience in Local Housing Policy? Liberal or Restrictive Policy Stances Among Swedish Municipalities Following the Great Migration in the Summer of 2015. Front. Polit. Sci. 4:885892. Doi: 10.3389/fpos.2022.885892.

Hyresgästföreningen (2023). *Unga vuxnas boende 2023*.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Hyresgästföreningen (2025). Julia Synnerlius. *Ett eget rum – Bostadsfrågan ur ett jämställdhetsperspektiv.*

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) (2024). *Arbetsförmedlingens återkallanden av anvisningar till program – Återkallanden av orsaken missköter sig eller stör verksamheten i tre ramprogram*. Rapport 2024:1. Dnr IAF 2022/371.

Jacobsson, E. (2017). Nyanlända skickas iväg utan ordnad bostad. *Hem & Hyra.* 31 oktober 2017. https://www.hemhyra.se/nyheter/nyanlanda_skickas_ivag_utan_ordnad_bostad/.

Ju2016/00778/SIM. *En ny anvisningsmodell för asylsökande ensamkommande barn och unga*.

Ju2023/02838. *Uppdrag till Migrationsverket om vidarebosättning för budgetåret 2024.*

Ju 2024:E. Uppdrag om anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt.

Kammarrätten i Stockholm (2018). *Målnummer 4155-18*, avgörandedatum 2019-02-22.

Kefala, L. (2024). *Inget riktigt hem: Kvinnors erfarenheter av den tillfälliga bostadsmarknaden i Stockholm.* Stockholm: Institutionen för etnologi, religionshistoria och genusvetenskap, Stockholms universitet.

Kommunförbundet Skåne (2018). *Tillgång eller belastning? En rapport om etablering och integration i Skånes kommuner*.

Landell, E. (2021). *Försörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.* ESO-rapport 2021:7.

Lidén, G. & Nyhlén, J. (2023). *Lokal Migrationspolitik: Om strukturer, aktörer och processer i svenska kommuner*. Delmi Rapport 2023:3.

Lidén, G., Holmqvist, E., Jacobsson, J., Jutvik, K. & Nyhlén, J. (2024). *Grindvakt för de oönskade?: En kunskapsöversikt kring länken mellan kommunal bostadspolitik och bosättningen av socialt utsatta grupper*. RCR Working Paper Series 2024:2.

Liljeberg, L. & Sibbmark, C. (2011). *Uppföljning av etableringssamtal.* IFAU Rapport 2011:28.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Lombardi, S. & Vikström, J. (2019). *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende*. IFAU Rapport 2019:23.

Lunds tingsrätt (2024). *Målnummer FT 1671-24*, avgörandedatum 2024-12-23.

Länsstyrelsen Skåne (2021). *Mottagandet av nyanlända barn i familj: generella faktorer, risk- och skyddsfaktorer. En kunskapsöversikt och kartläggning.*

Länsstyrelsen Stockholm (2020). *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*. Rapport 2020:4.

Länsstyrelsen Stockholm (2024a). *Analys av nyanländas flyttmönster*. Utredningens dnr KommA2024/00502/A 2024:02-14.

Länsstyrelsen Stockholm (2024b). *Enkät till kommuner avseende kommuntal 2023*. Utredningens dnr Komm2024/00502/A 2024:02-15.

Länsstyrelsen Uppsala län (2024). *Årsredovisning 2023. Länsstyrelsen i Uppsala län*. Dnr 7077-2023.

Länsstyrelsen Västernorrland (2024a). *Beredskap och kapacitet – Mottagandet av ensamkommande barn och nyanlända Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3.B.18 enligt regleringsbrevet 2023.* Dnr 851-173-2024.

Länsstyrelsen Västernorrland (2024b). *Lägesbilder – Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3.B.17 enligt regleringsbrevet 2023.* Dnr 851-174-2024.

Länsstyrelsen Västernorrland (2024c). *Utvecklingsmedel 37 § och 37 a § Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3. B 20 och 21 enligt regleringsbrevet 2023.* Dnr 851-171-2024.

Mangrio, E., Carlsson, E. & Zdravkovic, S. (2019). *Nyanlända flyktingars upplevelse av hälsa under etableringen i Sverige*, Delrapport från MILSA 2.0. Malmö universitet, Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM), Institutionen för vårdvetenskap, Fakulteten för hälsa och samhälle.

Migrationsverket (2021a). *Hemställan om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*. Dnr 1.1.2-2021-12033.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Migrationsverket (2021b). *Rättsligt ställningstagande. Hantering av ansökningar om uppehållstillstånd på flera grunder och ansökningar om uppehållstillstånd som görs av en utlänning som redan har uppehållstillstånd.* RS/083/2021.

Migrationsverket (2023). *Redovisning av A2023/00438 – Uppdrag till Migrationsverket att se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner.* Dnr 1.1.2-2023-9596.

Migrationsverket (2024a). *Anvisade enligt kommuntal (2017–2023)*. Utredningens dnr Komm2024/00502/A 2024:02-17.

Migrationsverket (2024b). *Anvisningar och mottagande enligt 2023 års kommuntal*. Excelfil, hämtad 2024-12-05. https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Anvisning-till-kommuner-och-bosattning.html.

Migrationsverket (2024c). *Bosättning i en kommun*. https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-nyanlanda-med-uppehallstillstand/Bosattning-i-en-kommun.html.

Migrationsverket (2024d). *Ledtider avräknade 2021–2023*. Utredningens dnr Komm2024/00502/A2024:02-16.

Migrationsverket (2024e). *Verksamhets- och utgiftsprognos – Oktober 2024*. Dnr 1.1.3-2024-494.

Migrationsverket (2024f). *Vidarebosättning 2023 – Migrationsverkets arbete med den svenska flyktingkvoten*. Verksamhetsrapport. Dnr 1.3.4-2024-3761.

Migrationsverket (2024g). *Årsplanering*. https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-nyanlanda-med-uppehallstillstand/Arsplanering.html.

Migrationsverket (2024h). *Årsredovisning 2023*. Dnr 1.3.2-2024-2238.

Migrationsverket (2025a). *Måluppfyllelse anvisningar av ensamkommande barn, 2024.* Excelfil, hämtad 2025-01-26. https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Anvisning-till-kommuner-och-bosattning.html.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Migrationsverket (2025b). *Måluppfyllelse anvisningar av sökande enligt Massflyktsdirektivet.* Excelfil, hämtad 2025-03-02. https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Anvisning-till-kommuner-och-bosattning.html.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (2015). *Funktionella analysregioner – revidering 2015*. PM 2015:22. Dnr: 2014/078.

NJA 1984, s. 648. *Målnummer T488-83,* Högsta domstolen, avgörandedatum 1984-09-12.

OECD (2016). *Making integration work: Refugees and others in need of protection*. OECD Publishing, Paris.

Olsson, J. (2018). *Situationen för nyanlända barn i familj*. Göteborgsregionen.

Oxford research (2020). Gustafsson A., Fabriciuc, L. & Avdeitchikova, S. *Kvinnor som inte deltar i integrationsprogram.* Nordiska ministerrådet.

Polismyndigheten (2023). *Lägesbild över utsatta områden 2023.*

Prop. 1968:91. Propositionen *med förslag till lag angående ändring i lagen den 19 juni 1942 (nr 429) om hyresreglering m. m. och om fortsatt giltighet av lagen, m. m.*

Prop. 1979/80:2. Propositionen *med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1983/84:124. Propositionen *om mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m.*

Prop. 1989/90:105. Propositionen *om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.*

Prop. 1993/94:94. Propositionen *Mottagande av asylsökande m.m.*

Prop. 1997/98:16. Propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.*

Prop. 2001/02:144. Propositionen *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

Prop. 2007/08:160. Propositionen *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.

Prop. 2009/10:60. Propositionen *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Prop. 2009/10:80. Propositionen *En reformerad grundlag.*

Prop. 2009/10:85. Propositionen *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*.

Prop. 2009/10:232. Propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.*

Prop. 2012/13:162. Propositionen *Kommunalt mottagande av ensamkommande barn*.

Prop. 2013/14:191. Propositionen *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.

Prop. 2015/16:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2016.*

Prop. 2015/16:54. Propositionen *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

Prop. 2015/16:65. Propositionen *Utlänningsdatalag.*

Prop. 2015/16:136. Propositionen *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.*

Prop. 2016/17:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2017*.

Prop. 2016/17:175. Propositionen *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet*.

Prop. 2017/18:105. Propositionen *Ny dataskyddslag.*

Prop. 2021/22:216. Propositionen *Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Prop. 2021/22:250. Propositionen *Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande*.

Prop. 2022/23:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2023*.

Prop. 2023/24:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2024*.

Prop. 2023/24:18. Propositionen *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl*.

Prop. 2023/24:99. Propositionen *Vårändringsbudget för 2024.*

Prop. 2024/25:1. Propositionen *Budgetpropositionen för 2025*.

Prop. 2024/25:49. Propositionen *En ny ordning för asylsökandes boende*.

Ramboll (2020). *Kunskapsöversikt om boendesegregation*.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Riksrevisionen (2012). *Början på något nytt – etableringsförberedande insatser för asylsökande*. RiR 2012:23.

Riksrevisionen (2014). *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?* RiR 2014:15.

Riksrevisionen (2015). *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* RiR 2015:17.

Riksrevisionen (2017). *Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system.* RiR 2017:10.

Riksrevisionen (2020). Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden. RiR 2020:20.

Riksrevisionen (2021). *Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna?* RiR 2021:29.

Rooth, D.-O. & Åslund, O. (2007). *Do when and where matter? Initial labor market conditions and immigrant earnings*. Economic Journal, 117(518), s. 422–448. IFAU Working paper 2003:7.

Rosengren, O. & Rådén, L. (2019). Skadligt med gräddfil till bostad för nyanlända. *Dagens samhälle.* 14 augusti 2019. https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/skadligt-med-graddfil-till-bostad-for-nyanlanda/

Ruist, J. (2018). *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:3.

Runquist, W. & Sahlin, I. (2023). *Fyraårsgränsen: Om bosättning av anvisade nyanlända i Malmö*. Research Reports in Social Work; Vol. 2023, Nr 1. Socialhögskolan, Lunds universitet.

SCB (2018). *De första 15 åren – flyktingars försörjning i Sverige*. Integration: Rapport 12.

SCB (2020). *Integration – Så flyttar nyanlända flyktingar under de första åren i Sverige. Flyttmönster bland kommunmottagna 2016–2019.* Integration: Rapport 14.

SCB (2022a). *Boendeutgiftsprocent per hushåll, konsumtionsutrymme per hushåll och antal hushåll efter upplåtelseform och hushållstyp år 2021*.

SCB (2022b). *Integration – Förvärvsinkomst och arbetsrelaterade Ersättningar 2001–2020*. Integration: Rapport 17.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

SCB (2024a). *Den framtida befolkningen i Sveriges län och kommuner 2024–2040*. Demografiska rapporter 2024:3.

SCB (2024b). *Disponibel inkomst per konsumtionsenhet efter grund för bosättning, vistelsetid, födelseregion och ålder. År 2011 – 2022*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__LE__LE0105__LE0105E/LE0105Ekonomi01N/.

SCB (2024c). *Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968 – 2024*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/BefolkningNy/table/tableViewLayout1/.

SCB (2024d). *Fördjupad analys om utanförskap – Slutrapport regeringsuppdrag 2024:2*.

SKL (2017). *SKL:s agenda för integration – Om asylmottagande och nyanländas etablering*.

Skr. 2021/22:191. Regeringens skrivelse *Riksrevisionens rapport om bosättningslagen.*

Socialstyrelsen (2020). *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2019*. Art.nr: 2020-10-6965.

Socialstyrelsen (2021). *Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten.*

SOU 1966:14. Betänkandet *Ny hyreslagstiftning.*

SOU 1999:109. Betänkandet *Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten*.

SOU 2017:39. Betänkandet *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.*

SOU 2018:22. Betänkandet *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*.

SOU 2018:24. Betänkandet *Tid för utveckling*.

SOU 2022:4. Betänkandet *Minska gapet – Åtgärder för jämställda livsinkomster*.

SOU 2022:64. Delbetänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende*.

SOU 2023:24. Delbetänkandet *Etablering för fler Jämställda möjligheter till integration.*

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

SOU 2024:12. Betänkandet *Mål och mening med integration*.

SOU 2024:41. Slutbetänkandet *Styrkraft för lyckad integration*.

SOU 2024:68. Slutbetänkandet *Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande.*

Staffanstorps kommun (2022). *Kommunstyrelsens mötesprotokoll*, sammanträdesdatum 2022-03-23.

Statskontoret (2011). *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen.* Rapport 2011:24.

Statskontoret (2012). *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.* Rapport 2012:22.

Statskontoret (2020). *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. En kartläggning*. Rapport 2020:19.

Statskontoret (2021). *Kommunernas mottagande av nyanlända – En kartläggning av ansvar, organisation och uppföljning.* Rapport 2021:6.

Svea hovrätt (2018). *Målnummer ÖH 3127-18*, avgörandedatum 2018-09-06.

Svea hovrätt (2022). *Målnummer H 3124-22*, avgörandedatum 2022-09-22.

Svea hovrätt (2023). *Målnummer H 3105-23*, avgörandedatum 2023-06-16.

Sveriges Allmännytta (2018). *Bosättningslagen i praktiken – En studie av kommunernas ansvar och allmännyttans roll*.

Sveriges Allmännytta (2024a). *Hur länge får man vänta på en lägenhet i allmännyttan?* Delrapport Köläget, Allmännyttan & bostadsbyggandet.

Sveriges Allmännytta (2024b). *Allmännyttan och bostadsbyggandet. Går byggandet i takt med efterfrågan?* Marknadsrapport 2023.

van den Berg, G. J. & Vikström, J. (2009). *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen*. Ekonomisk Debatt 2010, årg. 38, nr.1, s. 47–59. IFAU Rapport 2009:16.

Wennström, J. & Öner, Ö. (2015). *Den geografiska spridningen av kommunplacerade flyktingar i Sverige.* Ekonomisk Debatt, årg 43, nr 4, s 52–68.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Wickström Östervall, L. (2019). *Lägre andel nyanlända kvinnor kommer till etableringen – Konsekvenser av tillfälliga uppehållstillstånd.* Arbetsförmedlingen analys 2019:9. Dnr. Af-2018/0011 5157.

Zenou, Y., Åslund, O. & Östh, J. (2006). *Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?* Ekonomisk Debatt 2006, årg. 34, nr. 6, s. 31–42. IFAU Rapport 2006:1.

Östhammars kommun (2023). *Kommunstyrelsens mötesprotokoll*, sammanträdesdatum 2023-11-28.

Kommittédirektiv 2024:22

Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända

Beslut vid regeringssammanträde den 15 februari 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända som ersätter det nuvarande systemet. Syftet är att öka kommunernas inflytande över mottagandet av nyanlända och skapa goda förutsättningar för ett likvärdigt, enhetligt och flexibelt mottagande i kommunerna. På så sätt kan integrationen av nyanlända fungera bättre.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända som ger kommunerna ett större inflytande över mottagandet,
- analysera och föreslå vilka faktorer som ska beaktas vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner för att systemet ska främja integration,
- föreslå en reglering av etableringsboende som innebär att kommunerna är skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning i max tre år för nyanlända som anvisats till kommunen och att kommunerna villkorar etableringsboendet med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet i syfte att korta tiden i boendelösningen,
- analysera om det finns behov av att anpassa ersättningarna till kommunerna för mottagandet av nyanlända, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Uppdraget att föreslå ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända för att öka kommunernas inflytande och skapa goda förutsättningar för mottagandet av nyanlända

Staten har under lång tid tagit ett särskilt ansvar för mottagandet av flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga (härefter nyanlända) och har bland annat det övergripande ekonomiska ansvaret för mottagandet. Det har ansetts vara nödvändigt med säråtgärder under den första tiden i landet för att tillgodose de särskilda behov som målgruppen har, bland annat erbjuds vissa nyanlända bosättning i en kommun. Under 2022 fick cirka 60 procent av de nyanlända hjälp med bosättning genom anvisning från Migrationsverket och omfattades därmed av ett ordnat mottagande i en kommun. Övriga ordnade boende på egen hand.

Det ordnade mottagandet för bosättning regleras i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen) och tillhörande förordningar. Regelverket trädde i kraft 2016 och innebär att alla kommuner är skyldiga att efter anvisning ta emot ett fastställt antal nyanlända för bosättning. Det är endast nyanlända som bor på anläggningsboende eller som har blivit vidarebosatta i Sverige (kvotflyktingar) som kan omfattas av en anvisning. Antalet nyanlända som ska omfattas av anvisning och fördelningen på länsnivå (länstal) fastställs varje år av regeringen i förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner. Av bosättningslagen framgår att fördelningen ska ske med hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Kommunerna är skyldiga att ta emot nyanlända som omfattas av anvisning för bosättning i kommunen. Nyanlända är efter inflyttning själva betalningsansvariga för sina hyreskostnader.

Före bosättningslagen byggde det ordnade mottagandet på frivilliga överenskommelser mellan kommuner och staten. Dessa överenskommelser motsvarade inte behovet när mottagandet av nyanlända ökade kraftigt. Det ledde till långa väntetider för nyanlända på anläggningsboende och till att deras etablering i arbets- och samhällslivet försenades. Många avbröt sin anvisning och ordnade boende på egen hand, vilket bidrog till en ojämn fördelning av nyanlända mellan kommuner. Bosättningslagen syftar till att säkerställa att alla kommuner

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

delar på ansvaret för att ta emot nyanlända och till att skapa en jämnare fördelning av det totala mottagandet. Lagen syftar också till att nyanlända som beviljats uppehållstillstånd snabbt ska tas emot i en kommun och kunna påbörja sin etablering. Enligt Riksrevisionens skrivelse Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna? (RIR 2021:29) har intentionerna med lagstiftningen uppnåtts.

Sedan bosättningslagen trädde i kraft har förutsättningarna för mottagande av nyanlända förändrats. Antalet nyanlända har minskat kraftigt de senaste åren, men många kommuner står inför stora utmaningar med utanförskap efter ett tidigare högt mottagande. Regeringen genomför ett paradigmskifte för en ansvarsfull och restriktiv migrationspolitik, vilket bland annat inkluderar reformer för att det ska bli ordning och reda i mottagandet av asylsökande. På samma sätt är det viktigt att nyanlända tas emot på ett ordnat sätt i kommunerna och att mer utanförskap i fler kommuner inte uppkommer. Kommunerna gör olika tolkningar av det nuvarande regelverket när det gäller skyldigheten att ta emot nyanlända för bosättning, vilket bidrar till att mottagandet inte är likvärdigt i hela landet. Regeringen bedömer därför att systemet för bosättning för nyanlända behöver ses över. Det nuvarande regelverket ska ersättas av ett nytt regelverk som utgår från ett större kommunalt inflytande. För att skapa förutsättningar för ett mer likvärdigt och enhetligt mottagande i hela landet ska en nationell modell med etableringsboende införas. Etableringsboendet ska innebära att kommunerna är skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning i max tre år för nyanlända som anvisats till kommunen och att kommunerna villkorar etableringsboendet med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet. Systemet ska vara långsiktigt hållbart och säkerställa goda förutsättningar för mottagande i kommunerna samt ställa tydliga krav på nyanlända. På så sätt kan integrationen av nyanlända fungera bättre.

Hur kan kommunerna få ett större inflytande över mottagandet av nyanlända för bosättning?

Bosättningslagen innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En sådan inskränkning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bosättningslagen infördes för att lösa de samhällsproblem som uppstod när behovet av bosättning snabbt ökade. Sedan dess har antalet nyanlända

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

minskat kraftigt. Behoven av bosättning och kommunernas förutsättningar för att ta emot nyanlända har därmed förändrats sedan bosättningslagen infördes. Det nuvarande systemet ger kommunerna små möjligheter att påverka omfattningen på mottagandet efter anvisning, oavsett om det innebär att kommunerna vill ta emot fler eller färre nyanlända än de tilldelas. Systemets brist på flexibilitet i förhållande till kommunernas önskemål blir särskilt tydligt när mottagandet är lågt. Flera kommuner önskar ett högre mottagande än i dag. Samtidigt har andra kommuner svårt att klara det mottagande av nyanlända som de tilldelas, till exempel på grund av brist på lämpliga boenden eller utmaningar till följd av ett tidigare högt mottagande. På sikt riskerar det att skada legitimiteten för systemet.

I det tidigare frivilliga systemet kunde kommunerna, med beaktande av t.ex. tillgång till bostäder och arbetsmarknaden i kommunen, själva avgöra hur många nyanlända som skulle tas emot efter anvisning. I och med införandet av bosättningslagen har kommunerna inte längre möjlighet att påverka omfattningen av mottagandet efter anvisning. Enligt regeringen ger inte bosättningslagen kommunerna tillräcklig möjlighet till inflytande i en fråga som i stor utsträckning påverkas av lokala förutsättningar. En viktig utgångspunkt för ett nytt system är därför att kommunerna ska ha ett större inflytande än i dag, något som också kan få en högre folklig acceptans.

Ett nytt system behöver vara flexibelt i förhållande till förändringar i mottagandet för att det ska vara långsiktigt hållbart. Det måste därför vara möjligt att säkerställa att kommunernas mottagande av nyanlända motsvarar behovet av bosättning. På så vis skapas också förutsättningar för att nyanlända snabbt och ordnat ska kunna tas emot i en kommun och påbörja sin etablering i arbets- och samhällslivet för att komma i arbete och bli självförsörjande. Det nuvarande systemet för bosättning för nyanlända säkerställer att mottagandet motsvarar behovet genom en hög grad av statlig styrning, på bekostnad av kommunernas möjlighet till inflytande. I det tidigare systemet, som helt byggde på frivilliga överenskommelser, kunde det inte säkerställas att mottagandet motsvarade behovet, vilket var en bidragande orsak till att bosättningslagen infördes.

Alla skyddsbehövande anvisas inte genom bosättningsregelverket. Ensamkommande barn och personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2 och

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

3 §§ utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda här i landet anvisas en kommun enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Inom samtliga system är det dock samma aktörer som berörs. Vid framtagandet av ett nytt bosättningsregelverk är det viktigt att dra lärdom av hur såväl tidigare som nuvarande anvisningssystem fungerar.

Utredaren ska därför

- analysera relevanta erfarenheter och föreslå ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända,
- analysera och föreslå hur regelverket kan utformas så att det ger kommunerna ett större inflytande över mottagandet,
- analysera och föreslå hur regelverket kan utformas så att det är flexibelt i förhållande till förändringar i mottagandet, säkerställer behovet av bosättning, skapar förutsättningar för ett snabbt och ordnat mottagande i kommunerna samt är långsiktigt hållbart,
- ta ställning till om förslagen innebär behov av förändrade uppdrag för berörda myndigheter och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka ska omfattas av ett ordnat mottagande?

Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända ska reglera såväl anvisning som etableringsboende. Det behöver därför analyseras hur personkretsen för det nya systemet ska avgränsas och utformas. En utgångspunkt är att personkretsen även fortsättningsvis huvudsakligen ska vara skyddsbehövande samt att nyanlända som vistas i Migrationsverkets anläggningsboende och kvotflyktingar ska omfattas av anvisningar och etableringsboende.

Bosättningslagen omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar, andra skyddsbehövande samt anhöriga till dessa som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år. En förutsättning är att uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring. Bestämmelserna i bosättningslagen är utformade på motsvarande sätt som i andra regelverk för nyanlända, bl.a. lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och förord-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. I dessa författningar finns olika kompletterande bestämmelser som utvidgar personkretsen. I bosättningsregelverket finns i stället kompletterande bestämmelser som snävar in personkretsen. Enligt bosättningslagen ska anvisningar till kommuner i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och kvotflyktingar, och av förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning framgår att det endast är dessa nyanlända som ska omfattas av anvisningar. Syftet med prioriteringen är att säkerställa att processen för bosättning och mottagande av nyanlända ska fungera ändamålsenligt.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att alla asylsökande ska bo i anläggningsboende under asyltiden och en utredning har fått i uppdrag att föreslå en ordning där asylsökande bor i Migrationsverkets boenden under hela asyltiden (dir. 2021:71). Regeringen har även skärpt villkoren för anhöriginvandring och bl.a. begränsat möjligheterna till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring när anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande (prop. 2023/24:18, bet. 2023/24:SfU5, rskr. 2023/24:18). Det finns därför ett behov av att analysera i vilken utsträckning avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga.

Personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen omfattas av bosättningslagen om uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring. Dessa tillstånd avser personer som omfattas av rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta, det s.k. massflyktsdirektivet. Folkbokföring kan bli aktuellt endast om den enskilde kan antas vistas i Sverige med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd under längre tid än tre år. Innan dess kan de i stället anvisas till en kommun enligt LMA. Kriterierna för fördelningen av sådana anvisningar är desamma som kriterierna för fördelning enligt bosättningsregelverket. I propositionen Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande (prop. 2021/22:250), där regeringen föreslog anvisning enligt LMA, bedömdes att det kan finnas skäl att i ett annat sammanhang överväga om ändringen i LMA medför ett behov av att göra anpassningar i bestämmelserna om anvisning enligt bosättnings-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

lagen. En sådan fråga gäller hur övergången mellan regelverken kan ske sömlöst och om det är ändamålsenligt att personer som har blivit anvisade enligt LMA även ska kunna omfattas av anvisning enligt bosättningsregelverket i samband med att de blir folkbokförda. I det fall utredningen kommer fram till att personerna inte ska omfattas av anvisning enligt det nya bosättningsregelverket behöver det analyseras om kommunerna ändå ska vara skyldiga att ordna etableringsboende i samband med att personerna upphör att omfattas av LMA, i syfte att mottagandet i kommunen ska kunna ske på ett ordnat sätt. Detta gäller trots att utgångspunkten i övrigt är att etableringsboende ska innebära att kommunerna är skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning för nyanlända som anvisats till kommunen.

Utredaren ska därför

- analysera om avgränsningarna av personkretsen enligt det nuvarande bosättningsregelverket är ändamålsenliga och vid behov lämna förslag på förändringar,
- analysera om det finns behov av att prioritera vissa grupper för anvisning eller etableringsboende, t.ex. nyanlända som vistas i Migrationsverkets anläggningsboenden, kvotflyktingar eller personer med tillfälligt skydd som har blivit anvisade en kommun att ordna boende enligt LMA, och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka kriterier ska beaktas vid fördelning av nyanlända för bosättning?

För att mottagandet i kommunerna ska ske på ett ordnat sätt och skapa förutsättningar för ett bra mottagande behöver det ske en fördelning av det totala antalet nyanlända mellan kommuner. Både det tidigare systemet och det nuvarande systemet har haft modeller för fördelning av nyanlända. Även vid anvisning av ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet sker en fördelning mellan kommuner. Modellerna beaktar delvis olika faktorer och kommunernas möjligheter till inflytande varierar. Fördelningen behöver ske utifrån integrationskapaciteten i kommunen och därför finns det behov av att analysera vilka faktorer som

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ska påverka fördelningen i ett nytt system för bosättning där kommunerna ska ha ett större inflytande över fördelningen än i dag.

En viktig prioritering för regeringen är att fler ska komma i arbete och bli självförsörjande, så att utanförskapet kan brytas. En utgångspunkt för utformningen av en ny modell för fördelning bör därför vara att den ska bidra till goda förutsättningar för integration. Både bosättningslagen och tidigare frivilliga modell har haft arbetsmarknadsetablering som en viktig utgångspunkt vid fördelningen. Regeringen bedömer att det även fortsättningsvis bör vara en faktor som ska beaktas vid fördelningen mellan kommunerna.

Kommuner med god arbetsmarknad har ofta en ansträngd bostadssituation. Av förarbetena till bosättningslagen (prop. 2015/16:54) framgår att bostadssituationen inte är ett kriterium som ska beaktas vid fördelningen och att lagen kommer att kräva att kommunerna beaktar mottagandet av nyanlända när de planerar för bostadsförsörjningen. Det har lett till att många nyanlända har tagits emot i kommuner med en god arbetsmarknad, men med en ansträngd bostadssituation, och att nyanlända flyttat till andra kommuner för att få tillgång till ett långsiktigt boende. Det riskerar att på sikt få negativa konsekvenser för integrationen. Det finns därför behov av att se över hur kommunernas bostadssituation kan beaktas vid fördelningen i högre utsträckning än i dag.

För att systemet ska vara ändamålsenligt behöver det även analyseras vilka andra faktorer som bör påverka fördelningen. Det kan till exempel vara kommunernas befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet som vistas i kommunen.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilka faktorer, utöver kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar och bostadssituation, som ska beaktas vid fördelningen för att systemet ska främja integration, t.ex. kommunernas befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande och personer med tillfälligt skydd som vistas i kommunen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Hur ska mottagandebehovet och fördelningen mellan kommuner av nyanlända för bosättning fastställas?

Migrationsverket beräknar hur många nyanlända som har behov av bosättning i en kommun under det kommande kalenderåret (mottagandebehov) och lämnar förslag på länstal. Mottagandebehovet beräknas utifrån Migrationsverkets prognos över hur många asylsökande som bor i anläggningsboende som förväntas få uppehållstillstånd under det kommande året samt antalet kvotflyktingar som ska överföras till Sverige. Fördelningen på länsnivå tas fram med hjälp av en statistisk modell som är baserad på en viktning av de kriterier som anges i lagen. Modellen har utvecklats av Migrationsverket tillsammans med länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Av förarbetena (prop. 2015/16:54) framgår att kriterierna för fördelning syftar till att spegla kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända och ska utgå från statistiska data, och att hur viktningen mellan olika kriterier ska ske är en tillämpningsfråga. Fördelningsmodellen har utvecklats över tid, men det har visat sig svårt att i en statistisk modell fånga upp alla aspekter som påverkar kommunernas förutsättningar. Det finns kommuner som bedömer att de har goda etableringsförutsättningar, men där det inte får genomslag i fördelningsmodellen. Andra kommuner tilldelas ett större antal nyanlända än de upplever sig ha förutsättningar att ta emot då man har stora utmaningar med utanförskap till följd av ett tidigare högt mottagande. Det nuvarande regelverket ger inte heller utrymme för att beakta eventuella önskemål från kommunerna. Kommunernas ska i ett nytt system för bosättning ha ett större inflytande över fördelningen än i dag.

Utifrån Migrationsverkets förslag fastställer regeringen årligen i förordning antalet nyanlända som ska omfattas av anvisning och länstal. Sedan bosättningslagen trädde i kraft har regeringen fastställt länstal som överensstämt med Migrationsverkets förslag.

När länstalen har fastställts beslutar länsstyrelserna om fördelningen mellan kommuner i respektive län (kommuntal). Utöver kriterierna i bosättningslagen får länsstyrelserna även beakta kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder. Beslutet föregås av dialoger med kommunerna, där en omfördelning kan ske mellan kommuner inom länet, men inte mellan kommuner i olika län. Det

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

begränsar möjligheten till regionalt samarbete eller samarbete mellan enskilda kommuner.

Mottagandet av kvotflyktingar skiljer sig från mottagandet av övriga nyanlända eftersom de tas emot direkt i kommunerna. Mot bakgrund av syftet att det kommunala inflytandet över mottagandet av nyanlända ska öka, finns behov av att analysera om det är ändamålsenligt med ett delvis annat förfarande för att fastställa fördelningen av kvotflyktingar.

För att skapa goda planeringsförutsättningar för kommunerna bör det även beaktas att det kan finnas behov av samordning mellan anvisningssystemen för nyanlända, ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.

Utredaren ska därför

- föreslå hur mottagandebehovet och en fördelning mellan kommuner av nyanlända för bosättning ska fastställas,
- analysera och föreslå hur förutsättningarna för regionalt samarbete eller samarbete mellan enskilda kommuner kan förbättras jämfört med i dag,
- analysera om det är ändamålsenligt med en delvis annan ordning för hur fördelningen av kvotflyktingar ska fastställas och vid behov lämna ändringsförslag,
- analysera i vilken utsträckning det finns behov av att samordna förfarandet för fördelningen för bosättning med förfarandet för fördelningen av anvisningar av ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att ta fram förslag för fastställande av Sveriges totala flyktingkvot. I uppdraget ingår inte heller att se över anvisningar enligt LMA av ensamkommande barn och personer med tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Hur kan anvisningsförfarandet fungera effektivt och ändamålsenligt?

För att systemet och lagstiftningen ska vara ändamålsenligt och heltäckande utformat behöver även frågor om anvisningsförfarandet analyseras, det vill säga anvisning till en kommun och processen fram till att den nyanlände tas emot i kommunen.

Migrationsverket beslutar om anvisning till kommuner i det enskilda fallet. I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ för bosättning. Syftet med att det finns en tidsfrist är att skapa planeringsförutsättningar för kommunerna. För att kommunerna ska kunna förbereda mottagandet ska Migrationsverket lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för kommunens mottagande av den nyanlände. Kommunerna är skyldiga att ta emot de nyanlända som omfattas av anvisningsbeslut. I det tidigare frivilliga systemet var det vanligt att kommuner tackade nej till enskilda nyanlända, vilket ledde till att vissa nyanlända blev kvar långa tider i anläggningsboende. En sådan ordning främjar inte integrationen. För att ett system med större kommunalt inflytande ska kunna fungera effektivt och vara långsiktigt hållbart, bedömer regeringen att det är nödvändigt att kommunerna tar emot de nyanlända som anvisas.

Vid vidarebosättning till Sverige ska Migrationsverket bl.a. beakta möjligheterna för kommuner att ordna ett bra mottagande och skapa förutsättningar som ger en välgrundad prognos för god integration i det svenska samhället och i förhållande till svenska värderingar (Ju2023/02838). Enligt det nuvarande bosättningsregelverket har dock Migrationsverket inte uttryckligen i uppdrag att vid beslut om anvisning av kvotflyktingar i det enskilda fallet ta hänsyn till var personen kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning.

Det kan finnas behov av att i särskilda fall frångå den fastställda fördelningen. Migrationsverket får enligt det nuvarande regelverket endast besluta om anvisning till kommuner som har utrymme inom kommuntalet. Detta har i vissa fall gjort att det varit omständligt att återförena barnfamiljer när kommunen redan har uppfyllt sitt kommuntal. Länsstyrelserna har då behövt initiera en dialog med kommunerna för att se om det är möjligt att omfördela mottagandet inom länet och därefter besluta om nya kommuntal för att en anvisning ska kunna ske. Detta har även uppmärksammats av Riksrevisionen i granskningen av bosättningslagen (RIR 2021:29).

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Utredaren ska därför

- analysera och lämna föreslag på ett effektivt och ändamålsenligt anvisningsförfarande som bidrar till goda planeringsförutsättningar för kommunerna,
- analysera om det är ändamålsenligt att vid beslut om anvisning av kvotflyktingar ta hänsyn till var personen kan antas ha goda förutsättningar att komma i sysselsättning och vid behov lämna sådana förslag,
- analysera om det ska finnas möjligheter att frångå den fastställda fördelningen mellan kommuner i särskilda fall och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Migrationsverket har information om vilka personer som har behov av bosättning och är ansvarig myndighet för att besluta om anvisning. Regeringen bedömer att det är en ändamålsenlig ordning och i uppdraget ingår därför inte att överväga en annan ansvarig myndighet för denna uppgift.

Hur kan etableringsboende införas?

Bosättningslagen reglerar inte hur länge en kommun ska erbjuda boende till en nyanländ som tas emot efter anvisning. När det nuvarande systemet utformades bedömdes det finnas behov av flexibilitet i mottagandet och det skulle vara upp till kommunen att hitta lämpliga lokala lösningar. Det har fått till följd att kommunerna tolkar sitt ansvar enligt bosättningslagen olika. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2023 erbjuder ungefär hälften av kommunerna nyanlända som omfattats av anvisning ett förstahandskontrakt, antingen i samband med mottagandet eller efter en viss tid. Större kommuner erbjuder ofta tidsbegränsade kontrakt, med varierande längd. Därefter hänvisas de nyanlända ofta till den ordinarie bostadsmarknaden. Kammarrätten i Stockholm har i ett avgörande från 2019 (mål nr 4155-18) prövat lagligheten av Lidingö stads beslut att efter två år säga upp alla bostadskontrakt för bostäder till nyanlända som anvisats till kommunen. Enligt Kammarrätten stred inte beslutet mot bosätt-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

ningslagen. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Den varierande tillämpningen av regelverket innebär även att förväntningar och förutsättningar varierar beroende på vilken kommun den nyanlände anvisas till. Mottagandet är således inte likvärdigt och enhetligt utformat över hela landet, utan det varierar stort mellan olika kommuner. Integrationspolitiken ska bli mer kravbaserad och det är viktigt att det är tydligt för nyanlända att det krävs egna ansträngningar för att komma i egen försörjning och hitta en långsiktig boendelösning. Regeringen bedömer att det finns behov av att förtydliga såväl kommunens som nyanländas ansvar. Det ska därför utredas hur en nationell modell med etableringsboende kan införas.

För att mottagandet ska bli enhetligt och likvärdigt ser regeringen behov av att införa en tidsbegränsning på max tre år för skyldigheten att ordna en boendelösning för nyanlända som anvisats till en kommun. Nyanlända behöver därmed söka efter en bostad för tiden efter etableringsboende, på samma villkor som övriga kommuninvånare. För att systemet ska bidra till att främja integrationen ser regeringen även behov av att kommunerna villkorar etableringsboendet med att den nyanlände aktivt bidrar till sin etablering i arbets- och samhällslivet. De flesta vuxna som anvisas kommer till exempel att ha möjlighet att delta i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen. En fråga som behöver analyseras är hur ett villkor om att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet ska utformas samt vilka situationer som ska leda till att boendet sägs upp. Etableringsboendet ska inte sägas upp i förtid i det fall en person får arbete, då det är viktigt att systemet bidrar till att skapa incitament att komma i egen försörjning. Etableringsboendet ska inte heller sägas upp om det finns godtagbara skäl för att den enskilde inte deltar i sin etablering i arbets- och samhällslivet. Kommunen kommer att behöva bedöma om den nyanlände uppfyller villkoren för boendet och det finns därför behov av att analysera hur kommunerna kan få tillgång till nödvändiga uppgifter för bedömningen, t.ex. från Arbetsförmedlingen. Ytterligare frågor som behöver analyseras är hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess, inklusive behov av informationsutbyte mellan myndigheter och uppgiftsskyldighet. Även frågor om personuppgiftsbehandling och överklagbarhet behöver utredas. Systemet med etableringsboende måste utformas på ett sätt som säkerställer goda kontrollmöjligheter, minimerar risken för miss-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

bruk och inte bidrar till så kallade tilldragningsfaktorer jämfört med andra EU-länder.

Det är viktigt att det blir tydligt för den enskilde vilka krav som ställs för etableringsboende. Det finns därför behov av att se över kommunernas roll i att tydliggöra för den nyanlände att etableringsboendet är tidsbegränsat, vilka villkor som gäller för boendet och att den enskilde måste söka efter egen bostad. Nyanlända behöver även få stöd i hur man söker bostad. Många kommuner erbjuder redan i dag någon form av bostadsrådgivning. Omfattning och innehåll varierar mellan kommunerna, men ofta handlar det om att ge information om bostadsmarknaden och hur man söker bostad. Vissa kommuner erbjuder även praktisk hjälp att ställa sig i bostadsköer och förmedlar kontakter till hyresvärdar, se rapporten Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län (Rapport 2020:4 från Länsstyrelsen i Stockholms län).

Det är viktigt att systemet även fortsättningsvis är flexibelt på så sätt att det är upp till kommunen att hitta lämpliga lokala lösningar för etableringsboende. Boendet ska således, på samma sätt som i dag, kunna utgöras av egna lägenhetsboenden såväl som boendelösningar där olika hushåll delar gemensamma ytor. Avsikten är inte heller att införandet av etableringsboende ska hindra kommunerna att arbeta med långsiktiga boendelösningar för sina kommuninvånare.

Utredaren ska därför

- föreslå en reglering av etableringsboende som innebär att kommunerna är skyldiga att ordna en tidsbegränsad boendelösning i max tre år för nyanlända som anvisats till kommunen i syfte att mottagandet för bosättning ska bli mer likvärdigt och enhetligt i hela landet än vad det är i dag,
- föreslå hur ett villkor om att aktivt bidra till sin etablering i arbets- och samhällslivet ska utformas samt vilka situationer som ska leda till att etableringsboendet sägs upp,
- analysera och föreslå hur kommunerna kan få tillgång till nödvändiga uppgifter för att bedöma om den nyanlände uppfyller villkoren för boendet,
- analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess, behov av informationsutbyte och uppgiftsskyl-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

dighet samt frågor om personuppgiftsbehandling och överklagbarhet, och vid behov lämna sådana förslag,

- analysera kommunernas roll i att bidra till att nyanlända på egen hand ordnar ett långsiktigt boende efter att perioden med etableringsboende löper ut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att bedöma om ersättningarna till kommunerna behöver anpassas till ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända

Staten ersätter kommuner och regioner för kostnader kopplade till mottagandet av nyanlända i särskild ordning och inte genom de generella statsbidragen. Bakgrunden till behovet av riktade ersättningar är att mottagandet, och därmed kostnaderna, varierar över åren och kan vara ojämnt fördelade mellan kommunerna. Ersättningarna syftar till att ersätta kommuner och regioner för de merkostnader som de har på grund av mottagandet samt för kostnader för att tillhandahålla riktade åtgärder till målgruppen. Huvuddelen av ersättningarna betalas ut i förhållande till hur många nyanlända som kommunen tar emot. Det finns även delar som syftar till att ersätta kommuner för kostnader för att ha viss beredskap för mottagande, exempelvis ersättning för hyreskostnader för nyanlända som omfattas av anvisning till kommunen. Kommunerna kan även söka statsbidrag för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet för nyanlända. Det är länsstyrelserna som beslutar om statsbidragen.

Ersättningssystemet kan också fungera som ett verktyg för statens behov av styrning av mottagandet. Innan bosättningslagen infördes vidtogs åtgärder för att genom ekonomiska incitament stimulera kommunerna att öka det frivilliga mottagandet av nyanlända till en nivå som motsvarade behovet.

I och med principen om att staten har det ekonomiska ansvaret för flyktingmottagandet, kan ersättningarna till kommuner behöva anpassas till de förslag som utredningen lämnar om ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Utredaren ska därför

- analysera om det, utifrån de förslag som lämnas om ett nytt regelverk för bosättning för vissa nyanlända, finns behov av att anpassa ersättningarna till kommunerna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas i betänkandet såväl för den enskilde som för kommuner och beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. I den mån förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska redogöra för förslagens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska särskilt analysera och redovisa konsekvenserna för nyanländas integration samt konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden. Utredaren ska också genomgående ha ett barn- och jämställdhetsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning som det bedöms lämpligt ha en dialog med och inhämta synpunkter från de myndigheter och andra aktörer som berörs av frågorna, exempelvis Arbetsförmedlingen, Boverket, länsstyrelser, Migrationsverket, kommuner samt Sveriges Kommuner och Regioner. Utredaren ska även ta del av erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Utredaren ska ha kontakt med Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12) i syfte att regelverken ska förhålla sig till varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2025.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Migrationsverkets nuvarande fördelningsmodell

Migrationsverkets nuvarande modell för fördelning av nyanlända enligt bosättningslagen kan beskrivas utifrån följande ordning:

1. Modellen fördelar det totala mottagandet per kommun med hjälp av två huvudvariabler. Den ena huvudvariabeln är kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, som i sin tur består av fyra undervariabler (se nedan). Den andra huvudvariabeln är kommunens nivå på asylmottagande (asylsökande och skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet), vilket definieras som antal boendedygn i Migrationsverkets mottagningssystem per 1 000 invånare i kommunen det senaste året. En relativt god arbetsmarknad ger en relativt hög tilldelning och ett högt asylmottagande i förhållande till befolkningsstorleken ger en relativt låg tilldelning. Båda huvudvariablerna viktas mot folkmängden i kommunen.
2. Fördelningen justeras sedan utifrån den förväntade nivån på självbosättning i kommunen genom ett avdrag på 75 procent av det skattade antalet självbosatta per kommun. Skattningen baseras på tidigare självbosättningsmönster i kommunerna. Självbosättning inkluderar de som har bott i eget boende under asyltiden samt en viss andel som bott i asylboende, inresta anhöriga till före detta asylsökanden samt ensamkommande barn.
3. Fördelningen viktas mot det beräknade mottagandebehovet, det vill säga det totala antalet nyanlända som förväntas tas emot i kommuner det kommande året. Beräkningen baseras på Migrationsverkets senast beslutade prognos.
4. Kommunvärdena summeras per län. Summan per län utgör Migrationsverkets förslag till länstal som lämnas till regeringen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Arbetsmarknadsvariabeln

Variabeln arbetsmarknad utgörs av fyra undervariabler och bygger på statistik från Arbetsförmedlingen och SCB. Arbetsmarknadsvariabeln beaktar även befolkningsmängden i kommunen. De fyra undervariablerna är (andel av arbetsmarknadsvariabeln vid framtagande av förslag till del av länstal 2025 inom parentes):

– Arbetslöshet, alla grupper (40 procent) – andelen öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd i förhållande till den registerbaserade arbetskraften. Värdet är ett medeltal av det senaste årets arbetslöshetstal per kommun. En låg arbetslöshet ger en större tilldelning och tvärt om.

– Omsättning till arbete (40 procent) – omsättningen till arbete från arbetslöshet bland utomeuropeiskt födda arbetssökande med en vistelsetid i Sverige på minst tre år, enligt Arbetsförmedlingens definitioner. Värdet är ett medeltal för de tre senaste årens omsättning per kommun.

– Yrkesbredd per lokalt arbetsmarknadsområde (13 procent) – antalet yrken i kommunens lokala arbetsmarknadsområde med fler än 100 utövare. Ju fler yrken desto mer differentierad är arbetsmarknaden och desto lättare är det för nyanlända att etablera sig på orten.

– Framtida arbetskraftsbehov (7 procent) – kommunens framtida behov av befolkning i arbetsför ålder. För kommuner som har en procentuell befolkningsminskning inom kategorin arbetsför ålder och samtidigt hade en arbetslöshet som var lägre än den genomsnittliga arbetslösheten i hela landet under föregående år sker tilldelningen utifrån värdet på den procentuella befolkningsminskningen. Då det är ett begränsat antal kommuner som uppfyller villkoren blir effekten för dessa kommuner högre än sju procent. Vikten för delvariabeln kan jämföras med delvariablerna omsättning och arbetslöshet.

Antal nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023

Tabell **Nyanlända som omfattats av en anvisning enligt bosättningslagen 2023, fördelat på kommun**

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Ale	17	52
Alingsås	17	40
Alvesta	0	0
Aneby	3	44
Arboga	4	29
Arjeplog	0	0
Arvidsjaur	0	0
Arvika	6	23
Askersund	16	139
Avesta	0	0
Bengtsfors	0	0
Berg	3	42
Bjurholm	0	0
Bjuv	4	25
Boden	13	47
Bollebygd	4	41
Bollnäs	0	0
Borgholm	4	37
Borlänge	0	0
Borås	7	6
Botkyrka	3	3
Boxholm	2	36
Bromölla	5	40
Bräcke	0	0

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Burlöv	0	0
Båstad	4	25
Dals-Ed	0	0
Danderyd	16	49
Degerfors	0	0
Dorotea	1	43
Eda	6	71
Ekerö	15	52
Eksjö	0	0
Emmaboda	3	33
Enköping	5	10
Eskilstuna	0	0
Eslöv	10	29
Essunga	0	0
Fagersta	0	0
Falkenberg	8	17
Falköping	0	0
Falun	22	37
Filipstad	0	0
Finspång	0	0
Flen	0	0
Forshaga	1	9
Färgelanda	2	31
Gagnef	1	10
Gislaved	2	7
Gnesta	5	43
Gnosjö	5	54
Gotland	17	28
Grums	5	55
Grästorp	4	72
Gullspång	1	20
Gällivare	6	35
Gävle	12	12
Göteborg	85	14
Götene	4	30
Habo	10	75
Hagfors	0	0
Hallsberg	6	37
Hallstahammar	3	18

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Halmstad	7	7
Hammarö	7	41
Haninge	17	17
Haparanda	0	0
Heby	3	21
Hedemora	0	0
Helsingborg	26	17
Herrljunga	4	42
Hjo	6	65
Hofors	0	0
Huddinge	18	16
Hudiksvall	4	11
Hultsfred	0	0
Hylte	0	0
Håbo	12	52
Hällefors	0	0
Härjedalen	6	59
Härnösand	6	24
Härryda	27	68
Hässleholm	3	6
Höganäs	16	57
Högsby	0	0
Hörby	4	26
Höör	9	52
Jokkmokk	0	0
Järfälla	3	3
Jönköping	52	36
Kalix	4	26
Kalmar	23	32
Karlsborg	0	0
Karlshamn	3	9
Karlskoga	4	13
Karlskrona	23	35
Karlstad	19	20
Katrineholm	0	0
Kil	5	41
Kinda	10	100
Kiruna	5	22
Klippan	5	28

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Knivsta	10	48
Kramfors	4	23
Kristianstad	7	8
Kristinehamn	4	17
Krokom	3	19
Kumla	0	0
Kungsbacka	61	71
Kungsör	0	0
Kungälv	26	52
Kävlinge	16	49
Köping	2	8
Laholm	6	23
Landskrona	4	8
Laxå	18	327
Lekeberg	5	58
Leksand	7	44
Lerum	24	55
Lessebo	0	0
Lidingö	15	31
Lidköping	11	27
Lilla Edet	2	14
Lindesberg	8	34
Linköping	35	21
Ljungby	7	25
Ljusdal	3	16
Ljusnarsberg	0	0
Lomma	19	77
Ludvika	0	0
Luleå	32	40
Lund	43	33
Lycksele	4	33
Lysekil	0	0
Malmö	0	0
Malung-Sälen	0	0
Malå	0	0
Mariestad	6	24
Mark	11	31
Markaryd	1	10
Mellerud	0	0

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Mjölby	4	14
Mora	6	29
Motala	14	32
Mullsjö	1	13
Munkedal	0	0
Munkfors	0	0
Mölndal	37	52
Mönsterås	0	0
Mörbylånga	10	62
Nacka	41	37
Nora	6	56
Norberg	0	0
Nordanstig	5	53
Nordmaling	4	57
Norrköping	23	16
Norrtälje	27	41
Norsjö	5	127
Nybro	1	5
Nykvarn	10	83
Nyköping	10	17
Nynäshamn	9	30
Nässjö	0	0
Ockelbo	1	17
Olofström	1	8
Orsa	0	0
Orust	8	52
Osby	0	0
Oskarshamn	8	30
Ovanåker	3	26
Oxelösund	1	8
Pajala	5	85
Partille	11	27
Perstorp	0	0
Piteå	18	43
Ragunda	4	78
Robertsfors	1	15
Ronneby	0	0
Rättvik	4	36
Sala	1	4

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Salem	6	34
Sandviken	0	0
Sigtuna	0	0
Simrishamn	3	16
Sjöbo	6	31
Skara	6	32
Skellefteå	20	26
Skinnskatteberg	0	0
Skurup	4	24
Skövde	15	26
Smedjebacken	2	18
Sollefteå	4	22
Sollentuna	7	9
Solna	39	46
Sorsele	0	0
Sotenäs	5	55
Staffanstorp	12	44
Stenungsund	11	39
Stockholm	253	26
Storfors	0	0
Storuman	0	0
Strängnäs	7	18
Strömstad	3	22
Strömsund	6	54
Sundbyberg	11	20
Sundsvall	14	14
Sunne	0	0
Surahammar	1	10
Svalöv	6	41
Svedala	11	47
Svenljunga	3	28
Säffle	0	0
Säter	6	53
Sävsjö	0	0
Söderhamn	0	0
Söderköping	9	61
Södertälje	3	3
Sölvesborg	18	103
Tanum	4	31

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Tibro	1	9
Tidaholm	6	47
Tierp	4	19
Timrå	5	29
Tingsryd	0	0
Tjörn	5	31
Tomelilla	3	22
Torsby	0	0
Torsås	6	86
Tranemo	4	34
Tranås	1	5
Trelleborg	16	34
Trollhättan	1	2
Trosa	4	27
Tyresö	16	33
Täby	28	36
Töreboda	0	0
Uddevalla	4	7
Ulricehamn	16	64
Umeå	60	45
Upplands Väsby	9	18
Upplands-Bro	6	18
Uppsala	43	18
Uppvidinge	0	0
Vadstena	8	108
Vaggeryd	3	20
Valdemarsvik	5	66
Vallentuna	13	37
Vansbro	0	0
Vara	8	50
Varberg	36	53
Vaxholm	6	51
Vellinge	26	69
Vetlanda	10	36
Vilhelmina	5	80
Vimmerby	6	39
Vindeln	0	0
Vingåker	0	0
Vårgårda	7	57

Kommun	Antal	Antal per 100 000 invånare
Vänersborg	3	7
Vännäs	1	11
Värmdö	23	49
Värnamo	10	29
Västervik	16	44
Västerås	28	18
Växjö	11	11
Ydre	0	0
Ystad	11	34
Åmål	2	17
Ånge	3	33
Åre	0	0
Årjäng	5	51
Åsele	0	0
Åstorp	1	6
Åtvidaberg	4	35
Älmhult	1	6
Älvdalen	0	0
Älvkarleby	0	0
Älvsbyn	0	0
Ängelholm	13	29
Öckerö	6	47
Ödeshög	4	76
Örebro	26	16
Örkelljunga	3	29
Örnsköldsvik	4	7
Östersund	11	17
Österåker	16	32
Östhammar	11	50
Östra Göinge	0	0
Överkalix	0	0
Övertorneå	0	0

Källa: Migrationsverket 2024b och SCB 2024c, egna beräkningar.

Anpassningar med anledning av förslag lämnade av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har i sitt slutbetänkande bland annat föreslagit att LMA ska upphöra att gälla den 1 oktober 2026 och då ersättas av en ny lag – mottagandelagen (SOU 2024:68).

I denna utrednings uppdrag ingår endast att lämna förslag i förhållande till nu gällande rätt. För att såväl de förslag som lämnats av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande, som de förslag som lämnas i denna utredning ska kunna genomföras kommer det dock att krävas att vissa av de förslag som lämnats i de båda utredningarna anpassas. I denna bilaga har utredningen därför valt att redogöra för de behov av anpassningar som utredningen identifierat vid en analys av de förslag som lämnas i Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.

Det bör framhållas att utredningen inom ramen för utredningstiden inte haft möjlighet att genomföra en fullständig analys av hur de båda förslagen förhåller sig till varandra. De förslag till anpassningar och kortfattade kommentarer som framgår nedan ska därmed ses som preliminära.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Hur förhåller sig förslagen till varandra?

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har haft som utgångspunkt att systemet med anvisning enligt etableringsboendelagen[1] ska fortsätta att fungera på samma sätt som i dag. Enligt förslagen förs också flera av bestämmelserna i LMA över till den nya mottagandelagen. Gränsdragningen mot etableringsboendelagen påverkas dock av förslaget att utlänningar i regel ska upphöra att omfattas av mottagandelagen först när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda.[2] De som får omfattas av anvisning till en kommun enligt etableringsboendelagen ska dock inte upphöra att omfattas av mottagandelagen innan de har tagits emot för bosättning i en anvisad kommun eller tackat nej till en anvisning.

Nyanlända som folkbokförts innan de tagits emot för bosättning i en anvisad kommun kommer därmed att upphöra att omfattas av mottagandelagen i samband med mottagandet. Nyanlända som tas emot av en kommun innan de har blivit folkbokförda kommer emellertid att fortsätta att omfattas av mottagandelagen även efter att de tagits emot för bosättning i en anvisad kommun. Nyanlända som fortfarande omfattas av mottagandelagen efter att de tagits emot i anvisningskommunen ska enligt förslaget fortfarande ha rätt till logi enligt mottagandelagen, men boendet ska ordnas av kommunen i stället för av Migrationsverket. När dessa situationer uppstår ska Migrationsverket ersätta kommunerna för de kostnader för den nyanländes boende som uppstår under den period som den nyanlände fortsätter att omfattas av mottagandelagen, det vill säga fram till dess att den nyanlände folkbokförs. För att undvika dubbelreglering ska kommunens ansvar för att under denna period ordna en bostad till den nyanlände dock inte följa av mottagandelagen utan av etableringsboendelagen.

Sammantaget får förslagen till följd att kommunerna under en inledande period efter mottagandet enligt etableringsboendelagen får ansvar för att personens rätt till boende enligt mottagandelagen uppfylls. Efter att personen har folkbokförts har kommunen inte längre något ansvar för att tillgodose personens rätt till boende

[1] I denna bilaga diskuteras förhållandet mellan mottagandelagen och etableringsboendelagen även om Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande av förklarliga skäl diskuterar förhållandet till den nu gällande bosättningslagen.
[2] Enligt 1 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen ska utlänningar anses vara folkbokförda från dagen för Skatteverkets beslut.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

enligt mottagandelagen, utan då gäller i stället det ansvar som kan anses följa av regelverket för bosättning (se SOU 2024:68, s. 443 f.).

Ytterligare ett förslag som påverkar förhållandet mellan mottagningslagen och etableringsboendelagen är förslaget att införa ytterligare ett anvisningsförfarande. Enligt förslaget ska Migrationsverket få anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses.

Förslaget innebär således att asylsökande, på samma sätt som i dag gäller för personer med tillfälligt skydd, i vissa fall kan anvisas både enligt mottagandelagen och etableringsboendelagen.

Förslag till anpassningar av förslag lämnade av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande

Förslag till ändring av förslaget till mottagandelag (xxxx:xx)

1 kap. 3 §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
3 §	
Utlänningar upphör att omfattas av lagen	
1. när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda här i landet, *eller*,	1. när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda här i landet,
2. när de samtidigt har uppehållsrätt och är folkbokförda här i landet, eller,	
3. om de inte har uppehållstillstånd, när de lämnar landet.	
Utlänningar som avses i första stycket 1 och 2 anses vara folkbokförda från dagen för Skatteverkets beslut.	
De som får omfattas av anvisning till en kommun enligt *lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* upphör dock inte att omfat-	De som får omfattas av anvisning till en kommun enligt *lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända* upphör dock inte att omfattas av mottagandelagen

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

tas av mottagandelagen *innan* de *har tagits emot för bosättning i en anvisad kommun eller tackat nej till en* anvisning.	*förrän* de *lämnat Migrationsverkets asylboende* *– efter anvisning, eller* *– efter att de angett att de inte önskar omfattas av en beslutad* anvisning.

Kommentar

I avsnitt 10.3 och 10.4 framgår att en nyanländ som omfattats av en anvisning till en kommun erhåller en rätt till etableringsboende i anvisningskommunen även i de fall den nyanlände väljer att initialt ordna ett eget boende i en annan kommun än anvisningskommunen. Det vill säga, den nyanlände erhåller en rätt till etableringsboende även i de fall anvisningen inte nyttjas direkt. En nyanländ kan därför välja att omfattas av en anvisning för att erhålla en rätt till etableringsboende även i de fall den nyanlände inte har för avsikt att flytta till den anvisade kommunen i samband med att den nyanlände lämnar Migrationsverkets asylboende.

Eftersom en nyanländ därmed kanske aldrig tas emot för bosättning i den kommun som anvisats är det lämpligare att i *andra stycket* ange att en utlänning upphör att omfattas av mottagandelagen när utlänningen efter anvisning enligt etableringsboendelagen lämnat Migrationsverkets asylboende.

Det är inte heller lämpligt att ange att en utlänning upphör att omfattas av mottagandelagen när utlänningen tackar nej till en anvisning. Skälet till det är att ett beslut om anvisning riktas till den anvisade kommunen. En bättre ordning är att, på motsvarande sätt som i den föreslagna bestämmelsen om avbrutna anvisningar (se 3 kap. 11 § etableringsboendeförordningen), i *andra stycket* ange att en utlänning upphör att omfattas av mottagningslagen om den angett att den inte önskar omfattas av en beslutad anvisning.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

4 kap. 2 §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
4 kap. 2 §	
Asylsökande med uppehållstillstånd har rätt till plats på ett asylboende under förutsättning att de	
1. får omfattas av anvisning till en kommun enligt *lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*, eller	1. får omfattas av anvisning till en kommun enligt *lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända*, eller
2. saknar inkomst och egna tillgångar.	

Kommentar

Hänvisningen till bosättningslagen ersätts med en hänvisning till etableringsboendelagen.

4 kap. 3 §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
4 kap. 3 §	
Av *5 § lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* framgår att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.	Av *7 § lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända* framgår att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

Kommentar

Hänvisningen till 5 § bosättningslagen ersätts med en hänvisning till 7 § etableringsboendelagen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Förslag till förordning om ändring i förslaget till förordning om ändring i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

14 a §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
	14 a §
En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som Migrationsverket har anvisat till en kommun enligt 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen (2026:00) i form av en schablonersättning med en rörlig och en fast del.	En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som Migrationsverket har anvisat till en kommun enligt *3 kap. 3 § andra stycket eller* 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen (2026:00) i form av en schablonersättning med en rörlig och en fast del.
Den rörliga delen av schablonersättningen avser ersättning för kostnader för drift och underhåll samt eventuella kostnader för kost och förbrukningsvaror. För en utlänning över 18 år ska schablonersättning betalas ut med 300 kronor per utlänning och dygn som utlänningen bor i boendet, från den dag utlänningen flyttat in. För en utlänning som inte fyllt 18 år ska motsvarande belopp vara 150 kronor.	
Den fasta delen av schablonersättningen avser ersättning för kostnader för sådana särskilda anpassningar av boendet som utlänningar som omfattas av *lagen om mottagande av asylsökande m.fl.* kan ha rätt till enligt den lagen. Sådan schablonersättning ska betalas ut med ett engångsbelopp om 15 000 kronor per utlänning som har flyttat in i boendet.	Den fasta delen av schablonersättningen avser ersättning för kostnader för sådana särskilda anpassningar av boendet som utlänningar som omfattas av *mottagandelagen* kan ha rätt till enligt den lagen. Sådan schablonersättning ska betalas ut med ett engångsbelopp om 15 000 kronor per utlänning som har flyttat in i boendet.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att

– utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende som kommunen anordnat enligt 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen *(2026:00)*

– utlänningen inte längre omfattas *av 1 kap. 2 § 2 samma lag*, eller

– rätten till bistånd enligt *den lagen* har upphört av någon annan anledning.

– utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende som kommunen anordnat enligt *3 kap. 3 § andra stycket eller* 6 kap. 2 § andra stycket mottagandelagen,

– utlänningen inte längre omfattas *av mottagandelagen*, eller

– rätten till bistånd enligt *mottagandelagen* har upphört av någon annan anledning.

Kommentar

I 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen regleras möjligheten för Migrationsverket att anvisa en kommun som ska ordna boende för asylsökande om tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att behovet av platser på asylboenden ska kunna tillgodoses. Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har föreslagit att kommunerna ges rätt till ersättning i dessa situationer genom ett tillägg i 18 a § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. På sida 550 i den utredningen anges att den paragrafen rör en kommuns rätt till ersättning för kostnader för boende för massflyktingar som Migrationsverket har anvisat till kommunen. Detta är dock inte korrekt då ersättningen vid anvisning av massflyktingar regleras i 14 a § i samma förordning. Hänvisningen till 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen bör därför i stället införas i *första stycket*. En följdändring föreslås även införas i *fjärde stycket första strecksatsen*.

Hänvisningen i *tredje stycket* till den upphävda LMA ersätts med en hänvisning till mottagandelagen.

I 1 kap. 2 § 2 mottagandelagen anges att lagen omfattar utlänningar som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen. Att en utlänning folkbokförs innebär således inte att utlänningen upphör

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

att omfattas av 1 kap. 2 § 2 mottagandelagen. Syftet med den av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslagna lydelsen av *fjärde stycket andra strecksatsen* torde dock vara att reglera att ersättningen ska upphöra i samband med att utlänningen upphör att omfattas av mottagandelagen. För att uppnå detta syfte bör det av den strecksatsen därför i stället följa att ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att utlänningen inte längre omfattas av mottagandelagen. Denna ändring medför även att den ersättning som enligt den föreslagna ändringen av första stycket utgår för asylsökande som anvisas med stöd av 3 kap. 3 § mottagandelagen upphör att betalas ut i samband med att de asylsökande folkbokförs.

Övriga föreslagna ändringar i *fjärde stycket första* och *tredje strecksatserna* är endast redaktionella.

14 c §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
	14 c §
En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som har anvisats till kommunen enligt *lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning* och som omfattas av *1 kap. 2 §* mottagandelagen (2026:00).	En kommun har rätt till ersättning för kostnader för boende för utlänningar som har anvisats till kommunen enligt *lagen (xxxx:xx) om etableringsboende för vissa nyanlända* och som omfattas av mottagandelagen (2026:00).
För boende enligt första stycket ska ersättning betalas ut för kommunens faktiska kostnad från den dag utlänningen tas emot för bosättning i den anvisade kommunen. Ersättning ska betalas ut som längst fram till dess att	
– utlänningen inte längre bor kvar i ett sådant boende, eller	
– *till dess att* utlänningen *samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförd*.	– utlänningen *inte längre omfattas av mottagandelagen.*

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Kommentar

I *första stycket* ersätts hänvisningen till bosättningslagen med en hänvisning till etableringsboendelagen.

Syftet med den av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslagna lydelsen av *andra stycket andra strecksatsen* torde vara att reglera att ersättningen ska betalas ut fram till dess att utlänningen inte längre omfattas av mottagandelagen. Av 1 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen följer att utlänningar ska anses vara folkbokförda från dagen för Skatteverkets beslut. I förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. saknas motsvarande precisering. Den föreslagna lydelsen av andra stycket andra strecksatsen innebär således att ersättningens upphörande inte nödvändigtvis sammanfaller med tidpunkten för när utlänningen upphörde att omfattas av mottagandelagen. En bättre ordning är därför att ange att ersättningen betalas ut som längst fram till dess att utlänningen inte längre omfattas av mottagandelagen.

I *andra stycket andra strecksatsen* görs även en redaktionell ändring.

18 a §

Lydelse enligt SOU 2024:68	*Föreslagen lydelse*
	18 a §
En kommun som efter dialog med Migrationsverket anordnar boende med stöd av 6 kap. 5 § *eller 3 kap. 3 § andra stycket* mottagandelagen (2026:00) har rätt till ersättning för sina kostnader i form av en schablonersättning.	En kommun som efter dialog med Migrationsverket anordnar boende med stöd av 6 kap. 5 § mottagandelagen (2026:00) har rätt till ersättning för sina kostnader i form av en schablonersättning.

Schablonersättningen ska betalas ut med en fast del om 10 000 kronor per iordningställd plats och med en rörlig del om 300 kronor per dygn som platsen är iordningställd. Den fasta delen avser kostnader för iordningställande och avvecklande av boendeplatser. Den rörliga delen avser driftskostnader samt, i förekommande fall, kostnader för kost och förbrukningsvaror som tillhandahålls inom ramen för boendet.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Kommentar

Första stycket ändras på så sätt att hänvisningen till 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen stryks. Skälet till ändringen framgår av kommentaren till den föreslagna ändringar av 14 a § ovan.

Förslag till anpassningar av förslag lämnade i detta betänkande

Förslag till ändring av förslaget till lag om etableringsboende för vissa nyanlända

6 §

Lydelse enligt avsnitt 1.1	*Föreslagen lydelse*
	6 §
Vid fördelningen av de nyanlända som får omfattas av anvisning till kommuner ska hänsyn tas till	
1. kommunens önskemål,	
2. kommunens arbetsmarknadsförutsättningar,	
3. kommunens befolkningsstorlek,	
4. kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn,	
5. omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen,	
6. omfattningen av utlänningar som avses i *1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* som vistas i kommunen,	6. omfattningen av utlänningar som avses i *1 kap. 2 § 2 mottagandelagen (xxxx:xx)* som vistas i kommunen,
7. förutsättningarna för en nyanländ att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden i anvisningskommunen när den period med rätt till etableringsboende som följer av 12 § löpt ut, och	
8. förekomsten av områden med problem kopplat till utanförskap.	

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Kommentar

I *punkt 6* ersätts hänvisningen till 1 § första stycket 2 LMA med en hänvisning till 1 kap. 2 § 2 mottagandelagen. De asylsökande som omfattats av en anvisning enligt 3 kap. 3 § mottagandelagen fortsätter att omfattas av punkt 5 även efter en sådan anvisning, någon hänvisning till 3 kap. 3 § mottagnadelagen är därför inte nödvändig i punkt 6.

9 §

Lydelse enligt avsnitt 1.1	*Föreslagen lydelse*
	9 §
Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).	Anvisningar till kommuner ska i första hand omfatta nyanlända som är registrerade *hos Migrationsverket* och bor på Migrationsverkets asylboenden och nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

Kommentar

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslår att alla som omfattas av mottagnadelagen ska vara registrerade vid en mottagningsenhet (se avsnitt 11.3.1 SOU 2024:68). En nyanländ som får omfattas av en anvisning kommer därmed inte längre att vara registrerad på ett av Migrationsverkets asylboenden utan hos Migrationsverket (jfr 2 kap. 2 § mottagandelagen). Paragrafen ändras för att återspegla detta.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

10 §

Lydelse enligt avsnitt 1.1	*Föreslagen lydelse*
	10 §
En kommun ansvarar för att inom kommunen ordna ett boende för en nyanländ om	
1. kommunen enligt 7 § är skyldig att efter anvisning ta emot den nyanlände, eller	
2. den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt *3 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.	2. den nyanlände bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt *3 kap. 3 § andra stycket eller 6 kap. 2 § mottagandelagen (xxxx:xx)* när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.
Ett boende som ordnas enligt första stycket ska benämnas etableringsboende.	

Kommentar

I *första stycket 2* ersätts hänvisningen till 3 § första stycket LMA med en hänvisning till 6 kap. 2 § mottagandelagen.

När det gäller de nyanlända som omfattats av en anvisning med stöd av det nya anvisningsförfarandet som regleras i 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen bedömer utredningen att dessa nyanlända bör hanteras på samma sätt som de nyanlända med tillfälligt skydd som omfattats av en anvisning enligt mottagandelagen. Det vill säga, dessa nyanlända ska inte anvisas en andra gång enligt etableringsboendelagen utan i stället erhålla en automatisk rätt till etableringsboende i den kommun som anvisats enligt mottagandelagen (jfr avsnitt 7.3.5 och 10.2.1). Första stycket 2 ska därför även omfatta nyanlända som bodde i ett boende som kommunen ordnat efter en anvisning enligt 3 kap. 3 § andra stycket mottagandelagen när den nyanlände till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av den lagen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

12 §

Lydelse enligt avsnitt 1.1	*Föreslagen lydelse*
	12 §
En nyanländ som omfattas av en anvisning enligt 7 § har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände tagits emot av en kommun.	
En nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt *3 § första stycket* i den lagen har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen.	En nyanländ som när den till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av *mottagandelagen (xxxx:xx)* bodde i ett boende som en kommun ordnat efter en anvisning enligt *3 kap. 3 § andra stycket eller 6 kap. 2 §* i den lagen har, om inte annat följer av 14 eller 16 §, rätt till etableringsboende under 36 månader från det att den nyanlände upphörde att omfattas av den lagen.
För en nyanländ som vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende ska den period med rätt till etableringsboende som följer av första eller andra stycket dock beräknas från det att den nyanlände första gången erhöll rätt till etableringsboende.	

Kommentar

I *andra stycket* ersätts hänvisningen till LMA med en hänvisning till mottagandelagen och hänvisningen till 3 § första stycket LMA med en hänvisning till 6 kap. 2 § mottagandelagen.

För att även nyanlända som anvisats med stöd av det nya anvisningsförfarandet ska erhålla en rätt till etableringsboende i samband med att de till följd av folkbokföring upphör att omfattas av mottagandelagen kompletteras *andra stycket* med en hänvisning till 3 kap. 3 § andra stycket mottagningslagen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

14 §

Lydelse enligt avsnitt 1.1 *Föreslagen lydelse*

14 §

Den kommun som ansvarar för att ordna boende enligt 10 § får i enskilda fall besluta att den nyanländes rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid om

1. den nyanlände skiljts från den bostadslägenhet kommunen ordnat efter att dennes hyresrätt förverkats med stöd av 12 kap. 42 § jordabalken,

2. den nyanlände fyllt 20 år och inte är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program, eller

3. den nyanlände fyllt 20 år och genom ett beslut som fått laga kraft fått sin anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program återkallad till följd av omständigheter som den nyanlände råder över.

Första stycket gäller inte om den nyanlände omfattas av mottagandelagen (xxxx:xx).

Första stycket 2 gäller inte om den nyanlände har godtagbara skäl för att inte vara anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Kommentar

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande förslår att kommunens skyldighet att efter anvisning ordna ett boende ska regleras i etableringsboendelagen även i de fall den nyanlände som omfattas av en anvisning fortfarande omfattas av mottagandelagen. Under perioden från det att den nyanlände lämnar Migrationsverkets asylboende till dess att den nyanlände folkbokförs, och därmed upphör att omfattas av mottagandelagen, har den nyanlände dock rätt till logi enligt 2 kap. 3 och 4 §§ mottagandelagen. Under denna period ska kommunen därför inte ha befogenhet att besluta att perioden med rätt till etableringsboende ska upphöra i förtid. Utredningen föreslår därför att det av ett nytt *andra stycke* framgår att första stycket inte gäller om den nyanlände omfattas av mottagandelagen.

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Förslag till ändring av förslaget till förordning om etableringsboende för vissa nyanlända

3 kap. 1 §

Lydelse enligt avsnitt 1.4	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	1 §
Anvisningar ska endast omfatta nyanlända som	
– är registrerade och bor på Migrationsverkets asylboenden,	– är registrerade *hos Migrationsverket* och bor på Migrationsverkets asylboenden, *och*
– har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som var registrerade och bodde på ett av Migrationsverkets asylboenden vid den tidpunkt då de till följd av folkbokföring upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., och	
– har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen.	

Kommentar

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslår att alla som omfattas av mottagnadelagen ska vara registrerade vid en mottagningsenhet (se avsnitt 11.3.1 SOU 2024:68). En nyanländ som får omfattas av en anvisning kommer därmed inte längre att vara registrerad på ett av Migrationsverkets asylboenden utan hos Migrationsverket (jfr 2 kap. 2 § mottagandelagen). *Första strecksatsen* ändras för att återspegla detta.

Eftersom nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som får omfattas av en anvisning till en kommun enligt etableringsboendelagen i enlighet med 1 kap. 3 § tredje stycket mottagandelagen inte upphör att omfattas av mottagandelagen i sam-

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

band med folkbokföring finns inte längre behov av *andra strecksatsen*. Denna strecksats kan därför utgå.

3 kap. 8 §

Lydelse enligt avsnitt 1.4	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	8 §
Om en nyanländ har ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen (2005:716) som kan ligga till grund för folkbokföring ska beslutet om anvisning fattas så snart som möjligt.	

Kommentar

Eftersom nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som får omfattas av en anvisning till en kommun enligt etableringsboendelagen i enlighet med 1 kap. 3 § tredje stycket mottandelagen inte upphör att omfattas av mottagandelagen i samband med folkbokföring finns inte längre behov av att vid anvisning prioritera denna grupp (jfr avsnitt 9.5.2). Den föreslagna bestämmelsen kan därför utgå.

3 kap. 10 §

Lydelse enligt avsnitt 1.4	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	10 §
I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ. Den tidpunkt för kommunens mottagande som anges i beslutet om anvisning får inte sättas senare än två månader från tidpunkten för beslutet.	

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) får Migrationsverket besluta om en längre tidsfrist.

Om beslutet om anvisning avser en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen, ska den nyanlände i stället tas emot omgående efter den tidpunkt då den nyanlände upphörde att omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Kommentar

Eftersom nyanlända med uppehållstillstånd enligt 21 kap. UtlL som får omfattas av en anvisning till en kommun enligt etableringsboendelagen i enlighet med 1 kap. 3 § tredje stycket mottandelagen inte upphör att omfattas av mottagandelagen i samband med folkbokföring finns inte längre behov av att särreglera tidsfristen för kommunens mottagande (jfr avsnitt 9.6). *Tredje stycket* kan därför utgå.

3 kap. 13 §

Lydelse enligt avsnitt 1.4	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
13 §	
Migrationsverket ska till den ansvariga nämnden i den kommun som ansvarar för att ordna ett etableringsboende i förekommande fall lämna uppgift om	
– när en nyanländ upphörde att *vara registrerad och boende på Migrationsverkets asylboende*, och	– när en nyanländ upphörde att *bo på Migrationsverkets* asylboende, och
– om att en nyanländ vid ett tidigare tillfälle haft rätt till etableringsboende.	

trande om remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etableringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35 : Bilaga: Etabeleringsboendelagen - ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända - SOU 2025:35

Kommentar

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslår att alla som omfattas av mottagnadelagen ska vara registrerade vid en mottagningsenhet (se avsnitt 11.3.1 SOU 2024:68). En nyanländ som får omfattas av en anvisning kommer därmed inte längre att vara registrerad på ett av Migrationsverkets asylboenden utan hos Migrationsverket (jfr 2 kap. 2 § mottagandelagen). En nyanländ som omfattas av mottagningslagen även efter att den nyanlände i samband med en anvisning lämnat Migrationsverkets asylboende kommer också att fortsätta att vara registrerad vid en mottagningsenhet även efter att den nyanlände tagits emot i en kommun.

För en kommun som i enlighet med 12 § första stycket etableringsboendelagen ska avgöra när en nyanländs period med rätt till etableringsboende inleds är det därmed inte längre relevant att erhålla information om när registreringen upphörde. Det är sålunda endast uppgiften om när den nyanlände lämnade Migrationsverkets asylboende som är relevant. *Andra strecksatsen* ändras för att återspegla detta.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden [27]

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-04-23

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott

Diarienr: SK-2025/00252

Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Förslag till beslut
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar:

att ställa sig bakom förslag till remissyttrande gällande remiss: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) enligt nedan.

Ärendebeskrivning
Regeringen har tillsatt en utredning för att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen, med syfte att föreslå nödvändiga åtgärder för att förbättra hanteringen av uppehållstillstånd och avvisning av utlänningar. Utredningen omfattar fyra huvudsakliga delar:

1. **Utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande vandel**: Utredningen föreslår att ett krav på vandel återinförs i utlänningslagen, vilket innebär att en utlänning måste leva på ett hederligt och skötsamt sätt. Detta krav ska kunna användas som grund för att både vägra och återkalla uppehållstillstånd, och mindre allvarlig brottslighet ska kunna beaktas i större utsträckning än tidigare.
2. **Utökade möjligheter att avvisa utlänningar på grund av bristande vandel**: Förslag läggs fram om att skärpa och förtydliga möjligheterna att avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare, baserat på bristande vandel.
3. **Utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd på annan grund än bristande vandel**: Förslag om att återkalla tidsbegränsade uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger, samt att vägra eller återkalla tillstånd om oriktiga uppgifter lämnats.
4. **Utökad tillgång till information för beslut om uppehållstillstånd och avvisning**: Utredningen föreslår en generell uppgiftsskyldighet för vissa aktörer att lämna information till Migrationsverket, för att

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00252

förbättra beslutsunderlaget i ärenden om uppehållstillstånd och avvisning.

Förslagen syftar till att skapa ett mer rättssäkert och förutsebart system för hantering av uppehållstillstånd och avvisning, samt att förbättra informationsutbytet mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026

Umeå kommun har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Justitiedepartementets remiss angående betänkandet "Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd" (SOU 2025:33)

Yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden lämnar ett översiktligt svar med fokus på aspekter som direkt berör våra verksamheter.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att syftet med ett tydligare och mer förutsägbart regelverk är viktigt. Dock kan delar av förslagen innebära risk för ökad osäkerhet för individer i etableringsfasen.

Nämnden vill särskilt lyfta fram att skärpta krav, utan tydliga gränser för vad som bedöms som ”bristande vandel”, riskerar att skapa ojämlik tillämpning och ökad rättsosäkerhet – vilket kan ha negativa effekter på individers deltagande i arbetsmarknads- och utbildningsinsatser inom nämndens verksamhetsområde.

Bedömning av nyckelförslag:

Återinförande av vandelskrav
Det är positivt med en tydlig definition. Samtidigt är begreppet ”hederligt och skötsamt levnadssätt” fortsatt öppet för tolkning. Risk finns att det tolkas subjektivt och används på ett sätt som missgynnar redan marginaliserade grupper.

Utökad möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd
Förslaget om att även icke-straffbelagt beteende (t.ex. klar ovilja att betala skulder eller samröre med vissa miljöer) kan ligga till grund för avslag eller återkallelse kan riskera att slå hårt mot unga eller nyanlända som saknar etablerade skyddsnät.

Effekter för barn och unga
Många ungdomar i våra verksamheter befinner sig i en integrationsfas där utbildning, vägledning och arbetsmarknadskontakt är avgörande. Rättsosäkerhet eller upplevelse av hot om utvisning påverkar psykisk hälsa, studieresultat och framtidstro negativt. Detta kan också undergräva kommunens arbete med tidiga insatser.

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00252

Uppgiftsskyldighet från kommuner
Kommunens roll som ansvarig för utbildnings- och etableringsverksamhet bör tydligt särskiljas från kontrollmyndigheternas funktion. Förslaget om ökad uppgiftsskyldighet till Migrationsverket måste därför vägas noggrant mot principer om förtroende, sekretess och det sociala arbetets professionalitet. Det får inte råda någon godtycklighet i vad som ska delas och hur informationsutbytet ska ske.

Sammanfattning
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden instämmer i behovet av rättssäkra och effektiva regelverk inom migrationsrätten. Samtidigt bedöms några av förslagen i *SOU 2025:33* kunna få oönskade konsekvenser för personer som befinner sig i en känslig etableringsfas. Dessa effekter kan försvåra både individens utbildnings- och integrationsmöjligheter och kommunens uppdrag att bidra till egen försörjning och inkludering.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden föreslår därför att:

- begreppet ”bristande vandel” preciseras ytterligare i lagtext och praxis.
- rättssäkerhetsprinciper och proportionalitet ska genomsyra tillämpningen och vara förenliga med Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Beslutsunderlag

Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Beredningsansvarig

Anna Persson, utbildningsstrateg

Beslutet ska skickas till
ksdiarium@umea.se.
Märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/00375

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Nicklas Wallmark
biträdande
utbildningsdirektör

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd

Betänkande av Vandelsutredningen

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:33

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1199-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-1200-5 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forssell

Regeringen beslutade den 20 november 2023 att tillkalla en särskild utredare med det huvudsakliga uppdraget att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen. Syftet har varit 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.

F.d. lagmannen Robert Schött förordnades att från och med den 2 januari 2024 vara särskild utredare. Som sakkunniga i utredningen förordnades den 12 februari 2024 kanslirådet Maria Widholm och rättssakkunnige, numera kanslirådet, Beatrice Bohm. Som experter förordnades samma dag rådmannen Jonas Säfwenberg, advokaten Marcus Larsson, rättslige experten Johan Althini och juristen Viktoria Gashi Hammargren.

Maria Widholm entledigades med verkan från och med den 22 januari 2025 från sitt uppdrag. Departementssekreteraren Charlotte Roth Olanders förordnades som sakkunnig i utredningen från och med den 22 januari 2025.

Som sekreterare anställdes från och med den 2 januari 2024 verksjuristen och kammarrättsassessorn Alexander Carlström Ernst och från och med den 12 februari 2024 verksjuristen och kammarrättsassessorn Martina Palmgren.

Utredningen har antagit namnet Vandelsutredningen. Vi överlämnar härmed betänkandet *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd*, SOU 2025:33.

De förslag som lämnas är den särskilde utredarens förslag. En utredning av detta slag förutsätter värdefulla kunskaps- och erfarenhetsbaserade insatser från sakkunniga och experter samt inte minst av två effektiva och skickliga sekreterare.

Även om det under arbetets gång har förekommit skilda uppfattningar i någon fråga är det befogat att skriva betänkandet i så kallad vi-form.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2025

Robert Schött

Alexander Carlström Ernst
Martina Palmgren

Innehåll

Förkortningslista 19

Sammanfattning 23

Summary 31

1 Författningsförslag 39

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716) 39

2 Vårt uppdrag och arbete 61

2.1 Vårt uppdrag 61

2.2 Vårt arbete 67

2.3 Betänkandets disposition 68

3 Gällande reglering 69

3.1 Inledning 69

3.2 Uppehållstillstånd 70

3.2.1 Inledning 70

3.2.2 Översiktlig redogörelse för gällande bestämmelser 70

3.2.3 Uppehållstillstånd för skyddsbehövande 72

3.2.4 Uppehållstillstånd på grund av anknytning 74

3.2.5 Uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt 77

3.2.6 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter 82

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.2.7 Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder ... 86
3.2.8 Uppehållstillstånd som bevisperson ... 91
3.2.9 Uppehållstillstånd för utlänning som samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen ... 94
3.2.10 Uppehållstillstånd för en utlänning som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete ... 95
3.2.11 Uppehållstillstånd för barn och deras vårdnadshavare i vissa fall ... 96
3.2.12 Uppehållstillstånd efter beslut av vissa internationella organ ... 97
3.2.13 Tribunalvittnen ... 98
3.2.14 Uppehållstillstånd efter beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet ... 99
3.2.15 Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare ... 100
3.2.16 Uppehållstillstånd för schweiziska medborgare och utlänningar med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat ... 104
3.2.17 Särskilda krav för permanent uppehållstillstånd ... 105

3.3 Grunder för att vägra uppehållstillstånd ... 109
3.3.1 5 kap. 17 § utlänningslagen ... 109
3.3.2 5 kap. 17 a § utlänningslagen ... 115
3.3.3 Övriga grunder för att vägra uppehållstillstånd ... 119

3.4 Återkallelse av uppehållstillstånd ... 123
3.4.1 Generella grunder för återkallelse av uppehållstillstånd ... 123
3.4.2 Särskilda grunder för återkallelse av uppehållstillstånd ... 126
3.4.3 Återkallelse av vissa typer av uppehållstillstånd ... 135

3.5 Avvisning ... 142
3.5.1 Avvisning på formella grunder ... 142
3.5.2 Avvisning på materiella grunder ... 145
3.5.3 Uppehållstillstånd som upphört att gälla ... 147

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.5.4 Tidsgräns för avvisning ... 148
3.5.5 Verkställighetshinder ... 148
3.5.6 Utlänning med rätt till vistelse i annan EU-stat ... 149

3.6 Utvisning ... 151
3.6.1 Förutsättningar för utvisning av andra utlänningar än EES-medborgare och deras familjemedlemmar ... 152
3.6.2 Utvisning på grund av brott ... 153
3.6.3 Utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar ... 155

3.7 Gränskontroll ... 156

3.8 Beslutande myndighet ... 157
3.8.1 Uppehållstillstånd och arbetstillstånd ... 157
3.8.2 Återkallelse av uppehållstillstånd ... 158
3.8.3 Avvisning och utvisning ... 158
3.8.4 Beslut om utvisning på grund av brott ... 159

3.9 Sammanfattning ... 159

4 Internationella åtaganden ... 165

4.1 Inledning ... 165

4.2 Genèvekonventionen ... 165

4.3 Tortyrkonventionen ... 168

4.4 Barnkonventionen ... 168

4.5 Europakonventionen ... 172

4.6 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ... 175

4.7 EU:s rättighetsstadga ... 178

4.8 Rörlighetsdirektivet ... 180

4.9 Direktivet om varaktigt bosatta ... 183
4.9.1 Bosättning i andra medlemsstater ... 186
4.9.2 Direktivet är under omarbetning ... 188

4.10 Familjeåterföreningsdirektivet ... 189

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4.11 Skyddsgrundsdirektivet ... 191
4.11.1 Skyddsgrundsförordningen ... 195

4.12 Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet ... 196
4.12.1 Allmän ordning och säkerhet i svensk utlänningsrätt ... 197
4.12.2 Allmän ordning och säkerhet i EU-rätten ... 202
4.12.3 Hot mot allmän ordning och säkerhet i Migrationsöverdomstolens praxis ... 208

5 Krav på vandel i utlänningslagen ... 211

5.1 Vandelsbegreppet i en historisk spegel ... 211
5.1.1 Utlänningslagstiftningen före år 1915 ... 211
5.1.2 1914 års utvisningslag ... 212
5.1.3 1927 års utlänningslag ... 215
5.1.4 1937 och 1945 års utlänningslagar ... 217
5.1.5 1954 års utlänningslag ... 218
5.1.6 1980 års utlänningslag ... 226
5.1.7 1989 års utlänningslag ... 230
5.1.8 2005 års utlänningslag ... 236

5.2 Medborgarskap ... 238
5.2.1 Äldre rätt ... 238
5.2.2 Gällande rätt ... 243
5.2.3 Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap ... 245

5.3 Begreppen hederligt levnadssätt och vandel i nutida lagstiftning och praxis ... 246
5.3.1 Vapenlagen ... 246
5.3.2 Taxitrafiktillstånd ... 248
5.3.3 Körkortslagen ... 250
5.3.4 Förordnande av ordningsvakt ... 252
5.3.5 Serveringstillstånd ... 255

5.4 Användningen av ett vandelbegrepp i vissa andra länder ... 258
5.4.1 Danmark ... 259
5.4.2 Finland ... 265
5.4.3 Norge ... 271
5.4.4 Nederländerna ... 276

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

5.4.5 Tyskland ... 279
5.4.6 Storbritannien ... 284

5.5 Ett grundläggande krav på vandel återinförs i utlänningslagen ... 290
5.5.1 Bakgrund ... 290
5.5.2 Vandelsprövningen enligt gällande rätt ... 291
5.5.3 Ett krav på vandel ska återinföras ... 293
5.5.4 Val av vandelsbegrepp ... 294
5.5.5 Vandelsbegreppets innebörd ... 297
5.5.6 Vissa aspekter som särskilt ska beaktas vid prövningen av en utlännings vandel ... 301

5.6 Enbart straffbara yttranden bör beaktas som bristande vandel ... 309
5.6.1 Finns det behov av en ytterligare reglering? ... 309

6 Utökade möjligheter att vägra uppehållstillstånd ... 313

6.1 Bakgrund ... 313

6.2 Vägra uppehållstillstånd på grund av bristande vandel ... 314
6.2.1 Bristande vandel ska särskilt beaktas vid en ansökan om uppehållstillstånd ... 314
6.2.2 Bristande vandel ska beaktas vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd ... 318

6.3 Vägra uppehållstillstånd på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter ... 321

6.4 Skyddet mot att vägras ett uppehållstillstånd ska begränsas ... 323

7 Utökade möjligheter att avvisa utlänningar ... 325

7.1 Bakgrund ... 325

7.2 Avvisning på grund av annans oriktiga eller förtigna uppgifter ... 325

7.3 Avvisning på grund av bristande vandel ... 326

7.4 Utökade möjligheter att avvisa en utlänning på grund av befarad brottslighet ... 329

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

7.5 Vissa frågor angående 8 kap. 4–6 §§ utlänningslagen 330

8 Vägra och återkalla uppehållstillstånd på EU-rättslig grund 335

8.1 Bakgrund 335

8.2 Möjlighet att återkalla uppehållstillstånd enligt skyddsgrundsdirektivet 336

8.3 Möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd enligt familjeåterföreningsdirektivet 339

8.4 Återkallelse av uppehållstillstånd när en ställning som varaktigt bosatt har förlorats 341

8.5 Återkallelse av uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i annan EU-stat på grund av allmän ordning eller säkerhet 343

8.6 Vandelsbrister som är att anse som hot mot allmän ordning eller säkerhet 345

8.7 Allmän ordning och säkerhet, eller allmän ordning eller säkerhet? 349

8.8 Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § ska vägras på grund hot mot allmän ordning eller säkerhet 354

9 Utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd 357

9.1 Bakgrund 357

9.2 Skyddet mot återkallelse av uppehållstillstånd ska begränsas 358

9.3 Vissa bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd ska vara obligatoriska 370

9.4 Återkallelse när förutsättningarna för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte är uppfyllda 374

9.4.1 Återkallelse av uppehållstillstånd för vissa familjemedlemmar och gemensamma barn 378

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

9.5 Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att oriktiga uppgifter har lämnats 379
9.5.1 Återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd om någon annan än utlänningen själv har lämnat oriktiga uppgifter 379
9.5.2 Kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter ska tas bort 382

9.6 Tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna återkallas för den som inte har för avsikt att vistas i Sverige 387

9.7 Vistelsetid utomlands för den med permanent uppehållstillstånd förkortas 389

9.8 En generell återkallelsegrund på grund av brott 394
9.8.1 Det bör finnas en generell möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslighet 395
9.8.2 Återkallelse på grund av brott bör endast kunna ske om allmän domstol inte prövat frågan om utvisning 396
9.8.3 Det ska göras en helhetsbedömning 397
9.8.4 Bestämmelsen ska inte vara tillämplig på alla uppehållstillstånd 398

9.9 Ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas på grund av bristande vandel 399
9.9.1 Det bör finnas en generell möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brister i vandeln 399
9.9.2 Vilka aspekter ska kunna beaktas vid en vandelsprövning vid återkallelse av uppehållstillstånd? 400
9.9.3 Bestämmelsen ska inte vara tillämplig på alla uppehållstillstånd 401

9.10 Treårsfristen i 7 kap. 3 § utlänningslagen ska tas bort 402

9.11 Kravet på synnerliga skäl för återkallelse enligt 7 kap. 3 § utlänningslagen ska tas bort 406

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10 Generell uppgiftsskyldighet 413

10.1 Inledning 414
10.1.1 Vårt uppdrag 414
10.1.2 Avgränsning 414
10.1.3 Metod 415

10.2 Gällande rätt 415
10.2.1 Offentlighet och sekretess 416
10.2.2 Behandling av personuppgifter 432
10.2.3 Utlänningsdatalag 454

10.3 Tidigare utredningar och lagstiftningsärenden 455
10.3.1 Riksrevisionens rapport – systemet för återkallelser av uppehållstillstånd 455
10.3.2 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen 458
10.3.3 Förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse mellan myndigheter 459

10.4 Kartläggning av Migrationsverkets informationsbehov 463
10.4.1 Migrationsverkets uppdrag 464
10.4.2 Migrationsverkets befintliga inhämtning av information 464
10.4.3 Ett utökat behov av information för Migrationsverket 467

10.5 Kartläggning av Polismyndighetens informationsbehov ... 482
10.5.1 Polismyndighetens uppdrag 483
10.5.2 Polismyndighetens befintliga inhämtning av information 483
10.5.3 Polismyndigheten uppfattar sig vara tillgodosedd med befintlig tillgång till information 486

10.6 Det behövs en ny reglering för att öka Migrationsverkets tillgång till information 486
10.6.1 Hur vi förhåller oss till andra förslag som möjliggör ett utökat informationsflöde till Migrationsverket 488

10.7 Alternativ för att uppnå ökat informationsflöde 491

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.7.1 Några grundläggande frågor om uppgiftsskyldighet och personlig integritet 491
10.7.2 Utformning av uppgiftsskyldigheten 493
10.7.3 Risk för konflikt med andra uppgiftsskyldigheter 495

10.8 En generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för vissa aktörer 496
10.8.1 Utlämnande på begäran eller utan föregående begäran? 497
10.8.2 Uppgiften ska behövas för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning 499
10.8.3 Uppgiftsskyldigheten bör regleras i utlänningslagen 503

10.9 Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning 504
10.9.1 En presumtion för utlämnande 505
10.9.2 Vilka intressen ska vägas mot varandra? 506
10.9.3 Hur ska intresseavvägningen göras? 508
10.9.4 Intresseavvägning ska ske om det finns en bestämmelse om sekretess som är tillämplig 509
10.9.5 Alternativ till en intresseavvägning 512

10.10 Aktörer som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten 514
10.10.1 Allmänna domstolar 514
10.10.2 Allmänna förvaltningsdomstolar 522
10.10.3 Högskolorna 528
10.10.4 Vissa statliga myndigheter 532
10.10.5 Kommunerna 582
10.10.6 Arbetslöshetskassorna 592

10.11 Bolagsverket ska inte omfattas av uppgiftsskyldigheten 595

10.12 Aktörernas synpunkter på en generell uppgiftsskyldighet mot Migrationsverket 596

10.13 Undantag från uppgiftsskyldigheten 598
10.13.1 Utlämnanden i strid med vissa avtal undantas 598
10.13.2 Begränsningar i bestämmelsens tillämpningsområde 599

10.14 Det saknas behov av ny sekretessbestämmelse 601

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.15 Frågor om bestämmelsens praktiska tillämpning 604
10.15.1 Behov av samarbeten mellan myndigheter 604
10.15.2 Behov av utbildning och nya rutiner … 606

10.16 Effektiv tillgång till information 606
10.16.1 Migrationsverkets behov av tillgång till information på ett mer effektivt sätt..... 607
10.16.2 Polismyndighetens behov av tillgång till information på ett mer effektivt sätt..... 607
10.16.3 Olika former av elektroniska utlämnanden..... 608
10.16.4 Aktörernas rättsliga möjligheter till elektroniska utlämnanden 622
10.16.5 Migrationsverket behöver en mer effektiv tillgång till uppgifter hos andra aktörer 634

10.17 Personuppgiftsbehandling och proportionalitet 637
10.17.1 Allmänt 637
10.17.2 Ökad personuppgiftsbehandling..... 639
10.17.3 Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas 640
10.17.4 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen... 644
10.17.5 De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen 646
10.17.6 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen 647
10.17.7 Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning 649

11 Effektivare uppföljning av uppehållstillstånd..... 653
11.1.1 Vårt uppdrag..... 653
11.1.2 Vår metod 654

11.2 Kartläggning av Migrationsverkets behov 654
11.2.1 Tidigare utredningar och andra arbeten..... 654
11.2.2 Migrationsverkets inriktningsbeslut om en enhetlig organisation för att förebygga och motverka missbruk..... 659
11.2.3 Behov av förbättrade möjligheter att initiera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd..... 662

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

11.2.4 Behov av automatiserade system och beslutsstöd ... 662
11.2.5 Mer effektiv hantering av information ... 667
11.2.6 Utökade och förbättrade samarbeten och överenskommelser med andra aktörer ... 667
11.2.7 Behov av att enklare kunna delge beslut om återkallelse av uppehållstillstånd ... 668
11.2.8 Behov av översyn gällande hanteringen av uppehållstillståndskort ... 669

11.3 Migrationsverkets behov av åtgärder, metoder och automatiserade system ... 669
11.3.1 Möjlighet till efterkontroll av uppehållstillstånd i fler fall ... 669
11.3.2 Behov av nya automatiserade system och beslutsstöd ... 671
11.3.3 Mer effektiv hantering av information ... 678
11.3.4 Utökade och förbättrade samarbeten och överenskommelser med andra aktörer ... 680
11.3.5 Ett mer effektivt tillvägagångssätt för att delge beslut om återkallelse av uppehållstillstånd ... 682
11.3.6 Behov av översyn gällande hanteringen av uppehållstillståndskort ... 684
11.3.7 En återkommande uppgiftsskyldighet för utlänningar med uppehållstillstånd ... 684
11.3.8 Återkallelse av uppehållstillstånd när ursprungliga skyddsskäl inte länge föreligger ... 687

11.4 Slutsats ... 689

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 691

12.1 Ikraftträdande ... 691

12.2 Övergångsbestämmelser ... 692

13 Analys av förslagens konsekvenser ... 695

13.1 Inledning ... 695

13.2 Samhällsekonomiska effekter av våra förslag ... 696

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

13.2.1 Effekter av förslag om ökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd ... 697
13.2.2 Effekter av förslag om möjlighet till avvisning i fler fall ... 699
13.2.3 Effekter av ett utökat informationsutbyte ... 700

13.3 Ekonomiska konsekvenser ... 700
13.3.1 Kostnader för Migrationsverket ... 701
13.3.2 Kostnader för Polismyndigheten ... 712
13.3.3 Kostnader för de utlämnande myndigheterna ... 713
13.3.4 Kostnader för domstolarna ... 715
13.3.5 Kostnader för högskolorna ... 717
13.3.6 Kostnader för kommunerna ... 718
13.3.7 Kostnader för arbetslöshetskassorna ... 719

13.4 Konsekvenser för enskilda ... 719

13.5 Konsekvenser för barn ... 720
13.5.1 Konsekvenser av våra förslag rörande uppehållstillstånd och avvisning ... 721
13.5.2 Konsekvenser av våra förslag om en generell uppgiftsskyldighet till Migrationsverket ... 723

13.6 Förenligheten med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden ... 724

13.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 725

13.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 726

13.9 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen ... 727

13.10 Konsekvenser för jämställdheten ... 728

13.11 Övriga konsekvenser ... 729

14 Författningskommentar ... 731

14.1 Förslaget till ändring i utlänningslagen (2005:716) ... 731

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2023:158 779

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2024:110 759

Förkortningslista

AI	Artificiell intelligens
AF	Arbetsförmedlingen
Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
Blåkortsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG i den ursprungliga lydelsen
BO	Barnombudsmannen
BrB	Brottsbalken
bet	Betänkande
CRC	Convention on the Rights of the Child
Dataskyddsförordningen (GDPR)	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 96/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
Dir.	Direktiv från regeringen till statliga utredningar
Dnr	Diarienummer
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Ds	Departementsserien
EG-fördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Familjeåterföreningsdirektivet	Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening
FB	Föräldrabalken

FK	Försäkringskassan
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FN	Förenta nationerna
FN:s flyktingkonvention (Genèvekonventionen)	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
gd	Generaldirektör
Gränsförordningen	Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
ICT-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal
IMY	Integritetsskyddsmyndigheten
Istanbulkonventionen	Europarådets konvention den 11 maj 2011 om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet
JO	Justitieombudsmännen
Ju	Justitiedepartementet
kap.	Kapitel i författningar
LPT	Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LOV	Lagen (2023:421) om ordningsvakter
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
Massflyktsdirektivet	Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta
MIG	Rättsfall från MIÖD (Migrationsöverdomstolen)
MIÖD	Migrationsöverdomstolen (Kammarrätten i Stockholm)
New York-protokollet	New York-protokollet den 31 januari 1967 om flyktingars rättsliga ställning
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Proposition

Qualification Directive	Se skyddsgrundsdirektivet
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
Rättighetsstadgan (EU:s rättighetsstadga)	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02)
Rörlighetsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medborgarstaternas territorier och om ändring i förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
Skyddsgrundsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 on normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet
Skyddsgrundsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU
SoF	Socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:435)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
Tortyrkonventionen	Förenta nationerna (FN) konvention den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (SÖ 1986:1)
UN	Utlänningsnämndens avgörande
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)
UtlF	Utlänningsförordningen (2006:97)
VABO-direktivet (direktivet om varaktigt bosatta)	Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Återvändardirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna
Återvändarförordningen	Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna
Ändringsdirektivet	Direktivet 2011/51/EU den 11 maj 2011 om ändring i direktivet 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats nationellt skydd

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har omfattat att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen samt lämna förslag på andra nödvändiga åtgärder. Uppdraget har innefattat fyra huvudsakliga delar.

Den första delen har bestått i att analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet (vandeln) kan utökas.

Den andra delen har bestått i att analysera och föreslå hur möjligheterna att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd kan utökas.

Den tredje delen har bestått i att analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd på ett ändamålsenligt sätt kan utvidgas även av andra skäl än brister i levnadssättet, i syftet att möjliggöra återkallelse i fler fall.

Den fjärde och sista delen av uppdraget har varit att analysera och föreslå hur berörda myndigheter kan få ökad tillgång till information för att möjliggöra fler beslut om att dels neka och återkalla uppehållstillstånd, dels avvisa en utlänning som saknar uppehållstillstånd.

I det följande lämnas en sammanfattning av våra överväganden och förslag i de olika delarna av uppdraget.

Våra överväganden och förslag

Återinförande av ett vandelskrav i utlänningslagen

Vi föreslår att ett grundläggande krav på vandel ska återinföras i utlänningslagen för prövning av om en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Begreppet ”vandel” ska ersätta de i utlänningslagen förekommande begreppen ”levnadssätt” och ”misskötsamhet”.

Begreppet vandel ska i utlänningslagen definieras som ett krav på att en utlänning lever på ett hederligt och skötsamt sätt. Detta krav innefattar att utlänningen ska följa gällande författningar samt i Sverige verkställbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter.

Genom att ge begreppet vandel en så tydlig definition som möjligt skapas förutsättningar för att en prövning enligt utlänningslagen ska kunna ske på ett rättssäkert och förutsebart sätt utifrån objektivt konstaterbara fakta. 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.

Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande vandel

Vi har i våra förslag försökt att så långt som möjligt ställa upp motsvarande rättsliga förutsättningar för att kunna vägra en utlänning uppehållstillstånd som för att kunna återkalla ett sådant tillstånd.

Vi föreslår att en samlad bedömning av en utlännings vandel ska kunna läggas till grund för att såväl vägra som att återkalla ett uppehållstillstånd. Vid en sådan vandelsprövning kan även mindre allvarlig brottslighet beaktas i större utsträckning än i dag, både vid ansökan om permanent och tidsbegränsat uppehållstillstånd.

För att inte få en tröskeleffekt föreslår vi att återkallelse av ett uppehållstillstånd också ska kunna ske på grund av att en utlänning dömts till ett strängare straff än böter men allmän domstol inte prövat frågan om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen.

Vi föreslår ett skärpande förtydligande genom att det vid ansökan om uppehållstillstånd särskilt ska beaktas dels om utlänningen dömts för brott, dels hans eller hennes bristande vandel i övrigt. Det ersätter den nuvarande motsvarande regleringen att det särskilt ska beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet.

En utlänning kan dock ha omfattande och väl dokumenterade brister i sin vandel som kan avse beteenden eller handlingssätt som

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

samhället i övrigt motverkar, även om dessa nödvändigtvis inte är straffbelagda. Det kan exempelvis röra sig om klara fall av ovilja att betala sina 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. Även sådana brister i vandeln kan, enligt vår uppfattning, i likhet med brottslighet ge uttryck för att en utlänning inte rättar sig efter svenska lagar och därmed grundläggande svenska värderingar och handlingssätt.

Enligt vår uppfattning bör därför ett vandelskrav som även tar sikte på andra aspekter i en utlännings levnadssätt än brottslighet återinföras som en förutsättning för att ges ett uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund. Ett sådant tillstånd bör som utgångspunkt också kunna återkallas om utlänningen inte längre uppfyller vandelskravet.

Vi föreslår dessutom att begreppet allmän ordning eller säkerhet i förekommande fall ska ersätta begreppet allmän ordning och säkerhet i utlänningslagen.

Vi bedömer att EU-rätten i viss mån öppnar för att även andra vandelsbrister än överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Vi föreslår vidare att uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen ska kunna återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Även ett uppehållstillstånd för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska kunna återkallas om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma ska gälla för hans eller hennes anhöriga.

Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på annan grund än bristande vandel

Vi föreslår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning om förutsättningarna för det beviljade tillståndet inte längre föreligger.

Ett uppehållstillstånd ska kunna vägras liksom ett tillstånd återkallas för en utlänning, om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

han eller hon ges tillståndet. Det behöver alltså inte vara utlänningen som själv lämnar detta oriktiga underlag för tillståndsprövningen.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör vägras eller återkallas ska i förekommande fall hänsyn tas till utlänningens etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden.

Vi föreslår att utrymmet begränsas för att beakta andra skäl som talar mot att uppehållstillståndet återkallas. Endast sådana särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillstånd ska återkallas bör kunna beaktas vid prövningen.

Vidare föreslår vi att de nuvarande tidsfristerna i 7 kap. 1 § tredje stycket och 3 § tredje stycket utlänningslagen – utifrån utlänningens vistelsetid i Sverige – tas bort. Denna ändring är i konsekvens med vårt förslag om att en återkallelse av ett uppehållstillstånd som utgångspunkt bara ska kunna underlåtas om utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband. Det innebär alltså att kravet på synnerliga skäl utmönstras i dessa fall för att återkalla ett uppehållstillstånd.

Vi föreslår vidare att den nuvarande treårsfristen enligt 7 kap. 3 § utlänningslagen för att återkalla ett uppehållstillstånd när en utlänning utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd ska tas bort.

Vi föreslår att tiden som enligt undantagsregeln i 7 kap. 7 § utlänningslagen ska ha förflutit innan ett permanent uppehållstillstånd återkallas efter det att bosättningen upphörde i Sverige förkortas från två år till ett år.

Vi lägger även fram förslag om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige.

Utökade möjligheter att avvisa en utlänning på grund av bristande vandel

Möjligheterna att avvisa en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare skärps och förtydligas.

En utlänning ska kunna avvisas om han eller hon tidigare har dömts för brott till en strängare påföljd än böter, återfallit i brott med även böter som påföljd eller på grund av någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

En ny materiell avvisningsgrund på grund av bristande vandel ska föras in. En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare – och som saknar tillstånd att vistas här i landet – bör alltså kunna vägras att resa in i landet om han eller hon inte uppfyller vandelskravet.

Vi föreslår också ett förtydligande av nuvarande bestämmelser i 8 kap. 4 § utlänningslagen som innebär att en utlänning som har rest in i Sverige och vars uppehållstillstånd upphört att gälla inte får avvisas, om han eller hon hade tillståndet vid inresan eller beviljades ett sådant tillstånd efter inresan.

Utökad tillgång till aktuell och relevant information för beslut i ärenden om uppehållstillstånd och om avvisning av en utlänning

Vi bedömer att det finns behov av att olika aktörer i ökad omfattning lämnar uppgifter till Migrationsverket i syfte att förbättra förutsättningarna för verket att fatta korrekta beslut om avvisning och uppehållstillstånd.

Ett utökat och mer effektivt uppgiftslämnande kräver förenklade och utökade rättsliga förutsättningar. För att åstadkomma detta bör en ny rättslig reglering övervägas.

Enligt vår bedömning möjliggör den nya sekretessbrytande bestämmelsen som föreslagits i betänkandet SOU 2024:63 ett effektivt informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Vi ser dock ett behov av att lägga fram ett eget förslag för att svara mot vårt uppdrag, för det fall att förslaget i det betänkandet inte skulle medföra lagstiftningsåtgärder.

Vi föreslår att det ska föras in en generell uppgiftsskyldighet i utlänningslagen för vissa aktörer i förhållande till Migrationsverket. Den aktör som anges i lagen ska på begäran av Migrationsverket lämna ut en uppgift, om den behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

De aktörer som ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten är allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Universitets- och högskolerådet, högskolor, kommuner och arbetslöshetskassor.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Utlämnande med stöd av den generella uppgiftsskyldigheten ska föregås av en intresseavvägning.

Uppgiftsskyldigheten ska inte tillämpas om det skulle ske i strid med vissa avtal som träffats med en utländsk myndighet eller ett utländskt organ eller vissa andra förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Skyldigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket ska inte tillämpas på vissa uppgifter som omfattas av sekretess. Vi bedömer däremot att det inte behövs någon ny sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter hos Migrationsverket som mottagande myndighet.

Vi bedömer att Migrationsverket behöver mer effektiv tillgång till uppgifter från flera aktörer, däribland Skatteverket. På vilket sätt Migrationsverkets behov bäst kan tillgodoses kräver dock vidare utredning.

Våra förslag om en ny uppgiftsskyldighet kommer att innebära ökad och i viss mån ny personuppgiftsbehandling. Eftersom uppgiftsskyldigheten bara kommer att gälla för särskilt utpekade aktörer och endast avgränsade uppgifter bör den ökade personuppgiftsbehandlingen bli relativt begränsad.

Merparten av de personuppgifter som ska behandlas med anledning av uppgiftsskyldigheten kommer att vara relativt harmlösa. Uppgiftsskyldigheten syftar inte till att kartlägga enskilda, men kan leda till ökade förutsättningar för sådan kartläggning. Även mer integritetskänsliga personuppgifter kommer i begränsad utsträckning att behandlas vid utlämnande till Migrationsverket. Uppgiftsskyldigheten utgör rättslig grund för de utlämnande aktörernas behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandlingen kommer att vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse och för att fullgöra rättsliga förpliktelser.

Den personuppgiftsbehandling som nu föreslås bedömer vi därför vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse och för att fullgöra rättsliga förpliktelser. Den bör inte innebära ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Polismyndigheten saknar behov av tillgång till ytterligare information med anledning av våra förslag. Det saknas därför skäl att analysera nya sätt för informationsöverföring i förhållande till Polismyndigheten.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

För att uppgiftslämnandet ska kunna ske effektivt krävs det enligt vår bedömning att utökade samarbeten mellan Migrationsverket och andra aktörer. Samtidigt är en nödvändig förutsättning för en effektiv tillämpning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten att Migrationsverket fortsätter och intensifierar utbildningsinsatser och sitt arbete med att uppdatera rutiner.

Övriga ställningstaganden

Vid bedömer att det saknas anledning att införa en bestämmelse som möjliggör återkallelse av en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3 skyddsgrundsdirektivet.

Vi bedömer att det även saknas anledning att införa en bestämmelse som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande när de ursprungliga skälen för asyl inte längre föreligger.

Vidare bedömer vi att om permanenta uppehållstillstånd i en framtid utmönstras kommer möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd för en person som har förlorat sin ställning som varaktigt bosatt att öka. Det kommer i så fall att kräva ytterligare lagstiftningsåtgärder.

Ikraftträdande

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Summary

Our remit

Our remit has consisted of carrying out a review of the Aliens Act and the Aliens Ordinance and presenting proposals for other necessary measures. The remit has comprised four main parts.

The first part has consisted of analysing and proposing ways to expand the possibilities to deny and withdraw a residence permit based on shortcomings in an individual's way of life ('good conduct').

The second part has consisted of analysing and proposing ways to expand the possibilities to refuse entry to certain aliens without a residence permit on the basis of their way of life.

The third part has consisted of analysing and proposing ways to expand the possibilities to withdraw a residence permit so as to also include grounds other than shortcomings in an individual's way of life, with the aim of enabling permit withdrawals in more cases.

The fourth and final part of the remit has been to analyse and propose ways in which the relevant government agencies can gain increased access to information in order to enable more decisions to deny and withdraw residence permits.

The following is a summary of our considerations and proposals concerning the various parts of the remit.

Our considerations and proposals

Reintroduction of a good conduct requirement in the Aliens Act

We propose reintroducing a fundamental good conduct requirement in the Aliens Act for examinations of whether an alien should be permitted to enter or stay in Sweden.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

The term 'good conduct' should replace the terms 'way of life' and 'misconduct' in the Aliens Act.

In the Aliens Act, the term 'good conduct' should be defined as a requirement that an alien live an honourable and decent manner. This requirement means that an alien must follow applicable statutes, decisions that are enforceable in Sweden and other court and government agency decisions.

Applying as clear a definition as possible to the term 'good conduct' creates conditions that enable procedural safeguards and predictability in examinations under the Aliens Act, based on objectively identifiable facts. We consider that a clear, transparent and consistent application of the regulatory system in combination with developing case-law from the Migration Court of Appeal – where consideration can also be given to societal development while maintaining procedural safeguards – should be able to prevent arbitrary assessments.

Expanded possibilities to refuse and withdraw residence permits due to lack of good conduct

In our proposals, we have attempted as far as possible to establish comparable legal conditions that make it possible to refuse an alien a residence permit or withdraw such a permit.

We propose that it should be possible to use a comprehensive assessment of an alien's good conduct as a basis for both rejecting and withdrawing a residence permit. When examining applications for either a permanent or temporary residence permit, it would also be possible to consider less serious criminality to a greater extent than is currently the case.

To avoid a threshold effect, we propose that it should also be possible to withdraw a residence permit based on an alien being sentenced to a penalty more severe than a fine, where a general court has not examined the question of expulsion under Chapter 8 a of the Aliens Act.

We propose a more stringent clarification through which special consideration should be given to whether an alien who has applied for a residence permit has been convicted of a crime and whether good conduct is otherwise lacking. This would replace the current equivalent regulation, where special consideration must be given to

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

whether the alien is guilty of an offence or an offence in connection with another form of misconduct.

However, an alien may have an extensive and well-documented history of lack of good conduct in terms of behaviours or actions and attitudes that society otherwise discourages, even if they are not necessarily punishable. This could include clear cases of unwillingness to pay debts, abuse of the welfare system or other failure to comply with rules and regulations. There may also be cases where an alien is closely affiliated with or takes part in criminal networks or violent organisations. We consider that such a lack of good conduct can, similarly to criminality, indicate that an alien does not comply with Swedish laws and thus conform to fundamental Swedish mores and attitudes.

We therefore find that a good conduct requirement that also targets aspects of an alien's way of life other than criminality should also be reintroduced as a prerequisite to being granted a residence permit that does not rest on EU legal foundations. As a basic premise, it should also be possible to withdraw such a permit if an alien no longer meets the good conduct requirement.

We also propose replacing 'public order and security' where relevant with 'public order or security' in the Aliens Act.

We find that, to a certain extent, EU law offers scope for a lack of good conduct other than infringements of criminal law provisions to also be considered a threat to public order or security.

We further propose that it should be possible to withdraw a residence permit granted on grounds of personal ties under Chapter 5, Section 3 of the Aliens Act if an alien constitutes a threat to public order or security.

It should also be possible to withdraw the residence permit of an alien with long-term resident status in another EU Member State if they constitute a threat to public order or security. The same applies to their family members.

Expanded possibilities to refuse or withdraw a residence permit on grounds other than lack of good conduct

We propose that it should be possible to withdraw an alien's temporary residence permit if the conditions under which the residence permit was granted no longer apply.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

It should be possible to refuse or withdraw an alien's residence permit if inaccurate information was knowingly provided or circumstances that were material to obtaining the residence permit were knowingly concealed. This therefore does not mean that it is necessarily the alien themselves who submits this inaccurate information for examination in a residence permit case.

In determining whether a residence permit should be denied or withdrawn, the alien's establishment in Swedish society and family situation should be taken into consideration where relevant.

We propose limiting the scope for considering other grounds that indicate that a residence permit should not be withdrawn. Only special grounds that strongly indicate that a residence permit should not be withdrawn should come into consideration when examining a case.

We also propose removing the current time limits in Chapter 7, Section 1, third paragraph and Section 3, third paragraph of the Aliens Act, which are based on the alien's period of stay in Sweden. This amendment is consistent with our proposal that, as a basic premise, the only grounds for not withdrawing a residence permit should be if the alien has established themselves in Swedish society or has strong family ties in Sweden. This means that the requirement of exceptional grounds for withdrawal of a residence permit would be lifted in such cases.

We additionally propose removing the current three-year period under Chapter 7, Section 3 of the Aliens Act for withdrawal of a residence permit when an alien without a work permit carries out activities that require such a permit.

We propose that the length of time for which, under the exemption rule in Chapter 7, Section 7 of the Aliens Act, an alien can have no longer resided in Sweden before their permanent residence permit is withdrawn should be shortened from two years to one.

We further propose that it should be possible to withdraw a temporary residence permit from an alien who does not intend to reside in Sweden.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Increased possibilities to refuse entry to an alien based on lack of good conduct

The possibilities to refuse entry to an alien who is not an EEA citizen or family member of an EEA citizen should be enhanced and clarified.

It should be possible to refuse entry to an alien if they have previously been convicted of an offence punishable by a penalty more severe than a fine, have relapsed and committed an offence that is also punishable by a fine, or due to some other special circumstance can be expected to commit offences in Sweden or another Nordic country.

A new material ground for refusal of entry based on a lack of good conduct should be introduced. An alien who is not an EEA citizen or family member of an EEA citizen – and who lacks a permit to stay here in Sweden – should thus be refused entry into the country if they fail to meet the good conduct requirement.

We also propose a clarification of the current provisions in Chapter 8, Section 4 of the Aliens Act, under which an alien who has entered Sweden and whose residence permit is no longer valid cannot be refused entry if they had a valid permit at the time of entry or had been granted such a permit after entry.

Increased access to current and relevant information for decisions in cases concerning resident permits and refusal of entry of an alien

We consider that there is a need for various actors to submit information to the Swedish Migration Agency to a greater extent, with the aim of improving the conditions for the Agency to take correct decisions on refusal of entry and granting of residence permits.

More comprehensive and effective provision of information requires simplified and expanded legal conditions. To achieve this, new legal regulations should be considered.

We consider that the new provision overriding secrecy proposed in the report SOU 2024:63 facilitates effective exchange of information between the Swedish Migration Agency and other government agencies. However, we consider it necessary to present our

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

own proposal to fulfil our remit in the event that the proposal in that report does not lead to legislative measures.

We propose that a general obligation for certain actors to provide information to the Swedish Migration Agency be introduced in the Aliens Act. An actor identified in the Act should, at the request of the Swedish Migration Agency, submit information that is necessary for the processing of a case involving the granting of a resident permit or refusal of entry.

The actors who should be covered by this general obligation to provide information are general courts, general administrative courts, Arbetsförmedlingen (the Swedish public employment service), the Swedish Board of Student Finance, the Swedish Social Insurance Agency, the Health and Social Care Inspectorate, the Swedish Enforcement Authority, the Swedish Pensions Agency, the Swedish Police Authority, the Swedish Tax Agency, the Swedish Council for Higher Education, universities, municipalities and unemployment insurance funds.

The interests involved must be weighed up before information is released to the Swedish Migration Agency under the general obligation to provide information.

The obligation to provide information should not apply if the provision of information would be in conflict with certain agreements concluded with a foreign government agency or body or certain other obligations resulting from Sweden's international commitments.

The obligation to provide information to the Swedish Migration Agency should not apply to certain information that is subject to secrecy. However, we find that there is no need for a new secrecy provision that protects information at the Swedish Migration Agency as the receiving agency.

We consider that the Swedish Migration Agency needs more effective access to information from several actors, including the Swedish Tax Agency. However, further investigation is required to determine how best to meet the Swedish Migration Agency's needs.

Our proposals on a new obligation to provide information would also entail increased and, to a certain extent, new personal data processing. As the obligation to provide information would only apply to specifically identified actors, and the information

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

would be limited in scope, the increased personal data processing should be relatively limited.

The majority of the personal data that would be processed based on the obligation to provide information would be relatively harmless. The obligation to provide information is not aimed at monitor individuals but could provide expanded conditions for such monitoring. Private personal data would also be processed to a greater extent when submitted to the Swedish Migration Agency. The obligation to provide information would serve as a legal basis for the submitting actors' processing of personal data. Processing of personal data would be necessary in order to discharge duties in the public interest and fulfil legal obligations.

We therefore consider the personal data processing proposed here necessary to carry out duties in the public interest and fulfil legal obligations. This should not entail any significant breach of personal privacy of the kind referred to in Chapter 2, Article 6 of the Instrument of Government.

The Swedish Police Authority would not need access to additional information as a result of our proposals. There is therefore no reason to analyse new ways to transfer information to the Swedish Police Authority.

For information to be provided as effectively as possible, increased cooperation between the Swedish Migration Agency and other actors would be needed. At the same time, a prerequisite for effective application of the proposed obligation to provide information is that the Swedish Migration Agency continues and intensifies its training initiatives and efforts to update procedures.

Other positions

We find that there is no reason to introduce a provision enabling the withdrawal of residence permits from refugees in accordance with the conditions in Article 21(3) of the Qualification Directive.

Nor do we see any reason to introduce a provision enabling the withdrawal of residence permits granted to individuals in need of protection when the original grounds for asylum no longer apply.

Moreover, we find that if permanent residence permits are phased out in the future, the possibilities to withdraw residence permits held

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

by individuals who no longer have long-term resident status will increase. This would require additional legislative measures.

Entry into force

It is proposed that the provisions enter into force on 1 July 2026.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 4 kap. 3 §, 5 kap. 1, 2 a, 2 d, 7, 15, 17 och 17 a §§, 5 a kap. 3 §, 7 kap. 1, 3, 4 och 7 §§, 8 kap. 2–5, 6 a, 11, 14, 17, 21, 23 och 24 §§, 8 a kap. 4, 6 och 7 §§, 12 kap. 2 och 14 b §§ och rubrikerna närmast före 5 kap. 17 § och 8 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 1 kap. 7 a §, 7 kap. 3 a–d §§, 17 kap. 7–9 §§ och en rubrik närmast före 1 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	Vandel
	7 a §
	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.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4 kap.

3 §[1]

En utlänning som med åberopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 1 § och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 2 b §.

En utlänning får dock vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon

1. genom synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller	1. genom synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller
2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *rikets* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.	2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

5 kap.

1 §[2]

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller	1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller
2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *rikets* säkerhet och det finns anledning att anta	2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att

[1] Senaste lydelse 2009:1542.
[2] Senaste lydelse 2021:765.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.	anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

2 a §[3]

Om en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits enligt 4 kap. 5 d § har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet.	Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

2 d §[4]

Om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har återtagits enligt 5 a kap. 7 § har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet.	Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

7 §[5]

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om

1. utlänningen kan försörja sig, och

2. det med hänsyn till utlänningens förväntade *levnadssätt* inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.	2. det med hänsyn till utlänningens förväntade *vandel* inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

[3] Senaste lydelse 2014:198.
[4] Senaste lydelse 2014:198.
[5] Senaste lydelse 2021:765.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

15 §[6]

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska ges till en utlänning som vistas här, om

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras,

2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,

3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och

4. hänsyn till den allmänna ordningen *och* säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.	4. hänsyn till den allmänna ordningen *eller* säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om de förutsättningar som anges där fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt denna paragraf görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden.

Särskilda skäl *mot* att *bevilja* uppehållstillstånd	**Särskilda skäl att *vägra* uppehållstillstånd**

17 §[7]

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller	Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller

[6] Senaste lydelse 2022:1015.
[7] Senaste lydelse 2022:1015.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4 §, särskilt beaktas om *den sökande gjort sig skyldig till* brott *eller brott i förening med annan misskötsamhet*. *Vid prövning av uppehållstillstånd enligt 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehållstillstånd skulle beviljas.*	4 §, särskilt beaktas om *utlänningen har dömts för* brott *och hans eller hennes bristande vandel i övrigt*.
	Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd i fall som avses i 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen, eller hans eller hennes barn, kan antas komma att bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om ansökan beviljas.

Uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Uppehållstillstånd ska *inte beviljas en person* som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om *personen* utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet.	Uppehållstillstånd ska *vägras en utlänning* som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om *utlänningen* utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.
17 a §[8]	
Uppehållstillstånd *får* vägras *i sådana fall* som avses i *3 §*, om	Uppehållstillstånd som avses i *3, 3 a, 5–7 och 9–10 a §§ ska* vägras *en utlänning* om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller om-

[8] Senaste lydelse 2023:652.

medvetet förtigits som är av betydelse för att få *uppehållstillståndet*,	ständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få *tillståndet.*
2. en utlänning adopterats eller ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd, eller	
3. utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet*.*	*Uppehållstillstånd ska vägras i sådana fall som avses i 3 § om* utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet. *Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 § om utlänningen adopterats, ingått ett äktenskap eller inlett ett samboförhållande uteslutande i syfte att ge sig själv rätt till uppehållstillstånd.*

Uppehållstillstånd får vägras även i sådana fall som avses i 3 § första stycket 1 eller 2 b, om

1. makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt,

2. den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan, eller

3. någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens övriga *levnadsomständigheter* och familjeförhållanden.	Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens *etablering i Sverige* och *övriga* familjeförhållanden.

5 a kap.

3 §[9]

En person som utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet får inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.	En person som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

[9] Senaste lydelse 2006:219.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

7 kap.

1 §[10]

Nationell visering, *uppehållstillstånd och arbetstillstånd* får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

Nationell visering får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

Uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som har varit av betydelse för att han eller hon fick tillståndet.

I viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering. I Etias-förordningen finns bestämmelser om ogiltigförklaring och återkallelse av resetillstånd.

Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket endast om det finns synnerliga skäl för det.

3 §[11]

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,

2. utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet

[10] Senaste lydelse 2023:337 (jfr 2011:705).
[11] Senaste lydelse 2024:28.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas, eller

3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen

a) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet,

b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspionerі som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller

c) kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket får återkallas om förhållandet upphör.

Uppehållstillstånd får dock inte återkallas enligt första stycket 1 om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det.

3 a §

Uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning i sådana fall som avses i 5 kap. 3 §, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, om utlänningen

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma gäller för hans eller hennes familjemedlemmar.

3 b §

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige.

3 c §

Uppehållstillstånd för en utlänning får återkallas om han eller hon har dömts för brott till en strängare påföljd än böter och allmän domstol i samband därmed inte prövat frågan om han eller hon ska utvisas ur Sverige på grund av brott enligt 8 a kap.

Uppehållstillstånd för en utlänning får också återkallas om han eller hon har brustit i sin vandel.

Bestämmelserna i första och andra stycket ska inte tillämpas på uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §.

3 d §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning om det kommer fram omständigheter som visar att förutsättningarna för det beviljade uppehållstillståndet inte längre föreligger.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4 §[12]

Vid bedömning av om uppehållstillståndet *ska återkallas enligt 1 eller 3 §* för en utlänning som har rest in i landet ska hänsyn tas till *den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl* talar mot att tillståndet återkallas.

Vid bedömning av om uppehållstillståndet för en utlänning som har rest in i landet *ska återkallas enligt 1 eller 3–3 d §* ska hänsyn tas till *utlänningens etablering i Sverige och hans eller hennes övriga familjeförhållanden eller om det annars finns särskilda skäl som starkt* talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning *ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.*

Vid en sådan bedömning *som avses i första stycket ska, om utlänningen har barn i Sverige, också barnets rätt och behov av kontakt med honom eller henne särskilt beaktas samt hur den kontakten skulle förändras och påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallas.*

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 3 § andra stycket ska det också särskilt beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

7 §[13]

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet

[12] Senaste lydelse 2022:1015.
[13] Senaste lydelse 2014:777.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när *två* år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.	kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när *ett* år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.

8 kap.

2 §[14]

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om han eller hon saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,

2. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,

3. om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut, under förutsättning att han eller hon inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige,

4. om det vid utlänningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,

5. om *han eller hon* vid inresan *undviker att lämna* begärda uppgifter, medvetet *lämnar* oriktiga uppgifter *som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige* eller medvetet *förtiger någon omständighet som är* av betydelse för *den rätten*,	5. om *utlänningen* vid inresan *till Sverige inte lämnar* begärda uppgifter *eller det* medvetet *lämnas* oriktiga uppgifter eller *det* medvetet *förtigs omständigheter* av betydelse för *prövningen av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige*,

6. om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller

7. om han eller hon har avvisats eller utvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § eller beslutet om avvisning eller ut-

[14] Senaste lydelse 2016:875.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

visning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten.

3 §[15]

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om det kan antas att han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som han eller hon tänker besöka eller för hemresan,

2. om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd,

3. om han eller hon *på grund av* tidigare *frihetsstraff eller* någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

4. om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, *eller*

5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas.

3. om han eller hon tidigare *dömts för brott till en strängare påföljd än böter, återfallit i brott med även böter som påföljd eller på grund av* någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

4. om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land,

5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas, *eller*

6. om det kan antas att utlänningen efter inresan till Sverige, i något annat avseende än som avses i 1–5, skulle brista i sin vandel.

[15] Senaste lydelse 2014:198.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

En utlänning som avses i första stycket får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han eller hon annars beger sig till det landet.

4 §[16]

En utlänning får inte avvisas enligt 2 eller 3 § om han eller hon *vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft uppehållstillstånd som har upphört att gälla*.	En utlänning får inte avvisas enligt 2 eller 3 § om han eller hon *– vid inresan till Sverige hade ett uppehållstillstånd som därefter upphört att gälla*, *eller* *– efter inresan till Sverige beviljats ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.*

5 §[17]

Beslut om avvisning enligt 2 eller 3 § i första instans får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter *ankomsten till* Sverige.	Beslut om avvisning enligt 2 eller 3 § i första instans får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter *att utlänningen rest in i* Sverige.

6 a §[18]

När en fråga uppkommer om avvisning eller utvisning enligt 2, 3 eller 6 § av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat ska den beslutande myndigheten uppmana utlänningen att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige,

2. utlänningen nekas att resa in i landet,

[16] Senaste lydelse 2014:198.
[17] Senaste lydelse 2014:198.
[18] Senaste lydelse 2017:22

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns,

4. utlänningen utgör en risk för allmän ordning *och* säkerhet, eller

4. utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet, eller

5. det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om uppmaningar enligt första stycket.

Avvisning och utvisning av hänsyn till allmän ordning och säkerhet

Avvisning och utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet

11 §[19]

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan enligt första stycket får därefter utvisas av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan enligt första stycket får därefter utvisas av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

14 §[20]

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om det är

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om det är

[19] Senaste lydelse 2014:198.
[20] Senaste lydelse 2022:1015.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet.	särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

En EES-medborgare som är barn får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

En EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

17 §[21]

Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utlänningen.	Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utlänningen.
1. söker asyl här,	1. söker asyl här,
2. har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller	2. har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller
3. kan komma att avvisas med stöd av 2 § 7 *eller* 3 § andra stycket.	3. kan komma att avvisas med stöd av 2 § 7, 3 § *första stycket 6 eller* andra stycket.

I andra fall får såväl Migrationsverket som Polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om Polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket.

21 §[22]

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om utlänningen avvisas och till fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas.

En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas om

1. det finns risk för att utlänningen avviker,

2. utlänningen utgör en risk för allmän ordning *och* säkerhet,	2. utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet,

3. utlänningen genom ett avvisningsbeslut nekas att resa in i landet,

[21] Senaste lydelse 2016:875.
[22] Senaste lydelse 2017:22.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas, eller

5. utlänningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet.

För EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller i stället för första stycket 12 kap. 15 § tredje stycket.

23 §[23]

Finns det inte förutsättningar att meddela en tidsfrist för frivillig avresa enligt 21 §, ska Polismyndighetens beslut om avvisning och Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Ett beslut om avvisning varigenom en utlänning nekas att resa in i landet ska dock inte förenas med ett återreseförbud.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller som avser en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller som avser en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

24 §[24]

Tiden för återreseförbud enligt 23 eller 27 § ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *och* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

Tiden för återreseförbud enligt 23 eller 27 § ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

[23] Senaste lydelse 2014:655.
[24] Senaste lydelse 2014:198.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

8 a kap.

4 §[25]

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller

2. utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för *rikets* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

1. utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller

2. utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

Första stycket gäller också för en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. eller uppehållstillstånd enligt 22 kap.

6 §[26]

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES- medborgare får utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES- medborgare får utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

Det som sägs i 8 kap. 12–14 §§ om utvisning enligt 8 kap. 11 § gäller även vid prövningen av utvisning enligt denna paragraf.

Första och andra styckena gäller även för en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

[25] Senaste lydelse 2022:1015.
[26] Senaste lydelse 2022:1015.

7 §[27]

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning *och* säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.	En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.

När en domstol överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt ska utvisas ska den ta hänsyn till hur länge utlänningen har varit bosatt i Sverige, hans eller hennes ålder, följderna av en utvisning för utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar samt utlänningens band till Sverige eller avsaknad av band till ursprungslandet.

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har internationellt skydd i en annan EU-stat får utvisas endast till den staten.

12 kap.

2 §

Avvisning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land

– om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet, eller

– om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock	En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock

[27] Senaste lydelse 2022:1015.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.	inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.
Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *rikets* säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.	Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.
14 b §[28]	
Den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa, om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning *och* säkerhet.	Den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa, om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet.
Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *och* säkerhet får	Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får

[28] Senaste lydelse 2024:28.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

dock en längre tidsperiod bestämmas.	dock en längre tidsperiod bestämmas.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller omedelbart.

17 kap.

7 §

En 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.

En uppgift ska dock inte lämnas till Migrationsverket om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

8 §

De 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,

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

6. Pensionsmyndigheten,
7. Polismyndigheten,
8. Skatteverket, och
9. Universitets- och högskolerådet.

9 §

Uppgiftsskyldigheten enligt 7 § gäller inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 26 kap. 2–6 §§ och 40 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning ska fortsatt tillämpas på ett sådant tillstånd som beslutats före utgången av juni 2026.

3. Äldre föreskrifter ska tillämpas vid prövning av fråga om en utlänning får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket före utgången av juni 2026.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag

Regeringen beslutade den 20 november 2023 utredningsdirektiven *Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd* (dir. 2023:25) och den 14 november 2024 tilläggsdirektiv med förlängd tid (dir. 2024:110). Direktiven bifogas som *bilaga 1 och 2*.

Uppdraget har omfattat bland annat följande

- att analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet kan utökas,
- att analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd,
- att analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd av andra skäl än brister i levnadssättet på ett ändamålsenligt sätt kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall, och
- att analysera och föreslå hur berörda myndigheter kan få ökad tillgång till information i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning.

Vidare har ingått att lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Skärpt och tydligare reglering med krav på utlänningars vandel

Den första delen av uppdraget har bestått i att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen i syfte att åstadkomma en skärpt reglering som gör det möjligt att avlägsna fler utlänningar ur Sverige än i dag på grund av brister i levnadssättet. Vi har dock valt att benämna en utlännings levnadssätt för en utlännings vandel, vilket skiljer sig i sin betydelse jämfört med begreppet hederligt levnadssätt.

Vårt uppdrag i denna del har bland annat bestått i att

- kartlägga möjligheterna till avlägsnande ur Sverige på grund av brister i vandeln i tidigare utlänningslagstiftning,
- kartlägga krav på en utlännings vandel och möjligheterna till avlägsnande ur landet av utlänningar med hänsyn till brister i vandeln – som inte har koppling till utvisning på grund av brott – i andra jämförbara länder,
- göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur Sverige i fler fall än i dag av utlänningar som har bristande vandel och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas, och
- göra en översyn av regelverket om återkallelse av uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall än i dag av andra skäl än brister i utlänningens vandel och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas.

Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd

I den första delen av uppdraget har också ingått att pröva vilka typer av brister i vandeln utöver brottslig verksamhet som ska kunna leda till avslag på ansökningar om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd.

Uppdraget har i denna del omfattat alla uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten, till exempel

- vissa uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL,
- permanenta uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § UtlL,

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

– uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet enligt bland annat 5 kap. 9–10 a §§ UtlL,
– uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och spårbyte enligt 5 kap. 6 § och 15 a § första stycket UtlL, och
– uppehållstillstånd till familjemedlemmar till vissa utlänningar enligt bland annat 4 kap. 4 a, 4 b och 5 §§ UtlF.

Utökade möjligheter att vägra och återkalla uppehållstillstånd på EU-rättslig grund

I den första delen av vårt uppdrag har också ingått att se över vilka möjligheter som finns att skärpa kravet på en utlännings vandel beträffande uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund, med utgångspunkt i att EU-rättens möjligheter till fullo används.

I denna del har därför bland annat ingått att

– analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet,
– analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd enligt artikel 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet,
– ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt att införa utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd för varaktigt bosatta på grund av brister i vandeln,
– analysera vilka brister i vandeln som kan innebära ett hot mot allmän ordning och säkerhet i enlighet med EU-rätten, och
– ta ställning till om, och i så fall hur, det i övrigt är möjligt att utöka möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund på grund av brister i vandeln.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Utökade möjligheter till att avvisa en utlänning

I den andra delen av vårt uppdrag har ingått att överväga möjligheterna att avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare på grund av brister i vandeln. I uppdraget i denna del har ingått att analysera de befintliga avvisningsgrunderna och därvid bland annat anpassa kravet på vandel till det vandelskrav som vi föreslår ska gälla i ärenden om tillstånd och återkallelse.

Slutligen har i denna del också ingått att ta ställning till om, och i så fall hur, bestämmelserna i 8 kap. 4–6 §§ UtlL kan ändras för att underlätta i tillämpningen.

Utökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd på någon annan grund än brister i en utlännings vandel

I denna tredje del av vårt uppdrag har ingått att i vissa avseenden analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av tillstånd av andra skäl än brister i vandeln på ett ändamålsenligt sätt kan utvidgas och därmed möjliggöra fler beslut om återkallelse av uppehållstillstånd när det finns skäl för det.

Begränsningsbestämmelserna i 7 kap. UtlL bör tas bort

I denna del av uppdraget har ingått att analysera och föreslå hur begränsningen till återkallelse av uppehållstillstånd i 7 kap. 1 § tredje stycket och 3 § tredje stycket UtlL kan tas bort.

Återkallande av uppehållstillstånd också när annan än utlänningen själv lämnar oriktiga uppgifter av betydelse för att få tillståndet

I denna del av uppdraget har ingått att analysera hur regleringen kan ändras så att uppehållstillstånd kan återkallas även om någon annan än utlänningen själv medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Begränsad hänsyn till utlänningens anknytning enligt 7 kap. 4 § UtlL

I denna del av vårt uppdrag har ingått att ta ställning till i vilken utsträckning skyddet mot återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. 4 § UtlL kan begränsas.

Ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd vid upphörd bosättning

I denna del av vårt uppdrag har ingått att

- analysera och föreslå hur tidsbegränsade uppehållstillstånd kan återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige, och
- analysera behovet av regleringen i 7 kap. 7 § andra meningen UtlL om att en utlänning ska kunna ha kvar sitt uppehållstillstånd under viss tid trots att bosättningen har upphört och, om det finns ett sådant behov, föreslå hur lång den tiden behöver vara.

Återkallelse av uppehållstillstånd när förutsättningarna inte är uppfyllda

I denna del av vårt uppdrag har ingått att

- ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt och ändamålsenligt att utvidga möjligheterna att återkalla gemensamma barns uppehållstillstånd när ett anknytningsgrundande förhållande har upphört (jämför 7 kap. 3 § andra stycket UtlL),
- analysera och föreslå hur möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmar enligt bestämmelser i utlänningsförordningen kan utvidgas (jämför 7 kap. 7 f § UtlL och 4 kap. 5 c § UtlF),
- analysera och föreslå hur det kan införas möjligheter att återkalla uppehållstillstånd när en utlännings ställning som varaktigt bosatt har återkallats (jämför 5 kap. 2 b § UtlL), och
- analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd i övrigt, på ett ändamålsenligt sätt, kan utvidgas i

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall av uppehållstillstånd när förutsättningarna för tillståndet inte längre är, eller aldrig har varit, uppfyllda.

Andra åtgärder och metoder som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall

I den tredje delen av vårt uppdrag har ingått att

- analysera Migrationsverkets behov av nya metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det,
- ta ställning till vilka åtgärder som behöver genomföras för att i fler fall möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd som beviljas skyddsbehövande när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda, och
- analysera Migrationsverkets behov av nya automatiserade system eller andra beslutsstöd som på ett effektivt sätt kan möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall när det finns skäl till det.

Hur berörda myndigheter ska få tillgång till mer information

Slutligen har i vårt uppdrag också ingått att

- kartlägga Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av utökad tillgång till uppgifter om utlänningar som finns hos andra myndigheter och aktörer, och
- analysera och föreslå hur myndigheterna kan få tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

2.2 Vårt arbete

Vårt arbete påbörjades i januari 2024 och har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter. Sammanlagt har sex expertgruppssammanträden hållits. Därutöver har utredaren och sekreterarna under hand haft löpande kontakter med sakkunniga och experter.

Vi har haft ett stort antal kontakter med samtidigt pågående utredningar med direkt koppling till vårt uppdrag enligt följande.

- Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)
- Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (Ju 2023:17)
- Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (Ju 2023:18)
- Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22)
- Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08)
- Utredningen om stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk (Ju 2024:10)
- Utredningen om skärpta villkor för anhöriginvandring (Ju 2024:11)
- Utredningen om förbättrade förutsättningar för utländska doktorander och forskare att verka i Sverige och säkrare bedömningar av uppehållstillstånd för studier (Ju 2024:C).

Vi har haft en hearing med företrädare för Migrationsverket och Polismyndigheten den 28 augusti 2024. Vidare har vi haft ett möte med Jämställdhetsmyndigheten den 15 oktober 2024.

Vi har under arbetet inhämtat statistik och andra uppgifter från Migrationsverket, Polismyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten.

Vi har även genomfört en enkät i förhållande till Migrationsverket och Polismyndigheten avseende myndigheternas behov av

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tillgång till mer information och Migrationsverkets behov av metoder, automatiserade system och beslutsstöd. Vi har också haft två uppföljande möten med olika medarbetare hos Migrationsverket. Dessutom har vi ställt frågor till de aktörer som föreslås omfattas av vår föreslagna uppgiftsskyldighet angående uppgifter som aktörerna förfogar över och frågor relaterade till uppgiftsskyldigheten.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i fjorton kapitel.

Våra författningsförslag finns i kapitel 1.

En beskrivning av gällande reglering och Sveriges internationella åtaganden finns i kapitel 3 och 4.

I kapitel 5 behandlas det återinförda vandelsbegreppet och dess tänkta omfattning och betydelse.

I kapitel 6 lägger vi fram förslag som utökar möjligheterna att neka en utlänning uppehållstillstånd.

I kapitel 7 lägger vi fram förslag som utökar möjligheterna att avvisa en utlänning.

I kapitel 8 behandlar vi hur reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på EU-rättslig grund kan skärpas.

I kapitel 9 görs överväganden till våra förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd, oavsett om det sker på grund av brott, bristande vandel eller någon annan anledning.

I kapitel 10 behandlas frågor om ett effektivare informationsutbyte respektive en generell uppgiftsskyldighet för att ge Migrationsverket tillräcklig, aktuell och relevant information för sin tillståndsprövning.

I kapitel 11 görs en analys och bedömning av hur metoder och arbetssätt för Migrationsverkets uppföljning av olika tillståndsärenden kan effektiviseras och säkerställas för att därigenom möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser redovisas i kapitel 12.

De konsekvenser som våra förslag kan förväntas medföra behandlas i kapitel 13.

I kapitel 14 finns slutligen författningskommentaren till förslagen i kapitel 1.

3 Gällande reglering

3.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att undersöka hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet kan utökas. Vidare ska utredningen analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd. Dessutom ska utredningen undersöka möjligheterna till hur återkallelse av uppehållstillstånd av andra skäl än brister i levnadssättet, på ett ändamålsenligt sätt, kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall.

Syftet med detta kapitel är att ge en rättslig bakgrund till de frågeställningar som ska utredas utifrån svensk utlänningslagstiftning.

Inledningsvis i kapitlet kommer en översikt att göras över vilka slags uppehållstillstånd som förekommer i utlänningslagstiftningen. Vidare redogörs för vilka grunder det finns för att neka en ansökan om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen, liksom att återkalla ett uppehållstillstånd. Slutligen behandlas vad som gäller för avvisning av utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare, och utvisning av sådana utlänningar av andra skäl än på grund av brott, enligt utlänningslagens bestämmelser.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.2 Uppehållstillstånd

3.2.1 Inledning

I detta kapitel redogörs översiktligt för kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige och de särskilda kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Beskrivningen syftar till att ge en bild av regelverket och de olika slags uppehållstillstånd som förekommer, särskilt när det gäller bestämmelser som innefattar en bedömning av en utlännings levnadssätt.

I utredningens uppdrag ingår inte att se över regelverken rörande uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete (5 b kap. UtlL), EU-blåkort, tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT) och tillstånd för säsongsarbete (6 a–6 c kap. UtlL). Dessa typer av uppehållstillstånd kommer därför inte att behandlas i avsnittet.

3.2.2 Översiktlig redogörelse för gällande bestämmelser

Bakgrund

Uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige (2 kap. 4 § UtlL). En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § UtlL). Kravet på uppehållstillstånd gäller inte medborgare i de nordiska länderna, den som är eller EES[1]-medborgare eller är familjemedlem till sådan och som har uppehållsrätt, eller har visering för längre tid än tre månader (2 kap. 8 b § och 3 a kap. UtlL). Med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd i enlighet med vad som sägs i 3 a kap. UtlL (se 1 §).

Uppehållstillstånd ges för en viss tid, tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller utan tidsbegränsning, permanent uppehållstillstånd (2 kap. 4 § UtlL).

[1] Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) omfattar de till EU anslutna staterna Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike samt de till Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) anslutna staterna Island, Liechtenstein och Norge.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Tidsbegränsade uppehållstillstånd är huvudregeln

Huvudregeln är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade. Det finns många olika grunder i utlänningslagen och i utlänningsförordningen för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Sådana uppehållstillstånd beviljas bland annat;

- skyddsbehövande (5 kap. 1 och 1 a §§ UtlL),
- på grund av anknytning (5 kap. 3–3 g §§ UtlL),
- på grund av arbete, studier och för att bedriva näringsverksamhet i Sverige (5 kap. 10 och 10 a §§ UtlL),
- på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtlL),
- på grund av beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet[2] (21 kap. 2 § UtlL),
- tribunalvittnen (22 kap. 2 § UtlL), och
- på grund av verkställighetshinder (12 kap. 16 b och c §§ och 18 och 18 a §§ UtlL).

Dessa nämnda grunder för uppehållstillstånd kommer, liksom flera andra, att behandlas i de kommande avsnitten.

Permanenta uppehållstillstånd

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om utlänningen kan försörja sig, och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (5 kap. 7 § UtlL). De särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd gäller i princip alla utlänningar som ansöker om ett sådant tillstånd. Det finns dock undantag från de särskilda kraven (5 kap. 8 § UtlL), vilket beskrivs i avsnitt 3.2.17.

[2] Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.2.3 Uppehållstillstånd för skyddsbehövande

De centrala bestämmelserna om skyddsbehövande finns i 4 kap. UtlL. Det finns definitioner av två kategorier av skyddsbehövande, flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

Begreppet *flykting* definieras som en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i eller där utlänningen haft sin vanliga vistelseort vad gäller statslösa, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd (4 kap. 1 § UtlL). Definitionen motsvarar i princip den definition som finns i Genèvekonventionen[3] och i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet[4,5].

En utlänning är dock i vissa fall utesluten från att vara flykting. Detta gäller om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse, brott mot mänskligheten eller ett grovt ickepolitiskt brott utanför Sverige innan han eller hon kom hit. Detsamma gäller gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga. Även anstiftan eller annat slags deltagande i förövandet av sådana brott eller gärningar ska leda till en sådan bedömning (4 kap. 2 b § UtlL).

En utlänning, som med åberopande av skyddsskäl har ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 4 kap. 1 § UtlL och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL. En utlänning får dock vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning eller säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma

[3] FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet).
[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).
[5] Prop. 2020/21:191, s. 45.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

gäller om han eller hon har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här (4 kap. 3 § UtlL).

Begreppet *alternativt skyddsbehövande* definieras som en utlänning som i andra fall än som följer av flyktingdefinitionen befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk inte vill, begagna sig av hemlandets skydd (4 kap. 2 § UtlL). Definitionen motsvarar i princip den definition som finns i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och har sin bakgrund i FN:s tortyrkonvention[6] och artikel 3 i Europakonventionen[7].

En utlänning är utesluten från att vara alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse, brott mot mänskligheten, gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga, ett grovt brott, eller bedöms utgöra en fara för rikets säkerhet. Detsamma gäller en utlänning som har anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet sådana brott (4 kap. 2 c § UtlL med hänvisning till 4 kap. 2 b § första stycket 1 och 3 UtlL).

En utlänning, som med åberopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara alternativt skyddsbehövande (alternativ skyddsstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 4 kap. 2 § UtlL och inte är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande enligt 2 c § (4 kap. 3 a § UtlL).

Uppehållstillstånd för skyddsbehövande regleras i 5 kap. 1 och 1 a §§ UtlL. Regleringen innebär att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige som huvudregel har rätt till uppehållstillstånd. Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och

[6] FN:s konvention från 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
[7] Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

gälla i tre år för flyktingar respektive tretton månader för alternativt skyddsbehövande. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får inte vara kortare än ett år. Bestämmelserna grundar sig på artikel 24.1 och 24.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet[8].

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL samt de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda (5 kap. 1 a § tredje stycket UtlL).

3.2.4 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Såväl i internationell rätt som i svensk utlänningsrätt finns bestämmelser som syftar till att verka för att hålla samma familjer. Frågor om familjeåterförening kan, när de betraktas ur anknytningspersonens perspektiv, omfattas av artikel 8 i Europakonventionen[9]. Även Barnkonventionen[10] erkänner rätten till familjelivet. Konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall där ett åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa (artikel 9.1). Av denna skyldighet följer att ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna (artikel 10.1). En fördjupad redogörelse av Sveriges internationella åtaganden och dess inverkan på svensk utlänningsrätt finns att läsa i kapitel 4.

I svensk rätt finns bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i bland annat 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL.

Bestämmelserna i 5 kap. 3 § UtlL bygger på familjeåterföreningsdirektivet[11], som syftar till att en tredjelandsmedborgare som

[8] Skyddsgrundsdirektivet kommer den 12 juni 2026 ersättas av skyddsgrundsförordningen. Läs mer om Skyddsgrundsförordningen i avsnitt 4.11.1.
[9] MIG 2018:4.
[10] Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.
[11] Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

har en mera permanent bosättning i en EU-stat, referenspersonen[12], ska ha rätt att återförenas med medlemmar i kärnfamiljen som också är tredjelandsmedborgare.

Bestämmelserna i 5 kap. 3 § UtlL rör medlemmar av kärnfamiljen, dvs. referenspersonens make eller sambo samt ogifta barn till referenspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo. Uttrycken make och sambo gäller såväl för olikkönade som samkönade par. Med sambor avses två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll[13].

Vidare omfattar bestämmelsen uppehållstillstånd för en förälder, eller i förekommande fall en annan vuxen person som anses ha trätt i förälderns ställe, när ett ogift utländskt barn är referensperson.

Den svenska bestämmelsen medför dock en utvidgad rätt till familjeåterförening för medlemmar i kärnfamiljen jämfört med vad som följer av familjeåterföreningsdirektivets minimikrav. Detta eftersom direktivtexten knyter an till *vårdnaden* om barnet. Rekvisiten i 5 kap. 3 § första stycket 2 a UtlL innebär i stället att anknytningspersonen ska vara *förälder* till barnet. Det är naturligtvis en klar betydelseskillnad mellan begreppen vårdnadshavare och förälder.[14]

I 5 kap. 3 a § UtlL finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte styrs av familjeåterföreningsdirektivet. Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att uppehållstillstånd *får* beviljas. Vid en sådan bedömning kan exempelvis hänsyn behöva tas till Sveriges säkerhet. Angående grunder för att neka uppehållstillstånd, se vidare avsnitt 3.3.

I 5 kap. 3 a § första stycket UtlL anges under vilka förutsättningar uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som, utöver bestämmelserna i 3 §, är anhörig till en i Sverige bosatt person (punkt 1–4) eller en utlänning som annars har svenskt ursprung eller har vistats i Sverige under lång tid med uppehållstillstånd (punkt 5).

Det krävs som utgångspunkt att en utländsk medborgare eller en statslös person har permanent uppehållstillstånd i Sverige för att han eller hon ska kunna vara referensperson enligt 5 kap. 3 och

[12] En referensperson är en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat och som ansöker om familjeåterförening, eller vars familjemedlemmar ansöker om familjeåterförening för att förenas med honom/henne (artikel 2 c i familjeåterföreningsdirektivet).
[13] Prop. 2020/21:191 s. 87.
[14] Jfr MIG 2015:8.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3 a §§ UtlL[15]. Även en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § UtlL kan vara referensperson. Då krävs det, sedan den 1 december 2023, att han eller hon har välgrundade utsikter att beviljas *varaktigt* uppehållstillstånd (5 kap. 3 § tredje stycket och 5 kap. 3 a § första stycket 1 b och 2 UtlL). Dessförinnan gällde att uppehållstillståndet skulle beviljas *under en längre tid*. Regeringen konstaterade att det tidigare kravet på att referenspersonen ska ha välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid avviker till sin ordalydelse från familjeåterföreningsdirektivets reglering enligt vilken en sådan person, för att ha rätt till familjeåterförening, ska ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd (artikel 3.1). Ändringen tydliggör att tolkningen av bestämmelsen ska följa EU-rätten.[16]

Om det finns skäl att anta att referenspersonens uppehållstillstånd kommer att återkallas på grund av brottslighet får den omständigheten beaktas vid bedömningen av om han eller hon har välgrundade utsikter att få uppehållstillstånd under en längre tid.[17]

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 och 3 a § UtlL får som huvudregel bara beviljas om referenspersonen kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen. Detta gäller dock inte vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd (5 kap. 3 b § UtlL).

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL ska vara tidsbegränsat (5 kap. 3 g § andra stycket UtlL). Om ett fortsatt uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL ska det gälla i två år. Det får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för referenspersonen (5 kap. 3 g § tredje stycket UtlL).

För att ett fortsatt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket UtlL ska beviljas krävs vidare att förhållandet består (5 kap. 3 g § tredje stycket UtlL). Om en utlänning har beviljats ett sådant uppehållstillstånd, men tillstånd inte kan beviljas på nytt för att förhållandet har upphört, får ett uppehållstillstånd beviljas om

[15] Prop. 2005/06:72 s. 28 och prop. 2020/21:191 s. 82.
[16] Prop. 2023/24:18 s. 10 ff. och 35.
[17] Prop. 2020/21:191 s. 83.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
- förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, har utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid i förhållandet, eller
- andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd.

Ett sådant uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader (5 kap. 16 § UtlL).

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL samt de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda (5 kap. 3 g § fjärde stycket UtlL).

3.2.5 Uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt

Arbete

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete (5 kap. 10 § UtlL). Av 2 kap. 7 § UtlL framgår att en utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska ha ett arbetstillstånd. Det gäller dock inte medborgare i nordiska länder eller EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt.[18]

En utlänning som har ett anställningsavtal får ges ett arbetstillstånd, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att uppnå en god försörjning. Dessutom ska lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § första stycket UtlL). En förutsättning för att ett arbetstillstånd ska ges är vidare att rekryteringsförfarandet är förenligt med Sveriges åtaganden inom Europeiska unionen (6 kap. 2 § andra stycket UtlL). Ett arbetstillstånd får även ges till en utlänning som deltar i ett internationellt utbyte, eller om det följer av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land (6 kap. 2 §

[18] Jfr MIG 2023:10.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tredje stycket UtlL). Ett arbetstillstånd ska ges för viss tid, får gälla ett visst slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs. En utlänning som har permanent uppehållstillstånd behöver dock inte ha arbetstillstånd (6 kap. 1 § UtlL med hänvisning till 2 kap. 8 c § 3 UtlL). Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd, såvida det inte finns skäl som kan hänföras till syftet med uppehållstillståndet som talar emot det. Permanent uppehållstillstånd får meddelas för vissa arbetstagare (6 kap. 3 § med hänvisning till 5 kap. 5 § UtlL).

Det ska i sammanhanget nämnas att Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring, i sitt betänkande SOU 2024:15, har föreslagit vissa ändringar avseende 6 kap. 2 § UtlL. Utredningen föreslår dels att lönen ska uppgå till minst medianlönen för Sverige vid tidpunkten för ansökan (första stycket 1), dels att utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år ska ha eller ha ansökt om en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige (första stycket 3). Vidare föreslås en reglering i andra mening i tredje stycket som innebär att ett arbetstillstånd till en utlänning, som deltar i ett internationellt utbyte eller som aktualiseras till följd av ett internationellt avtal eller ett avtal med ett annat land, endast får beviljas om utlänningen kan försörja sig, om inte något annat följer av avtal. Slutligen föreslås ett nytt fjärde stycke som innebär att en utlänning, som är utstationerad i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad i ett annat land, utöver ett anställningsavtal ska ha ett underlag med de villkor som gäller för arbetet i Sverige.

En utlänning vars asylansökan har avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut kan under vissa förutsättningar beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna landet, genom ett s.k. *spårbyte* (5 kap. 15 a § första stycket 1 UtlL). Möjligheten utgör ett undantag från huvudregeln att uppehållstillstånd för arbete ska ha sökts och beviljats före inresan i Sverige.

Utredningen om en behovsprövad arbetskraftsinvandring har dock, i sitt betänkande SOU 2024:15, föreslagit att bestämmelsen i 5 kap. 15 a § UtlL ska upphävas. Författningsändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 2025.[19]

Diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän samt deras familjer och betjäning får beviljas uppehållstillstånd

[19] Betänkandet har remissbehandlats och lagstiftningsärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

under den tid som tjänstemannen är anställd vid en främmande stats beskickning eller konsulat i Sverige. Vidare får utlänningar och deras familjer beviljas uppehållstillstånd under den tid som utlänningen är anställd eller utför ett uppdrag i Sverige vid ett av de internationella organ som omfattas av 1 eller 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (jämför 4 kap. 19 § UtlF).

En utlänning som ska arbeta tillfälligt i Sverige under vissa förutsättningar ska, om inte allmän ordning, säkerhet eller hälsa talar emot det, beviljas uppehållstillstånd för den tid det tillfälliga arbetet beräknas pågå (4 kap. 7 § UtlF med hänvisning till 5 kap. 2 § första stycket 4 UtlF). I praktiken innebär det att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som huvudregel ska beviljas för en tredjelandsmedborgare som är bosatt och anställd i ett annat EES-land när han eller hon utför en gränsöverskridande tjänst i Sverige, under de förutsättningar som anges i 5 kap. 2 § första stycket 4 UtlF.

Studier

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för studier (5 kap. 10 § UtlL). En utlänning som vill ha ett sådant uppehållstillstånd måste ha för avsikt att återvända hem efter studietidens slut. Om denna avsikt saknas ska uppehållstillstånd inte beviljas. Vidare ställs krav på att försörjningen ska vara tryggad[20].

Uppehållstillstånd ska även, enligt de förutsättningar som följer av 4 kap. 5 § första stycket UtlF, beviljas en utlänning, som ska delta på heltid i

- en uppdragsutbildning enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, eller
- en specialiseringsutbildning för läkare eller tandläkare som förutsätter ett sådant särskilt förordnande som avses i 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Ett sådant uppehållstillstånd ska gälla i minst ett år eller den kortare tid som utbildningen ska pågå. Tillståndstiden får efter ansökan förlängas om förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda och

[20] UN 41-93 och UN 372-99.

utlänningen har gjort godtagbara framsteg i sin utbildning (4 kap. 5 § UtlF). För att beviljas ett sådant uppehållstillstånd ska utlänningen även uppfylla kraven i 4 kap. 5 a § UtlF, bland annat får han eller hon inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa. En mer utförlig redogörelse för begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet och likartade begrepp finns att läsa i avsnitt 4.12.

Näringsverksamhet

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om två år åt gången får beviljas en utlänning som avser att bedriva näringsverksamhet i Sverige, om han eller hon har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten och kan försörja sig (5 kap. 10 a § UtlL). Kravet på förmåga innebär att utlänningen inte bara ska ha förmåga att driva näringsverksamhet i allmänhet utan också ska ha en reell förmåga att driva just den aktuella verksamheten.[21]

För att ett uppehållstillstånd ska beviljas på denna grund måste vissa krav kopplade till utlänningen och hans eller hennes näringsverksamhet uppfyllas enligt 4 kap. 7 a § UtlF, som bland annat att utlänningen har för verksamheten relevanta språkkunskaper i svenska eller engelska.

Även familjemedlemmar till den som har uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i Sverige kan under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som referenspersonens tillstånd (4 kap. 4 b § UtlF).

Ett permanent uppehållstillstånd får sedan beviljas under förutsättning att utlänningen har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § UtlL under minst två års obruten tid. Vidare ska verksamheten vara etablerad (5 kap. 5 § andra stycket UtlL). Med att verksamheten är etablerad avses till exempel att företaget inte går med förlust och har en bestående verksamhet samt fortlevnadsförmåga.[22] För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs även att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda.

[21] Prop. 2007/08:147 s. 40, 41 och 56 och prop. 2021/22:134 s. 141 f. Se också MIG 2008:24.
[22] Prop. 2021/22:134, s. 139.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Arbetssökande och utlänningar som undersöker möjligheterna att bedriva näringsverksamhet

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får även under vissa förutsättningar beviljas en utlänning som vill vistas här i landet för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet. Ett sådant uppehållstillstånd får inte beviljas för längre tid än nio månader (5 kap. 9 § UtlL). Bestämmelsen innebär en möjlighet för utlänningar som vill arbeta i Sverige, men som inte har ett konkret anställningserbjudande, att komma hit och söka ett arbete. Detsamma gäller entreprenörer som vill starta och driva företag i Sverige. Uppehållstillståndet är begränsat till vissa högkvalificerade personer[23].

Om en utlänning under tillståndstiden blir erbjuden ett arbete, eller planerar att börja bedriva näringsverksamhet i Sverige, kan han eller hon ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd eller ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet inifrån landet (5 kap. 18 § fjärde stycket och 6 kap. 4 § UtlL).

Bestämmelsen i 5 kap. 9 § UtlL är fakultativ. Omständigheter som talar mot att ett uppehållstillstånd beviljas kan därför beaktas. Det kan till exempel vara att det finns anledning att anta att utlänningen har för avsikt att vistas i Sverige av andra skäl än för att söka arbete eller för att undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet[24].

Familjemedlemmar till utlänningar med vissa uppehållstillstånd

Även familjemedlemmar till den som har uppehållstillstånd för arbete, för vissa typer av studier, för att bedriva näringsverksamhet i Sverige eller som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning kan under särskilda förutsättningar beviljas uppehållstillstånd (4 kap. 4 a, 4 b och 5 c §§ och 4 a kap. 6 § UtlF). Ett sådant uppehållstillstånd får som huvudregel bara beviljas om referenspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen (4 kap. 4 a § UtlF) eller om familjemedlemmen ha sin försörjning ordnad under vistelsen (4 kap. 4 b och 5 c §§ samt 4 a kap. 6 § UtlF). Familjemedlemmen får inte heller, för att beviljas ett uppehållstillstånd

[23] Prop. 2021/22:134 s. 31 f.
[24] Prop. 2021/22:134 s. 141.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

enligt 4 kap. 5 c § och 4 a kap. 6 § UtlF, utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa. En utförlig redogörelse för begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet och likartade begrepp finns i avsnitt 4.12. Uppehållstillståndet ska gälla för samma tid som referenspersonens tillstånd.

3.2.6 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Uppehållstillstånd får beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. En förutsättning är att uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund. Vid bedömningen ska särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet (5 kap. 6 § UtlL).

Uttrycket stanna i Sverige visar att det ska röra sig om personer som redan befinner sig i landet och härifrån söker om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter[25].

Bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter anses förenlig med och ge det skydd som Sveriges konventionsåtaganden kräver[26]. Av ordalydelsen följer vidare att bestämmelsen är av undantagskaraktär.

För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs att en sammantagen bedömning görs av de personliga förhållandena. Regeringen anförde i detta sammanhang följande:

> Vid bedömningen om det föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter som nämns i regeringens förslag ska de olika omständigheter som finns i ärendet vägas samman; omständigheter som kanske inte var för sig, men sammantagna, är tillräckliga för att uppehållstillstånd bör beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter. De skäl som sökanden kan ha för att få stanna ska vara av personlig art, exempelvis fysisk eller psykisk sjukdom, och gälla situationen i Sverige i relation till personens situation i hemlandet. Situationen kan också vara den att sökanden har en anpassning till svenska förhållanden som tillsammans med sjukdom i det enskilda fallet kan anses tillräcklig för uppehållstillstånd på denna grund. Personens situation och upplevelser i hemlandet ingår självfallet också i bedömningen.

[25] Prop. 2004/05:170 s. 188 och 280.
[26] Prop. 2020/21:191 s. 114.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

> Det går inte att uttömmande ange alla de omständigheter som kan beaktas vid denna samlade prövning.[27]

Begreppet hälsotillstånd tillåter att hela hälsoskalan beaktas – graden av friskhet eller sjukdom samt funktionsförmågan. Eftersom det är en samlad bedömning som ska göras i det enskilda fallet, går det inte att isolerat fastlägga när ett visst hälsotillstånd ska leda till uppehållstillstånd.[28]

Det ska också särskilt beaktas om utlänningen har anpassat sig till svenska förhållanden under en avsevärd vistelsetid i Sverige. Det väsentliga här är vilken anknytning han eller hon har fått till Sverige.

Tiden för vistelsen kan inte vara det enda som avgör vid tillståndsprövningen. Det kan inte ställas upp någon exakt gräns för hur lång tid utlänningen ska ha vistats i Sverige för att ha uppnått en tillräckligt stark anknytning till svenska förhållanden[29].

Vid bedömningen av utlänningens anpassning till Sverige måste även hänsyn tas till utlänningens anknytning till hemlandet, till exempel familjemedlemmar som finns kvar där och den tid personen har levt där. Motsvarande gäller för andra länder som det kan bli aktuellt att skicka utlänningen till om han eller hon inte får stanna i Sverige[30].

När det gäller utlänningens situation i hemlandet har rekvisitet inte berörts närmare i förarbetena. Det får dock antas att det som avses är förhållanden som – utan att vara skyddsgrundande – gör att en avvisning till hemlandet framstår som olämplig vid en samlad bedömning av utlänningens situation.

Utöver vad som anges i lagtexten beträffande omständigheter som särskilt ska beaktas vid en samlad bedömning av utlänningens situation hänvisar regeringen i förarbetena till en genomgång som genomförts av Översynsutredningen. Utredningen belyste ett antal omständigheter som vid en samlad bedömning kan vägas in som skäl för uppehållstillstånd på humanitär grund. Dit hör s.k. praktiska verkställighetshinder, social utstötning, traumatisering till följd av tortyr eller liknande, svåra upplevelser i hemlandet eller till följd av människohandel. Andra skäl som nämns är trakasserier på

[27] Prop. 2004/05:170 s. 187.
[28] Prop. 2004/05:170 s. 280.
[29] Prop. 2004/05:170 s. 280.
[30] Prop. 2004/05:170 s. 280 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

grund av kön eller sexuell läggning och humanitära skäl som gäller någon annan än sökanden.[31]

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt bestämmelsen även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer (5 kap. 6 § andra stycket UtlL). Bestämmelsen ändrades den 1 december 2023[32]. Ändringen innebar dels att möjligheten att bevilja barn och vissa vuxna uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter togs bort. För barn ska i stället gälla att de, i likhet med vad som gäller för vuxna, ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter med den skillnaden att det inte ska krävas att de omständigheter som kommer fram har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Regeringen uttalade i samband med ändringen att EU-rätten inte ställer upp något krav på att medlemsstaterna ska ha nationella bestämmelser som möjliggör uppehållstillstånd av humanitära skäl. Bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter för vissa vuxna går utöver vad som krävs för att uppfylla Sveriges konventionsåtaganden. Ett viktigt led i att få till stånd en hållbar migrationspolitik är att den som inte längre har grund för uppehållstillstånd måste återvända till sitt hemland. Det är också en naturlig följd av en ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel. Regeringen anser därför att möjligheten för vuxna personer att få stanna i Sverige när deras tidigare grund för uppehållstillstånd har upphört bör begränsas på så sätt att bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter för vissa vuxna tas bort.[33]

Att bestämmelsen ändrats på så vis att det numera krävs synnerligen ömmande omständigheter för att barn ska beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § UtlL innebär en återgång till en reglering som gällde före den 1 juli 2014.

I den då gällande lydelsen av bestämmelsen angavs att det för barn inte skulle krävas att omständigheterna som kommit fram hade samma allvar och tyngd som för en vuxen person, vilket markerade en mer generös prövning av ärenden som rör barn jämfört

[31] SOU 2004:74, Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv, s. 203 ff.
[32] Prop. 2023/24:18.
[33] Prop. 2023/24:18 s. 25 ff.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

med ärenden som rör vuxna. Bestämmelsen avsåg även att markera att barnets individuella skäl för uppehållstillstånd måste prövas särskilt och inte enbart som en del av föräldrarnas ärenden[34]. En återgång till den lydelsen i enlighet med vad som föreslås i utkastet till lagrådsremiss innebär alltså en viss skärpning i förhållande till nuvarande ordning[35]. Det kan med andra ord bli svårare för vissa barn, som inte har en annan grund för uppehållstillstånd, att få stanna i Sverige. För ett barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter kan förslaget även innebära att barnet inte längre uppfyller kraven för att beviljas ett nytt uppehållstillstånd när det tidigare tillståndet löper ut.

Samtidigt ska en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall fortsatt göras och förslaget innebär dessutom att omständigheterna som kommer fram inte behöver ha samma allvar och tyngd som för vuxna. Inom ramen för bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter finns också utrymme att bevilja uppehållstillstånd i situationer där det annars skulle strida mot Sveriges konventionsåtaganden att vägra uppehållstillstånd. Därtill innebär portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL, som har sin grund i artikel 3 i barnkonventionen, att i fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Som lagstiftaren tidigare uttalat får prövningen av barnets bästa dock inte gå så långt att det i princip blir till ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn[36]. Barnkonventionen ställer emellertid ett krav på att en intresseavvägning görs där proportionaliteten av att neka vistelserätt bedöms[37].

Liksom tidigare gäller att en samlad bedömning ska göras av om det finns synnerligen ömmande omständigheter där hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet särskilt ska beaktas. Eftersom det handlar om en återgång till en tidigare lydelse kommer äldre förarbetsuttalanden och praxis kunna ge vägledning framöver, vilket både kan bidra till ökad förutsägbarhet för enskilda och underlätta vid tillämpningen.[38]

Uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 6 § UtlL ska vara tidsbegränsade och gälla i tretton månader. Varje nytt tids-

[34] Prop. 2004/05:170 s. 194 f.
[35] Jfr prop. 2013/14:216 s. 19.
[36] Prop. 1996/97:25 s. 247.
[37] Jfr MIG 2020:24.
[38] Prop. 2023/24:18 s. 27 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

begränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år (5 kap. 6 § tredje stycket UtlL).

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd föreligger enligt bestämmelsen och utlänningen uppfyller de särskilda kraven som anges i 5 kap. 7 § UtlL.

3.2.7 Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder

Utlänningar som har utvisats på grund av brott

Tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas utlänningar som har utvisats på grund av brott av allmän domstol, om det finns hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet (12 kap. 16 b § UtlL). Prövningen enligt den aktuella bestämmelsen är inte en omprövning av den allmänna domstolens beslut. Det är i stället en extraordinär prövning, där hänsyn framför allt tas till vissa förhållanden som har inträffat efter beslutet och som inte rimligtvis har kunnat påverka domstolens avgörande. En samlad bedömning ska göras där samtliga omständigheter i ärendet ska beaktas.[39]

Det kan röra sig om politiska verkställighetshinder (punkt 1), att det finns anledning att anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen (punkt 2), medicinska hinder (punkt 3) eller att det finns synnerliga skäl som utgör ett hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet (punkt 4).

Vid bedömningen av om synnerliga skäl enligt 12 kap. 16 b § första stycket 4 UtlL föreligger ska följande särskilt beaktas:

- brottslighetens art och omfattning,
- den tid som har förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades,
- utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet, och
- utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt.

Det förhållandet att brottsligheten varit av allvarlig art eller att den varit särskilt samhällsfarlig kan enligt motiven tala mot att uppehållstillstånd beviljas. Likaså om brottsligheten har varit omfat-

[39] Prop. 2012/13:151 s. 85.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tande eller pågått under en avsevärd del av utlänningens vistelse här i landet. Också den tid som förflutit sedan utvisningsbeslutet meddelades ska vägas in. Det förhållandet att det har gått lång tid efter domen bör dock enligt motiven inte räknas utlänningen till godo om han eller hon har vägrat att medverka till att utvisningsbeslutet kunnat verkställas. Vidare ska utlänningens skötsamhet efter utvisningsbeslutet beaktas. Det förutsätts att utlänningen har respekterat återreseförbudet och även i övrigt har varit skötsam efter det att utvisningsbeslutet meddelades. Återfall i brott är alltså en omständighet som ska beaktas. Det gäller också risken för fortsatt brottslighet. Om det visar sig att utlänningen efter utvisningsbeslutet har dömts för ytterligare brott, att han eller hon är misstänkt för nya brott eller att det finns beaktansvärd risk för ny brottslighet, bör det i första hand övervägas att inte bevilja uppehållstillstånd.[40]

Hänsyn ska också tas till utlänningens hälsotillstånd och levnadsförhållanden i övrigt. Enligt vad som anförts i äldre förarbeten kan skäl för att bevilja uppehållstillstånd för den som har utvisats på grund av brott vara att utlänningen lider av en svår sjukdom[41]. I propositionen anges att skäl för att bevilja uppehållstillstånd även kan vara att den dömde har en stark familjeanknytning[42].

Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, funnit att en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande gäller även det som anges i 5 kap. 4 § UtlL (se vidare om 5 kap. 4 § UtlL i avsnitt 3.2.12) och även 12 kap. 16 b § tredje stycket andra meningen UtlL. Det innebär att uppehållstillstånd i sådana fall ska beviljas utlänningen, om inte synnerliga skäl talar mot detta. Sådana skäl kan till exempel vara att den dömde är exkluderad från internationellt skydd enligt flyktingkonventionen eller har begått mycket grova brott. I propositionen framhölls att det inte går att bortse från att nya omständigheter kan uppkomma som gör det möjligt att senare verkställa utvisningsbeslutet. Situationen i utlänningens hemland kan till exempel genomgå en politisk förändring[43]. Om det finns sådana skäl mot uppehållstillstånd som

[40] Prop. 2012/13:151 s. 86.
[41] Prop. 1988/89:86 s. 193.
[42] Prop. 2012/13:151 s. 86.
[43] Prop. 2012/13:151 s. 87.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

avses i 5 kap. 4 § är alternativet att avstå från att verkställa utvisningsbeslutet[44].

Utvisningsbeslutet får inte verkställas medan det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller. Under vissa förutsättningar får även ett permanent uppehållstillstånd beviljas (12 kap. 16 c § UtlL). För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs bland annat att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda.

Utlänningar med andra typer av avvisningsbeslut eller utvisningsbeslut

Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder som inte är bestående

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs (5 kap. 11 § UtlL). Detta gäller dock inte när allmän domstol har beslutat om utvisning på grund av brott.

Om Migrationsverket finner att en sådan utlänning bör beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b §, ska verket med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas (jämför 5 kap. 20 § andra stycket UtlL).

Bestämmelsen är tillämplig om det saknas annan grund för att bevilja en utlänning uppehållstillstånd, men då det före ett avlägsnandebeslut visar sig att ett sådant beslut inte skulle gå att verkställa under en viss tid. Om den beslutande myndigheten eller domstolen bedömer att avvisning eller utvisning bör ske, men att ett längre rådrum än vad som normalt medges krävs för verkställighet, kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas samtidigt med ett avlägsnandebeslut som får verkställas efter viss tid. I vissa fall kan anstånd beslutas i samband med ett avlägsnandebeslut utan att beslutet behöver förenas med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Anstånd får i stället beslutas till en tidpunkt när verkställighet är möjlig, till exempel med hänsyn till sökandens hälsotillstånd. När det råder ett tillfälligt verkställighetshinder bör valet mellan de olika beslutsalternativen göras utifrån verkställighetshindret i det enskilda fallet. Om verkställighetshindret bedöms vara *bestående* under så lång tid att

[44] Prop. 2004/05:170 s. 278.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utlänningen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige, får ett uppehållstillstånd beviljas. Då blir bestämmelsen i 5 kap. 6 § om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter tillämplig.[45]

Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder med anledning av nya omständigheter

När en utlänning inom ramen för ett verkställighetsärende åberopar nya omständigheter måste både 12 kap. 18 och 19 §§ UtlL beaktas, eftersom de nämnda bestämmelserna samverkar[46].

Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft kommer fram nya omständigheter som innebär att det av olika skäl finns hinder mot verkställighet får Migrationsverket alltså bevilja ett uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § UtlL.

Barn får beviljas uppehållstillstånd om det finns medicinska hinder eller någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas, även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer (12 kap. 18 § andra stycket UtlL).

Meddelas inte uppehållstillstånd fortsätter verkställigheten. En prövning kan då i vissa fall komma att aktualiseras enligt 12 kap. 19 § UtlL. Av denna bestämmelse följer att Migrationsverket under vissa angivna förutsättningar ska ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, om utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som fått laga kraft åberopar nya omständigheter. Detta gäller bara i det fall ett beslut om uppehållstillstånd inte kan meddelas enligt 12 kap. 18 § UtlL.

Migrationsverket får bevilja uppehållstillstånd, om det kommer fram nya omständigheter som innebär att det finns politiska eller andra beaktansvärda verkställighetshinder eller att beslutet av annan särskild anledning inte bör verkställas. Det kan exempelvis röra sig om medicinska hinder eller omständigheter som kan göra att en verkställighet i det enskilda fallet framstår som orimlig.

Migrationsöverdomstolen har konstaterat att en ny omständighet som åberopas i ett verkställighetsärende och som rör ett lands

[45] Prop. 2004/05:170 s. 283.
[46] Prop. 2004/05:170 s. 225.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vilja och möjlighet att ta emot en utlänning både kan vara ett praktiskt hinder och ett politiskt verkställighetshinder. Det krävs en bedömning i varje enskilt fall för att avgöra om verkställighetshindret enbart är av praktisk natur eller om det även hänför sig till utlänningens behov av skydd. Medan migrationsdomstolarna har en begränsad roll i den prövning som kan förekomma på verkställighetsstadiet är det Migrationsverket som har ett ansvar att självmant och kontinuerligt beakta de nya omständigheter som kommer fram i ett verkställighetsärende.[47]

Av 12 kap. 18 § tredje stycket UtlL framgår att konsekvenserna för ett barn av att skiljas från sin förälder i vissa fall ska beaktas särskilt vid bedömningen enligt första stycket tredje punkten. Det gäller alltså vid bedömningen av om det kommit fram nya omständigheter som innebär att det finns särskild anledning att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte bör verkställas. Det gäller om det står klart att uppehållstillstånd på grund av stark anknytning[48] skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige. Stark anknytning har här samma innebörd som i 5 kap. 18 § andra stycket 5 UtlL.

Vid hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut som beror på att utlänningen riskerar förföljelse vid ett återsändande ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om tre år beviljas. Detta gäller bara om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får inte vara kortare än ett år. I övrig fall ska uppehållstillståndet gälla i längst tretton månader (12 kap. 18 a § UtlL).

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och hindret mot verkställighet enligt 18 § första stycket är bestående och de särskilda kraven i 5 kap. 7 § är uppfyllda (12 kap. 18 a § UtlL).

[47] MIG 2011:26.
[48] Enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4, 5 kap. 3 a § första stycket 1–4 eller andra stycket UtlL.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.2.8 Uppehållstillstånd som bevisperson

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska enligt 5 kap. 15 § första stycket UtlL ges till en utlänning som vistas här och behövs som bevisperson. För att ett sådant tillstånd ska beviljas krävs att följande förutsättningar är uppfyllda.

- *Det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras.* Till skillnad från i andra fall beviljas dessa tillstånd inte i utlänningens intresse utan av skäl som har att göra med statens intresse och behov av utlänningens medverkan i utredning om allvarlig brottslighet. Tillståndet kan endast ges till den som vistas i Sverige. I motiven framhålls att bestämmelsen inte är tillämplig vid rena bötesbrott och att möjligheten att låta någon vistas i Sverige under brottmålsprocessen i första hand bör inriktas på fall där kvalificerad eller allvarlig brottslighet utreds eller där det kan misstänkas att sådan brottslighet kan uppdagas[49]. Förundersökningsledarens uppfattning om behovet av utlänningens medverkan i brottsutredning och rättegång bör därför vara av avgörande betydelse vid Migrationsverkets prövning av en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd[50].
- *Utlänningen visar en klar vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna.* Vad som krävs för att utlänningen ska anses ha klart visat sin vilja att samarbeta kan inte anges generellt utan får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I motiven understryks vikten av förståelse för utlänningens svårigheter i vissa fall – till exempel för en ung flicka som utnyttjats till prostitution – att ta ställning till frågan om samarbete[51].

[49] Prop. 2006/07:53 s. 17.
[50] Prop. 2006/07:53 s. 21.
[51] Prop. 2006/07:53 s. 22.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- *Utlänningen har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser.* Kravet är ställt utifrån statens intresse av att kunna utreda brottsligheten. Om kontakten med gärningsmännen bryts minskar risken för ett beroendeförhållande till dessa som skulle kunna påverka utlänningen att inte fullfölja samarbetet med myndigheterna.[52]
- *Hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten talar inte emot att tillstånd beviljas.* När tillstånd övervägs ska alltså även säkerhetsaspekten vägas in. Begreppet allmän ordning och säkerhet har en unionsrättslig innebörd. En mer utförlig redogörelse för begreppet och dess betydelse i svensk utlänningsrätt finns i avsnitt 4.12. Om Migrationsverket bedömer att det kan föreligga hinder mot att meddela uppehållstillstånd på grund av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet, bör verket samråda med Polismyndigheten[53].

Bestämmelsen infördes i 1989 års utlänningslag den 1 oktober 2004[54] och överfördes till 5 kap. 15 § UtlL. Som en följd av rådets direktiv 2004/81/EG om offer för människohandel genomfördes den 1 juli 2007 ändringar och kompletteringar av bestämmelsen[55]. I artikel 8 i direktivet anges att det tidsbegränsade uppehållstillståndet för medverkan vid brottsutredning inte får gälla kortare tid än sex månader. Tillståndet kan förlängas och då gäller ingen minsta tid. Minimigränsen får enligt propositionen ses som en markering av att det måste finnas någon förutsebarhet när det gäller utlänningens vistelse här.[56]

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i 5 kap. 15 § första stycket 1 och 4 UtlL är uppfyllda. Ett sådant uppehållstillstånd får även förlängas utifrån de förutsättningar som anges i bestämmelsen (5 kap. 15 § andra stycket UtlL).

Det ska vidare noteras av Utredningen om exitprogram för personer som är utsatta för prostitution genom sitt betänkande

[52] Prop. 2006/07:53 s. 23.
[53] Prop. 2006/07:53 s. 24.
[54] Prop. 2003/04:35.
[55] Prop. 2006/07:53.
[56] Prop. 2006/07:53 s. 24.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

SOU 2023:97 har föreslagit en ändring av 5 kap. 15 § UtlL innebärande ett nytt tredje stycke. Enligt förslaget ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader också ges till en utlänning som vistas här, om det behövs för att en individuell plan för att lämna sexuell exploatering, prostitution eller människohandel för sexuella ändamål ska kunna upprättas av socialtjänsten och genomföras och om de förutsättningar som anges i första stycket 4 är uppfyllda.

I betänkandet framhålls bland annat att ett uppehållstillstånd längre än 30 dagar, vilket kan möjliggöra hjälp och stöd från socialtjänst och hälso- och sjukvård, i dagsläget är villkorat av att det pågår en förundersökning eller rättegång. Vuxna och barn som är utsatta för människohandel, men också personer som utnyttjas i prostitution och som ofta i realiteten är människohandelsoffer, får därför i dag inte den hjälp och det skydd och stöd de har rätt till enligt Sveriges internationella åtaganden. Den som inte är svensk medborgare och inte har uppehållstillstånd eller annan uppehållsrätt som ger tillgång till insatser och vård från socialtjänst och hälso- och sjukvård, kan behöva ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att kunna få del av samordnat stöd i ett individuellt utformat exitprogram. Liksom vid tidsbegränsade uppehållstillstånd knutna till förundersökning eller rättegång, bör en förutsättning för ett tillstånd knutet till en individuell exitplan vara att hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas. När tillstånd övervägs ska alltså även säkerhetsaspekten vägas in.[57] Utredningen hade föreslagit att ändringarna skulle ha trätt i kraft den 1 januari 2025.[58]

[57] SOU 2023:97 s. 345 ff.
[58] Betänkandet har – liksom betänkandet SOU 2023:98 – remissbehandlats och förslagen bereds vidare inom Regeringskansliet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.2.9 Uppehållstillstånd för utlänning som samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen

En utlänning med uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § UtlL får, efter egen ansökan, för tiden efter tillståndets giltighetstid beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om utlänningen

- har samarbetat med de brottsutredande myndigheterna i en utredning om brott enligt 20 kap. 5 §, och
- har väckt talan om innestående ersättning för arbete enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige (5 kap. 15 d § UtlL).

Paragrafen tillkom 2013 vid genomförandet av sanktionsdirektivet 2009/52/EG[59]. Enligt artikel 6.5 i sanktionsdirektivet ska i nationell lagstiftning fastställas villkor för förlängning av uppehållstillstånden för tredjelandsmedborgare som varit anställda i strid mot direktivet, så att de gäller till dess utlänningen har fått ut eventuell innestående ersättning för sitt arbete.

Möjligheten att bevilja ett ytterligare tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt denna paragraf bör enligt propositionen begränsas till fall där en utlänning, som har samarbetat i det straffrättsliga förfarandet, påstår att han eller hon har anställts i strid mot sanktionsdirektivets förbud. Dessutom krävs att utlänningen har väckt talan mot en angiven arbetsgivare angående innestående ersättning för det arbete som utlänningen utfört under anställning i strid mot direktivets förbud. Talan kan ha väckts antingen vid allmän domstol eller genom betalningsföreläggande vid Kronofogdemyndigheten. Samarbetet med de brottsutredande måste alltså ha inletts. Förundersökningsledarens bedömning av om samarbetskravet är uppfyllt bör vara av avgörande betydelse vid Migrationsverkets prövning av en ansökan om ett ytterligare tidsbegränsat uppehållstillstånd.[60]

[59] Prop. 2012/13:12.
[60] Prop. 2012/13:125 s. 96 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.2.10 Uppehållstillstånd för en utlänning som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete

Vidare får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, på ansökan av Polismyndigheten, beviljas en utlänning som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen (1984:387). Uppehållstillståndet ska gälla i minst ett år (5 kap. 15 b § UtlL).

En bestämmelse om särskilt personsäkerhetsarbete i polislagen trädde i kraft den 1 juli 2006. De närmare bestämmelserna om särskilt personsäkerhetsarbete finns i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. Av förordningen framgår att skyddspersoner ska få hjälp med de säkerhetsåtgärder som bedöms möjliga och nödvändiga att genomföra. De personkategorier som kan komma i fråga är misstänkta, tilltalade, målsägande, vittnen och andra som medverkar eller har medverkat i förundersökning eller rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet (bevispersoner), polisinformatörer i frågor som rör grov eller organiserad brottslighet och anställda inom rättsväsendet. Närstående till de uppräknade kategorierna omfattas också av bestämmelsen. Om det finns särskilda skäl kan även andra personer omfattas av särskilt personsäkerhetsarbete.

Genom bestämmelsen infördes en grund för tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska skyddspersoner. Bestämmelsen har främst betydelse för tredjelandsmedborgare. EES-medborgare som är aktuella för särskilt personsäkerhetsarbete har i regel uppehållsrätt enligt bestämmelserna i 3 a kap UtlL. Att utlänningen ska vara föremål för särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen innebär bland annat att Polismyndigheten ska ha ingått en överenskommelse med en utländsk brottsbekämpande myndighet med stöd av 18 § förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. Endast Polismyndigheten kan ansöka om uppehållstillstånd.

En utlänning som har beviljats ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd ska när tillståndet löper ut, på ansökan av Polismyndigheten, beviljas ett permanent uppehållstillstånd om han eller hon fortfarande är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete enligt 2 a § polislagen (5 kap. 16 a § UtlL).

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.2.11 Uppehållstillstånd för barn och deras vårdnadshavare i vissa fall

Placering enligt 6 kap. 11 a § socialtjänstlagen

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska, efter ansökan av socialnämnden, beviljas ett barn som avses bli placerat här i landet enligt 6 kap. 11 a § socialtjänstlagen (2001:453) om uppehållstillstånd behövs för vistelsen. Uppehållstillståndet ska gälla i minst ett år (5 kap. 15 c § UtlL).

Bestämmelsen reglerar frågan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för barn som avses bli placerade här i landet med stöd av Bryssel II-förordningen eller 1996 års Haagkonvention.[61]

Genom paragrafen infördes en grund för tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska barn i den nu angivna situationen. I propositionen framhålls att bestämmelsen främst har betydelse för tredjelandsmedborgare, men även kan tillämpas i fråga om EU-medborgare och andra EES-medborgare. Endast socialnämnden kan ansöka om uppehållstillståndet, som ska gälla i minst ett år. Bedömer socialnämnden att placeringen kommer att pågå under en längre tid än ett år, bör nämnden ansöka om att det tidsbegränsade uppehållstillståndet ska gälla under den tiden[62].

Ett barn som har beviljats ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd ska, när tillståndet löper ut, på ansökan av socialnämnden beviljas ett permanent uppehållstillstånd, om barnet fortfarande är placerat här i landet (5 kap. 16 b § UtlL).

Placering enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får även beviljas en utlänning som behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU (5 kap. 12 § UtlL). Bestämmelsen tar sikte på situationen där ett utländskt barn behöver vård enligt LVU. I sådana fall får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges barnet under den tid som behövs för vården. Det är här fråga om en principiell rätt till uppehållstillstånd[63].

[61] Prop. 2011/12:85.
[62] Prop. 2011/12:85 s. 70.
[63] Prop. 1996/97:25 s. 286.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Om motsvarande vård kan ges i hemlandet saknas det skäl att bevilja uppehållstillstånd i Sverige. De tillståndsgivande myndigheterna bör bland annat i sådana fall först inhämta yttrande från socialnämnden. I propositionen har redovisats de närmare överväganden som bör göras i dessa fall[64].

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats ett barn enligt den aktuella bestämmelsen får även barnets vårdnadshavare beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 14 § UtlL).

Faderskapsutredning

Vidare får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är nödvändig för att en faderskapsutredning ska kunna genomföras (5 kap. 13 § UtlL). Uppehållstillstånd ska beviljas endast om det finns svensk domsrätt i ärendet enligt lag (1985:367) om föräldraskap i internationella situationer. Det innebär att det i regel krävs att antingen barnet eller den presumtive fadern har sin hemvist här i landet. I den utsträckning en faderskapstalan kan fortsätta även efter det att barnet och modern har lämnat landet finns inte något behov av uppehållstillstånd. Om den utpekade fadern begått brott eller annan särskild anledning finns måste dock en avvägning göras mellan barnets intresse av att få faderskapsfrågan utredd och det allmänna intresset av att vederbörande lämnar landet.[65]

Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats ett barn enligt den aktuella bestämmelsen får även barnets vårdnadshavare beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 14 § UtlL).

3.2.12 Uppehållstillstånd efter beslut av vissa internationella organ

Om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, har kommit fram till att ett beslut om avvisning eller utvisning i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande, ska uppehållstillstånd ges till den som omfattas av

[64] Prop. 1996/97:25 s. 268 f.
[65] Prop. 1996/97:25 s. 267 f. och s. 287.

beslutet. Detta gäller såvida inte synnerliga skäl talar mot att uppehållstillstånd ges (5 kap. 4 § UtlL).

Avvisnings- och utvisningsbeslut kan på talan av sökanden prövas av sådana internationella organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål. Sådan behörighet har bland annat den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) samt FN:s övervakningskommittéer, däribland FN-kommittén mot tortyr (CAT). Av artikel 46 p. 1 i Europakonventionen följer en ovillkorlig skyldighet att respektera Europadomstolens domar. Någon motsvarande skyldighet finns inte vad gäller beslut meddelade av FN:s övervakningskommittéer, däribland CAT. Det finns dock ett starkt politiskt intresse av att kommitténs avgöranden i enskilda ärenden respekteras. Detta gäller naturligtvis också för avgöranden mot Sverige. För att efterkomma en dom eller ett beslut räcker det att det säkerställs att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte verkställs. För att undvika oklara verkställighetssituationer är det dock mest ändamålsenligt att uppehållstillstånd beviljas i fall av konstaterade konventionsbrott av nu aktuellt slag.[66]

Bestämmelsen om uppehållstillstånd i de nu aktuella situationerna är inte undantagslös. Det kan finnas synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd också i sådana fall då en utvisning eller avvisning har ansetts utgöra konventionsbrott. Alternativet är att avstå från att verkställa beslutet. Bland de personer som en sådan dom eller sådant beslut kan gälla kan finnas personer som är exkluderade från internationellt skydd enligt flyktingkonventionen och mycket grova brottslingar. Det går inte att bortse från att nya omständigheter kan uppkomma som gör det möjligt att senare verkställa beslutet. Situationen i hemlandet kan till exempel genomgå en radikal politisk förändring.[67]

3.2.13 Tribunalvittnen

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst ett år ska enligt 22 kap. 2 § UtlL ges till en utlänning för vilken en framställan om omplacering av vittne eller nära anhörig till vittne har gjorts från en internationell domstol eller tribunal, om framställan bedöms vara

[66] Prop. 2004/05:170 s. 278.
[67] Prop. 2004/05:170 S. 278.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

berättigad. Med vittne avses i denna bestämmelse den som har vittnat eller kommer att vittna i förhandlingar inför en internationell domstol eller tribunal i enlighet med dess procedur- eller bevisupptagningsregler.

Med nära anhörig till vittne avses vittnets make eller sambo, barn som är beroende av vittnet samt annan anhörig till vittnet som ingår i samma hushåll som vittnet och mellan vilka det föreligger ett särskilt beroendeförhållande.

Om en framställan enligt första stycket anses berättigad får uppehållstillstånd vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL.

Att utlänningen finns i landet utgör inget hinder mot att bevilja honom eller henne uppehållstillstånd som vittne eller nära anhörig till vittne[68]. Har de formella kraven iakttagits, och är domstolens framställan i övrigt berättigad, bör som regel uppehållstillstånd beviljas[69].

En utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 22 kap. 2 § UtlL ska ges fortsatt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd, om detta bedöms som nödvändigt av den internationella domstolen eller tribunalen. Om utlänningen ges ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd ska tillståndstiden bestämmas till minst ett år (22 kap. 3 § första stycket UtlL).

En utlänning som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 22 kap. 2 eller 3 §§ UtlL ska ges arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet gäller (22 kap. 4 § UtlL).

3.2.14 Uppehållstillstånd efter beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet

Tidsbegränsade uppehållstillstånd ska även beviljas personer som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet[70]. Detta är ett s.k. uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

[68] Prop. 2004/05:172 s. 29 f.
[69] Prop. 2004/05:172. s. 26 f.
[70] Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna avdetta.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

(21 kap. 2 § UtlL). Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är bland annat aktuella för utlänningar som flytt kriget i Ukraina.

Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får enligt bestämmelsens andra stycke vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att vara flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL. Det är samma rekvisit för att vägra uppehållstillstånd med tillfälligt skydd som de som gäller för att vägra flyktingar asyl. Anledningen till detta är att det kan finnas flyktingar som ännu inte har fått sin sak prövad bland de personer som kan komma i fråga för tillfälligt skydd[71].

Det tillfälliga skydd som följer av rådets genomförandebeslut[72] om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i massflyktsdirektivet, med följden att tillfälligt skydd införs, ska gälla även för en utlänning som lagligen befann sig i Sverige före den 22 december 2023, om han eller hon är

- ukrainsk medborgare,
- en utlänning som åtnjöt internationellt skydd eller motsvarande nationellt skydd i Ukraina före den 24 februari 2022, eller
- en familjemedlem till en person som avses i 1 och 2.

För att skyddet ska gälla krävs att utlänningen inte är dömd för ett brott som har ett maximistraff på minst två års fängelse i straffskalan. Detta krav gäller dock inte vid ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd (4 kap. 19 h § UtlF).

3.2.15 Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare

Reglerna om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning finns i UtlL och UtlF och bygger på rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning[73] (VABO-direktivet)[74].

---

[71] Prop. 2001/02:185 s. 118.
[72] (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022.
[73] Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
[74] Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning är under omarbetning. Läs mer om det förslag som gäller omarbetning av direktivet i avsnitt 4.9.2.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Direktivet syftar till att tredjelandsmedborgare som har vistats under en längre tid i en medlemsstat ska kunna få en särskild ställning, som varaktigt bosatta. Som varaktigt bosatt har en tredjelandsmedborgare särskilda rättigheter som liknar dem som unionsmedborgare har. Flyktingar och alternativt skyddsbehövande omfattades ursprungligen inte av direktivets tillämpningsområde men är genom en ändring inkluderade.[75]

Direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium (artikel 3.1). Den personkrets som omfattas av 5 a kap. 1 § UtlL är densamma som den personkrets som omfattas av direktivet[76]. Med laglig vistelse avses en vistelse som innebär att en utlänning antingen har tillstånd att vistas här eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas[77].

En utlänning som uppfyller kriterierna för ställning som varaktigt bosatt ska få ett EU-uppehållstillstånd som ska gälla i minst fem år (artikel 8.2). EU-uppehållstillståndet är inte ett separat tillstånd i rättslig mening, utan enbart ett bevis på att en utlänning har beviljats ställning som varaktigt bosatt. Den som har ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat har under vissa villkor rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat (artikel 14–23).

Medlemsstaterna får också utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor än de som anges i direktivet (artikel 13). Sverige har valt att göra detta genom att en person som beviljas ställning som varaktigt bosatt ska ges ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtlL). Det ska också utfärdas ett EU-uppehållstillstånd (4 kap. 19 a § UtlF). Det sätt på vilket direktivet har genomförts i Sverige medför att en person med ställning som varaktigt bosatt i Sverige behöver ett permanent uppehållstillstånd för att tillförsäkras alla de rättigheter som föreskrivs i direktivet.

En ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med

[75] Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd och prop. 2013/14:83 s. 32.
[76] Prop. 2013/14:83 s. 36.
[77] Prop. 2016/17:61 s. 17, prop. 2011/12:60 s. 26 och prop. 2004/05:170 s. 281.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppehållstillstånd (5 a kap. 1 § första stycket UtlL).[78] Detsamma gäller om sökanden har vistats inom Europeiska unionens medlemsstaters territorier utan avbrott under minst fem år och under denna tid haft EU-blåkort i en eller flera medlemsstater (5 a kap. 1 a § första stycket UtlL)[79]. Som redan nämnts 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.[80]

Om en person utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet får han eller hon dock inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap. 3 § UtlL). Begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet och vad som kan omfattas av det behandlas mer utförligt i avsnitt 4.12.

För att få ställning som varaktigt bosatt krävs att den sökande fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda (5 a kap. 2 § UtlL). I förarbetena[81] framhålls att hänsyn bör tas till den ekonomiska förmågan både hos sökanden och hos familjemedlemmarna. Det får enligt direktivet även ställas andra krav.

En ställning som varaktigt bosatt kan återkallas enligt 5 a kap. 5 § UtlL om den som beviljats sådan ställning

1. medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få ställningen,
2. utvisas,
3. utgör ett hot mot allmän ordning,
4. har vistats utanför Europeiska unionens medlemsstaters territorier under tolv månader i följd,
5. har vistats utanför Sveriges territorium under sex år i följd, eller
6. får ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat.

[78] Tidigare krävdes att sökanden hade ett permanent uppehållstillstånd vid ansökningstillfället men sedan mars 2017 gäller att det endast krävs ett uppehållstillstånd. Bestämmelsen omfattar även en sökande som vistats i Sverige på annan grund som lagligen bosatt.
[79] Med anledning av genomförandet av det nya blåkortsdirektivet kommer bestämmelsen enligt förslag i Ds 2023:6 att få en delvis annan lydelse.
[80] I förarbetena anges att frågan om de två parallella systemen får betydelse i de fall då en person antingen förlorar sitt permanenta uppehållstillstånd eller sin status som varaktigt bosatt (prop. 2005/06:77, s. 158 f.).
[81] Prop 2005/06:77 s. 143.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Om ställning som varaktigt bosatt i Sverige har beviljats en utlänning som vistats inom Europeiska unionens medlemsstaters territorier utan avbrott under minst fem år och under denna tid haft EU-blåkort i en eller flera medlemsstater, ska tidsperioden i första stycket 4 vara tjugofyra månader (5 a kap. 5 § andra stycket UtlL).

Den som förlorat sin ställning som varaktigt bosatt i Sverige på grund av vistelse utanför Sveriges respektive Europeiska unionens medlemsstaters territorier ska enligt 5 a kap. 6 § UtlL återfå denna efter ansökan, oavsett kraven på vistelsetid enligt 1 eller 1 a §, om

- han eller hon har beviljats ett permanent uppehållstillstånd eller ett uppehållstillstånd syftande till bosättning enligt 5 kap.,
- försörjningskravet i 2 § är uppfyllt, och
- det inte finns något hinder enligt 3 §.

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som på grund av vistelse utanför Sverige förlorat sitt uppehållstillstånd ska, efter anmälan, ges ett nytt uppehållstillstånd om han eller hon återvänder till Sverige för att bosätta sig här (5 kap. 2 c § UtlL).

Återtagande av utlänning med ställning som varaktigt bosatt

Situationen kan uppstå när en utlänning som har flyktingstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring i Sverige, men som samtidigt har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, blir ålagd att lämna den staten. Utlänningen ska då återtas till Sverige. Detsamma gäller familjemedlemmar till en sådan utlänning, om de har ålagts att lämna den andra EU-staten genom ett beslut som har fattats i samband med beslutet avseende utlänningen (4 kap. 5 d § UtlL).

Om en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse. Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 2 a § UtlL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Om en annan EU-stat har ålagt en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige att lämna den staten, ska han eller hon återtas till Sverige. Detsamma gäller hans eller hennes familjemedlemmar, om de har ålagts att lämna den andra EU-staten genom ett beslut som har fattats i samband med beslutet avseende utlänningen (5 a kap. 7 § UtlL). Om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har återtagits till Sverige enligt 5 a kap. 7 § UtlL har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse. Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 2 d § UtlL). Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet och vad som kan omfattas av det behandlas mer utförligt i avsnitt 4.12.

3.2.16 Uppehållstillstånd för schweiziska medborgare och utlänningar med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat

En schweizisk medborgare eller en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska beviljas uppehållstillstånd. Detta gäller under förutsättning att han eller hon visar upp ett giltigt pass eller identitetskort och omfattas av någon av de situationer som anges i bestämmelsen, som exempelvis att han eller hon har ett anställningsbevis som arbetstagare eller är egen företagare och kan visa detta genom en handling (4 kap. 9 § första stycket UtlF).

Uppehållstillstånd ska dock inte beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 17 § tredje stycket UtlL).

Uppehållstillstånd ska vidare beviljas en schweizisk medborgare under de förutsättningar som sägs i artikel 2 i kommissionens förordning[82] om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där (4 kap. 11 § UtlF).

[82] (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Även anhöriga till en medborgare i Schweiz ska under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd (4 kap. 16 § UtlF med hänvisning till artikel 3 i bilaga I till avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer). Detsamma gäller familjemedlemmar till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat (4 kap. 16 a § UtlF).

3.2.17 Särskilda krav för permanent uppehållstillstånd

Det ställs särskilda krav för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Som huvudregel gäller dessa krav alla utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd. De särskilda kraven innebär dels att utlänningen ska kunna försörja sig (försörjningskravet), dels att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (vandelskravet). Bestämmelser om detta finns i 5 kap. 7 § UtlL. I 5 kap. 8 § UtlL finns bestämmelser om undantag från de särskilda kraven.

Migrationsöverdomstolen har uttalat att innan ett permanent uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 7 § UtlL måste det säkerställas att det finns tillräckligt underlag i målet för att kunna avgöra om utlänningens försörjningsförmåga har viss varaktighet och att det vid en framåtsyftande bedömning inte råder tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt.[83]

Försörjningskravet

Försörjningskravet innebär att utlänningen ska kunna försörja sig och att inkomsterna ska komma från anställning eller näringsverksamhet eller en kombination av dessa. Det finns inget krav på att utlänningen ska ha uppfyllt försörjningskravet även för viss tidsperiod innan ansökan om permanent uppehållstillstånd ges in.[84]

Av 4 kap. 4 e § UtlF framgår bland annat att försörjningskravet i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllt om utlänningen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmät-

[83] MIG 2023:4.
[84] Prop. 2020/21:191 s. 68 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Beräkningen ska endast göras med beaktande av vad som behövs för försörjning av utlänningen själv och inte eventuella familjemedlemmar. För att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt måste försörjningsförmågan ha en viss varaktighet.

När det gäller vilken varaktighet som försörjningsförmågan ska ha för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas bör det krävas en högre grad av etablering på arbetsmarknaden än vid tidsbegränsat uppehållstillstånd. Försörjningsförmågan ska därför kunna bedömas bestå under längre tid än ett år för att ha en sådan varaktighet som avses i 4 kap. 4 e § UtlF.[85]

Undantag från försörjningskravet

Utlänningar som är barn och utlänningar som har rätt att uppbära inkomstgrundande ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken är undantagna från kravet på försörjning som gäller för permanent uppehållstillstånd. Sådant undantag gäller även om det finns särskilda skäl (5 kap. 8 § första stycket UtlL).

Vandelskravet

Vandelskravet innebär att hänsyn ska tas till utlänningens förväntade levnadssätt och att permanent uppehållstillstånd endast bör beviljas om det inte råder någon tveksamhet avseende detta. Det är en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet som ska göras. Möjligheten att neka permanent uppehållstillstånd på grund av vandel är inte reserverat enbart till grövre brottslighet, utan det kan även förekomma fall när mindre grov brottslighet i förening med allvarlig misskötsamhet väcker tveksamhet om huruvida permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Det är dock inte tillräckligt med mer bagatellartade förseelser. Det finns möjlighet att beakta både karaktären av misskötsamheten och den tid som förflutit inom ramen för den framåtsyftande helhetsbedömning som

[85] MIG 2023:18.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ska göras i varje enskilt fall. Några särskilda karenstider för hur länge ett misskötsamt leverne ska kunna beaktas finns inte[86].

Regeringen har i äldre förarbeten uttalat att det kan te sig stötande att den som gjort sig skyldig till relativt allvarlig brottslighet omedelbart därefter beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Om brottsligheten inte är så allvarlig att domstol beslutat om utvisning, borde i första hand prövas om brottsligheten ska leda till ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Skäl att meddela ett tidsbegränsat uppehållstillstånd borde därför i huvudsak föreligga om omständigheterna är sådana att uppehållstillstånd borde vägras men det för tillfället inte skulle vara möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut. Så kan vara fallet när förhållandena i sökandens hemland gör en verkställighet dit omöjlig för tillfället men där en ändring av förhållandena bedöms som möjlig inom överskådlig tid.[87]

Migrationsöverdomstolen ansåg i ett avgörande att skäliga misstankar om upprepad våldsbrottslighet som antecknats i misstankeregistret, samt tidigare utfärdat besöksförbud, väckte tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt. Vid en samlad bedömning av denna tveksamhet och övriga omständigheter i målet fann Migrationsöverdomstolen skäl att enligt 5 kap. 7 § UtlL tidsbegränsa uppehållstillståndet.[88] Den praxis som rättsfallet återspeglar bör enligt vår mening fortfarande gälla. Det innebär att en samlad bedömning ska göras beträffande omständigheterna i det enskilda fallet där skälen för uppehållstillstånd måste vägas mot omständigheterna som väcker tveksamhet kring den framtida vandeln. Inom ramen för den bedömningen finns även utrymme att beakta brott som begåtts utomlands. I likhet med vad som gäller vid en prövning enligt 5 kap. 17 § UtlL är en rimlig utgångspunkt att hänsyn då får tas till att straffmätningen för samma brott kan skilja sig mycket mellan olika länder och att bedömningen då bör ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.[89]

I ett senare avgörande har Migrationsöverdomstolen bedömt att misshandel av normalgraden, som begicks fem och ett halvt år tidigare, väcker tveksamhet om utlänningens förväntade levnadssätt. Vid en samlad och framåtsyftande bedömning av denna tveksamhet

[86] Prop. 2020/21:191 s. 70 och 169.
[87] Prop. 1994/95:179 s. 49 f.
[88] MIG 2010:19.
[89] Prop. 2020/21:191 s. 70.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

och övriga omständigheter i målet har det inte funnits förutsättningar att bevilja ett permanent uppehållstillstånd.[90]

Undantag från vandelskravet

Vandelskravet ska inte tillämpas på utlänningar under 15 år (5 kap. 8 § andra stycket UtlL). När det tas ställning till om barn som är 15 år och äldre uppfyller vandelskravet ska det göras en helhetsbedömning i varje enskilt fall, där bland annat barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas.

Angående åldersgränsen för vandelskravet uttalar regeringen i förarbetena att det skulle det vara stötande om en person som begått ett allvarligt brott som 17-åring ska beviljas permanent uppehållstillstånd medan en person som är några månader äldre och som begått samma brott får avslag på sin ansökan. Båda kan straffrättsligt hållas ansvariga för sina handlingar och följden av ett avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd är att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas.[91]

Utlänningar som är helt undantagna från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd

De särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL gäller inte en utlänning som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § UtlL (s.k. kvotflyktingar) eller 5 kap. 2 b eller c § UtlL (utlänningar med ställning som varaktigt bosatta i Sverige).

Det gäller inte heller i de fall när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen (5 kap. 8 § tredje stycket UtlL). Så kan exempelvis vara fallet beträffande en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av att denne är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete enligt polislagen och Polismyndigheten ansöker om permanent uppehållstillstånd (5 kap. 16 a § UtlL, se även avsnitt 3.2.10).

[90] MIG 2023:1.
[91] Prop. 2001/02:185 s. 118.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.3 Grunder för att vägra uppehållstillstånd

I detta avsnitt kommer en redogörelse att göras för de grunder som finns i svensk utlänningsrätt för att vägra en ansökan om uppehållstillstånd. Inledningsvis anges grunderna för att vägra ett uppehållstillstånd för en utlänning som har gjort sig skyldig till brott.

Därefter följer ett avsnitt som berör möjligheterna att neka ett uppehållstillstånd på grund av att sökanden har lämnat oriktiga uppgifter av betydelse för bedömningen, så kallade skenförhållanden, att han eller hon bedöms vara ett hot mot allmän ordning och säkerhet, avsaknad av avsikt att leva tillsammans, referenspersonen är gift eller sambo med någon annan samt att någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Slutligen redogörs för övriga grunder för att i svensk utlänningsrätt neka ett uppehållstillstånd.

I vissa situationer anges att ett uppehållstillstånd får vägras eller liknande skrivningar. Dessa bestämmelser är alltså fakultativa, vilket innebär att Migrationsverket i varje enskilt fall har en möjlighet att neka uppehållstillstånd.

3.3.1 5 kap. 17 § utlänningslagen

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd ska det enligt denna bestämmelse särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Det innebär alltså att en prövning sker av utlänningens vandel inför en ansökan om ett uppehållstillstånd. I bestämmelsen anges de uppehållstillstånd, grundade på EU-direktiv och vissa av Sveriges internationella åtaganden, som inte omfattas av prövningen. Paragrafen ändrades till sin nuvarande lydelse den 1 augusti 2022[92] genom att ordet *brott* ersatte det tidigare ordet *brottslighet*. Ändringen markerar att det inte behöver vara fråga om brott av viss omfattning för att uppehållstillstånd ska kunna nekas.

Vid bedömningen av om en ansökan om uppehållstillstånd ska avslås ska brottets karaktär, påföljdens stränghet och risken för återfall i brott beaktas. Har brottet föranlett ett längre fängelsestraff är det som regel motiverat att neka uppehållstillstånd. Om

[92] Prop. 2021/22:224.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

brottet har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller annars inneburit en påtaglig integritetskränkning talar det också med styrka för att uppehållstillstånd ska nekas. Detsamma gäller när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller något annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Detta gäller även om en icke frihetsberövande påföljd döms ut.[93]

Även mindre allvarliga brott där påföljden bestämts till böter kan ligga till grund för ett avslagsbeslut, i vart fall om det rör sig om upprepade förseelser[94]. Migrationsöverdomstolen har angående ansökan om förlängt uppehållstillstånd på grund av arbete bedömt att upprepade brott, där påföljden bestämts till dagsböter, ansetts utgöra skäl för att med stöd av 5 kap. 17 § första stycket UtlL avslå ansökan[95]. Både lagakraftvunna domar och andra lagföringar, såsom godkända strafföreläggande, kan beaktas vid prövningen. Även en överklagad dom kan beaktas[96]. Att hänsyn kan tas till en brottmålsdom som ännu inte vunnit laga kraft vid tillämpningen av 5 kap. 17 § första stycket UtlL, i dess nya lydelse, har även bekräftas av Migrationsöverdomstolen[97]. Om uppgifter om brott i ett annat land kommer fram bör, liksom hittills, prövningen ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha dömts ut i Sverige.[98]

Även annan misskötsamhet kan beaktas vid prövningen. Det kan bli aktuellt när brottet ligger på gränsen till vad som ensamt kan innebära att ansökan ska avslås och det rör sig om otvetydigt konstaterade förhållanden. Det kan till exempel handla om en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom. Det kan också handla om att utlänningen har misskött en tidigare utdömd påföljd. De skäl som utlänningen åberopar som grund för uppehållstillstånd ska, liksom hittills, vägas mot anmärkningarnas tyngd i det enskilda fallet. Ju starkare skälen för uppehållstillstånd är, desto allvarligare brott bör krävas för att uppehållstillstånd ska kunna vägras och tvärtom. Bagatellartade förseelser bör dock aldrig vara tillräckligt för att neka uppehållstillstånd. Om utlänningen tidigare beviljats uppehållstillstånd och fått en anknytning till Sverige bör det normalt krävas att brotts-

[93] Prop. 2021/22:224 s. 120.
[94] MIG 2019:23.
[95] MIG 2024:13.
[96] Prop. 2004/05:170 s. 284.
[97] MIG 2024:1.
[98] Prop. 2021/22:224 s. 87 f. och 120.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ligheten är av mer allvarligt slag för att motivera ett avslag, än om utlänningen ansöker för första gången. Det gäller inte minst om ärendet rör ett barn eller om det finns barn med i bilden. I dessa fall måste, liksom tidigare, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.[99]

Migrationsöverdomstolen har i ett avgörande uttalat att migrationsdomstolen, innan ett permanent uppehållstillstånd beviljas på grund av arbete, måste säkerställa att det finns tillräcklig information i målet för att avgöra om utlänningen har gjort sig skyldig till sådan brottslighet eller brottslighet i förening med annan missköt-samhet som ska beaktas vid prövningen av ansökan om uppehålls-tillstånd.[100]

Om prövningen av uppehållstillstånd sker enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn kan antas bli utsatt för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om uppehålls-tillstånd skulle beviljas. Bestämmelsen infördes i UtlL. Motsvarande bedömning har dock krävts även enligt den tidigare bestämmelsen i 1989 års utlänningslag (2 kap. 4 § andra stycket om särskilda skäl). Det kan därför finnas anledning att återge vissa motivuttalanden till prop. 1999/2000:43.

> En myndighets möjlighet att i enskilda fall avgöra vad som är bäst för den enskilde är oftast begränsad. Det är inte en uppgift för någon myndighet att värdera det lämpliga i en viss relation. Det kan inte komma i fråga att avslå en ansökan om uppehållstillstånd i Sverige enbart på grund av att den i Sverige bosatta personen är kriminell, lika litet som ansökan kan avslås på den grunden att den som bor i Sverige exempelvis har missbruksproblem. Hur välmenande mot den utländska parten ett sådant beslut än skulle kunna tyckas vara, skulle det innebära en otillbörlig inblandning i parternas privatliv. Rättssäkerhetsskäl talar också mot en sådan ordning eftersom det är ofrånkomligt att det skulle bli fråga om subjektiva värderingar.[101]

Regeringen framhöll dock att det samtidigt inte är möjligt att bortse från att det finns fall där den i Sverige bosatta partens bakgrund kan läggas till grund för bedömningen att det finns en påtaglig risk för att sökanden kommer att utsättas för våld eller allvarliga kränkningar i förhållandet. Det skulle i sådana fall kunna te sig stötande

[99] Prop. 2021/22:224 s. 120.
[100] MIG 2018:15.
[101] Prop. 1999/2000:43 s. 41 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

om myndigheterna med kännedom om dessa förhållanden ändå skulle bevilja sökanden uppehållstillstånd. Det gäller då främst fall där män upprepade gånger inlett förhållanden med utländska kvinnor som de sedan kränkt eller misshandlat. Det finns starka skäl som talar för att myndigheterna bör ha möjlighet att beakta uppgifter om att referenspersonen tidigare behandlat närstående illa. Det är mycket angeläget att det vid tillståndsprövningen finns möjlighet att undvika att en sökande, som annars med stor sannolikhet skulle komma att fara illa i ett förhållande, lämnar sitt hemland för en osäker tillvaro i Sverige. Ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan i vissa fall innebära ett skydd för den sökande. Avslag bör dock komma i fråga endast när risken för att sökande ska fara illa är påtaglig.[102]

En påtaglig risk för att sökanden kommer att fara illa kan ofta bedömas föreligga, om det kommer fram att *referens*personen tidigare gjort sig skyldig exempelvis till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott. Sådana uppgifter bör beaktas i ärendet om uppehållstillstånd. Vid prövningen bör hänsyn tas till när i tiden de föreliggande omständigheterna inträffat, vilken omfattning de haft och i vad mån de kan innebära risk för att sökanden ska fara illa. Om förhållandet är seriöst har i och för sig inte med risken för våld att göra. Det finns ändå skäl att väga in också hur länge förhållandet varat. Om det rör sig om ett etablerat förhållande där parterna måste ha fått en god kännedom om varandra, bör det krävas starkare skäl för att avslå ansökan om uppehållstillstånd än om det rör sig om ett nyligen etablerat förhållande. I likhet med vad som tidigare anförts måste också vägas in om ett avslag skulle innebära att kvinnan hamnade i ett mycket svårt och utsatt läge i hemlandet.[103]

I propositionen till UtlL upprepar regeringen tidigare gjorda uttalanden och framhåller att bestämmelsen i 17 § första stycket, andra meningen är avsedd att framför allt tillämpas på fall där män upprepade gånger inleder förhållanden med utländska kvinnor som de sedan kränker eller misshandlar. Om det kommer fram att den i Sverige bosatta personen har gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående eller till sexualbrott, kan det i allmänhet antas att sökanden eller sökandens barn kan komma att fara illa[104].

[102] Prop. 1999/2000:43 s. 42 f.
[103] Prop. 1999/2000:43 s. 43.
[104] Prop. 2004/05:170 s. 284.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Migrationsöverdomstolen har i prövningen av ett mål bedömt att det föreligger särskilda skäl mot att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning för en utlänning som haft för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en i Sverige bosatt person. Med hänsyn till att anknytningspersonen i Sverige tidigare hade gjort sig skyldig till våldsbrott mot närstående, och till att paret hade träffats endast i begränsad utsträckning, kunde det antas att utlänningen skulle komma att bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning om uppehållstillstånd beviljades.[105]

Medgivande från vårdnadshavare

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket UtlL får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet (5 kap. 17 § andra stycket UtlL).

Det gäller för uppehållstillstånd till ett ogift barn som

- har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,
- har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,
- har adopterats eller som avses bli adopterat av någon som vid tidpunkten för adoptionsbeslutet var och fortfarande är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet inte omfattas av första stycket 2 och om adoptionsbeslutet, och
- har en förälder som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § UtlL.

Den 30 april 2006 infördes bestämmelsen i 5 kap. 17 § andra stycket UtlL med anledning av att familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk lagstiftning.

Enligt artikel 4.1 c och d i familjeåterföreningsdirektivet krävs i förekommande fall, för att uppehållstillstånd ska kunna ges till ett underårigt barn till endast en av referenspersonen, maken eller sambon, ett medgivande från en eventuell andra vårdnadshavare.

[105] MIG 2008:41.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Enligt den ordning som tidigare tillämpats i ärenden om uppehållstillstånd beträffande barn där en sådan situation föreligger, förutsätts dock normalt att samtycke finns från den andra vårdnadshavaren[106]. För att uppnå förenlighet med direktivet har det ansetts nödvändigt att införa en bestämmelse som tydligt uttrycker att medgivande måste finnas från den förälder som finns kvar i hemlandet[107].

Varaktigt bosatta som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet

Uppehållstillstånd ska inte heller beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 17 § tredje stycket UtlL).

Bestämmelserna i 5 kap. 17 § tredje stycket UtlL införlivar artikel 17.1 i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare. I detta uttalas också att medlemsstaterna vid beslutsfattandet ska beakta hur grovt brottet är, vilken typ av brott mot allmän ordning eller allmän säkerhet som begåtts av den varaktigt bosatta personen eller dennes familjemedlemmar, liksom den fara personen utgör. Regeringen anförde i motiven att denna kategori tredjelandsmedborgare inte, när det gäller att beviljas uppehållstillstånd, bör behandlas mer förmånligt än EES-medborgare och att det därför behövs en bestämmelse av det innehåll som anges i tredje stycket. Bestämmelsen tillkom den 30 april 2006 i samband med att nämnda direktiv genomfördes i svensk rätt.

Som redan nämnts i avsnitt 3.2.15 får även uppehållstillstånd vägras en familjemedlem till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits om han eller hon bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 kap. 2 a § UtlL). Detsamma gäller familjemedlemmar till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har återtagits till Sverige (5 kap. 2 d § UtlL).

En utförlig genomgång av begreppet allmän ordning och säkerhet och dess betydelse i svensk utlänningsrätt finns i avsnitt 4.11.

---

[106] UN 435-03.
[107] Prop. 2005/06:72 s. 35.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.3.2 5 kap. 17 a § utlänningslagen

Oriktiga uppgifter

Om oriktiga uppgifter har lämnats medvetet, eller om omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få uppehållstillståndet, får uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL vägras.

Bestämmelsen följer av artikel 16.2 i familjeåterföreningsdirektivet. Det gör ingen skillnad om det är sökanden eller referenspersonen som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som är av betydelse för att få tillståndet[108].

I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen har en person som sökt uppehållstillstånd på grund av anknytning till make i Sverige nekats detta. Hon ansågs ha medvetet lämnat oriktiga uppgifter om sina medsökande barns åldrar och därmed gett sken av att ansökan gällt en återförening av en familj med minderåriga barn.[109]

I ett annat avgörande har en utlänning, som själv har beviljats uppehållstillstånd genom att ange falska uppgifter, inte ansetts kunna utgöra referensperson även om den sökande är gift eller sambo eller minderårigt barn till den i Sverige bosatte utlänningen.[110]

Skenförhållanden

Ett uppehållstillstånd kan även vägras enligt 5 kap. 17 a § första stycket 2 UtlL om en utlänning har adopterats, eller om ett äktenskap eller samboförhållande har inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd. Bestämmelsen föreskriver alltså en möjlighet att avslå en ansökan om uppehållstillstånd vid s.k. skenförhållanden.[111]

Bestämmelsen har tillkommit för att förhindra att de svenska reglerna kringgås genom att ett äktenskap ingås utomlands.[112] När det gäller bedömningen av vad som utgör skenäktenskap är utgångspunkten att det föreligger ett civilrättsligt giltigt äktenskap men att detta ingåtts i annat syfte än att makarna ska leva tillsammans som

[108] Prop. 2005/06:72 s. 87.
[109] MIG 2008:37.
[110] UN 492-05.
[111] Prop. 2005/06:72 s. 87.
[112] Prop. 2003/04:48 s. 25 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

gifta. Det är fråga om situationer där äktenskapet ingåtts uteslutande för att den ena parten ska få ett uppehållstillstånd i Sverige.[113]

Utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet

Uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL får vidare vägras enligt 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Det sker alltså i detta fall en form av prövning av en utlännings vandel.

I familjeåterföreningsdirektivet föreskrivs i artikel 6 att medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till bland annat allmän ordning eller säkerhet. När medlemsstaten fattar ett beslut ska den beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som utlänningen begått, eller den fara som denna person utgör.

I flera rättsfall[114] har Migrationsöverdomstolen prövat begreppet allmän ordning eller säkerhet utifrån EU-domstolens dåvarande praxis och då ansett att det krävs att den sökande utlänningen själv utgör ett allvarligt och reellt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. I rättsfallet MIG 2021:6 hänvisar Migrationsöverdomstolen till EU-domstolens dom i den förenade målen C-381/18 G.S. och C-382/18 V.G. och slår fast att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras även när *referenspersonen* utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. En mer utförlig redogörelse för begreppet allmän ordning eller säkerhet och dess betydelse i svensk utlänningsrätt finns i avsnitt 4.12, i vilket även det nämnda avgörandet från Migrationsöverdomstolen redogörs för närmare.

Ingen avsikt att leva tillsammans

Uppehållstillstånd får även vägras i sådana fall som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 (makar och sambor) eller 2 b UtlL (utländskt barn som har en förälder som är gift eller sambo med referenspersonen i Sverige), om makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt (5 kap. 17 a § andra stycket 1 UtlL).

---

[113] Prop. 2005/06:72 s. 39.
[114] MIG 2007:10, MIG 2007:49, MIG 2008:46 och MIG 2017:11.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I motiven sägs att bestämmelsen är en kodifiering av gällande praxis[115]. Den innebär att även om makar formellt fortfarande är gifta behöver inte detta i sig grunda rätt till uppehållstillstånd. Den omständigheten att ett äktenskap inte formellt är upplöst saknar självständig betydelse när sammanlevnaden har upplösts[116].

Referenspersonen är gift eller sambo med någon annan

Uppehållstillstånd får vidare vägras i de fall som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b UtlL om den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan (5 kap. 17 a § andra stycket 2 UtlL).

Den omständigheten att referenspersonen eller sökanden är gift med någon annan ska dock inte med automatik leda till att uppehållstillstånd vägras. Det är nämligen tänkbart att orsaken till att äktenskapet består är svårigheter att få till stånd en äktenskapsskillnad. [117]

Någon av makarna eller samborna är under 21 år

Uppehållstillstånd får även vägras i de fall som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b UtlL om någon av makarna eller samborna är under 21 år (5 kap. 17 a § andra stycket 3 UtlL).

I äldre förarbetsuttalanden anges att ett generellt accepterande av äktenskap med underåriga utländska medborgare står klart i strid med grundläggande svenska sociala värderingar beträffande bland annat barns och ungdomars rätt till en självständig utveckling och rätt till utbildning, deras rätt att träffa livsavgörande beslut samt strävandena mot jämställdhet mellan könen[118]. I praxis har undantag från den principiella inställningen gjorts om det skulle framstå som stötande att uppehållstillstånd vägrades. Så kan till exempel vara fallet om en flicka är gravid, parterna har ett gemensamt barn eller om flickan skulle bli utstött om hon tvingades

[115] Prop. 2005/06:72 s. 88.
[116] UN 100-93.
[117] Prop. 2005/06:72 s. 37.
[118] Prop. 1983/84:144 s. 75.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stanna kvar i hemlandet[119]. Tillstånd bör också kunna beviljas om ett äktenskap har tillåtits av en svensk domstol[120].

Den 1 december 2023 skedde en ändring av bestämmelsen genom att åldersgränsen höjdes från 18 år till 21 år. Regeringen har i förarbetena uttalat bland annat följande.

Bestämmelserna grundar sig på artiklarna 4.5 och 17 i familjeåterföreningsdirektivet. I artikel 4.5 anges att medlemsstaterna för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får kräva att referenspersonen och dennes make eller maka ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken eller makan kan återförenas med referenspersonen. Det har tidigare konstaterats att tvångsäktenskap främst drabbar barn och unga vuxna (se till exempel propositionen Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor, prop. 2013/14:208 s. 20). Förslaget att även unga vuxna ska omfattas av möjligheten att vägra uppehållstillstånd på grund av ålder bör därmed innebära dels att fler tvångsäktenskap kan förhindras, dels att färre unga vuxna tvingas leva i redan ingångna tvångsäktenskap. Regeringen bedömer därför att en höjd åldersgräns är positivt utifrån målsättningen att förhindra tvångsäktenskap. Det ska göras en individuell bedömning av om uppehållstillstånd bör vägras. I fall som rör barn ska också, i enlighet med portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Utöver faktorer av humanitärt slag kan även religiösa och kulturella aspekter beaktas.[121]

Den omständigheten att någon av makarna är under 21 år har enligt Migrationsöverdomstolen bedömts vara tillräcklig för att bryta presumtionen i 5 kap. 3 § första stycket 1 UtlL att uppehållstillstånd ska beviljas. Det måste inte i det enskilda fallet vara utrett att äktenskapet har ingåtts under tvång eller att ett avslag på ansökan är nödvändigt för att förhindra bristande integration.[122]

[119] Prop 1999/2000:43 s 38.
[120] Prop. 2004/05:170 s. 182.
[121] Prop. 2023/24:18 s. 12 ff. med hänvisning till prop. 2005/06:72 s. 43.
[122] MIG 2024:3.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Hänsyn till övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden (5 kap. 17 a § tredje stycket UtlL).

Inför ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd om familjeåterförening ska, enligt artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet, vederbörlig hänsyn tas till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet. För att uppfylla kravet i direktivet infördes bestämmelsen i tredje stycket. Inte bara humanitära hänsyn ska tas utan även religiösa och kulturella.

En jämförelse bör kunna göras med en motsvarande bestämmelse avseende återkallelse av uppehållstillstånd i 7 kap. 4 § UtlL[123]. Läs mer om den bestämmelsen i avsnitt 3.4.2.

3.3.3 Övriga grunder för att vägra uppehållstillstånd

Referenspersonen är gift och sammanlevande med en annan person i Sverige

Uppehållstillstånd ska vägras i de fall som avses i 5 kap. 3 § första stycket 1 (makar och sambor) eller 2 b (utländskt barn som har en förälder som är gift eller sambo med referenspersonen i Sverige) UtlL, om den person till vilken anknytning åberopas är gift med en annan person och sammanlever med den personen i Sverige (5 kap. 17 b § UtlL). Bestämmelsen grundas på artikel 4.4 i familjeåterföreningsdirektivet som föreskriver en skyldighet att vägra uppehållstillstånd i sådana fall. Den omständigheten att referenspersonen är gift är inte tillräckligt för att bestämmelsen ska bli tillämplig utan sammanlevnad ska också föreligga. Om sammanlevnad inte förekommer är 5 kap. 17 a § andra stycket 2 UtlL tillämplig.

Om den sökande har barn, som inte också är barn till referenspersonen, har barnet inte en självständig rätt till uppehållstillstånd, utan rätten är direkt kopplad till förälderns rätt till uppehållstill-

[123] Prop. 2005/06:72 s. 43 och 88.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stånd. Om förälderns ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avslås enligt denna paragraf kommer alltså barnets ansökan om uppehållstillstånd också att avslås.[124]

Uppehållstillstånd till skyddsbehövande

Uppehållstillstånd får vägras en flykting om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller om flyktingen har bedrivit en verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här (5 kap. 1 § andra stycket UtlL).

Artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet medger att medlemsstaterna får neka en flykting uppehållstillstånd om det finns skälig anledning att anta att han eller hon utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig (artikel 21.2 a). Detsamma gäller om det finns skälig anledning att anta att flyktingen utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott (artikel 21.2 b). Några motsvarande bestämmelser som ger möjlighet att neka uppehållstillstånd för en alternativt skyddsbehövande finns inte i direktivet eftersom undantagsbestämmelserna avseende alternativt skyddsbehövande är vidare än de avseende flyktingar. En utlänning som utgör en samhällsfara (jämför artikel 21.2 a) eller som har förövat ett allvarligt brott (jämför artikel 21.2 b) är utesluten från att vara alternativt skyddsbehövande enligt artikel 17.1 (d respektive b) i direktivet och kan av den anledningen inte ges status som alternativt skyddsbehövande och saknar därmed rätt till uppehållstillstånd enligt direktivet.[125]

Syftet med skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om undantag från rätten till uppehållstillstånd (artiklarna 21.2 och 21.3) är att skydda den medlemsstats intressen i vilken flyktingen vistas. Bestämmelserna motsvarar artikel 33.2 i flyktingkonventionen som möjliggör undantag från principen om non-refoulement. Principen redogörs för ytterligare i avsnitt 4.2. Den 1 juli 2026 kommer skyddsgrunds-

[124] Prop. 2005/06:72 s. 88.
[125] 4 kap. 2 c § UtlL och prop. 2009/10:31 s. 138 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

direktivet att ersätta av skyddsgrundsförordningen. Se vidare i avsnitt 4.11.1.

Omständigheterna som kan ligga till grund för en bedömning att vägra ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § andra stycket UtlL kan också medföra att en utlänning nekas flyktingstatusförklaring (jämför 4 kap. 2 b § UtlL). Eftersom förutsättningarna för att vägra någon flyktingstatusförklaring och förutsättningarna för att vägra uppehållstillstånd som flykting är identiska förutsätts att en utlänning som nekas flyktingstatusförklaring också nekas uppehållstillstånd som flykting. Prövningen av såväl statusfrågan som frågan om uppehållstillstånd ska beviljas bör ske i ett sammanhang.[126]

I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen hade utlänningen under sin tid i Sverige vid ett tillfälle dömts för stöld, försök till stöld och våld mot tjänsteman till fängelse i två månader. Han hade vid ett annat tillfälle dömts för två fall av grovt narkotikabrott och ett försök till grovt narkotikabrott. För denna brottslighet dömdes han till sammanlagt två och ett halvt års fängelse. Migrationsöverdomstolen ansåg att brottsligheten visserligen var allvarlig, men inte av sådan karaktär att den skulle betraktas som synnerligen grov i den mening som avses i 5 kap. 1 § UtlL.[127]

I ett annat avgörande framhöll Migrationsöverdomstolen att en fullständig bedömning av brottet ska göras, där inte bara brottsrubriceringen och det aktuella brottets straffvärde ska beaktas. En individuell bedömning ska göras där hänsyn, förutom till brottets natur, även ska tas till bland annat omständigheter hänförliga till den särskilda gärningen.[128]

Migrationsöverdomstolen har vidare uttalat att när uppehållstillstånd övervägs i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtlL, måste inte bara en prövning av frågan om uteslutning göras utan även en prövning av om det finns grund för att vägra utlänningen statusförklaring eller uppehållstillstånd. Detta gäller också när prövningen av dessa frågor aktualiserats först hos migrationsdomstolen.[129]

[126] Prop. 2009/10:31 s. 140 och 266.
[127] MIG 2014:20.
[128] MIG 2021:9.
[129] MIG 2020:11.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Uppehållstillstånd för uppdragsutbildning eller specialiseringsutbildning

Ett uppehållstillstånd enligt 4 kap. 5 § UtlF (för vissa uppdragsutbildningar och specialiseringsutbildningar) ska inte beviljas en utlänning som visar upp handlingar till stöd för sin ansökan som har förvärvats på ett bedrägligt sätt, förfalskats eller ändrats i något avseende. Ett uppehållstillstånd enligt samma bestämmelse får vidare vägras om det finns grundad anledning att anta att utlänningen planerar att vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser (4 kap. 5 b § UtlF). För att beviljas ett uppehållstillstånd enligt 4 kap. 5 § UtlF ska utlänningen inte heller utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa (4 kap. 5 a § 3 UtlL).

Tribunalvittnen

Om en framställan enligt 22 kap. 2 § UtlL från en internationell domstol eller tribunal om omplacering av vittne eller nära anhörig till vittne anses vara berättigad, får uppehållstillstånd vägras endast om det föreligger sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL (22 kap. 2 § fjärde stycket UtlL).

Härigenom tillförsäkras vittnet och dennes nära anhöriga samma skydd mot att vägras uppehållstillstånd som gäller för flyktingar. I motiven framhålls att det kan förekomma sådana fall, där vittnet själv har deltagit i exempelvis krigsförbrytelser, samt att detta kan utgöra skäl att vägra uppehållstillstånd och ska beaktas vid Migrationsverkets prövning. En samlad bedömning ska göras där även vittnesmålets betydelse bör kunna vägas in. Att vittnet av nu angivna skäl vägras uppehållstillstånd bör enligt motiven inte utgöra hinder mot att hans eller hennes anhöriga beviljas sådant tillstånd.[130]

Ett fortsatt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd, som bedömts som nödvändigt av den internationella domstolen eller tribunalen enligt 22 kap. 3 § UtlL, får vägras en utlänning endast om det finns synnerliga skäl med hänvisning till rikets säker-

[130] Prop. 2004/05:172 s. 28.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

het eller på grund av dennes brottslighet (22 kap. 3 § andra stycket UtlL). Vad som avses är i huvudsak omständigheter som inträffat efter ankomsten till Sverige eller som först då blir kända. Det bör vara fråga om sådana omständigheter som motsvarar vad som enligt 5 kap. 1 § andra stycket 1 UtlL utgör skäl för att vägra en flykting uppehållstillstånd[131]. Efter ändringarna av asylbestämmelserna den 1 januari 2010 bör uttalandet närmast gälla sådana omständigheter som innebär att en utlänning är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § UtlL eller att en flykting får vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtlL.

3.4 Återkallelse av uppehållstillstånd

I detta avsnitt kommer inledningsvis en genomgång att göras av de grunder för återkallelse som gäller generellt för uppehållstillstånd enligt svensk utlänningslagstiftning. Därefter kommer en redogörelse göras över grunder för återkallelse som gäller särskilda typer av uppehållstillstånd.

I flera fall motsvarar det svenska regelverket om möjligheter att återkalla uppehållstillstånd med anledning av brister i levnadssättet i huvudsak det som EU-rätten tillåter. I uppdraget ingår därför inte att se över möjligheten att återkalla uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete (5 b kap. UtlL), EU-blåkort, tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT) och tillstånd för säsongsarbete (6 a–6 c kap. UtlL). Inte heller en översyn av bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd för skyddsbehövande ingår i uppdraget.

3.4.1 Generella grunder för återkallelse av uppehållstillstånd

Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller förtigande av omständigheter

Om en utlänning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet får hans eller hennes uppehållstillstånd återkallas (7 kap. 1 § första

[131] Prop. 2004/05:172 s. 43, jfr Lagrådet a.a. s. 56 f.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stycket UtlL). Det som är av betydelse för bedömningen enligt bestämmelsen är alltså oriktiga uppgifter och omständigheter som *utlänningen personligen* har lämnat, eller förtigit.

En falsk uppgift om identiteten lämnas i de allra flesta fall uppsåtligen. Undantag kan dock finnas, till exempel att föräldrar dolt den rätta identiteten för barnet långt före ankomsten till Sverige för att skydda ett barn från etnisk förföljelse. På det viset kan barnet även i vuxen ålder vara omedveten om sin rätta identitet.[132] En förälder, som medvetet lämnar felaktiga uppgifter om ett barn till svenska myndigheter, har i praxis bedömts göra detta i egenskap av ställföreträdare för barnet. Förälderns agerande kan därför orsaka att även barnets tillstånd återkallas[133].

Det har i äldre förarbeten ansetts vara lika klandervärt att medvetet framkalla en felaktig föreställning hos någon genom att svikligen förtiga det rätta förhållandet, som genom att lämna en vilseledande uppgift. Det har dock samtidigt betonats att endast sådant förtigande som innebär ett medvetet utnyttjande av tillståndsmyndighetens bristande kunskap om ett för tillståndets beviljande avgörande förhållande bör få leda till att tillståndet återkallas.[134]
I praxis har det ansetts sakna betydelse om sökanden förstått att en oriktig uppgift har haft betydelse för att han fick tillståndet.[135]

När grunden för ett barns permanenta uppehållstillstånd varit anknytningen till en förälder bosatt i Sverige har förälderns avsaknad av avsikt att bo tillsammans med barnet ansetts utgöra grund för återkallelse av barnets permanenta uppehållstillstånd.[136]

I en situation där de förhållanden som lett till återkallelsen har varit kända för den beslutande myndigheten redan när uppehållstillståndet beviljades har återkallelsen upphävts.[137]

När det övervägs om ett gynnande förvaltningsbeslut ska återkallas måste den enskildes trygghet beaktas[138]. Detta innebär att det är Migrationsverket som har bevisbördan för att den enskilde medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet förtigit omständigheter[139].

---

[132] Prop. 1997/98:36 s. 28.
[133] UN 57-93.
[134] 1975/76:18 s. 140.
[135] UN 98-93.
[136] MIG 2010:16.
[137] Reg. 1986-10-31 U 5762/85.
[138] Jfr MIG 2014:6.
[139] MIG 2015:3.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Krav på synnerliga skäl efter fyra års vistelse i landet

Det krävs *synnerliga skäl* för att uppehållstillståndet ska få återkallas om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse enligt 7 kap. 1 § UtlL prövas (7 kap. 1 § tredje stycket UtlL).

I förarbetena anges att det av humanitära skäl är viktigt att en utlänning efter en längre tids bosättning i Sverige i normalfallet kan känna trygghet här och inte behöver känna oro för att inte längre få stanna kvar. Det kan också tänkas bidra till att några efter en tid vågar träda fram under sin rätta identitet. En tidsgräns bör dock inte göras absolut. Fall kan förekomma där det undantagsvis kan vara rimligt att utlänningen inte får stanna kvar trots att han eller hon har haft uppehållstillstånd här en längre tid. Utgångspunkten för beräkning av preklusionstiden[140] är tidpunkten från vilken utlänningen vistats i Sverige med uppehållstillstånd. Även tidsbegränsade uppehållstillstånd för besök ska beaktas. Något avbrott i vistelsen här med uppehållstillstånd bör inte anses föreligga så länge ansökan om förlängt tillstånd getts in innan tiden för tidigare tillstånd löpt ut[141]. Slutpunkten för preklusionstiden är beslutet om återkallelse i första instans[142].

I motiven anges som exempel på synnerliga skäl att utlänningen visserligen haft uppehållstillstånd och varit folkbokförd i Sverige men i realiteten vistats i något annat land under långa perioder och därför inte fått någon närmare anknytning hit (jämför avsnitt 3.4.2. angående 7 kap. 4 § UtlL). I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen ansågs ett flertal kortare utlandsresor inte utgöra avbrott i vistelsetiden i Sverige. Synnerliga skäl för återkallelse av det permanenta uppehållstillståndet ansågs dock föreligga med beaktande av utlänningens svaga anknytning till det svenska samhället[143]. Ett annat synnerligt skäl kan vara att utlänningen har uppehållstillstånd också i något annat land och verkställighet (av ett utvisningsbeslut) kan ske till det landet[144]. Uppgifter om utlänning-

[140] Preklusion är ett juridiskt begrepp som innebär att ett rättsförhållande fastställs definitivt. Det kan till exempel gälla en förlust av rätten att anropa nytt processmaterial eller en fordran som upphävs på rättslig väg.
[141] Prop. 1997/98:36 s. 24 ff.
[142] Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer, JUNO version 13B, kommentar till 7 kap. 1 § UtlL.
[143] MIG 2008:43.
[144] Se exempelvis UN 474-04.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ens brottslighet kan i enstaka fall ha betydelse vid bedömningen av anknytningens styrka. Exempelvis kan inte en anknytning för en ensamstående person som avtjänat fängelsestraff under större delen av sin tid i Sverige anses vara särskilt stark[145]. Även om synnerliga skäl inte finns, får ett uppehållstillstånd återkallas om utlänningen, som visserligen haft uppehållstillstånd längre än fyra år, vistats kortare tid än fyra år i Sverige[146].

Särskilda skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd

Utöver detta får ett uppehållstillstånd återkallas om det finns särskilda skäl för det. Det gäller dock endast i de fall en utlänning ännu inte har rest in i Sverige (7 kap. 2 § UtlL).

Uppehållstillstånd för den, som ännu inte har kommit till Sverige, bör kunna återkallas om det finns andra särskilda skäl, till exempel att förutsättningen för tillståndet har ändrats väsentligt. Om utlänningen själv inte har orsakat eller borde ha förutsett att omständigheterna skulle förändras, bör dock återkallelsemöjligheten tillämpas med försiktighet. Om utlänningen i sådant fall har vidtagit förberedelser för sin utflyttning av mer omfattande art bör tillståndet normalt sett inte återkallas.[147]

3.4.2 Särskilda grunder för återkallelse av uppehållstillstånd

I 7 kap. 3 § UtlL regleras ett antal grunder för återkallelse av ett uppehållstillstånd för en utlänning som har rest in i landet. I det följande görs en genomgång av dessa olika villkor.

Bedriver verksamhet utan tillstånd

Uppehållstillstånd får enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd.

---

[145] Prop. 1997/98:36 s. 25.
[146] UN 345-98.
[147] Prop. 1988/89:86 s. 63.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Återkallelse när en tillståndsgrundande anställning har upphört

Ett uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet om utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL och anställningen har upphört. Detta gäller såvida inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas (7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL).

Sabotage, spionerі, olovlig underrättelseverksamhet eller terrorism

Ett uppehållstillstånd får även, enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL, återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att han eller hon

- kommer att bedriva sabotage, spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet, i Sverige eller i något annat nordiskt land,
- i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspionerі som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller
- kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Bestämmelserna i 7 kap. 3 § UtlL ändrades den 1 mars 2024[148] genom att punkten 3 delades in i tre led a–c. I punkten a återfinns det ursprungliga innehållet i 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL, med viss redaktionell ändring. Punkterna b och c är nya.

I förarbetena anförde regeringen följande angående den genomförda ändringen i 7 kap. 3 § UtlL. De brottstyper som i dag ger möjlighet att återkalla uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL omfattar sådan verksamhet som normalt innebär stora risker för Sveriges säkerhet. En risk för att utlänningen kan komma att delta i annan verksamhet, som inte omfattas av de uppräknade brottstyperna och som kan skada Sveriges säkerhet, kan inte leda till att uppehållstillståndet återkallas enligt bestämmelsen.

[148] Genom prop. 2023/24:36.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I utredningen[149] konstateras att Säkerhetspolisen numera ägnar en stor del av sin verksamhet inom kontraspionaget åt bekämpning av statsstyrt företagsspioneri och att sådant spioneri kan få allvarliga konsekvenser för svenska företag, drabba viktiga svenska samhällsintressen och försämra förutsättningarna att utveckla och upprätthålla skyddet för landets säkerhet. Vidare konstateras att det i praktiken också är svårt att dra någon tydlig gräns mellan sedvanligt spioneri och statsstyrt företagsspioneri. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att statsstyrt företagsspioneri bör tas in i uppräkningen av vilka handlingar som kan medföra återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL.[150]

I förarbetena till ändringen anges att möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd har utvidgats till att även gälla om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Enligt lagrådsremissen avses här med terrorism i första hand detsamma som i terroristbrottslagen. Det bör dock inte krävas att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till en gärning som har med terrorism att göra och som är straffbelagd enligt den lagen. Det bör i stället räcka med att det finns en risk för att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Verksamheten bör vara av sådant slag att den hotar säkerheten i landet. Lagrådet, som avstyrkte förslaget, ställde sig frågan vad som vid sidan av den mycket omfattande kriminaliseringen enligt terroristbrottslagen kan utgöra verksamhet med koppling till terrorism. Enligt Lagrådet finns det också en risk för att tillämpningen av bestämmelsen kan komma att framstå som godtycklig och rättssäkerhetsproblem kan förutses med åtföljande rättsotrygghet för personer med uppehållstillstånd i Sverige. Regeringen konstaterade att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, enskildas åtnjutande av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen. Enligt Säkerhetspolisen är möjligheten att kunna återkalla ett uppehållstillstånd en viktig åtgärd för att kunna agera mot dem som bedriver säkerhetshotande verksamhet med koppling till terrorism. I likhet med utredningen anser regeringen därför att ett uppehållstillstånd bör kunna återkallas vid terrorismrelaterad verksamhet. Som Lagrådet framför är det straffbara området när det gäller terroristbrottslighet vidsträckt

[149] Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16).
[150] Prop. 2023/24:36 s. 21 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

och regeringen är medveten om att den föreslagna bestämmelsen innebär att uppehållstillstånd kan komma att återkallas även för utlänningar med en mer indirekt koppling till terrorism, men anser att det är viktigt att myndigheter ges möjlighet att på ett tidigt stadium verka mot verksamhet som kan hota säkerheten i Sverige. Genom kravet på att verksamheten ska vara av sådant slag att den hotar säkerheten i landet säkerställs enligt regeringens bedömning att kopplingen till terrorism inte blir för vag. För återkallelse enligt den föreslagna bestämmelsen krävs inte att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till en gärning som är straffbar enligt terroristbrottslagen. Även misstankar om att han eller hon kan komma att ägna sig åt aktiviteter som inte är straffbelagda, men som ändå har med terrorism att göra, kan falla in under återkallelsegrunden. Även om en verksamhet med koppling till terrorism bedrivs någon annanstans än i Sverige kan den utgöra ett hot mot säkerheten i Sverige. Det är viktigt att Sverige inte blir en fristad för presumtiva terrorister genom att de kan få uppehållstillstånd som sedan inte kan återkallas om det kan antas att de kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.[151]

Återkallelse av uppehållstillstånd när ett tillståndsgrundande förhållande har upphört

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket UtlL får återkallas om förhållandet upphör (7 kap. 3 § andra stycket UtlL). Det gäller alltså för

- en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,
- ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige,
- en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt – eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning – i Sverige, om

[151] Prop. 2023/24:36 s. 22 ff.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges,

- en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, och
- ett ogift barn till en utlänning som har getts uppehållstillstånd enligt de två sistnämnda punkterna.

Vid bedömningen av om tillståndet i det enskilda fallet ska återkallas, ska hänsyn även tas till om de omständigheter som nämns i 5 kap. 16 § UtlL föreligger[152], se avsnitt 3.2.4. Det rör sig närmare bestämt om skäl för att bevilja utlänningen uppehållstillstånd när ett sådant förhållande har upphört. Om det vid en sådan bedömning finns omständigheter som innebär att sökanden, trots att förhållandet upphört, har rätt till uppehållstillstånd finns det inte heller skäl att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Preklusionsregel

Uppehållstillstånd får inte återkallas enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken (7 kap. 3 § tredje stycket första meningen UtlL).

Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen UtlL).

Bestämmelsen ändrades den 1 mars 2024[153] genom bland annat ett tillägg av den nuvarande andra meningen. I förarbetena konstaterade regeringen att det normalt tar lång tid att upptäcka och utreda ärenden om spionerі och olovlig underrättelseverksamhet. Verksamheten byggs ofta upp och bedrivs långsiktigt. Den säkerhetshotande verksamheten kan därtill ha påbörjats först när utlänningen har vistats i Sverige under en tid. Den tidsfrist som i dag

[152] Prop. 2005/06:72 s. 49.
[153] Genom prop. 2023/24:36.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

gäller för återkallelse av uppehållstillstånd kan därför ha passerat när ärendet är färdigutrett. Det går då inte längre att återkalla tillståndet, även om det framkommit att utlänningen har bedrivit eller bedriver sådan verksamhet som skulle ha kunnat leda till återkallelse. Myndigheterna måste ha reella möjligheter att upptäcka och utreda om en utlänning utgör ett säkerhetshot för att syftet med regeln om återkallelse av uppehållstillstånd ska kunna uppnås. Den säkerhetshotande verksamheten kan därtill ha påbörjats först när utlänningen har haft uppehållstillstånd under så lång tid att det inte är rimligt att femårsfristen utgör en bortre gräns för när uppehållstillståndet får återkallas. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd bör tillståndet därför få återkallas, om det finns synnerliga skäl för det.[154]

Hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige vid bedömning av om ett uppehållstillstånd ska återkallas

Vid bedömning av om uppehållstillståndet ska återkallas för en utlänning som har rest in i landet enligt 7 kap. 1 eller 3 § UtlL, ska hänsyn tas till hans eller hennes anknytning till Sverige och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas (7 kap. 4 § första stycket UtlL). Med andra skäl avses primärt humanitära skäl. Även andra omständigheter än utlänningens anknytning kan alltså beaktas när återkallelse av uppehållstillstånd prövas[155].

Det ska enligt 7 kap. 4 § andra stycket UtlL särskilt beaktas i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Vidare ska utlänningens övriga familjeförhållanden beaktas.

Den nu gällande lydelsen av 7 kap. 4 § andra stycket UtlL innebär att skyddet mot återkallelse förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit.[156]I motiven framhålls att prövningen enligt andra stycket ska göras med beaktande av återkallelseinstitutets särdrag och vilken

[154] Prop. 2023/24:36 s. 23 ff.
[155] Jfr prop. 2021/22:224 s. 91.
[156] Prop. 2021/22:224 s. 121.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

grund för återkallelse som är aktuell. I återkallelseärenden där barn berörs ska en något mildare bedömning göras än om det gäller enbart vuxna. Särskild hänsyn ska tas till barn som går i skola här eller som deltagit i skolförberedande verksamhet. I mildrande riktning bör också vägas in om en oriktig uppgift har lämnats av ett barn under 18 år. Också hänsyn till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt innebär att barnets förhållanden vid återkomsten till ett annat land kan beaktas vid bedömningen[157].

Den omständigheten att utlänningen har familj här bör regelmässigt innebära en betydelsefull anknytning till landet, särskilt om de anhöriga är svenska medborgare eller har bott i Sverige lång tid. Vilken tyngd som ska tillmätas familjeanknytning beror på släktanknytning såväl i Sverige som i annat land.[158]

I tidigare förarbetsuttalanden nämns också faktorer som arbetsförhållanden, bostadsförhållanden och social anpassning. Att utlänningen har lärt sig det svenska språket är ytterligare en faktor som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet. Vistelsetiden är en faktor som bygger på antagandet att utlänningen efter viss tids vistelse i Sverige blivit integrerad i samhället. Vilken betydelse denna faktor har är beroende av under vilken period i livet som utlänningen vistats här. Det bör i ett återkallelseärende göras en sammanvägning av samtliga omständigheter, dvs. även sådana som talar för att återkallelse ska ske. Återkallelse bör dock inte ske om det föreligger verkställighetshinder. [159]

Särskilt vid återkallelse på grund av att det tillståndsgrundande förhållandet har upphört

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 7 kap. 3 § andra stycket UtlL ska det också särskilt beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid (7 kap. 4 § tredje stycket UtlL). Bestämmelsen aktualiseras alltså vid återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats med stöd

[157] Prop. 1997/98:36 s. 17 f.
[158] Prop. 1997/98:36 s. 19 jfr med prop. 1993/94:159 s. 15.
[159] Prop. 1997/98:36 s. 20 ff.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

av 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket, när det aktuella förhållandet upphör.

Det kan uppstå situationer där det inte finns förutsättningar att tillämpa 7 kap. 4 § tredje stycket UtlL, exempelvis om våldet inte har utövats av partnern utan av dennes familj eller släktingar. Det innebär dock inte att sådana omständigheter inte ska beaktas vid prövningen. Andra skäl som talar mot att tillståndet återkallas ska fortfarande beaktas. Även i dessa fall finns det alltså utrymme för att göra en helhetsbedömning av den utsattas situation och låta honom eller henne stanna i Sverige, trots att det tillståndsgrundande förhållandet har upphört[160].

Återkallelse på grund av registrering i Schengens informationssystem (SIS) eller annan medlemsstats beslut i vissa fall

Om det finns tillräckliga skäl får enligt 7 kap. 5 § UtlL en utlännings uppehållstillstånd efter samråd återkallas, om

- det i Schengens informationssystem (SIS) har gjorts en registrering om återvändande enligt återvändandeförordningen eller en registrering om nekad inresa och vistelse enligt gränsförordningen gällande utlänningen, eller
- en annan medlemsstat har fattat ett beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller återreseförbud, och överväger att i SIS göra en registrering om återvändande enligt återvändandeförordningen eller en registrering om nekad inresa och vistelse enligt gränsförordningen gällande utlänningen.

Vid bedömningen av om det finns tillräckliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd ska hänsyn tas till skälen för den andra medlemsstatens beslut. Även de eventuella hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten som den berörda personens närvaro kan utgöra på medlemsstaternas territorium ska beaktas. Hänsyn ska alltså inte bara tas till nationella intressen eller till den registrerande medlemsstaten, utan också till medlemsstaternas gemensamma intressen. Detta bör vägas mot de intressen som ett uppehållstill-

[160] Prop. 2021/22:224 s. 102.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stånd och en nationell visering tillgodoser. När det gäller uppehållstillstånd krävs det i många andra situationer mycket starka skäl för att återkalla ett tillstånd. Vidare kan en registrering i SIS respektive ett underliggande beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller återreseförbud göras av både allvarliga och mindre allvarliga skäl, till exempel att utlänningen har gjort sig skyldig till mycket grov brottslighet respektive att han eller hon har avvisats för att det saknats tillräckliga medel. Att skälen bakom den andra medlemsstatens beslut ska beaktas bör innebära att mindre allvarliga skäl till att registreringen har gjorts eller att det har fattats ett beslut om återvändande, nekad inresa och vistelse eller ett återreseförbud normalt inte medför att ett svenskt uppehållstillstånd återkallas. Enbart den omständigheten att det finns en registrering eller ett sådant beslut bör alltså inte i sig vara ett tillräckligt skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd. Det bör därför i regel krävas ett mycket starkt nationellt intresse i en annan medlemsstat för att återkalla ett uppehållstillstånd i Sverige[161].

Återkallelse av uppehållstillstånd för vissa tredjelandsmedborgare

Ett uppehållstillstånd får enligt 7 kap. 6 § första stycket UtlL återkallas för den som inte är medborgare i en EU-stat även i andra fall än som avses i 7 kap. 2 § UtlL (på grund av särskilda skäl innan inresa till Sverige). Detta gäller bara om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i en EU-stat eller i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att

- utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år, eller
- utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningen avser att begå ett sådant brott.

[161] Prop. 2020/21:222 s. 86 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Bestämmelsen infördes den 1 december 2002. Propositionen bygger på Europeiska rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. EG-direktivets bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i artikel 3.1.a). Bestämmelsen i 7 kap. 6 § UtlL är tillämplig på innehavare av uppehållstillstånd, vare sig dessa rest in i Sverige eller inte.

Återkallelse av ett svenskt uppehållstillstånd bör komma i fråga endast om utlänningen gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet[162]. Det bör vara fråga om sådana omständigheter som avses i 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL. Skillnaden i förhållande till denna bestämmelse ligger i att utlänningens handlande riktats mot ett annat land än Sverige.

Första stycket gäller dock inte, enligt 7 kap. 6 § andra stycket UtlL, en familjemedlem till en medborgare i en EU-stat eller till en medborgare i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein som har utövat sin rätt till fri rörlighet enligt de regler som gäller inom Europeiska unionen. Ett uppehållstillstånd får inte återkallas enligt första stycket innan samråd har skett med den stat som har beslutat om avvisning eller utvisning (7 kap. 6 § tredje stycket UtlL).

3.4.3 Återkallelse av vissa typer av uppehållstillstånd

Permanent uppehållstillstånd

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige (7 kap. 7 § första meningen UtlL).

Återkallelse på grund av att bosättningen upphört är obligatorisk[163], eftersom den grundläggande förutsättningen för det permanenta uppehållstillståndet har fallit bort. Tillståndet ska alltså återkallas om det kan konstateras att bosättningen i Sverige har upphört. Det saknar betydelse om utlänningen har rest in i Sverige på nytt.

Migrationsöverdomstolen har i ett avgörande framhållit att, när det gäller frågan om bosättningen har upphört, utlänningens avsikt att varaktigt vara bosatt i Sverige är av avgörande betydelse för bedömningen. Enligt Migrationsöverdomstolen är 7 § första men-

[162] Prop. 2001/02:182 s. 31.
[163] Prop. 1979/80:96 s. 117.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ingen klar och absolut och det saknas därmed möjlighet att medge något undantag. Omständigheter som i tidigare praxis ansetts ha betydelse vid bedömningen av om det funnits skäl att underlåta återkallelse av ett uppehållstillstånd, till exempel sådana som rör utlänningens anknytning till Sverige, ska i stället tillmätas betydelse redan inom ramen för prövningen av frågan om bosättningen. Detta innebär att ett permanent uppehållstillstånd undantagslöst ska återkallas om utlänningens bosättning här har upphört. Den instans som ska pröva frågan om återkallelse ska utgå från de vid prövningstillfället rådande förhållandena.[164] Migrationsöverdomstolen har i ett senare avgörande i allt väsentligt anslutit sig till uttalandena i MIG 2014:6.[165]

Om utlänningen har anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar, trots att bosättningen upphört, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde (7 kap. 7 § andra meningen UtlL). En anmälan ska ges in till Migrationsverket senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller skjuts upp ska detta anmälas senast den tidigare uppgivna utresedagen (4 kap. 23 a § UtlF).

Regeringen framhöll i motiven att det har blivit alltmer vanligt att personer har anknytning till mer än ett land och att boendet växlar mellan dessa länder. Det finns därför skäl att möjliggöra ökad rörlighet även för personer utan svenskt medborgarskap men med permanent uppehållstillstånd. Det bör i större utsträckning än tidigare vara möjligt att i vissa fall frångå huvudregeln och för en tid underlåta att återkalla tillståndet trots att bosättningen i Sverige har upphört. Denna möjlighet är inte beroende av på vilken grund det permanenta uppehållstillståndet beviljats. En förutsättning för att det ska vara möjligt att underlåta att återkalla det permanenta uppehållstillståndet är dock att utlänningen själv önskar behålla tillståndet.[166]

[164] MIG 2014:6.
[165] MIG 2021:2.
[166] Prop. 2013/14:213 s. 19 f. och 53.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Uppehållstillstånd för studier

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier får återkallas, om förutsättningarna för att medge uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda (7 kap. 7 a § UtlL).

Bestämmelsen föranleddes av Rådets direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete. Direktivet upphävdes genom det s.k. student- och forskardirektivet[167].

Student- och forskardirektivet har genomförts i svensk rätt genom att utlänningslagen tillförts ett nytt kapitel, 5 b kap. I det kapitlet finns särskilda bestämmelser om återkallelse av bland annat uppehållstillstånd för studier. Om det finns regler i 5 b kap. för en viss situation, till exempel återkallelse av tillstånd, ska dessa tillämpas[168].

Uppehållstillstånd för att medverka i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål

Ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § UtlL får återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Uppehållstillståndet får inte återkallas innan den som har ansökt om tillståndet har fått tillfälle att yttra sig (7 kap. 7 b § UtlL). Bestämmelsen grundas på artikel 14 i direktivet 2004/81/EG om offer för människohandel.

Uppehållstillståndet får liksom hittills återkallas av samma skäl som gäller uppehållstillstånd i övrigt. Dessa räcker dock inte för att tillgodose kravet i direktivet. En kompletterande bestämmelse har därför behövts. I motiven framhålls att det vid tillämpningen av bestämmelsen om återkallelse måste tas hänsyn till utlänningens personliga förhållanden. Som exempel nämns det fallet att rättegången är avslutad och något behov av utlänningens medverkan inte längre finns. I ett sådant fall kan det ändå finnas skäl att låta utlänningen stanna kvar under återstående tillståndstid. Så kan vara fallet om denna är kort och en avkortning av vistelsen skulle medföra olägenheter med hänsyn till utlänningens planering. Även i

[167] Europaparlamentet och rådet direktiv (EU) 2016/801 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete.
[168] Prop. 2019/20:9 s. 104 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

övrigt finns det enligt motiven många gånger skäl att låta utlänningen stanna tillståndstiden ut. Beträffande barn som undergår behandling på grund av att de utsatts för brott kan det finnas skäl att låta barnet stanna kvar under återstående tillståndstid.[169]

Uppehållstillstånd för utlänning som är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 b § får återkallas endast om förutsättningarna för sådant uppehållstillstånd inte längre finns, efter ansökan av Polismyndigheten.

Ett permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 16 a § UtlL får inte återkallas innan Polismyndigheten fått tillfälle att yttra sig (7 kap. 7 c § UtlL).

Uppehållstillstånd på grund av placering enligt 6 kap. 11 § socialtjänstlagen

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 c § UtlL får återkallas endast om förutsättningarna för sådant uppehållstillstånd inte längre finns. Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 c eller 16 b § UtlL får inte återkallas för ett barn innan den socialnämnd som ansökte om uppehållstillståndet har fått tillfälle att yttra sig (7 kap. 7 d § UtlL). Så kan vara fallet om barnet aldrig rest in i Sverige eller den överenskomna vården har avbrutits[170].

Uppehållstillstånd för arbete för en utlänning med arbetstillstånd

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL ska återkallas om förutsättningarna för arbetstillståndet enligt 6 kap. 2 § första stycket av något annat skäl än att anställningen har upphört[171] inte längre är uppfyllda (7 kap. 7 e § första stycket 1 UtlL).

---

[169] Prop. 2006/07:53 s. 34 och 42.
[170] Prop. 2011/12:85 s. 71.
[171] Ett uppehållstillstånd får då i stället återkallas enligt 7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Den första förutsättningen som avses är kravet på att anställningen ska göra det möjligt för utlänningen att försörja sig. Det innebär bland annat att arbetstiden måste vara av sådan omfattning att inkomsten från anställningen inte är så låg att utlänningen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för att täcka sina kostnader för bland annat boende och uppehälle[172]. Är denna förutsättning inte längre uppfylld föreligger grund för återkallelse. Om de faktiska anställningsvillkoren är sämre än vad som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen ska återkallelse ske, oavsett anledningen till att de är sämre[173].

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete ska vidare återkallas för en utlänning som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket UtlL om utlänningen inte inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag har påbörjat arbetet (7 kap. 7 e § första stycket 2 UtlL).

Om utlänningens anställning har upphört sedan han eller hon underrättats om att en utredning om återkallelse enligt 7 kap. 7 e § första stycket har inletts, men innan beslut om återkallelse har fattats, gäller bestämmelserna om återkallelse i 7 kap. 3 § första stycket 2 UtlL. Det innebär att uppehållstillståndet får återkallas såvida utlänningen inte inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas. Tiden ska då vara fyra månader i stället för tre (7 kap. 7 e § andra stycket UtlL).

Trots vad som anges i första stycket behöver ett tillstånd inte återkallas i ringa fall eller om en återkallelse med hänsyn till omständigheterna annars inte framstår som skälig (7 kap. 7 e § tredje stycket UtlL).

Familjemedlem till utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet, får återkallas om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas (7 kap. 7 f § UtlL).

[172] Prop. 2007/08:147 s. 27.
[173] Prop. 2013/14:227 s. 38.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Anknytningen kan till exempel brytas om ett äktenskap eller ett samboförhållande upphör.[174]

Vid bedömningen av om återkallelse ska ske bör bland annat beaktas hur lång tid som återstår av tillståndstiden, om det inverkar på barns skolgång eller det annars finns skäl att låta familjemedlemmen stanna kvar i Sverige till dess tiden löper ut.[175]

Uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet

På utlänningens begäran får följande uppehållstillstånd återkallas.

- Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att starta näringsverksamhet enligt 5 kap. 9 § UtlL.
- Ett uppehållstillstånd för arbete enligt 5 kap. 10 § UtlL, i de fall som avses i 6 kap. 2 § första stycket UtlL.
- Ett uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § UtlL.

Detta gäller om utlänningen beviljas ett uppehållstillstånd på en sådan annan grund som enligt 5 kap. 18 § andra stycket 8 b eller fjärde stycket eller 5 b kap. 15 § andra stycket 3 eller 6 a kap. 4 § andra stycket 9 eller 10 kan beviljas efter inresan (7 kap. 7 g § UtlL).

Bestämmelsen är fakultativ och återkallelse kan endast ske på begäran av utlänningen. På så sätt kan utlänningen själv avgöra om han eller hon vill att det befintliga tillståndet ska återkallas och det nya tillståndet gälla för en ny längre tillståndstid. Om utlänningen däremot inte uppfyller förutsättningarna för att beviljas det sökta nya tillståndet kan han eller hon välja att behålla det befintliga tillståndet, dvs. att det inte ska återkallas. Om utlänningen i stället ansöker om och tillåts byta grund inom den befintliga tillståndstiden saknas anledning att tillämpa paragrafen.[176]

[174] Prop. 2021/22:134 s. 117 och 154.
[175] Prop. 2019/20:9 s. 114, prop. 2017/18:34 s. 102 och prop. 2012/13:148 s. 96.
[176] Prop. 2021/22:134 s. 85 f. och 155.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Bestämmelsen kommer att få en delvis ändrad lydelse med anledning av genomföranden av det nya blåkortsdirektivet i form av ändrade paragrafhänvisningar.[177]

Uppehållstillstånd för schweiziska medborgare och varaktigt bosatta i en annan EU-stat samt deras familjemedlemmar

En utlänning avses i 4 kap. 9 § första stycket UtlF (bestämmelsen återges i avsnitt 3.2.16), och som grundar sin rätt till vistelse här på avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, kan få sitt uppehållstillstånd återkallat om han eller hon inte försörjer sig eller annars saknar egna medel för sitt uppehälle här. Detsamma gäller en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och som har beviljats uppehållstillstånd här. Detta gäller utöver vad som föreskrivs i 7 kap. 1–6 §§ UtlL.

Uppehållstillståndet ska dock inte återkallas enbart därför att han eller hon

- inte längre är anställd på grund av att han eller hon är tillfälligt oförmögen att arbeta på grund av sjukdom eller olycksfall, eller
- är ofrivilligt arbetslös och detta bekräftas av Arbetsförmedlingen.

Uppehållstillståndet får även återkallas för en utlänning, som enligt vissa kriterier är att anses som en familjemedlem till antingen en medborgare i Schweiz, eller till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, om anknytningen mellan dem bryts. Detta förutsätter att familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund (4 kap. 18 § UtlF).

[177] Jfr prop. 2024/25:18.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Uppehållstillstånd för diplomatiska tjänstemän, avlönade konsulära tjänstemän med flera

Uppehållstillstånd för diplomatiska tjänstemän, avlönade konsulära tjänstemän samt deras familjer och betjäning får återkallas om förutsättningarna för att bevilja uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Samma sak gäller för utlänningar och deras familjer som beviljats uppehållstillstånd under den tid som utlänningen är anställd eller utför uppdrag i Sverige vid ett av de internationella organ som omfattas av 1 eller 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (4 kap. 19 § tredje stycket UtlF).

3.5 Avvisning

Utredningen har i uppdrag att analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd. Uppdraget omfattar i denna del dock inte EES-medborgare och vissa brittiska medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare. Bestämmelser som rör avvisning av dessa kategorier utlänningar kommer därför inte att redovisas i avsnittet.

3.5.1 Avvisning på formella grunder

En utlänning, som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare, får enligt 8 kap. 2 § UtlL avvisas i följande situationer.

1. *När utlänningen saknar pass i de situationer det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige.* Den som underlåter att överlämna sitt pass får anses sakna sådant.[178] Bestämmelsen är tillämplig också på den utlänning som har pass vid inresan men som senare under vistelsen här visar sig sakna sådan handling.
2. *När utlänningen saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige.* De tillstånd – förutom visering – som kan krävas är dels uppehållstillstånd och arbetstillstånd, dels ett sådant särskilt tillstånd

[178] Prop. 1988/89:86 s. 159.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

som enligt 8 kap. 25 § UtlL kan ges en person som har avvisats med förbud att återvända till Sverige (återreseförbud). Utlänningen behöver vid inresan ha uppehållstillstånd eller arbetstillstånd endast om han eller hon tänker stanna utöver den uppehållstillståndsfria tiden och arbeta här i landet. Endast i den situationen får utlänningen avvisas därför att han eller hon saknar uppehålls- och arbetstillstånd vid inresan. När utlänningen under den uppehållstillståndsfria tiden ansökt om uppehållstillstånd för bosättning har först då grund för avvisning ansetts föreligga[179]. Är förhållandena inte sådana att utlänningen borde ha haft uppehållstillstånd vid inresan, får han eller hon inte avvisas förrän den uppehållstillståndsfria tiden enligt 2 kap. 5 § UtlL är över. Denna är normalt tre månader men kan på grund av tidigare vistelser här eller i annan s.k. Schengenstat vara kortare. Om utlänningen under någon tid uppehållit sig i Sverige eller i en annan Schengenstat före inresan i Sverige, ska tiden för den vistelsen räknas in i den uppehållstillståndsfria tiden. Den sammanlagda vistelsen inom Schengenområdet får inte överstiga tre månader under en period av sex månader räknat från första inresedag (4 kap. 1 § UtlF).

3. *När utlänningen har visering, eller är undantagen från kravet på visering, men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut*. Detta gäller under förutsättning att han eller hon inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige.
4. *När det vid utlänningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där.*
5. *När utlänningen vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten.* Om de felaktiga eller uteblivna upplysningarna inte har någon inverkan på frågan om pass, visering eller tillstånd behövs och avvisning inte heller bör ske med stöd av 8 kap. 3 § UtlL, ska dock avvisning inte ske[180].

[179] Jfr MIG 2014:28 och reg. 1991-05-08, U 4818/91.
[180] Prop. 1988/89:86 s. 160.

6. *När utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 6 i kodex om Schengengränserna.*[181] Avvisning enligt punkt 6 är inte obligatorisk. Möjlighet att medge inresa finns om det bedöms nödvändigt av till exempel humanitära skäl eller på grund av Sveriges internationella förpliktelser. Om utlänningen söker asyl eller skydd i övrigt, har han eller hon normalt rätt att stanna i Sverige medan ansökningen prövas. Detsamma gäller i vissa fall när uppehållstillstånd söks på grund av familjeåterförening. Det kan röra sig om att utlänningen tidigare avvisats från en annan Schengenstat och på nytt ansöker om asyl i Sverige och det kan finnas skäl att anta att han eller hon kan komma att anses som skyddsbehövande enligt bestämmelserna i utlänningslagen.[182] Av artikel 6.1 i kodex om Schengengränserna följer att ett villkor som ska gälla för inresa av tredjelandsmedborgare är att de inte anses utgöra en risk bland annat för någon av medlemsstaternas allmänna ordning eller inre säkerhet. En utlännings levnadssätt har alltså betydelse även vid frågan om formell avvisning.
7. *När utlänningen har avvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § UtlL, eller beslutet om avvisning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten.* Sjunde punkten bygger på artikel 3.1 a i direktivet[183] om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. Denna artikel reglerar beslut som är grundade på hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten. I artikel 3.1 b regleras avlägsnandebeslut som är grundade på en persons underlåtelse att följa nationella bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse utan att sådana allvarliga anmärkningar kan riktas mot utlänningen som avses med artikel 3.1 a. Det kan enligt regeringen inte uteslutas att personer som fått ett beslut om avvisning eller utvisning i ett annat land inte förs upp på den så kallade spärrlistan (Schengens informationssystem, SIS). I sådana situationer är den nya avvisningsbestämmelsen nödvändig.

[181] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer.
[182] Prop. 1999/2000:64 s. 71 f. och 179.
[183] Europeiska rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Samtidigt ska framhållas att inget hindrar parallell tillämpning av den nya avvisningsgrunden och andra grunder för avvisning. Det får ankomma på de tillämpande myndigheterna att avgöra i bedömningen av enskilda fall och eventuellt efter kontakter med utländska myndigheter. Även frågan om det är möjligt att vid prövningen utgå från att det utländska beslutet är riktigt får bedömas i det enskilda fallet[184].

3.5.2 Avvisning på materiella grunder

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får vidare, enligt 8 kap. 3 § första stycket UtlL, avvisas i följande situationer.

1. *Om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som han eller hon tänker besöka eller för hemresan.* Vad som är att anse som tillräckliga medel kan inte anges entydigt. Det varierar med hänsyn till vistelsetiden och förhållandena i övrigt, exempelvis utlänningens ålder eller årstiden. Besöker utlänningen någon som bekostar hans uppehälle under vistelsen, sänks i motsvarande mån kraven på hans egen reskassa. Ett påstående av utlänningen att han har en ekonomisk garant ska i rimlig mån undersökas av myndigheten innan beslut fattas i avvisningsfrågan. Kravet på pengar för hemresan borde vanligen fullgöras genom att utlänningen visar en för återresetillfället gällande returbiljett[185]. En bedömning av utlänningens avsikter måste ske i varje särskilt fall[186].
2. *Om det kan antas att utlänningen under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd.* Punkten innebär en möjlighet att beakta en utlännings levnadssätt inför ett eventuellt avvisande. En bestämmelse av i princip samma lydelse återfanns redan i 1954 års utlänningslag, se vidare avsnitt

[184] Prop. 2001/02:182 s. 26.
[185] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen (8 november 2023), kommentaren till 8 kap. 3 §.
[186] Prop. 1979/80:96 s. 56.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

5.1.5. I förarbetena[187] till den lagen uttalade departementschefen att det var mycket angeläget att "i görligaste mån hindra icke-önskvärda, medellösa utlänningar att komma in i landet för att här ägna sig åt dagdriveri". Under begreppet "icke ärligen försörja sig" hänförs brottslig samt osedlig eller annars förkastlig verksamhet[188]. Dit har historiskt sett bland annat yrkesmässigt hasardspel, prostitution, koppleri samt illegal in- och utförsel ansetts höra. JO har, i förhållande till tiggeri, i ett beslut uttalat att den rättssyn som lagstiftningen om lösdriveri och äldre lagars bestämmelser om tiggeri ger uttryck för sedan länge är obsolet. Utvecklingen på fri- och rättighetsområdet därefter har inneburit successivt skärpta krav på legalitet och rättssäkerhet. Det får numera anses uteslutet att grunda ingrepp i fri- och rättigheter på juridiska tolkningar som förutsätter att myndigheter och domstolar ska göra skönsmässiga bedömningar av moralisk karaktär. I den mån äldre lagar någon gång likväl ger ett sådant utrymme måste tolkningen av legalitetsskäl göras restriktivt. Den aktuella lagtexten bör i dag därför inte tillämpas på andra försörjningssätt än sådana som är rättsligen förbjudna[189]. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 1 juli 1995. Ändringen gjordes för att bättre beskriva de situationer där bestämmelsen i praktiken ska tillämpas, dvs. beträffande utlänningar som kommer hit på högst tillfälliga besök[190].

3. Om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land. Även här har en utlännings levnadssätt betydelse för frågan om avvisning. Den omständigheten att en utlänning tidigare inte har dömts till straff utesluter inte att det ändå kan finnas anledning anta att han eller hon kan komma att begå brott efter inresan. I bland händer det att en utlänning vill resa in i avsikt att begå en brottslig handling, exempelvis för att föra med sig barn ur landet som han eller hon inte har vårdnaden om. I den mån det av utlänningens egna uttalanden eller andra förhållanden klart framgår att han eller hon har sådant syfte med inresan bör utlänningen kunna för-

[187] Prop. 1954:41 s. 93.
[188] SOU 1979:64 s. 133 och prop. 1979/80:96 s. 119.
[189] JO 6340-2010.
[190] Prop. 1994/95:179 s. 77.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

hindras att sätta sina planer i verket redan vid ankomsten till landet. Det bör därför finnas möjlighet att avvisa en utlänning, som på grund av annat särskilt förhållande än att han eller hon tidigare har dömts till straff kan antas komma att begå brott i landet.[191] Utlänningslagkommittén anslöt sig till förslaget med påpekandet, att det för att avvisning i detta fall ska ske klart bör framgå av utlänningens egna uttalanden eller av andra förhållanden att han tänker begå brott. Förslaget godtogs sedermera av riksdagen[192].

4. *Om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.* Punkten utgör ännu en grund för när en utlännings levnadssätt kan påverka bedömningen av om avvisning ska ske. Det bör ofta vara svårt att få full bevisning om utlänningens avsikt med vistelsen i riket, och det bör vara tillräckligt, att det föreligger misstankar om nu avsedd brottslig verksamhet. Dessa misstankar måste vara objektivt grundade. Det måste finnas någon påtaglig grund för misstanken som till exempel att utlänningen är känd såsom yrkesspion, sabotör eller dylikt. [193]
5. *Om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas.*

3.5.3 Uppehållstillstånd som upphört att gälla

Avvisning får inte ske enligt 8 kap. 2 eller 3 § UtlL om utlänningen vid ankomsten till Sverige hade, eller under en tid därefter har haft, uppehållstillstånd som har *upphört att gälla* (8 kap. 4 § UtlL). Om giltighetstiden för uppehållstillståndet löpt ut kan utlänningen utvisas enligt 6 §. Avvisning kan dock ske av den vars uppehållstillstånd har återkallats innan han eller hon anländer till Sverige (jämför 7 kap. 2 § UtlL). Så länge ett beslut att återkalla ett permanent uppehållstillstånd inte har vunnit laga kraft, saknas förutsättningar att besluta om avvisning eller utvisning.[194]

[191] Betänkandet NR 16/70 Utlänningslagstiftning och utlänningspolitik i Norden, s. 46.
[192] Prop. 1979/80:96 s. 56.
[193] SOU 1951:42 s. 193.
[194] UN 432-02.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.5.4 Tidsgräns för avvisning

Beslut om avvisning i första instans får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige (8 kap. 5 § UtlL). Det innebär att det inte är tidpunkten för ankomsten till Sverige, utan tidpunkten för ansökan, som är avgörande för när tremånadersfristen ska börja löpa. Tidsgränsen om tre månader ska tillämpas endast vad gäller prövningen i första instans. Tidsgränsen utgör alltså inte något hinder för att efter utgången av tremånaderstiden fastställa ett avvisningsbeslut som fattats av Polismyndigheten eller Migrationsverket som första instans[195]. Om beslut om avvisning enligt 8 kap. 2 § 1 eller 2 UtlL inte kan fattas inom tre månader, kan utlänningen utvisas enligt 8 kap. 6 § UtlL. Mer om utvisning finns att läsa i avsnitt 3.6.

3.5.5 Verkställighetshinder

Vid prövningen ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. UtlL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 kap. 7 § UtlL). Det är inte bara sådana hinder som anges i 12 kap. 1–3 §§ UtlL som ska beaktas, till exempel risk för tortyr eller förföljelse, utan också andra särskilda hinder som kan tänkas föreligga. Det kan till exempel finnas anledning anta att det avsedda mottagarlandet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen. Det kan även finnas medicinska hinder för en verkställighet (jämför 12 kap. 18 § UtlL). Om det vid denna prövning visar sig att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa, bör beslut om avvisning inte meddelas[196].

Vid bedömningen av om det finns hinder mot en avvisning ska även artikel 3 och 8 i Europakonventionen beaktas. Se avsnitt 4.5 för vidare redogörelse för Europakonventionens bestämmelser och praxis.

[195] Prop. 2004/05:170 s. 289.
[196] Prop. 1988/89:86 s. 166.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.5.6 Utlänning med rätt till vistelse i annan EU-stat

När en fråga uppkommer om avvisning enligt 8 kap. 2 eller 3 §§ UtlL av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd, eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat, ska den beslutande myndigheten enligt 8 kap. 6 a § UtlL uppmana utlänningen att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning. Detta gäller dock inte om

1. *Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige*. Om Migrationsverket i stället gör bedömningen att det med stöd av sådana regler inte finns förutsättningar för att bifalla ansökan efter inresan till Sverige uppkommer en fråga om avvisning eller utvisning av personen. I dessa fall ska alltså beslutet om avslag samt avvisning eller utvisning föregås av en uppmaning om förutsättningarna för det i övrigt är uppfyllda[197].
2. *Utlänningen nekas att resa in i landet.*
3. *Utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns.*
4. *Utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet.* Ett beslut om avvisning får enligt andra stycket 4 meddelas utan någon föregående uppmaning, om allmän ordning eller nationell säkerhet kräver att utlänningen lämnar landet omedelbart (artikel 6.2 i återvändandedirektivet). I en sådan situation ska därför avvisning beslutas direkt utan någon föregående uppmaning att självmant lämna landet[198]. En hänvisning till allmän ordning och nationell säkerhet även finns i artikel 7.4 återvändandedirektivet, som reglerar förutsättningarna för att inte besluta om någon tidsfrist för frivillig avresa. Ledning för under vilka förutsättningar undantaget ska tillämpas kan alltså sökas bland förutsättningarna att enligt 8 kap. 21 § andra stycket 2 UtlL inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa[199]. En utlänning som tar en anställ-

[197] Prop. 2016/17:61 s. 36.
[198] Prop. 2016/17:61 s. 21.
[199] Prop. 2016/17:61 s. 21.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ning och arbetar utan att ha tillstånd till det kan anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen i samhället. En bedömning måste dock göras av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att det finns ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen[200].

5. *Det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.* Bedömningen kan grunda sig på vad utlänningen själv uttalat eller på hur han eller hon respekterat eventuella tidigare beslut om avvisning eller utvisning. En bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska göras[201].

Bestämmelsen infördes den 1 mars 2017 i samband med en uppföljning av återvändandedirektivet[202]. Direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (artikel 2.1). Med olaglig vistelse avses en vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 6 i 2016 års gränskodex eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten (artikel 3.2). Varje medlemsstat får alltså, utöver vad som framgår i gränskodexen, själv definiera vad som utgör olaglig vistelse. I svensk rätt finns inte någon uttrycklig reglering av vad som utgör olaglig vistelse, utan detta definieras indirekt genom att det framgår av lagen vad som är en laglig vistelse. Med laglig vistelse avses en vistelse som innebär att en utlänning antingen har tillstånd att vistas här eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas[203].

Artikel 6 i återvändandedirektivet rubriceras "Avslutande av den olagliga vistelsen". Enligt huvudregeln i artikel 6.1 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända, dvs. avvisas eller utvisas. I artikel 6.2 anges ett undantag som innebär att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som har ett giltigt uppehållstillstånd, eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, ofördröjligen ska bege sig till den medlemsstatens territorium. Om tredje-

[200] MIG 2024:9.
[201] Prop. 2016/17:61 s. 21 f och 36.
[202] 2008/115/EG, prop. 2016/17:61, SFS 2017:22.
[203] Prop. 2011/12:60 s. 26 med hänvisning till prop. 2004/05:170 s. 281.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

landsmedborgaren inte följer det kravet eller om hans eller hennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska huvudregeln tillämpas, dvs. ett beslut om återvändande ska fattas.

Behöriga myndigheter i en medlemsstat är skyldiga att ge en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt i den medlemsstaten och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdat av en annan medlemsstat, möjlighet att bege sig till den sistnämnda medlemsstaten innan myndigheterna fattar ett beslut om avvisning eller utvisning. EU-domstolen har prövat förenligheten mellan 8 kap. 6 a § andra stycket 5 UtlL och direktivet, och kommit fram till att det nyss nämnda gäller även om det anses sannolikt att utlänningen inte kommer att följa en uppmaning att bege sig till den andra medlemsstaten.[204]

3.6 Utvisning

Utredningen ska, i samband med analysen av de befintliga avvisningsgrunderna, se över bestämmelserna om gränsdragningen mellan avvisning och utvisning enligt 8 kap. 4–6 §§ UtlL.

Inte heller i detta avseende ingår i uppdraget att se över gränsdragningsfrågorna i förhållande till EES-medborgare och vissa brittiska medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare. Genomgången av grunderna för utvisning i svensk utlänningsrätt som följer nedan kommer därför bara att göras i förhållande till utlänningar som inte är EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Avslutningsvis redogörs även i korthet för bestämmelserna om utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. UtlL och utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

[204] Mål C-629/22, p. 27.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.6.1 Förutsättningar för utvisning av andra utlänningar än EES-medborgare och deras familjemedlemmar

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare, och som inte har avvisats enligt 8 kap. 2 § 1 eller 2 UtlL, får utvisas ur Sverige om han eller hon uppehåller sig här men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet (8 kap. 6 § UtlL).

Enligt UtlL ska beslut om avvisning fattas inom tre månader efter den första ansökan efter utlänningens ankomst till Sverige (8 kap. 5 § UtlL). För beslut som fattas senare än efter tre månader används uttrycket utvisning.

När en fråga uppkommer om utvisning enligt 8 kap. 6 § UtlL av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat, ska den beslutande myndigheten, enligt 8 kap. 6 a § UtlL, uppmana utlänningen att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning.

Detta gäller dock inte om

- Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige,
- utlänningen nekas att resa in i landet,
- utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns,
- utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet, eller
- det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.

Bestämmelsen beskrivs närmare i avsnitt 3.5.6 under rubriken *Utlänning med rätt till vistelse i annan EU-stat*.

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har internationellt skydd i en annan EU-stat får utvisas endast till den staten (8 kap. 20 a § UtlL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.6.2 Utvisning på grund av brott

Bestämmelserna om utvisning på grund av brott återfinns i 8 a kap. UtlL. En utlänning får enligt nämnda kapitel utvisas ur Sverige om han eller hon har dömts för brott till en strängare påföljd än böter, eller om en allmän domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till och dömer till en annan påföljd, och

- gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet, eller
- brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige.

Vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas med tillämpning av 8 a kap. 1 § UtlL ska domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige. Det ska då särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningen utvisades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas (8 a kap. 2 § UtlL).

Bedömningen av anknytningen till Sverige bör göras utifrån en sammanvägning av vad som är känt om utlänningens personliga förhållanden såsom levnadsomständigheter, familjeförhållanden, vistelsetid i Sverige och eventuella kvarvarande band till hemlandet. Även arbetsförhållanden, bostadsförhållanden och social anpassning är faktorer som bör inverka på prövningen. Att utlänningen lärt sig svenska språket är ytterligare en faktor som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet[205]. Att utlänningen har ordnade boendeförhållanden kan tala för att han eller hon har etablerat sig i samhället, medan det motsatta gäller beträffande den som saknar fast bostad. Vissa brottstyper kan också i sig tyda på en bristande anpassning till svenska normer och förhållanden. Inte minst gäller

[205] Prop. 1993/94:159 s. 15 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

detta hedersrelaterad brottslighet[206]. Ytterligare ett förhållande som kan ha betydelse är på vilken grund utlänningen vistas i landet och om utlänningen befinner sig här lagligt.[207]

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får bara utvisas enligt 1 § om han eller hon har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller bedrivit verksamhet i Sverige eller utomlands som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här. Detta gäller också för en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. UtlL eller uppehållstillstånd enligt 22 kap. UtlL (8 a kap. 4 § UtlL). Gränsen för vad som ska anses som ett synnerligen grovt brott har i praxis vanligen ansetts gå vid brott för vilket utlänningen har dömts till ett mångårigt fängelsestraff. I rättsfallet NJA 1991 s. 203 bedömde Högsta domstolen ett försök till dråp som ett sådant synnerligen grovt brott som avses i bestämmelsen[208]. Hovrätten har i ett avgörande bedömt att ett grovt narkotikabrott utifrån omständigheterna i det aktuella fallet varit att anse som ett synnerligen grovt brott i utlänningslagens mening[209].

En utlänning som kom till Sverige innan han eller hon hade fyllt 15 år och som, när åtal väcks, har vistats här sedan minst fem år får enligt 8 a kap. 5 § UtlL bara utvisas enligt 1 § om

- utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet som har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år eller som annars är av sådan karaktär att han eller hon inte bör få stanna kvar i Sverige, eller
- utlänningen har återfallit i brott på ett sådant sätt att han eller hon inte bör få stanna kvar.

Kravet enligt första punkten i 5 §, om att brottsligheten ska ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst två år, tar sikte på straffvärdet för antingen ett enskilt brott, när utlänningen har gjort sig skyldig till ett brott, eller straffvärdet för den samlade brottslig-

[206] Prop. 2021/22:224 s. 42 och 125.
[207] Jfr NJA 2007 s. 425.
[208] Se också MIG 2014:20.
[209] Svea hovrätts dom den 14 augusti 2024 i mål nr B 9178-24.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

heten, när utlänningen har gjort sig skyldig till flera brott, dvs. vid flerfaldig brottslighet[210]. Vid bedömningen bör domstolen beakta vilken omfattning brottsligheten har haft, vilken tid som förflutit mellan brotten och de enskilda brottens allvar och karaktär[211].

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får bara utvisas enligt 8 a kap. 1 § UtlL om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet (8 a kap. 7 § första stycket UtlL). Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet är ett unionsrättsligt uttryck och ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. En mera ingående redogörelse för begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet finns i avsnitt 4.12.

När en fråga om utvisning enligt 8 kap. 6 § UtlL prövas ska hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 12 kap. UtlL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att beslutet verkställs (8 kap. 7 § UtlL). Bestämmelsen beskrivs närmare i avsnitt 3.5.5 under rubriken *Verkställighetshinder*.

Vid ett beslut om utvisning på grund av brott förfaller eventuella tidigare beviljade uppehålls- och arbetstillstånd. Detta är dock inte reglerat i utlänningslagen och det fattas inte något beslut om återkallelse av tillståndet i samband med ett beslut om utvisning på grund av brott. Det ska dock nämnas att Utredningen om skärpt regelverk om utvisning på grund av brott (Ju 2024:08) har i uppdrag att se över införandet av en bestämmelse om att ett uppehålls- och arbetstillstånd som utlänningen har, upphör att gälla vid ett beslut om utvisning på grund av brott[212].

3.6.3 Utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Det finns även en möjlighet att utvisa vissa utlänningar enligt de förutsättningar som angel i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, förkortad LSU.

---

[210] Prop. 2021/22:224 s. 57 och 129.
[211] Prop. 2021/22:224 s. 129.
[212] Dir. 2024:42.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Av 1 kap. 2 § LSU framgår att om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt LSU. Detsamma gäller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning.

Även en ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige som görs av en utlänning som har utvisats enligt 2 kap. 1 § ska handläggas enligt LSU (1 kap. 3 § LSU).

Av 2 kap. 1 § LSU framgår att en utlänning får utvisas ur Sverige enligt LSU om han eller hon med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

En ansökan om utvisning görs av Säkerhetspolisen. Ansökan ska ges in till Migrationsverket, som beslutar i frågan (2 kap. 2 § LSU).

Ett uppehållstillstånd som en utlänning har beviljats genom ett tidigare beslut upphör att gälla när han eller hon utvisas enligt LSU (2 kap. 7 § LSU).

3.7 Gränskontroll

Polismyndigheten ansvarar för kontroll av personer enligt kodexen om Schengengränserna. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll. Migrationsverket får efter överenskommelse med Polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen. Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken (9 kap. 1 § UtlL).

När det gäller kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige framgår av 9 kap. 9 § första stycket UtlL att en utlänning som vistas i Sverige är skyldig att överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, om en polisman begär det. Utlänningen är också skyldig att komma till

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Migrationsverket eller Polismyndigheten om han eller hon har blivit kallad dit och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse, får han eller hon tas med för utredning eller hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken (9 kap. 9 § andra stycket UtlL). Kontroll får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll (9 kap. 9 § tredje stycket UtlL).

Polismyndigheten får vidare enligt 9 kap. 14 § UtlL genomföra inspektioner för att kontrollera om en arbetsgivare har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige, eller har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd.

3.8 Beslutande myndighet

Vilken myndighet som fattar beslut i ett utlänningsärende skiljer sig beroende på vilken typ av ärende det rör sig om. I det följande ges en redogörelse för vilken myndighet som är beslutande inom de typer av ärenden som är aktuella för denna utredning.

3.8.1 Uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket. Migrationsverket får dock inte bevilja uppehållstillstånd för en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Om Migrationsverket finner att en sådan utlänning bör beviljas uppehållstillstånd enligt 12 kap. 16 b §, ska verket inte besluta i ärendet utan med ett eget yttrande lämna över detta till den migrationsdomstol till vilken verkets beslut om uppehållstillstånd hade kunnat överklagas. Beslut om uppehållstillstånd får också meddelas av Regeringskansliet (5 kap. 20 § UtlL).

Beslut om arbetstillstånd meddelas av Migrationsverket (6 kap. 5 § UtlL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning och utvisning får i vissa fall också besluta om uppehållstillstånd (5 kap. 21 § UtlL och 6 kap. 6 § UtlL med hänvisning till 8 kap. 27 § UtlL).

3.8.2 Återkallelse av uppehållstillstånd

Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket. Uppehållstillstånd som har beviljats av Regeringskansliet får återkallas endast av Regeringskansliet. (7 kap. 8 § första stycket första meningen och andra stycket UtlL).

3.8.3 Avvisning och utvisning

Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utlänningen söker asyl här, har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller kan komma att avvisas med stöd av 8 kap. 2 § 7 UtlL (när utlänningen har avvisats eller utvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein) eller 8 kap. 3 § andra stycket UtlL (när avvisning har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land). I andra fall får såväl Migrationsverket som Polismyndigheten pröva frågan om avvisning. Om Polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket (8 kap. 17 § UtlL).

Migrationsverket ska enligt 8 kap. 18 § UtlL pröva frågan om utvisning enligt

- 8 kap. 6 § UtlL (utvisning av en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare),
- 8 kap. 10 § UtlL (utvisning när uppehållsrätt eller tillstånd att vistas i Sverige saknas), och
- 8 kap. 11 § UtlL (utvisning av hänsyn till allmän ordning och säkerhet).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3.8.4 Beslut om utvisning på grund av brott

Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet (8 a kap. 8 § UtlL).

3.9 Sammanfattning

Det finns ett stort antal *grunder för uppehållstillstånd* i svensk utlänningslagstiftning. En del uppehållstillstånd har direkta kopplingar till Sveriges internationella åtaganden. Ett exempel är rätten till uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige. Att sådana bestämmelser grundas på internationella konventioner och andra åtaganden innebär vissa gränser för hur den nationella regleringen kan utformas.

Även när det gäller uppehållstillstånd som vilar på EU-rättslig grund begränsas möjligheterna att utforma lagstiftningen efter nationella intressen. Dessa bestämmelser har tillkommit i samband med införandet av EU-direktiv i svensk rätt, som exempelvis familjeåterföreningsdirektivet. Detta gäller bland annat uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL. Som huvudregel ska ett sådant uppehållstillstånd beviljas. Svensk lagstiftning måste anpassas till de aktuella direktiv som bestämmelserna härrör från, såväl när det gäller skäl för att neka som för att återkalla ett uppehållstillstånd.

Generellt sett är de bestämmelser om uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättlig grund, eller på grund av Sveriges internationella åtaganden, fakultativa. Det innebär att uppehållstillstånd enligt en sådan bestämmelse *får* beviljas. Exempelvis gäller detta uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § UtlL eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Vid avgörandet om ett sådant uppehållstillstånd ska beviljas får därför redan i dag aspekter vägas in som har med en utlännings levnadssätt att göra.

Med undantag för vissa uppehållstillstånd med EU-rättslig grund, eller som grundar sig på andra svenska internationella åtaganden, ska vid prövningen av om ett uppehållstillstånd ska beviljas beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § UtlL). Bestämmelsen innebär alltså en möjlighet att *vägra ett uppehållstillstånd* på grund

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

av brister i en utlännings levnadssätt. Om utlänningen har begått ett brott ska brottets karaktär, påföljdens stränghet och risken för återfall i brott beaktas i bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska vägras. Det finns dock även möjlighet att beakta annan form av misskötsamhet vid prövningen. Det kan exempelvis bli aktuellt när brottet ligger på gränsen till vad som ensamt kan innebära att ansökan ska avslås och det rör sig om otvetydigt konstaterade förhållanden. Värt att notera är dock att de exempel som anges i lag och förarbeten på när misskötsamhet kan beaktas är inom ramen för en samlad bedömning tillsammans med brottslighet, och inte som ensam grund för att neka ett uppehållstillstånd.

Ofta krävs *konstaterad brottslighet* hos en utlänning för att ett uppehållstillstånd ska kunna nekas, som exempelvis när det gäller uppehållstillstånd för en man som ska delta i en faderskapsutredning. Inte sällan krävs även att brottsligheten har varit mycket grov. Det gäller exempelvis för att synnerliga skäl ska anses föreligga mot att bevilja uppehållstillstånd, när en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott bedöms strida mot ett svenskt konventionsåtagande. När det gäller flyktingar krävs antingen att ett synnerligen grovt brott har begåtts som visar att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta personen stanna i Sverige, eller att flyktingen har bedrivit en verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här. Detsamma gäller uppehållstillstånd för tribunalvittnen och för personer som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet.

En utlänning kan nekas ett uppehållstillstånd som vilar på EU-rättslig grund om han eller hon bedöms utgöra ett *hot mot allmän ordning eller säkerhet*. Detta är ett unionsrättsligt begrepp som ska tolkas i ljuset av EU-rätten. Exempel på uppehållstillstånd som kan nekas på denna grund är sådant för vissa typer av uppdrags- och specialistutbildningar. Emellanåt förekommer även formuleringen att en utlänning inte får utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa om han eller hon ska beviljas ett uppehållstillstånd. Så gäller exempelvis för familjemedlemmar till utlänningar med uppehållstillstånd för att bedriva viss typ av uppdrags- eller specialistutbildning. Hot mot allmän ordning eller säkerhet innebär även att en ställning som varaktigt bosatt inte ska

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

beviljas, eller att en redan beviljad ställning som varaktigt bosatt kan återkallas. Ytterligare ett exempel är möjligheten att neka ett uppehållstillstånd för medverkan i en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål.

Huvudregeln i svensk utlänningsrätt är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade. *Permanent uppehållstillstånd* ska, med vissa undantag, beviljas endast om de särskilda kraven är uppfyllda. Bland annat finns ett krav på vandel, som innebär att permanent uppehållstillstånd endast bör beviljas om det inte råder någon tveksamhet avseende utlänningens förväntade levnadssätt. Inte bara grövre brottslighet, utan även mindre allvarlig sådan tillsammans med allvarlig misskötsamhet kan beaktas. Även i förhållande till permanent uppehållstillstånd är det dock i stort sett enbart brottslighet, eller misskötsamhet med koppling till brottslighet, som i praxis har varit av betydelse för vandelsprövningen.

Det finns vidare ett flertal olika grunder i 7 kap. UtlL för att ett uppehållstillstånd ska *återkallas*. Ett sådant fall är när en utlänning medvetet har *lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter*, som varit av betydelse för att få tillståndet. Det krävs, till skillnad mot vad som gäller vid tillståndsprövningen i 5 kap. 17 a § UtlL, att det är den sökande själv som har lämnat eller förtigit uppgifterna. Denna grund för återkallelse begränsas dock av att det krävs synnerliga skäl för att återkalla uppehållstillståndet om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas. Ett exempel på ett sådant synnerligt skäl är en svag anknytning till Sverige, som brottslighet i vissa fall kan indikera på.

Vidare finns en möjlighet i att återkalla uppehållstillstånd om det finns *särskilda skäl* för det. Värt att notera här är dock att denna grund för återkallelse enbart gäller för utlänningar som ännu inte har rest in i Sverige.

Ett uppehållstillstånd får återkallas när ett *tillståndsgrundande förhållande har upphört*. I ett sådant fall ska särskilt beaktas om utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Det ska dock noteras att det faktum att ett sådant förhållande upphört inte ger möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för referenspersonens och utlänningens gemensamma barn i förekommande fall.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Ett uppehållstillstånd får även återkallas när det kan antas att en utlänning kommer att *bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, bedriva företagsspioneri i vissa fall eller verksamhet med koppling till terrorism*. Värt att notera är att det, för att ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt denna bestämmelse, räcker att det bedöms finnas en risk för att utlänningen kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism. Den aktuella återkallelsegrunden innebär även en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för utlänningar med en mer indirekt koppling till terrorism. Redan misstankar om att en utlänning kan komma att ägna sig åt aktiviteter som inte är straffbelagda, men som ändå har med terrorism att göra kan aktualisera en återkallelse. Ett uppehållstillstånd får dock enligt denna grund enbart återkallas för en utlänning som vistats i Sverige med uppehållstillstånd i mer än fem år om det finns synnerliga skäl. Det ska dock även anmärkas att återkallelse i sådana fall som avser en utlänning som kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet eller företagsspioneri har en geografisk begränsning till brott i Sverige eller något annat nordiskt land.

Ytterligare en situation när återkallelse inte får ske efter en viss vistelsetid i Sverige med uppehållstillstånd är när en utlänning *utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd*. Återkallelse får i det fallet inte ske när utlänningen har vistats i Sverige i mer än tre år med uppehållstillstånd.

Utöver tidsaspekten kan även andra skäl tala mot att ett uppehållstillstånd ska återkallas. När en fråga om återkallelse prövas för någon av nyssnämnda situationer ska även utlänningens anknytning till Sverige, liksom andra skäl som talar emot att tillståndet återkallas, beaktas. I bedömningen ska hänsyn särskilt tas till utlänningens etablering i samhället, eventuella barns behov av kontakt med utlänningen och hans eller hennes övriga familjeförhållanden.

Det faktum att en utlänning inte längre är bosatt i Sverige ska vidare utgöra skäl för att *återkalla ett permanent uppehållstillstånd*. Om utlänningen har anmält att han eller hon vill ha tillståndet kvar, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. Det är dock värt att notera att en motsvarande grund för återkallelse inte finns för tidsbegränsade uppehållstillstånd.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Ett uppehållstillstånd som har beviljats en *familjemedlem* till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet, får återkallas om anknytningen bryts eller utlänningens tillstånd återkallas. Det ska dock noteras att en sådan grund för återkallelse inte förekommer för familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier på uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar eller för studier inom högre utbildning.

Det finns ett flertal grunder på vilka ett uppehållstillstånd får återkallas, eftersom *fortsättningarna eller kraven för att bevilja ett sådant uppehållstillstånd inte längre är uppfyllda*. Det gäller exempelvis uppehållstillstånd för studier och uppehållstillstånd för att medverka i en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Däremot saknas i svensk utlänningsrätt en generell grund som medger återkallelse när förutsättningarna inte längre är uppfyllda för ett uppehållstillstånd, eller när det i efterhand har kommit fram att sådana förutsättningar aldrig har varit uppfyllda. Det kan vidare noteras att det saknas möjlighet i UtlL att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som har fått sin ställning som varaktigt bosatt återkallad.

I svensk utlänningslagstiftning finns en möjlighet att *avvisa* utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare på vissa formella grunder. Det gäller bland annat i de fall en utlänning inte har pass när så krävs, eller saknar uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. Det gäller även när en utlänning undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller förtiger någon omständighet som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige. Vidare kan en utlänning som är tredjelandsmedborgare avvisas om han eller hon bedöms utgöra en risk bland annat för medlemsstaternas allmänna ordning eller inre säkerhet.

Avvisning kan även ske på materiella grunder. Det gäller bland annat när en utlänning kan antas sakna tillräckliga medel för vistelsen eller för hemresan, eller när det kan antas att utlänningen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Vidare kan en utlänning avvisas om han eller hon kan antas komma att begå brott, eller bedriva sabotage, spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Avvisning får dock inte ske om mer än tre månader har förflutit sedan den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige. Då kan i stället *utvisning* bli aktuellt. Om en utlänning, som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare, uppehåller sig i Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs, får han eller hon nämligen utvisas om avvisning inte har skett inom de första tre månaderna av vistelsen här i landet. Utvisning kan även, under vissa förutsättningar, ske på grund av att utlänningen har begått ett brott efter beslut av en allmän domstol.

En utlännings levnadssätt har slutligen betydelse när det kommer till bedömningen av om det finns synnerliga skäl som utgör *hinder mot att verkställa ett utvisningsbeslut*. I den bedömningen ska bland annat brottets art och omfattning, utlänningens skötsamhet och risken för fortsatt brottslighet vägas in.

Sammantaget kan det alltså konstateras att en utlännings levnadssätt har betydelse såväl vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska vägras, som vid den om återkallelse av uppehållstillstånd. Dessutom kan en utlännings levnadssätt leda till att han eller hon avvisas. Att en utlänning har gjort sig skyldig till brott kan även under vissa förutsättningar ligga till grund för ett beslut om utvisning av en allmän domstol. Det är dock till den allra största delen förekomsten av brottslighet som är av betydelse för den vandelsprövning som sker i dag. I vissa fall framgår uttryckligen av lagtext eller förarbeten till lagen att även annan form av misskötsamhet ska beaktas i prövningen. I praktiken handlar det i dagsläget om misskötsamhet som beaktas i kombination med brottslighet som inte ensamt är av sådan grad som krävs för den aktuella prövningen. Den typen av misskötsamhet som har lyfts fram i förarbetena har också någon form av koppling till brott och straff.

4 Internationella åtaganden

4.1 Inledning

Utlänningsrätten är ett område som i stor utsträckning är föremål för eller berörs av internationella överenskommelser och förpliktelser, både inom FN, Europarådet och EU. I dessa slås en rad grundläggande fri- och rättigheter fast som Sverige har åtagit sig att skydda och respektera.

I det följande behandlas de åtaganden som är mest centrala när det gäller frågor om uppehållstillstånd och avvisning av utlänningar. Eftersom avslag av en ansökan om uppehållstillstånd eller en återkallelse av detsamma enligt 8 kap. 16 § UtlL som huvudregel ska förenas med ett beslut om avlägsnande för en utlänning som befinner sig i Sverige, är även svenska åtagandens inverkan på avlägsnandefrågan av visst intresse.

4.2 Genèvekonventionen

I 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) finns de grundläggande internationella bestämmelserna om flyktingskap. I Genèvekonventionen definieras vem som ska betraktas som flykting. Därutöver behandlar konventionen framför allt de rättigheter och förmåner som en konventionsstat är skyldig att tillförsäkra flyktingar som vistas inom dess område. Tillämpningsområdet för Genèvekonventionen utvidgades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning från den 31 januari 1967 (New York-protokollet) på så sätt att de begränsningar av flyktingdefinitionen som konventionen gav möjlighet att göra – både en geografisk och en tidsmässig – togs bort. Sverige har tillträtt såväl Genèvekonventionen som New York-protokollet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Rättsliga frågor rörande Genèvekonventionens tolkning och tillämpning behandlas av UNHCR:s exekutivkommitté.

Med flykting avses enligt artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen den som

> ... i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit.

Artikeln har införlivats i svensk lagstiftning genom 4 kap. 1 § UtlL (definitionen av flykting). Artikel 1 A 2 ska läsas tillsammans med artiklarna 1 C–F som anger i vilka fall en person är utesluten från flyktingskap (1 D–F) och när flyktingskap enligt konventionen upphör (1 C). Här ska särskilt artikel 1 F uppmärksammas, som motsvaras av 4 kap. 2 b § (uteslutande från flyktingskap) och indirekt av 4 kap. 2 c § (uteslutande från att anses som alternativt skyddsbehövande) i UtlL. Av den framgår att en person är utesluten från att betraktas som flykting om det finns allvarliga skäl att anta att

a) han eller hon har förövat ett brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,

b) har förövat ett grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan vederbörande fick tillträde till landet som flykting, eller

c) har gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga.

Genèvekonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att konventionsstaterna är skyldiga att ta emot flyktingar, men däremot är staternas rätt att avvisa eller utvisa en flykting begränsad. Enligt artikel 32.1 får en flykting som lagligen uppehåller sig inom statens område utvisas endast av skäl som hänför sig till nationell

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

säkerhet eller allmän ordning. Artikeln motsvaras i svensk lag av 8 a kap. 4 § UtlL.

I artikel 33.1 finns dessutom ett förbud mot avvisning eller utvisning av en flykting till gränsen mot ett område där han eller hon riskerar politisk förföljelse (principen om non-refoulement). Principen om non-refoulement ger ett grundläggande skydd för flyktingar och asylsökande genom att konventionsstaterna varken får vägra att släppa in en asylsökande (rejection at the frontier) eller på något sätt avvisa eller utvisa honom eller henne till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av de skäl som anges i flyktingdefinitionen. Inte bara hot mot liv eller frihet utan varje åtgärd som utgör förföljelse enligt flyktingdefinitionen omfattas av artikel 33.1. Förbudet mot återsändande avser inte bara åtgärder som leder till att personen sänds till hemlandet utan även avvisning eller utvisning till områden där personen inte är skyddad mot risken för vidaresändning till hemlandet. Non-refoulement-principen innebär däremot normalt inte något förbud mot att sända en flykting eller asylsökande till ett säkert tredjeland där han eller hon kan tas emot. Inte minst genom exekutivkommitténs kraftiga understrykande av non-refoulementprincipen vid upprepade tillfällen har principen kommit att i allt större utsträckning få karaktären av en i internationell rätt allmänt accepterad princip[1]. I svensk rätt ges principen uttryck genom 12 kap. 2 § UtlL som reglerar verkställighetshinder vid avvisning och utvisning.

Av artikel 33.2 i Genèvekonventionen framgår dock att undantag från principen får göras om det finns skälig anledning att betrakta flyktingen som en fara för vistelselandets säkerhet eller om flyktingen, med hänsyn till att han eller hon har dömts för ett synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i det landet. Syftet med undantaget är att skydda den stats intressen i vilken flyktingen befinner sig. Undantaget ges uttryck för i 12 kap. 2 § andra och tredje stycket UtlL.

[1] Se Sandesjö och Wikrén, Utlänningslagen, (8 november 2023, version 13A, JUNO), kommentarerna till 1 kap. 3 § och 12 kap. 2 §.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4.3 Tortyrkonventionen

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (tortyrkonventionen) antogs den 10 december 1984 och trädde i kraft den 26 juni 1987. Begreppet tortyr definieras i artikel 1 i tortyrkonventionen. Med tortyr avses en handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon. Tillfogandet ska ha utförts av en offentlig tjänsteman eller någon annan som handlar som företrädare för det allmänna eller ha skett på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av denne. En ytterligare förutsättning är att gärningen har skett i ett visst angivet syfte, främst för att få information eller en bekännelse av den torterade eller av en tredje person eller som vedergällning.

I artikel 3 finns ett förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han eller hon skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Förbudet är undantagslöst och gäller således oavsett om utlänningen har dömts för allvarliga brott eller utgör en säkerhetsrisk. Skyddet är i det hänseendet mer långtgående än Genèvekonventionens (jämför artikel 33.2 i Genèvekonventionen). Tortyrkonventionens efterlevnad övervakas av FN:s kommitté mot tortyr. En konventionsstat kan avge en förklaring att den erkänner kommitténs behörighet att motta och pröva ansökningar från enskilda personer som anser sig ha blivit utsatta för kränkning av konventionens bestämmelser. Sverige har avgivit en sådan förklaring.

Sveriges åtaganden i enlighet med tortyrkonventionen ges i svensk lagstiftning uttryck för i 4 kap. 2 § (definitionen av alternativt skyddsbehövande), 5 kap. 4 § (uppehållstillstånd på grund av beslut från internationellt organ) och 12 kap. 1 § UtlL (hinder mot verkställighet av avvisning och utvisning).

4.4 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 och ratificerades av Sverige i juni året därpå. Konventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som lag här i landet. FN:s barnrättskommitté granskar de framsteg som staterna gjort för att förverkliga sina skyldig-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

heter enligt konventionen genom att utfärda rekommendationer. Dessutom ger kommittén staterna vägledning i hur konventionen ska tolkas genom allmänna kommentarer.

Barnkonventionen innebär ett fullständigt erkännande av barnet som rättighetsbärare och syftar till att ge alla barn, oavsett bakgrund, rätt att behandlas med respekt och att få komma till tals. Med barn avses, enligt konventionens huvudregel, varje person under 18 år. Blir barnet enligt lagstiftningen i hemlandet myndigt tidigare, utgör myndighetsåldern gränsen mellan barn och vuxen. Konventionen omfattar såväl medborgerliga och politiska rättigheter som sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. De olika rättigheterna i konventionen ska dock tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv. Man brukar tala om att konventionen är ”hel och odelbar”.

Barnkonventionen kan sägas ge uttryck för fyra grundprinciper, nämligen principen om icke-diskriminering, principen om barnets bästa, barnets rätt till liv och utveckling samt barnets rätt att komma till tals. Dessa fyra grundprinciper, som slås fast i artiklarna 2, 3, 6 och 12, är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas, men har också självständig betydelse. Dessutom ska grundprinciperna tillämpas i förhållande till varandra. Särskilt nära förbundna är artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om barnets rätt att komma till tals. Artiklarna kompletterar varandra framför allt på det sättet att barnets åsikter är en viktig del i bedömningen av barnets bästa.[2]

I artikel 2 uttrycks principen om icke-diskriminering. Enligt artikel 2.1 ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikel 2.2 ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Artikel 2 reglerar dock inte rätten att resa in i ett annat land och

[2] Se Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 [2013], CRC/C/GC/14, p. 43 och 89 samt Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 [2009], CRC/C/GC/12, p. 74.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppehålla sig där. Diskrimineringsförbudet kan alltså inte åberopas för att grundlagsförbudet mot att utvisa en svensk medborgare också skulle gälla ett utländskt barn som befinner sig på svenskt territorium[3].

Principen om barnets bästa är formulerad i artikel 3.1 i barnkonventionen. Enligt denna bestämmelse ska det vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. I UtlL finns principen införd i 1 kap. 10 §, av vilken framgår att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Artikel 3.1 ger alltså principen om barnets bästa en bred innebörd och tillämpning. Inte bara när barnet är föremål för åtgärden, utan i alla ärenden där barn berörs ska barnets bästa vara ett grundläggande hänsyn. I utlänningsärenden är det vanligt att det i första hand är en av eller båda föräldrarna som beslutet riktar sig mot. Om beslutet i ett sådant fall får konsekvenser för familjens barn, såsom exempelvis vid återkallelse av uppehållstillstånd för en förälder, är artikel 3 tillämplig. Artikelns utformning innebär dock inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande när det kolliderar med andra intressen. Däremot ska barnets bästa beaktas, utredas och redovisas[4]. Enligt FN:s barnrättskommitté måste hänsynen till barnets bästa vid en avvägning mot andra intressen ges hög prioritet.[5] Begreppets konkreta innebörd får avgöras från fall till fall.

Genom artikel 6 erkänns barnets inneboende rätt till livet och statens skyldighet att i största möjliga utsträckning säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Det sistnämnda kravet berör alla aspekter av barnets utveckling och omfattar barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling. Statens åtgärder ska syfta till att uppnå en optimal utveckling för barnet och denna rätt ska staten uppfylla till det yttersta av sin förmåga[6].

Artikel 12 säkerställer barnets rätt att komma till tals. Artikel 12.1 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Denna rättighet är absolut och gäller alla barn utan åtskillnad, i enlighet med icke-diskrimineringsprincipen. Staten är där-

[3] Prop. 1996/97:25 s. 226 f.
[4] Prop. 1989/90:107 s. 31 f. och prop. 2003/04:113 s. 8 f.
[5] CRC/C/GC/14, p. 36–40.
[6] Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003), CRC/GC/ 2003/5, p. 12.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

med skyldig att säkerställa att barnet kan utöva denna rättighet. Bestämmelsen kräver inte enbart att barnet ska få uttrycka sina åsikter, utan åsikterna ska dessutom tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. När barnet är i stånd att bilda sig en egen uppfattning måste hans eller hennes åsikter noga beaktas. Barnrättskommittén avråder stater från att sätta åldersgränser som kan begränsa den rätt barn har att uttrycka sina åsikter.

Artikel 12.2 anger att barnet har rätt att höras i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, utan begränsningar. Liksom rätten att uttrycka sina åsikter är barnets rätt att bli hörd en absolut rättighet och gäller barn som är i stånd att bilda egna åsikter. Sättet på vilket barnet ska höras är dock inte bestämt i konventionen, utan barnet kan höras direkt eller genom en företrädare[7].

Vid sidan av de fyra grundprinciperna löper föräldrarnas och familjens centrala roll i barnets liv och utveckling som en röd tråd genom barnkonventionen. I konventionens inledning slås fast att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnets utveckling och välfärd. Konventionen betonar också att det är föräldrarna som har ansvar för att barnets behov, intressen och rättigheter tas till vara med utgångspunkt i barnets bästa (se särskilt artiklarna 5 och 18). Samtidigt erkänner konventionen barnets rätt till skydd och omvårdnad i de fall då föräldrarna inte kan fullgöra sitt ansvar. Utgångspunkten i konventionen är det enskilda barnets behov och intressen, inte föräldrarnas.

Barnets rätt till sina föräldrar uttrycks bland annat i artikel 7 om barnets rätt att, så långt det är möjligt, omvårdas av sina föräldrar, artikel 9 om statens skyldighet att säkerställa att barn inte skiljs från sina föräldrar, artikel 10 om familjeåterförening och barnets rätt att ha direkt kontakt med båda föräldrarna även om de är bosatta i olika stater samt artikel 11 om statens skyldighet att bekämpa olovligt bortförande av barn. Även artikel 16 om rätten till respekt för privat- och familjelivet kan nämnas i detta sammanhang.

Bland de nyss angivna bestämmelserna bör artikel 9 beröras något närmare. Enligt artikelns första punkt ska konventionsstaterna säkerställa att barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ytterligare förutsättningar är att de

[7] SOU 2016:19 s. 108 ff. och CRC/C/GC/12, p. 19, 21 och 32.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

aktuella myndigheterna är underställda rättslig prövning och att beslutet fattas i enlighet med gällande lag och tillämpliga förfaranden. Bestämmelsen ska inte läsas som att det föreligger ett förbud mot att splittra barn och föräldrar i andra fall än när ett åtskiljande är till barnets bästa. Att förbudet inte är kategoriskt framgår inte minst av artikel 9.4, som anger vilka skyldigheter staten har när åtskiljandet är en följd av åtgärder som en konventionsstat tagit initiativet till, till exempel frihetsberövande, fängslande, förvisning, utvisning eller dödsfall som rör den ena av eller båda föräldrarna eller barnet. Det är dock en vägledande princip att åtgärder som leder till att barn skiljs från sina föräldrar ska undvikas[8].

4.5 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ratificerades av Sverige 1952 och gäller sedan 1995 som lag här i landet. Enligt 2 kap 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Europakonventionen ger ett grundläggande skydd för rätten till liv, frihet och personlig säkerhet (artiklarna 2 och 5). Vidare innehåller den förbud mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och mot slaveri och tvångsarbete (artiklarna 3 och 4). Därutöver skyddas tankefrihet, samvetsfrihet, religionsfrihet, yttrandefrihet och mötes- och föreningsfrihet (artiklarna 9–11). Det finns också bestämmelser till skydd för privat- och familjelivet och rätten att ingå äktenskap (artiklarna 8 och 12).

Vidare finns bestämmelser som fastslår rätten till en rättvis rättegång, 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).

Slutligen ska det enligt artikel 4 säkerställas att fri- och rättigheterna kan åtnjutas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

[8] Se SOU 1989/90:28 s. 20, och prop. 1996/97:25 s. 230.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

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. Detta innebär inte att Europakonventionen hindrar en konventionsstat från att fritt reglera sin utlänningslagstiftning; konventionen innehåller ingen bestämmelse som förpliktar en konventionsstat att medge utlänningar inresa eller vistelse på dess territorium. I vissa fall begränsar den dock staternas förutsättningar att avvisa och utvisa utlänningar, framför allt genom förbudet i artikel 3 mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling och rätten i artikel 8 till respekt för privat- och familjelivet.

Artikel 3 i Europakonventionen medför att en person inte får utvisas eller utlämnas till ett annat land om det visas att det finns starka skäl att tro att denne där löper en reell risk att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 3 kan vara tillämplig också i de fall då riskerna härrör från personer eller grupper av personer som inte är offentliga befattningshavare, om myndigheterna i det mottagande landet inte kan undanröja risken genom att anordna erforderligt skydd[9]. I UtlL kommer artikel 3 till uttryck genom 4 kap. 2 § (definitionen av alternativt skyddsbehövande) samt 8 kap. 7 §, 8 a kap. 3 § och 12 kap. 2 § (hinder mot verkställighet av avvisning och utvisning).

Även fall av avvisning, utvisning eller utlämning av en person till ett land där denne riskerar att dömas till döden eller att avrättas på grund av en tidigare meddelad dödsdom kan innefatta en kränkning av artikel 3. En sådan utvisning eller utlämning kan också stå i strid med artikel 2.[10]

Bedömningen av om en avvisning eller utvisning skulle strida mot artikel 3 ska göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Att en stat har ett totalitärt system och ofta kränker mänskliga rättigheter är inte tillräcklig grund för att anse en avvisning, utvisning eller en utlämning till landet står i strid med artikel 3. Den allmänna situationen i landet är dock ett element i bedömningen. Om politiska motståndare eller misstänkta terrorister

[9] Europadomstolens dom i målet H.L.R. mot Frankrike den 29 april 1997 samt NJA 2007 s. 574.
[10] Se bl.a. Öcalan mot Turkiet, dom den 12 maj 2005, Bader och Kanbor mot Sverige, dom den 8 november 2005 samt Al-Saadoon och Mufdhi mot Förenade kungariket, dom den 2 mars 2010. Se även nedan angående sjätte och trettonde tilläggsprotokollet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

regelmässigt behandlas på ett brutalt sätt är detta relevant för riskbedömningen när det gäller en person som tillhör någon av dessa kategorier, men den slutliga bedömningen måste ändå göras på individuell grund. Skyddet enligt artikel 3 är generellt och undantagslöst. Det gäller för alla och är alltså inte beroende av vilken verksamhet vederbörande person bedrivit eller vilka brott han eller hon begått.[11]

Ett beslut om att neka eller återkalla uppehållstillstånd eller om avvisning innebär, om utlänningen har familj i det aktuella landet, ett ingrepp i utlänningens och övriga familjemedlemmars familjeliv. Ett sådant beslut kan därför ibland stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen[12]. Rätten till familjeliv enligt artikel 8 innebär dock inte att en stat måste respektera ett äkta pars val angående vilket land de vill bo tillsammans i[13]. Artikel 8 kommer till uttryck genom dels bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL, dels genom begränsningsreglerna som ska beaktas innan beslut tas om att återkalla ett uppehållstillstånd eller om utvisning (7 kap. 4 § och 8 a kap. 2 § UtlL). Även i de fall när den som beslutet gäller inte har familj i landet, men väl har etablerat sig där, har utvisning bedömts kunna innefatta en kränkning av artikel 8, eftersom det skydd för privatlivet som artikeln ger också omfattar den anknytning i övrigt som en migrant får till det samhälle där denne har bosatt sig[14].

Konventionsstaterna har dock enligt artikel 8.2 möjlighet att under vissa förutsättningar göra ingrepp i den enskildes privat- och familjeliv. För det första krävs att ingreppet har stöd i lag. För det andra ska ingreppet vara ägnat att tillgodose något av de allmänna eller enskilda intressen som räknas upp i artikeln, närmare bestämt den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggandet av oordning eller brott, skyddandet av hälsa och moral eller av andra personers fri- och rättigheter. För det tredje ska ingreppet vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Det sistnämnda kravet ska inte förstås så att ingreppet måste vara oundgängligt, men det ska svara mot ett angeläget samhälleligt behov och – framför allt – vara proportionerligt i förhål-

[11] Se bl.a. Saadi mot Italien, dom den 28 februari 2008 och Othman (Abu Qatada) mot Förenade Kungariket, dom den 17 januari 2012 samt Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, (JUNO version 6, 2023), s. 105 f.
[12] Prop. 2004/05:170, s. 96.
[13] Jfr Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Storbritannien, ansökan nr 9214/80; 9473/81; 9474;91, dom den 28 maj 1985 p. 59, 60 och 65.
[14] Se Europadomstolens dom Üner mot Nederländerna, dom den 18 oktober 2006.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

lande till det legitima ändamål som eftersträvas. Vid ett beslut om att utvisning eller att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd, är det framför allt den allmänna säkerheten och statens intresse av att förebygga oordning eller brott som ska vägas mot den enskildes intresse av familje- eller privatliv. Varje konventionsstat har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning (”margin of appreciation”) av om en inskränkning är nödvändig för att tillgodose det eftersträvade ändamålet.[15]

Ytterligare bestämmelser som har eller kan ha betydelse i frågor som rör utvisning finns i några av Europakonventionens tilläggsprotokoll. Det fjärde tilläggsprotokollet innehåller i artikel 2 bestämmelser om rätt att röra sig fritt. Inskränkningar i rörelsefriheten måste vara föreskrivna i lag och de måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Artikel 3 i det nämnda protokollet stadgar att ingen får utvisas från den stat som han är medborgare i, vare sig genom individuella eller genom kollektiva åtgärder, samt att ingen får förvägras rätten att resa in i den stat som han är medborgare i. I artikel 4 i samma protokoll finns ett förbud mot kollektiv utvisning av utlänningar.

Det sjätte tilläggsprotokollet förbjuder dödsstraff för gärningar som har begåtts i fredstid och det trettonde tilläggsprotokollet innehåller ett totalt förbud mot användning av dödsstraff. Dessa förbud torde även innebära ett förbud mot utvisning eller avvisning av en person till ett land där det finns grundad anledning att anta att personen i fråga riskerar dödsstraff[16].

4.6 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är ett resultat av Lissabonfördraget och utarbetades utifrån fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), som skapades genom Maastrichtfördraget. Syftet med EG-fördraget är

[15] Se bl.a. Dalia mot Frankrike, dom den 19 februari 1998, p. 52 och Boultif mot Schweiz, dom den 2 augusti 2001, p. 46 samt Danelius, s. 443 f.
[16] Se Al Nashiri mot Polen, dom den 24 juli 2014.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

att lägga grunden till en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, vilket följer av ingressen till fördraget.

Fördrag reglerar unionens funktionssätt och fastställer områdena för, avgränsningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter (artikel 1).

I sammanhanget är artikel 20 i EUF-fördraget särskilt viktig att lyfta fram. Av artikel 20.1 framgår att ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

Unionsmedborgarna ska enligt artikel 20.2 ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha

a) rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,

b) rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten,

c) rätt till skydd inom ett tredjelands territorium, där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad, av varje medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den staten,

d) rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till Europeiska ombudsmannen samt rätt att vända sig till unionens institutioner och rådgivande organ på något av fördragens språk och få svar på samma språk.

Dessa rättigheter ska utövas enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa.

EU-domstolen har i flera avgöranden slagit fast att artikel 20 i EUF-fördraget utgör hinder för nationella åtgärder som medför att unionsmedborgare berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. Detta inbegriper beslut att neka familjemedlemmar till unionsmedborgare uppehållsrätt[17]. I detta sammanhang har EU-domstolen vidare uttalat

[17] Se bl.a. EU-domstolens domar den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42, den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkterna 60 och 61 samt den 8 maj 2018, K.A. m.fl., C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 49.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

att det finns vissa mycket speciella situationer i vilka en tredjelandsmedborgare ska tillerkännas en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i EUF-fördraget. Detta är fallet om det finns ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och en minderårig unionsmedborgare, som medför att unionsmedborgaren i praktiken skulle tvingas lämna unionen och därmed berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet till följd av att tredjelandsmedborgaren nekas uppehållsrätt[18].

EU-domstolen har i domen den 5 maj 2022 (Subdelegación del Gobierno en Toledo) utvecklat denna praxis och uttalat bl.a. följande. En härledd uppehållsrätt kan endast beviljas om tredjelandsmedborgaren, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, inte uppfyller villkoren för att med stöd av andra bestämmelser, däribland nationella bestämmelser om familjeåterförening, få uppehållsrätt i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i (punkt 47). För att bedöma risken för att ett barn tvingas lämna unionen om barnets förälder nekas en härledd uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten ska det särskilt fastställas om denna förälder har den faktiska vårdnaden om barnet och om det finns ett faktiskt beroendeförhållande dem emellan. I domen redogör EU-domstolen även för vad som ska beaktas vid den bedömningen. Domstolen slår dessutom fast att det, när barnet stadigvarande bor tillsammans med sina båda föräldrar och föräldrarna dagligen delar det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet, föreligger en motbevisbar presumtion om att det finns ett beroendeförhållande mellan barnet och dess förälder, som är tredjelandsmedborgare. Detta oberoende av att den andra föräldern i egenskap av medborgare i den medlemsstat på vars territorium familjen är etablerad har en ovillkorlig rätt att stanna kvar där (punkterna 65–70).

De behöriga myndigheterna i medlemsstaten har inte rätt att avstå från att pröva en ansökan från en tredjelandsmedborgare om uppehållstillstånd för familjeåterförening med en unionsmedborgare som är medborgare i den aktuella medlemsstaten enbart av det skälet att tredjelandsmedborgaren är föremål för ett förbud att resa in i den medlemsstaten. Myndigheterna ska tvärtom pröva ansökan och bedöma om det finns ett sådant beroendeförhållande mellan

[18] Se bl.a. Ruiz Zambrano, punkterna 43 och 44, Chavez-Vilchez m.fl., punkterna 61–64 samt K.A. m.fl., punkt 52.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren att en härledd uppehållsrätt i princip ska beviljas tredjelandsmedborgaren enligt artikel 20 i EUF-fördraget. Det skulle nämligen strida mot de mål som eftersträvas med artikel 20 i EUF-fördraget att tvinga tredjelandsmedborgaren att på obestämd tid lämna unionens territorium för att ansökan om upphävande eller uppskov med verkställigheten av det inreseförbud som vederbörande omfattas av ska kunna bifallas, utan att man först kontrollerar om det finns ett sådant beroendeförhållande[19].

EU-domstolen har i en senare dom[20] uttalat sig om situationen med ett underårigt barn som är unionsmedborgare och sedan födseln bor utanför och aldrig har uppehållit sig i unionen. I ett sådant fall är det inte uteslutet att en av barnets föräldrar, som är tredjelandsmedborgare och som barnet är beroende av, kan komma i åtnjutande av en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i EUF-fördraget. Det gäller under förutsättning att det är styrkt att barnet tillsammans med den föräldern kommer att resa in i och uppehålla sig i den medlemsstat där det är medborgare. Bedömningen av om det finns ett beroendeförhållande ska grunda sig på en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter som föreligger vid prövningstidpunkten.

4.7 EU:s rättighetsstadga

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) utgör en del av EU:s primärrätt och innehåller en omfattande katalog över unionsmedborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer och till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Rättighetsstadgans innebörd fastställs i sista hand av EU-domstolen, dit de nationella domstolarna kan vända sig och begära förhandsavgörande i pågående mål om stadgans tolkning.

Flertalet av de rättigheter som återfinns i stadgan har sin motsvarighet i Europakonventionen. I den mån så är fallet ska de ges samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Rättighets-

[19] K.A. m.fl., punkterna 57 och 58.
[20] EU-domstolens dom den 22 juni 2023, X,C-459/20, EU:C:2023:499, punkterna 38 och 48–55.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stadgan får dock tillförsäkra en högre skyddsnivå än Europakonventionen (artikel 52.3). Vissa av rättigheterna i stadgan är absoluta, men de flesta får begränsas vid en avvägning mot andra samhällsintressen eller andra rättigheter. Sådana begränsningar får dock endast göras om de är föreskrivna i lag och med beaktande av proportionalitetsprincipen (artikel 52.1).

Artikel 4 i rättighetsstadgan innehåller ett absolut förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som har sin grund i artikel 3 i Europakonventionen. Artikel 4 i stadgan kompletteras i artikel 19.2 med ett uttryckligt förbud mot att avlägsna, utvisa eller utlämna någon till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling. Genom denna bestämmelse har Europadomstolens rättspraxis i frågor om utvisningars förenlighet med artikel 3 i Europakonventionen införlivats i stadgan[21].

Artikel 7 i rättighetsstadgan säkerställer skyddet för privat- och familjelivet. Bestämmelsen kan, inom unionsrättens område, aktualiseras bland annat i beslut om nekande av uppehållstillstånd, avvisning och återkallelse av uppehållstillstånd som förenats med ett avlägsnandebeslut. De rättigheter som garanteras i artikel 7 motsvarar dem i artikel 8 i Europakonventionen och ska därmed ges samma innebörd och räckvidd. De lagliga begränsningarna av rättigheterna i artikel 7 i stadgan är därför desamma som de begränsningar som godtas i artikel 8 i Europakonventionen. Artikel 7 ska läsas mot bakgrund av skyldigheten att beakta barnets bästa i enlighet med artikel 24.2 i stadgan. Den senare bestämmelsen har sin förebild i artikel 3 i barnkonventionen.[22]

Utöver de rättigheter som har sin motsvarighet i Europakonventionen omfattar rättighetsstadgan ytterligare ett stort antal rättigheter. Här kan särskilt nämnas de som hänger samman med den fria rörligheten inom EU (artiklarna 15 och 45). De praktiskt sett viktigaste reglerna beträffande rätten till fri rörlighet finns dock inom sekundärrätten, framför allt i rörlighetsdirektivet.

---

[21] Europeiska unionens officiella tidning C 303/17 - 14.12.2007.
[22] Se Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (2007/C 303/02) och EU-domstolens domar i de 94 förenade målen Orfanopoulos och Oliveri, C-482/01 och C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262, p. 97–99 samt i målen Kommissionen mot Tyskland, C-441/02, ECLI:EU:C:2006:253, p. 107–109 och Alfredo Rendón Marín, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, p. 66.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4.8 Rörlighetsdirektivet

Rätten till fri rörlighet är en av de grundläggande principerna inom EU och följer redan av primärrätten och unionsmedborgarskapet[23]. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet) har dock reglerna rörande rätten för unionsmedborgare att resa in, vistas och stanna kvar i en annan medlemsstat samlats och preciserats samt tidigare rättspraxis på området kodifierats. Direktivet, som ersatte nio tidigare direktiv, antogs år 2004 och genomfördes i svensk rätt år 2006.

I artikel 3.1 anges vilka personer som omfattas av rörlighetsdirektivets tillämpningsområde. Direktivet ska enligt denna artikel tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i. Direktivet omfattar enligt samma artikel också de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren. Genom att rörlighetsdirektivet har införlivats med EES-avtalet, tillämpas direktivets bestämmelser dessutom på EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Rörlighetsdirektivets bestämmelser bygger på principen att unionsmedborgarna ska kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma sätt som när medlemsstaternas medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. De mest centrala bestämmelserna i frågor som rör nekande och återkallelse av uppehållstillstånd samt avvisning återfinns i artikel 27. I artikeln återfinns vissa allmänna principer beträffande begränsningar av den fria rörligheten. Även artikel 28, som specifikt behandlar skyddet mot utvisning, ska i sammanhanget nämnas.

Av artikel 27.1 framgår att begränsningar av den fria rörligheten får ske av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får dock inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften. I artikel 27.2 anges att åtgärder som vidtas av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska stämma överens med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på medborgarens person-

[23] Se bl.a. artiklarna 20 och 21 i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt och de ovan nämnda artiklarna i rättighetsstadgan.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

liga beteende. Tidigare straffdomar får inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. Vidare måste medborgarens personliga beteende utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras.

Artikel 27.1 har i svensk rätt fått genomslag i 8 kap. 11 § UtlL. Av den bestämmelsen följer att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan enligt första stycket får därefter utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Till skillnad mot artikel 27.1 är det alltså inte, enligt svensk rätt, möjligt att avvisa eller utvisa någon med stöd av 8 kap. 11 § UtlL av hänsyn till *hälsa*[24]. Det kan också noteras av det i den svenska bestämmelsen anges att avvisning kan ske av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet, medan det i artikel 27.1 anges att det får ske av hänsyn till allmän ordning, säkerhet *eller* hälsa. Artikel 27.2 motsvaras av 8 kap. 12 § UtlL.

Enligt artikel 28.1 ska medlemsstaten, innan den fattar beslut om utvisning med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, beakta sådana faktorer som hur länge personen i fråga har befunnit sig på statens territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i medlemsstaten och banden till ursprungslandet. Artikel 28.1 motsvaras av 8 kap. 13 § UtlL.

EU-domstolen har genomgående understrukit att principen om den fria rörligheten ska ges en vid tolkning och att undantaget avseende allmän ordning och säkerhet därför ska tolkas restriktivt, så att dess räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat[25]. Samtidigt har domstolen godtagit att behovet av att tillämpa undantaget kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan. Medlemsstaterna har därför getts ett visst utrymme för att skönsmässigt bedöma vad hänsynen till all-

[24] I fråga om folkhälsa ansåg regeringen inte att direktivet föranledde några författningsändringar, jfr prop. 2005/06:77 s. 78.
[25] Se bl.a. EU-domstolens avgöranden C-67/74 p. 6, C-30/77 p. 33, C-348/96 p. 23, C-482/01 och C-493/01, p. 64 och 65, C-441/02, p. 34 samt C-348/09, p. 23.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

män ordning och säkerhet kräver[26]. Läs mer om begreppet allmän ordning och säkerhet, dess innebörd och varianter i avsnitt 4.12.

Artikel 28.2 och 28.3 har förts in i UtlL genom bestämmelsen i 8 kap. 14 §. Enligt den bestämmelsen får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt avvisas eller utvisas endast om det är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Även här finns en diskrepans mot direktivet i form av rekvisitet allmän ordning *och* säkerhet, jämfört med direktivets allmän ordning *eller* säkerhet. En EES-medborgare som är barn får enligt 8 kap. 14 § andra stycket UtlL avvisas eller utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet. En EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet (8 kap. 14 § tredje stycket UtlL).

Dessutom har, i förhållande till utvisning på grund av brott, artikel 27.1 förts in genom 8 a kap. 6 § UtlL. Enligt den bestämmelsen får en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare utvisas endast om det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Även här anges i den svenska lagstiftningen att det får ske av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet, till skillnad från artikel 27.1 som anger att det får ske av hänsyn till allmän ordning, säkerhet *eller* hälsa. Artikel 27.2 och 28 får genomslag även vid utvisning av en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare på grund av brott genom hänvisningen i 8 a kap. 6 § till 8 kap. 12–14 §§ UtlL.

[26] Se bl.a. EU-domstolens dom i mål C-30/77 p. 34 och C-348/09 p. 23.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4.9 Direktivet om varaktigt bosatta

Europeiska unionens råd antog den 25 november 2003 direktivet 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta). Enligt direktivet ska en tredjelandsmedborgare som varit bosatt länge i en medlemsstat kunna söka och erhålla en särskild status – ställning som varaktigt bosatt – i den medlemsstaten. Den som beviljats denna ställning ska tillerkännas vissa särskilda rättigheter som liknar dem som tillkommer unionsmedborgare. Genom direktivet 2011/51/EU om ändring av direktivet 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (ändringsdirektivet), som antogs den 11 maj 2011, utvidgades direktivet om varaktigt bosatta till att även omfatta personer som beviljats internationellt skydd. Direktivet om varaktigt bosatta genomfördes i svensk rätt den 30 april 2006 och lagstiftning med anledning av ändringsdirektivet trädde i kraft den 1 maj 2014.

I direktivet om varaktigt bosatta fastställs villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt. Enligt huvudregeln i artikel 4.1 krävs fem års laglig och oavbruten vistelse på en medlemsstats territorium för att en tredjelandsmedborgare ska kunna beviljas sådan ställning. Dessutom krävs enligt artikel 5 att tredjelandsmedborgaren har förmåga att försörja sig själv och de familjemedlemmar som denne har försörjningsansvar för. Medlemsstaterna får vidare kräva att tredjelandsmedborgaren följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning. Artikel 4 och 5 har förts in i svensk lagstiftning genom 5 a kap. 1 och 2 §§ UtlL.

Av artikel 6.1 följer att en ställning som varaktigt bosatt får vägras av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet. När medlemsstaten fattar beslutet i fråga ska den beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet, eller den fara som den berörda personen utgör, och samtidigt ta vederbörlig hänsyn till bosättningstiden och befintliga band med bosättningslandet. Enligt artikel 6.2 får vägran inte grundas på ekonomiska överväganden. Artikel 6 har förts in i svensk lagstiftning genom 5 a kap. 3 § UtlL. Att notera är dock att det av den bestämmelsen följer att en person som utgör ett hot mot allmän ordning *och* säkerhet inte får beviljas

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ställning som varaktigt bosatt i Sverige, jämfört med artikel 6.1 där ordet *eller* i stället används.

Ställningen som varaktigt bosatt ska i huvudsak vara permanent, men kan under vissa förutsättningar gå förlorad. Enligt artikel 9.1 ska detta ske om ställningen har förvärvats genom bedrägeri, om ett utvisningsbeslut har fattats eller vid långvarig frånvaro från unionen.

I direktivet om varaktigt bosatta fastställs också de rättigheter som är förbundna med denna ställning. Medlemsstaterna får enligt artikel 9.3 föreskriva att en varaktigt bosatt person inte längre ska ha rätt att behålla sin ställning som varaktigt bosatt om han eller hon utgör ett hot mot den allmänna ordningen, med beaktande av hur allvarliga de brott är som han eller hon har begått, men detta inte är ett skäl för utvisning enligt artikel 12. Artikel 9.1 och 9.3 har förts in i svensk lagstiftning genom 5 a kap. 5 § UtlL.

Till den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt ska bland annat utfärdas ett särskilt EU-uppehållstillstånd som enligt artikel 8 ska gälla i minst fem år. Artikeln motsvaras i svensk rätt av 4 kap. 19 a § UtlF. Enligt artikel 13 får medlemsstaterna utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor än de som anges i direktivet. Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska ges ett *permanent* uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtlL).

Om återkallandet eller förlusten av ställning som varaktigt bosatt inte leder till återsändande ska medlemsstaten tillåta den berörda personen att stanna på dess territorium om han eller hon uppfyller villkoren enligt den nationella lagstiftningen och/eller inte utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet (artikel 9.7). EU-domstolen har uttalat att förlusten av ställningen som varaktigt bosatt alltså inte i sig innebär att den berörda personen även förlorar rätten att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, med stöd av vilken personen beviljades sin ställning. Detta gäller oavsett om uppehållsrätten förvärvats enligt nationell rätt eller enligt unionsrätten. Denna förlust medför därför inte automatiskt att den berörda personen ska avlägsnas från den medlemsstatens territorium, såsom följer av artikel 9.7.

I det aktuella målet hade de berörda personerna förvärvat ställning som varaktigt bosatta med stöd av en uppehållsrätt som beviljats enligt familjeåterföreningsdirektivet. Det ankom enligt EU-domstolen på den nationella domstolen att avgöra om dessa personer, i enlighet

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

med artikel 17 i det direktivet, skulle få behålla uppehållstillståndet som utfärdats till dem enligt detta direktiv[27].

Regeringen har i samband med genomförandet av direktivet i svensk lagstiftning uttalat sig om förhållandet mellan permanent uppehållstillstånd och den nya ställningen som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare. Ställningen som varaktigt bosatt och permanent uppehållstillstånd bör enligt regeringen ses som två olika tillstånd som kommer att existera parallellt. Om ställningen som varaktigt bosatt skulle förlorad återgår personen till att vara bosatt i Sverige med enbart sitt permanenta uppehållstillstånd. Detta gäller givetvis under förutsättning att de skäl som utgör grund för återkallelse av ställningen som varaktigt bosatt inte också utgör skäl för återkallande av det permanenta uppehållstillståndet[28].

Direktivet ger den som beviljats ställning som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare ett skydd mot utvisning som liknar det som gäller för unionsmedborgare. Enligt artikel 12.1 får en varaktigt bosatt nämligen utvisas endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Ett sådant beslut får enligt artikel 12.2 inte grundas på ekonomiska överväganden. Av artikel 12.3 framgår att, innan beslut om utvisning av en varaktigt bosatt fattas, ska det beaktas hur länge bosättningen i medlemsstaten har varat, den berörda personens ålder, följderna för vederbörande och dennes familjemedlemmar samt banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet. Artikel 12 motsvaras av 8 a kap. 7 § första och andra stycket UtlL. Det kan dock noteras att det av den bestämmelsen följer att en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas enligt endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *och* säkerhet, jämfört med artikel 12 där ordet *eller* i stället används.

[27] EU-domstolens dom i mål C-557/17.
[28] Prop. 2005/06:77s. 158 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4.9.1 Bosättning i andra medlemsstater

Varaktigt bosatta ska enligt artikel 14.1 ha rätt att bosätta sig i andra medlemsstater än den som beviljade ställning som varaktigt bosatt under längre tid än tre månader förutsatt att villkoren i kapitel III i direktivet är uppfyllda. Av artikel 14.2 följer att sådan bosättning får ske för att bedriva ekonomisk verksamhet som anställd eller egenföretagare, för att studera eller följa en yrkesutbildning samt för andra syften. Enligt artikel 15.1 ska varaktigt bosatta lämna in en ansökan om uppehållstillstånd hos den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter så snart som möjligt och senast tre månader efter inresan i den andra medlemsstaten. I 4 kap. 9 § UtlF regleras de syften för vilka en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige för.

Om varaktigt bosatta utövar sin rätt till bosättning i en andra medlemsstat och om familjen redan var bildad i den första medlemsstaten, ska sådana familjemedlemmar som uppfyller villkoren i artikel 4.1 i familjeåterföreningsdirektivet enligt artikel 16.1 tillåtas följa med eller förena sig med varaktigt bosatta. Artikeln har införts genom 4 kap. 16 a § UtlF.

Medlemsstaterna får enligt artikel 17 vägra ansökningar om uppehållstillstånd från varaktigt bosatta eller deras familjemedlemmar om personen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. När beslutet fattas ska medlemsstaten beakta hur grovt brottet är eller vilken typ av brott mot allmän ordning och allmän säkerhet som har begåtts av den varaktigt bosatta personen, eller personens familjemedlem eller familjemedlemmar, eller den fara som personen utgör. Beslutet får inte grundas på ekonomiska överväganden.

Artikel 17 har förts in i svensk lagstiftning genom 5 kap. 17 § tredje stycket UtlL. Av den bestämmelsen följer att uppehållstillstånd inte ska beviljas en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Vidare följer av 5 kap. 2 d § UtlL att uppehållstillstånd får vägras en familjemedlem till en person som har ställning som varaktigt bosatt som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Att notera är att i de svenska bestämmelserna används rekvisitet hot mot allmän ord-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ning *och* säkerhet, jämfört med hot mot allmän ordning *eller* säkerhet som används i direktivet.

Till dess att tredjelandsmedborgare har uppnått ställning som varaktigt bosatta får den andra medlemsstaten enligt artikel 22.1 vägra att förnya eller återkalla uppehållstillståndet samt, i enlighet med förfarandena i den nationella lagstiftningen, inklusive förfaranden för utvisning, ålägga varaktigt bosatta och familjemedlemmar att lämna dess territorium i följande fall:

a) Av hänsyn till allmän ordning och säkerhet i enlighet med artikel 17,

b) Om villkoren i artiklarna 14–16 inte längre uppfylls,

c) När tredjelandsmedborgaren inte lagligen är bosatt i den medlemsstaten.

I detta sammanhang bör nämnas att regeringen, vid genomförandet av VABO-direktivet, konstaterade att ett uppehållstillstånd för en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat kan återkallas genom befintliga bestämmelser i 7 kap. UtlL. Dessutom hänvisades till möjligheten att utvisa en sådan utlänning på grund av brott eller enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll av hänsyn till rikets säkerhet respektive på grund av befarad brottslighet enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.[29] Det saknas alltså i dagsläget särskilda bestämmelser i svensk utlänningslagstiftning om återkallelse av ett uppehållstillstånd för en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat.

Om den andra medlemsstaten antar någon av de åtgärder i artikel 22.1, som tidigare nämnts, ska den första medlemsstaten omedelbart och utan formaliteter återta den varaktigt bosatte och dennes familjemedlemmar. Den andra medlemsstaten ska underrätta den första medlemsstaten om sitt beslut (artikel 22.2).

Till dess att en tredjelandsmedborgare uppnått ställning som varaktigt bosatt och oavsett den skyldighet till återtagande som föreskrivs i punkt 2, får den andra medlemsstaten enligt artikel 22.3 fatta beslut om att utvisa tredjelandsmedborgaren från unionens territorium, i enlighet med artikel 12 och enligt garantierna i den artikeln, på grund av allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

[29] Prop. 2005/06:77 s. 156 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Efter ansökan ska den andra medlemsstaten enligt artikel 23 bevilja varaktigt bosatta den ställning som anges i artikel 7, under förutsättning att bestämmelserna i artiklarna 3–6 är uppfyllda.

4.9.2 Direktivet är under omarbetning

Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning är under omarbetning[30]. Syftet med kommissionens förslag till omarbetning är bland annat att förenkla möjligheterna att få denna ställning, underlätta rörligheten för tredjelandsmedborgare inom EU, bidra till en bättre balans inom arbetsmarknaden och att öka unionens attraktionskraft för kvalificerad arbetskraft från tredjeland.[31] Härefter följer en redogörelse för de delar av förslaget som är av särskilt intresse för utredningen.

I förslaget fastställs på vilka villkor tredjelandsmedborgare som har varit lagligen och oavbrutet bosatta i en medlemsstat i minst fem år kan få ”ställning som varaktigt bosatt *i EU*”. Ställningen som varaktigt bosatt i EU ger möjlighet att flytta till och bosätta sig i andra medlemsstater på tre grunder: för att bedriva ekonomisk verksamhet (som anställd eller egenföretagare), för att bedriva studier eller följa en yrkesutbildning eller för andra syften.

En ändring som föreslås i artikel 4 syftar till att tredjelandsmedborgare ska kunna kumulera bosättningsperioder i olika medlemsstater. I artikel 5 som gäller villkor för att få en ställning som varaktigt bosatt i EU ska det enligt förslaget införas ytterligare bestämmelser som en kodifiering av EU-domstolens rättspraxis för att förtydliga villkoren och begränsa medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning. I artikel 8 fastställs reglerna för frågan om uppehållstillstånd som bekräftar ställningen som varaktigt bosatt i EU. I förslaget till omarbetning får tillståndet en ny benämning: ”EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta”.

Enligt kommissionens förslag ska tredjelandsmedborgare enligt artikel 9 kunna lämna unionen för upp till 24 månader, i stället för

[30] EUROPEISKA KOMMISSIONEN, Bryssel den 27.4.2022, COM(2022) 650 final, 2022/0134 (COD), Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning) EUROPEISKA KOMMISSIONEN, Bryssel den 27.4.2022, COM(2022) 650 final, 2022/0134 (COD), Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning).

[31] Regeringskansliet faktapromemoria 2021/22:FPM91, Reviderat direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, Justitiedepartementet, 2022-05-24.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

12 månader enligt nu gällande bestämmelser, utan att förlora sin ställning som varaktigt bosatt. Vid längre bortovaro bör medlemsstaterna införa ett förenklat förfarande för att återförvärva ställning som varaktigt bosatt i EU. Enligt förslaget får medlemsstaterna besluta att inte kräva att villkoren avseende vistelsens varaktighet, försörjningsmedel och sjukförsäkring är uppfyllda. Medlemsstaterna bör i alla händelser inte kräva att tredjelandsmedborgare som ansöker om förnyat förvärv av ställning som varaktigt bosatt i EU uppfyller integrationsvillkoren.

Genom förslaget till omarbetning införs även i artikel 14 nya bestämmelser som syftar till att säkerställa lika villkor mellan EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta och de nationella permanenta uppehållstillstånden, så att tredjelandsmedborgare har ett faktiskt val mellan de två tillstånden. Detta bland annat genom att säkerställa att kraven på integration och resurser inte är strängare i förhållande till EU-uppehållstillstånd än nationella permanenta uppehållstillstånd och att rättssäkerhetsgarantier och rättigheter inte skiljer sig åt mellan tillstånden.

4.10 Familjeåterföreningsdirektivet

Europeiska unionens råd antog den 22 september 2003 direktivet 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet). Direktivet genomfördes i svensk rätt år 2006.

Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier. Enligt artikel 3.1 ska direktivet tillämpas när referenspersonen innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd, om hans eller hennes familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning. Av artikel 4 följer vilka kategorier anhöriga som i direktivet definieras som familjemedlemmar och som därmed ska tillåtas inresa i en medlemsstat, liksom vilka anhöriga som en medlemsstat får respektive inte ska bevilja inresa.

Medlemsstaterna får enligt artikel 6.1 avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ord-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ning, säkerhet och hälsa. Ett uppehållstillstånd får även enligt artikel 6.2 återkallas och en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd avslås för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. En utförlig genomgång av begreppet allmän ordning och säkerhet görs i avsnitt 4.12.

När medlemsstaten fattar ett relevant beslut ska den beakta, förutom artikel 17, som redogörs för i det följande, allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som familjemedlemmen begått, eller den fara som denna person utgör.

Medlemsstaterna får enligt artikel 16.1 avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening eller, i förekommande fall, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem om villkoren i direktivet inte är uppfyllda eller inte längre är uppfyllda. Detsamma gäller om referenspersonen och dennes familjemedlemmar inte eller inte längre lever som gifta eller har ett fullständigt familjeliv eller referenspersonen eller dennes ogifta partner är gift med eller har ett varaktigt förhållande med en annan person. Medlemsstaterna får även enligt artikel 16.2 avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om att förnya uppehållstillståndet om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter eller falska eller förfalskade handlingar har använts, eller att tillstånd har erhållits genom vilseledande eller på andra olagliga sätt. Detsamma gäller om äktenskap eller partnerskap har ingåtts eller en adoption har utförts uteslutande för att ge den berörda personen möjlighet att resa in och vistas i en medlemsstat.

Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar ska utvisas, ska medlemsstaterna enligt artikel 17 ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.

Artikel 6.1 har förts in genom 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL. Av den bestämmelsen följer att uppehållstillstånd får vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Artikel 6.2 har delvis förts in genom nämnda bestämmelse genom möjligheten att neka en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Däremot saknas i UtlL en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 6.2 av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Vid genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet bedömde regeringen att svensk lagstiftning överensstämmer med bestämmelserna i artikel 6.2 i direktivet och att den inte föranledde några författningsändringar.[32] I betänkandet hänvisades dels till möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen kan antas komma att bedriva sabotage, spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet (tidigare 2 kap. 11 § 3 UtlL). Dels pekades möjligheten att utvisa en utlänning på grund av brott ut.[33]

4.11 Skyddsgrundsdirektivet

Den 13 december 2011 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet). Direktivet, som utgör en omarbetning av det första skyddsgrundsdirektivet 2004/83/EG, trädde i kraft 2012 och genomfördes i svensk rätt 2015[34].

Skyddsgrundsdirektivet är en del av EU:s gemensamma europeiska asylsystem som grundas på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen och New York-protokollet. Huvudsyftet med direktivet är att garantera dels att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna får ha förmånligare bestämmelser än de som finns i direktivet.

Med internationellt skydd avses enligt skyddsgrundsdirektivet flyktingstatus och status som subsidiärt skyddsbehövande (i svensk rätt benämnt som alternativt skyddsbehövande). Medlemsstaterna är skyldiga att bevilja sådan status till en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som uppfyller direktivets krav för att betraktas som

[32] Prop. 2005/06:72 s. 50.
[33] Jfr SOU 2005:15 s. 221 ff.
[34] Prop. 2013/14:248.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

flykting respektive subsidiärt skyddsbehövande (artikel 13 respektive 18).

Begreppet flykting definieras i artikel 2 d i direktivet på i princip samma sätt som i artikel 1 A 2 i Genèvekonventionen och har förts in i svensk lagstiftning genom 4 kap. 1 § UtlL (se vidare avsnitt 4.2). I kapitel III i skyddsgrundsdirektivet finns närmare bestämmelser om de materiella villkor som ställs upp för att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska kunna betraktas som flykting i den mening som avses i artikel 2 d. Således anges i artikel 9 vad som avses med förföljelse och i artikel 10 ett antal faktorer som medlemsstaterna ska ta hänsyn till vid bedömningen av de olika skälen till förföljelsen. Av artikel 11 framgår när en flykting ska upphöra att vara flykting och i artikel 12 anges vilka som är undantagna från att kunna anses som flyktingar. Artikel 12.2 motsvarar artikel 1 A F i Genèvekonventionen och 4 kap. 2 b § UtlL.

Begreppet subsidiärt skyddsbehövande definieras i artikel 2 f i skyddsgrundsdirektivet. Definitionen omfattar tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting. Det ska dock finnas grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd. Enligt artikel 15 utgörs allvarlig skada av

a) dödsstraff eller avrättning,

b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller

c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

Artiklarna 2 f och 15 motsvaras i svensk rätt av 4 kap. 2 § UtlL. Ytterligare ett kriterium för att betraktas som subsidiärt skyddsbehövande är att den berörda personen inte omfattas av artikel 17.1 och 17.2. som anger i vilka fall någon är undantagen från att kunna tillhöra denna kategori. Artikel 17 har förts in i svensk rätt genom 4 kap. 2 c § UtlL.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Bestämmelser om skydd mot avvisning finns i artikel 21 i skyddsgrundsdirektivet. Begreppet avvisning motsvarar här både avvisning och utvisning i svensk rätt[35]. I artikel 21.1 slås fast att medlemsstaterna i enlighet med sina internationella förpliktelser ska respektera principen om non-refoulement (se vidare om principen i avsnitt 4.2). Om det inte är förbjudet enligt dessa förpliktelser får medlemsstaterna enligt artikel 21.2 avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller ej, om det finns skälig anledning att anta att vederbörande utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig eller om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Skyddsgrundsdirektivet innehåller inte några motsvarande bestämmelser avseende subsidiärt (alternativt) skyddsbehövande, eftersom en utlänning som utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig eller som har förövat ett allvarligt brott är utesluten från att anses som subsidiärt skyddsbehövande enligt undantagsbestämmelserna i artikel 17.

Artikel 21.1 i skyddsgrundsdirektivet har sin motsvarighet i bestämmelserna om non-refoulement i artikel 33 i Genèvekonventionen. Skyddet enligt skyddsgrundsdirektivet är dock i vissa avseenden mer långtgående än det som säkerställs genom artikel 33 i Genèvekonventionen. Hänvisningen i artikel 21.1 i direktivet till förbud enligt internationella förpliktelser innebär nämligen att det är absolut förbjudet att avvisa eller utvisa en utlänning på ett sådant sätt att han eller hon skulle riskera att utsättas för tortyr, då detta skulle strida mot artikel 3 i FN:s tortyrkonvention och artikel 3 i Europakonventionen[36]. Till detta kommer att artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet ska tolkas och tillämpas med iakttagande av de rättigheter som garanteras i rättighetsstadgan, särskilt i artikel 4 och artikel 19.2 i denna. Även dessa bestämmelser föreskriver ett absolut förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, liksom mot utvisning till en stat där det finns en allvarlig risk för att vederbörande skulle utsättas för sådan behandling. I dessa fall får avvisning eller utvisning alltså inte ske även om utlänningen skäligen kan antas utgöra eller utgör en fara av de

[35] Se prop. 2009/10:31 s. 150.
[36] Se prop. 2009/10:31 s. 151.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

slag som anges i artikel 33.2 i Genèvekonventionen och artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet[37].

Artikeln har förts in i genom 5 kap. 1 § andra stycket UtlL. Av den bestämmelsen följer att uppehållstillstånd får vägras en flykting om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller om han eller hon har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Enligt artikel 21.3 får ett uppehållstillstånd återkallas, upphävas, vägras förnyelse eller nekas för en flykting om han eller hon omfattas av artikel 21.2. Vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet resonerade regeringen på följande sätt i förhållande till återkallelse av uppehållstillstånd enligt artikel 21.3:

> 7 kap. UtlL innehåller även några bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd i situationer som rör rikets säkerhet. Ett uppehållstillstånd får återkallas om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spionerieller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land (7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL), om utlänningen har registrerats på den spärrlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem och det finns tillräckliga skäl för en återkallelse (7 kap. 5 § UtlL) och om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i en stat tillhörande Europeiska unionen eller i Island, Norge eller Schweiz och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år eller utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningen avser att begå ett sådant brott (7 kap. 6 § UtlL). Bestämmelserna om återkallelse av hänsyn till den nationella säkerheten finns i artiklarna 14.4 (återkallelse av flyktingstatus), 19.3 jämförda med 17.1 d (återkallelse av status som alternativt skyddsbehövande) och 21.3 (återkallelse av uppehållstillstånd) i direktivet. Enligt regeringens bedömning är de svenska bestämmelserna förenliga med direktivets.[38]

[37] Se EU-domstolens dom den 14 maj 2019 i de förenade målen C-391/16, C-77/17 och C-78/17, p. 93–95.
[38] Prop. 2009/10:31 s. 143.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Det kan dock konstateras att det i svensk rätt saknas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 21.3 för de situationer när en flykting har dömts för ett synnerligen allvarligt brott som inte omfattas av de nämnda bestämmelserna i 7 kap. UtlL.

4.11.1 Skyddsgrundsförordningen

EU-kommissionen har föreslagit en migrations- och asylpakt, vars syfte är att fungera som ett EU-system för att hantera migrationen på lång sikt. Migrations- och asylpakten röstades igenom av Europaparlamentet i april 2024.

En komponent inom migrations- och asylpakten är en ny skyddsgrundsförordning som kommer ett ersätta dagens skyddsgrundsdirektiv. Huvudsyftet med förordningen är dels att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att säkerställa att en gemensam uppsättning rättigheter är tillgänglig för personer som beviljats internationellt skydd i samtliga medlemsstater[39]. Förordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026 (artikel 42). Nedan följer en genomgång av de förändringar som förordningen för med sig i förhållande till det nu gällande skyddsgrundsdirektivet av särskilt intresse för denna utredning.

I förordningens artikel 12 anges grunderna för att en tredjelandsmedborgare eller en statslös person ska vara utesluten från att vara flykting. Artikel 12.1–12.3 motsvaras av artikel 12.1–12.3 i direktivet. I skyddsgrundsförordningen finns däremot en punkt 12.4 i vilken anges att när den beslutande myndigheten, på grundval av en bedömning av hur allvarliga de brott eller handlingar som den berörda personen begått är och dennes individuella ansvar och med beaktande av alla omständigheter kring brotten eller handlingarna och personens situation, har fastställt att ett eller flera av de relevanta skäl för uteslutning som fastställs i punkt 2 eller 3 är tillämpliga, ska den beslutande myndigheten utesluta sökanden från flyk-

[39] Skäl 7 till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande och för innehållet i det beviljade skyddet, om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tingstatus utan att göra en proportionalitetsprövning kopplad till fruktan för förföljelse.

Vidare finns i skyddsgrundsdirektivet en punkt 12.5 i vilken anges följande. När den beslutande myndigheten som en del av den bedömning som avses i punkt 4 gör en prövning enligt punkterna 2 och 3 i fråga om en underårig ska den bland annat beakta den underårigas kapacitet att anses straffrättsligt ansvarig om vederbörande hade begått brottet på territoriet för den medlemsstat som prövar ansökan om internationellt skydd, i enlighet med nationell rätt om ålder för straffrättsligt ansvar.

I skyddsgrundsförordningen anges i artikel 21 enbart att principen om non-refoulement ska respekteras i enlighet med unionsrätten och internationell rätt. Det innebär att artikeln inte utöver detta reglerar när en medlemsstat får avvisa en flykting (jämför direktivets artikel 21.2) eller återkalla, upphäva eller vägra att förnya eller bevilja ett uppehållstillstånd för en flykting (jämför direktivets artikel 21.3).

Vidare anges i förordningens artikel 24.1 att personer som har beviljats internationellt skydd ska ha rätt till uppehållstillstånd så länge som de innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Enligt artikel 24.5 får de behöriga myndigheterna återkalla eller vägra att förnya ett uppehållstillstånd endast om de har återkallat flyktingstatus i enlighet med artikel 14 eller status som subsidiärt skyddsbehövande i enlighet med artikel 19. Detta innebär alltså en förändring jämfört med det som i direktivet regleras i artikel 21.3 avseende när uppehållstillstånd kan nekas eller återkallas för en flykting, jämför vad som angetts under avsnitt 4.11.

4.12 Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet

Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet förekommer i flera bestämmelser i UtlL. Det är ett unionsrättsligt begrepp, vilket innebär att det ska ges den innebörd som följer av unionsrätten[40]. Detta kapitel inleds med en orientering över de bestämmelser i UtlL som begreppet allmän ordning och säkerhet förekommer inom. Därefter följer ett avsnitt som syftar till att sätta begreppet i sitt EU-rättsliga sammanhang, liksom att förklara det utifrån EU-rättsliga

[40] Prop. 2013/14:82 s. 69.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

principer och praxis från EU-domstolen. Kapitlet avslutas därefter med en översikt över hur begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet har tolkats i förhållande till svensk utlänningsrätt av Migrationsöverdomstolen.

4.12.1 Allmän ordning och säkerhet i svensk utlänningsrätt

Som nämndes inledningsvis är begreppet allmän ordning och säkerhet vanligt förekommande i UtlL, liksom i UtlF. Begreppet har tillkommit i svensk utlänningslagstiftning i samband med införandet av olika EU-direktiv. Vid sidan av formuleringen allmän ordning och säkerhet, förekommer även andra begreppsvarianter i UtlL och UtlF, som exempelvis *allvarlig fara för ordning och säkerhet* (4 kap. 3 § andra stycket 1 UtlL) och *hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa* (5 b kap. 9 § 3 UtlL).

Vidare förekommer att det i ett EU-direktiv används formuleringar som *samhällsfara*, medan *hot mot allmän ordning och säkerhet* har valts som begrepp i de svenska motsvarande bestämmelserna i UtlL[41].

I kommande avsnitt ges en översikt över de olika begreppen och i vilka bestämmelser inom UtlL och UtlF de förekommer. En mer utförlig redogörelse för de aktuella bestämmelserna finnas att läsa i avsnitt 3.2.

Hot mot allmän ordning och säkerhet respektive risk för allmän ordning och säkerhet

Om en utlänning bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet ska följande kategorier av uppehållstillstånd nekas.

- Uppehållstillstånd till en familjemedlem till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits enligt 4 kap. 5 d § UtlL och beviljats uppehållstillstånd (5 kap. 2 a § UtlL). Detsamma gäller en familjemedlem till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har återtagits till Sverige och beviljats uppehållstillstånd (5 kap. 2 d § UtlL).

[41] Se till exempel artikel 14.4 b i skyddsgrundsdirektivet jämförd med 4 kap. 3 § andra stycket 1 UtlL.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- Uppehållstillstånd på grund av anknytning (5 kap. 17 a § första stycket 3 med hänvisning till 5 kap. 3 § UtlL).
- Uppehållstillstånd till en person som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller till hans eller hennes anhöriga (5 kap. 17 § tredje stycket UtlL).

Vidare får en utlänning som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap. 3 § UtlL). Om en person med sådan ställning bedöms utgöra hot mot allmän ordning ska en redan beviljad ställning återkallas (5 a kap. 5 § första stycket 3 UtlL).

Begreppet förekommer i en variant i indirekt i 8 kap. 2 § 6 UtlL, i vilken anges att en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 6 i gränskodexen[42]. I artikel 6.1 e) gränskodexen anges att ett villkor för inresa är att en tredjelandsmedborgare inte anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser.

Om en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet får han eller hon avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan. Om avvisning inte sker under den perioden får utlänningen därefter utvisas av samma skäl (8 kap. 11 § UtlL). Om personen i fråga har en permanent uppehållsrätt, krävs det att avvisning eller utvisning är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (8 kap. 14 § första stycket UtlL). Om EES-medborgaren har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren, eller om han eller hon är ett barn, krävs det att beslutet om avvisning eller utvisning är oundgängligen nödvändigt av *hänsyn till allmän säkerhet* (8 kap. 14 § andra och tredje stycket). Det räcker alltså inte i det senaste fallet att hotet är riktat mot *allmän ordning*.

Om det sker av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, får utvisning på grund av brott ske

[42] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- av en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare (8 a kap. 1 § och 6 § första stycket UtlL),
- av en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige, eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (8 a kap. 1 § och 6 § tredje stycket UtlL), eller
- av en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt Sverige, dock endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt i allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet (8 a kap. 7 § första stycket UtlL).

Om ett beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare, en familjemedlem till en EES-medborgare eller en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § UtlL, har meddelats av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, får det förenas med ett återreseförbud (8 kap. 23 § andra stycket UtlL).

Vidare händer det att en utlänning, som ska utvisas eller avvisas, har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat. Utlänningen ska då uppmanas att självmant bege sig till den andra EU-staten, så länge han eller hon inte bedöms utgöra en risk för allmän ordning och säkerhet (8 kap. 6 a § första stycket och andra stycket 4 UtlL). Om en utlänning bedöms utgöra en sådan risk hindrar det även ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa i samband med avvisning eller utvisning (8 kap. 21 § andra stycket 3 UtlL).

Om en utlänning bedöms utgöra en risk för allmän ordning och säkerhet innebär det dessutom skäl att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa (12 kap. 14 b § första stycket UtlL). Ett beslut att upphäva ett tidigare fattat beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska som huvudregel förenas med ett återreseförbud i högst fem år. Om utlänningen bedöms utgöra ett *allvarligt* hot mot allmän ordning och säkerhet finns det dock möjlighet att besluta om en längre tidsperiod (12 kap. 14 b § andra stycket UtlL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa

Ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa innebär ett hinder i följande situationer.

- Att bevilja en utlänning uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, volontärarbete och au-pair-arbete (5 b kap. 9 § 3 UtlL). Sådana omständigheter innebär även att ett redan beviljat uppehållstillstånd på denna grund ska återkallas (5 b kap. 21 § 1 och 23 § första stycket UtlL). Detsamma gäller för familjemedlemmar som har beviljats uppehållstillstånd i enlighet med bestämmelserna i samma kapitel (5 b kap. 19 § och 24 § första stycket 2 UtlL).
- Att låta en utlänning, som har beviljats uppehållstillstånd för forskning av en annan EU-stat, resa in och utföra forskning i Sverige under viss period. Detsamma gäller för hans eller hennes familjemedlemmar (5 b kap. 13 § UtlL).
- Att låta en utlänning, som har beviljats ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning av en annan EU-stat, bedriva studier vid en läroanstalt för högre utbildning här (5 b kap. 14 § första och tredje stycket UtlL).
- Att bevilja uppehållstillstånd till en familjemedlem till en utlänning som har uppehållstillstånd för att genomgå en utbildning i Sverige (4 kap. 5 § UtlF).

Sådana omständigheter innebär även att ett uppehålls- och arbetstillstånd kan nekas, återkallas eller nekas förlängning när det gäller:

- *EU-blåkort* (6 a kap. 3 § 2, 6 § andra stycket 7, 12 § första stycket 10 och 13 § första stycket 2 UtlL),
- Tillstånd för *företagsintern förflyttning, ICT* (6 b kap. 1 § första stycket 7, 2 § första stycket 4, 6 § andra stycket, 11 § andra stycket 5, 16 § 5 och 18 § första stycket 2 UtlL), och
- Tillstånd för *säsongsarbete* (6 c kap. 2 § tredje stycket 2 och 12 § 4 UtlL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten

Om ett beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats en tredjelandsmedborgare i en EU-stat eller i Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein grundas på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kan det, under vissa förutsättningar, utgöra en grund för återkallelse av utlänningens uppehållstillstånd (7 kap. 6 § första stycket UtlL). Ett sådant beslut innebär även att utlänningen får avvisas (8 kap. 2 § 7 UtlL med hänvisning till 7 kap. 6 § UtlL).

Allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet

Huvudregeln är att avvisning och utvisning av en utlänning inte får verkställas till ett land om han eller hon riskerar att utsättas för förföljelse där, eller om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk för förföljelse. Undantag får dock ske, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med *allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet* att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art (12 kap. 2 § första och andra stycket UtlL).

Allvarlig fara för ordning och säkerhet eller fara för rikets säkerhet

En flykting som genom ett synnerligen allvarligt brott har visat att det skulle vara förenat med *allvarlig fara för ordning och säkerhet* att låta honom eller henne stanna i Sverige får vägras såväl flyktingstatusförklaring (4 kap. 3 § andra stycket 1 UtlL) som uppehållstillstånd (5 kap. 1 § andra stycket 1 UtlL). Detsamma gäller om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit *fara för rikets säkerhet* och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här (4 kap. 3 § andra stycket 2 och 5 kap. 1 § andra stycket 2 UtlL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4.12.2 Allmän ordning och säkerhet i EU-rätten

Som tidigare nämnts är begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet ett EU-rättsligt begrepp. Det innebär att begreppet inte kan ges en nationell tolkning. Medlemsstaterna har dock ett visst utrymme att, utifrån nationella behov, bestämma vad hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet kräver. Det följer dock av EU-domstolens praxis att en sådan tolkning ska göras restriktivt[43].

Begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet förekommer i flertalet EU-rättsakter. Som exempel kan nämnas att det i artikel 27.1 i rörlighetsdirektivet[44] anges att medlemsstaterna får begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Begreppet förekommer även i familjeåterföreningsdirektivet[45]. Av artikel 6.1 följer att medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Detsamma gäller för återkallelse av uppehållstillstånd eller för att avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd (artikel 6.2 familjeåterföreningsdirektivet).

I skyddsgrundsdirektivets artikel 14.4 b anges att en status som beviljats en flykting får återkallas, upphävas eller vägras att förnyas om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott.

Begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet förekommer även i flera andra EU-rättsakter, så som VABO-direktivet[46], EU-

[43] EU-domstolens dom i mål C-41/74, punkterna 14 och 18.
[44] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.
[45] Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.
[46] Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (VABO-direktivet). Direktivet omförhandlas för närvarande, efter att Europeiska kommissionen den 27 april 2022 presenterade ett förslag på ett omarbetat direktiv för varaktigt bosatta, Europeiska kommissionen (2022), Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning), COM(2022) 650 final.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

blåkortsdirektivet[47] och ICT-direktivet[48]. Flera av dessa nämnda direktiv redogörs närmare för tidigare i detta avsnitt.

EU-domstolen har konstaterat att begreppet allmän ordning och säkerhet har olika innebörd beroende på inom ramen för vilket direktiv begreppet ska tillämpas. Ordalydelsen, sammanhanget och de mål som eftersträvas med det aktuella direktivet är avgörande för bedömningen av begreppets innebörd i den enskilda fallet[49].

Kraven på när en person kan anses utgöra ett hot mot allmän och ordning och säkerhet kan alltså skilja sig åt beroende på i vilket direktiv begreppet förekommer. För att en person ska anses utgöra ett sådant hot enligt rörlighetsdirektivet krävs exempelvis att hans eller hennes *personliga beteende* utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (artikel 27.2 rörlighetsdirektivet). Däremot har EU-domstolen konstaterat att det, när det gäller en bedömning enligt familjeåterföreningsdirektivet, inte behöver röra sig om ett sådant personligt beteende för att en person ska anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Normen är i sådana situationer klart mindre krävande än den i rörlighetsdirektivet[50].

Begreppets omfattning

Precis som i svensk utlänningslagstiftning förekommer begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet inom EU-rätten främst i sin ursprungliga form, men i flera sammanhang även i form av närbesläktade uttryck. Det kan exempelvis röra sig om begreppet samhällsfara, eller i andra liknande sammanhang där ordet hot har ersatts med fara för eller risk. Dessa ord ska dock, med beaktande av sammanhanget och målet som eftersträvas med regelverket som orden ingår i, anses ha samma innebörd som begreppet hot mot allmän ordning och säkerhet.[51]

[47] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 av den 20 oktober 2021 om villkor för tredje-landsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG (blåkortsdirektivet).
[48] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal (ICT-direktivet).
[49] EU-domstolens dom i mål C-381/18 och C-382/18, punkterna 53–55.
[50] EU-domstolens dom i mål C-380/18, punkt 31 och C-381/18 och C-382/18, punkt 57.
[51] EU-domstolens dom i mål C-554/13.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

EU-domstolen har konstaterat att begreppet hot mot *allmän ordning* tar sikte på andra situationer och omständigheter än vad som är fallet för hot mot *allmän säkerhet*[52]. Exempelvis behöver ett beteende, som i en viss situation har bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning, inte nödvändigtvis anses vara ett hot mot allmän säkerhet.

För att det ska röra sig om ett hot mot *allmän ordning* förutsätts att det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.[53] Generellt sett hänvisar begreppet till den ordning som råder i ett samhälle. Allmän ordning syftar till att människor ska kunna känna sig trygga och säkra i sitt vardagliga liv. Samtliga överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra en störning av allmän ordning. Störningen är dock mer eller mindre allvarlig beroende på vilken gärning det rör sig om[54].

När det gäller begreppet *allmän säkerhet* har det i EU-domstolens praxis bedömts omfatta såväl medlemsstatens inre som yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan därför påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen[55]. Även organiserad brottlighet av viss omfattning har ansetts utgöra ett direkt hot mot tryggheten och den fysiska säkerheten för hela eller en stor del av befolkningen, exempelvis olaglig narkotikahandel, sexuellt utnyttjande av barn och terrorism. Sådan brottslighet kan därför omfattas av begreppet ”hot mot allmän säkerhet”.[56]

[52] EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 40 och 41.
[53] EU-domstolens dom i mål C-249/11, punkt 40.
[54] Migrationsverket, *Hot mot allmän ordning och säkerhet,* Dnr: 1.3.4-2023-18977, beslutad den 2023-12-01, s. 9.
[55] EU-domstolens dom i mål C-544/15, punkt 39.
[56] EU-domstolens dom i mål C-145/09, punkterna 45 och 46, C-348/09, punkt 28 och C-100/01, punkt 35.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Omständigheter av betydelse för bedömningen av hot mot allmän ordning och säkerhet

Principen om den fria rörligheten för personer innebär som utgångspunkt att EU-medborgare och deras familjemedlemmar fritt ska kunna röra sig inom EU:s gränser. Denna princip ska, enligt EU-domstolens fasta rättspraxis, ges en *vid tolkning* och undantagen från rörelsefriheten ska tolkas *restriktivt.*[57] Inskränkningar kan endast medges om personen i fråga utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen.[58]

Enligt EU-domstolen måste det, utöver sådana störningar av den sociala ordningen som alla lagöverträdelser medför, finnas ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen[59]. Att utvisa någon enbart på grund av allmänpreventiva skäl har därför inte godtagits av EU-domstolen.[60]

Att en person bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet är alltså en sådan omständighet som innebär ett undantag från rörelsefriheten. För att kunna avgöra om en person utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet behöver en individuell, framåtsyftande bedömning göras av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

Personen måste, utifrån rörlighetsdirektivets mening, utgöra ett verkligt och *faktiskt* hot. Det innebär enligt EU-domstolen att personen kan anses benägen att uppföra sig på ett sätt som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet även *i framtiden*[61].

EU-domstolen[62] har vidare uttalat att följande ska beaktas vid en bedömning av om ett verkligt och faktiskt hot föreligger:

- vad för slags brott eller gärningar som lagts personen till last,
- hur grova dessa är,
- i vilken utsträckning vederbörande personligen varit inblandad,
- om det finns några ansvarsfrihetsgrunder,
- om någon fällande brottmålsdom meddelats eller inte,

[57] EU-domstolens dom i mål C-482/01 och C-493/01 punkt 64.
[58] EU-domstolens dom i mål C-36/75 punkt 28.
[59] EU-domstolens dom i mål C-30/77 punkt 4.
[60] EU-domstolens dom i mål C-67/74, punkt 7.
[61] EU-domstolens dom i mål C-348/09, punkt 34.
[62] EU-domstolens dom i mål C-331/16 och C-366/16, punkt 66.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- den tid som har förflutit sedan de påtalade brotten eller gärningarna begicks, samt
- personens senare beteende.

Synnerligen grova brott kan alltså utgöra skäl för att anse att det fortfarande finns ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, trots att det har gått relativt lång tid sedan brottet begicks.[63]

I förhållande till skyddsgrundsdirektivet har EU-domstolen uttalat att användningen av uttrycket *samhällsfara*, snarare än en hänvisning till *allmän ordning*, inte kan anses bero på ett val av en standard som skiljer sig väsentligt från rörlighetsdirektivets rättspraxis. En utlänning ska alltså även enligt detta direktiv utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.[64]

För att bedöma om det finns skäl att neka en person *ställning som varaktigt bosatt* på grund av att denne utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet ska det göras en bedömning i det enskilda fallet, med beaktande av allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet och den fara som den berörda personen utgör, samtidigt som hänsyn ska tas till bosättningstiden och befintliga band med bosättningslandet. Individens personliga beteende ska utgöra ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.[65]

Tidigare fällande domar kan vara av betydelse, förutsatt att de omständigheter som ligger till grund för domen tyder på ett personligt beteende som utgör ett faktiskt hot[66]. Även en *misstanke om brott* kan vägas in som en omständighet av betydelse för den sammantagna bedömningen[67].

EU-domstolen har även uttalat sig om risken för återfall i brott i ett fall när en person tidigare har begått en brottslig gärning i hemlandet, dvs. i en viss historisk och social kontext som inte bör uppstå i den mottagande medlemsstaten. Domstolen uttryckte att även om det inte är sannolikt att vissa brott (i detta fall brott mot mänskligheten) kan begås utanför sin historiska och sociala kontext i hem-

[63] EU-domstolens dom i mål C-331/16 och C-366/16, punkt 58.
[64] EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 50–60 och 71.
[65] EU-domstolens dom i mål C-503/19 och C-592/19, punkterna 38 och 40.
[66] EU-domstolens dom i mål C-30/77, punkt 28.
[67] EU-domstolens dom i mål C-554/13, punkt 52.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

landet, så kan personens beteende tyda på att han eller hon fortfarande har en benägenhet att kränka grundläggande värden, såsom mänskliga rättigheter, vilket kan anses vara ett hot mot allmän ordning och säkerhet[68].

EU-domstolen har även uttalat att sådana brott som anges i artikel 83.1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) medför en synnerligen allvarlig påverkan på ett grundläggande samhällsintresse som kan utgöra ett direkt hot mot befolkningens trygghet och fysiska säkerhet. De brott som anges är: *terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet*[69]. Det kan även noteras att det framgår av skäl 14 till familjeåterföreningsdirektivet att begreppet allmän ordning och säkerhet omfattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier.

Sammanfattningsvis behöver 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. En individuell och framåtsyftande bedömning ska alltid göras i det enskilda fallet utifrån de olika faktorer som EU-domstolens har slagit fast. Vid bedömningen av om en person kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet ska det dessutom alltid göras en *proportionalitetsbedömning*[70]. Det innebär att en avvägning ska göras mellan å ena sidan hur konkret och allvarligt det aktuella hotet är, och å andra sidan det men som det innebär för den enskilda eller något annat motstående intresse. Endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlänningen eller för något annat motstående intresse får en åtgärd utföras, som exempelvis att neka ett uppehållstillstånd.

[68] EU-domstolens dom i mål C-30/77, punkt 35.
[69] EU-domstolens dom i mål C-348/09, punkt 28.
[70] Detta följer bl.a. av 5 § förvaltningslagen (2017:900) samt i förekommande fall i tillämpliga regler i UtlL och tillämpliga direktiv.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

4.12.3 Hot mot allmän ordning och säkerhet i Migrationsöverdomstolens praxis

Migrationsöverdomstolen har i ett antal mål prövat frågan om en person kan anses utgöra hot mot allmän ordning och säkerhet. Nedan följer en redogörelse för domstolens praxis på området.

En ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en i Sverige bosatt maka bedömdes inte kunna nekas med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL när sökanden hade gjort sig skyldig till två fall av *smuggling av alkohol*. Enligt Migrationsöverdomstolens bedömning var de smugglingsbrott som utlänningen hade gjort sig skyldig till inte av sådan allvarlig beskaffenhet att han genom dem kunde anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet.[71]

En utlänning hade dömts till ett längre fängelsestraff för *försök till dråp* på sin svenske make och makens son. Migrationsöverdomstolen nekade med stöd av 5 kap. 17 a § UtlL utlänningen uppehållstillstånd på grund av anknytning till maken, eftersom hon genom den brottsliga gärningen ansågs utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet.[72]

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras på grund av att hot mot allmän ordning och säkerhet ska, förutom brottslighetens art och omfattning samt styrkan i den åberopade anknytningen, även den *tid som förflutit* sedan sökanden senast dömdes för brott beaktas. Brottslighet som riktat sig mot anknytningspersonen ska vidare beaktas särskilt. En sökande vars brottslighet låg tio år tillbaka i tiden beviljades uppehållstillstånd, medan tillstånd nekades en sökande vars brottslighet riktats mot familjen och senast begåtts fyra år tidigare.[73]

En asylsökande som tjänstgjort som läkare inom sitt lands säkerhetstjänst har ansetts ha ett sådant individuellt ansvar för de *brott mot mänskligheten* som begåtts där, att han därmed bedömdes vara utesluten från internationellt skydd. Eftersom handlingarna även ansågs utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet beviljades han inte uppehållstillstånd på grund av anknytning.[74]

---

[71] MIG 2007:10.
[72] MIG 2007:49.
[73] MIG 2008:46.
[74] MIG 2017:11.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Migrationsöverdomstolen bedömde i ett mål att det fanns grund för att utvisa en tredjelandsmedborgare med hänsyn till allmän ordning och säkerhet med stöd av 8 kap. 7 a § UtlL. Utlänningen, som hade ingått äktenskap med en unionsmedborgare som var bosatt i Sverige, hade tidigare dömts för grovt narkotikabrott till fängelse samt till utvisning med livstids inreseförbud av en annan EU-medlemsstat. Domstolen uttalade, att innan en eventuell utvisning kan ske, ska den medlemsstat där en person gör gällande uppehållsrätt, i enlighet med gemenskapsrätten och rörlighetsdirektivet, alltid göra en bedömning om personen fortfarande utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet.[75]

Migrationsöverdomstolen har, i ett mål som gällde uppehållstillstånd på grund av anknytning, bedömt att uppehållstillstånd får vägras även när det är *anknytningspersonen* som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Anknytningspersonen i målet hade kopplingar till, och var verksam inom, en våldsbejakande verksamhet och utgjorde enligt Migrationsöverdomstolen ett mycket allvarligt hot mot allmän säkerhet i Sverige. Den sökandes närvaro och samlevnad med anknytningsperson skulle enligt domstolen innebära att utövandet av våldsbejakande verksamhet i Sverige underlättas och befästs. Eftersom den sökandes närvaro skulle medföra att ett redan befintligt hot skulle förstärkas bedömde Migrationsöverdomstolen att den sökande utgjorde ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet att tillstånd kunde vägras med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL.[76]

Det får enligt Migrationsöverdomstolen anses vara allmänt accepterat att anställningar av utlänningar som inte har tillstånd att arbeta bidrar till en osund konkurrens på arbetsmarknaden och även för med sig många andra problem för det svenska samhället. En utlänning som arbetar utan att ha tillstånd till det bidrar till dessa problem. Sådana anställningar innebär generellt sett ett hot mot grundläggande samhällsintressen såsom en reglerad arbetsmarknad, en reglerad invandring och ett välfungerande välfärdssystem. En utlänning som tar en anställning och arbetar utan att ha tillstånd till det kan enligt Migrationsöverdomstolen anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen i samhället. En bedömning måste dock göras av om omständigheterna i det enskilda fallet är

[75] MIG 2009:21.
[76] MIG 2021:6.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

sådana att det finns ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen.[77]

[77] MIG 2024:9.

5 Krav på vandel i utlänningslagen

5.1 Vandelsbegreppet i en historisk spegel

Enligt våra direktiv ingår det i uppdraget att kartlägga möjligheterna till avlägsnande ur landet på grund av brister i levnadssättet i tidigare svensk utlänningslagstiftning. Vi har valt att fokusera på utlänningslagstiftningen från ungefär mitten av 1800-talet och framåt. Vi har dessutom valt att göra en översikt av de krav på en utlännings levnadsätt som både historiskt och i nutid uppställts för att en utlänning efter ansökan ska tas upp till svensk medborgare. Detta i syfte att få en mer allsidig bild av vad som i svensk lagstiftning och rättspraxis har ansetts utgöra brister i en persons levnadssätt eller vandel.

5.1.1 Utlänningslagstiftningen före år 1915

Under de första årtiondena av 1800-talet införde Sverige passtvång. Passkyldigheten upphävdes dock genom en kungörelse år 1860. Därefter kom Sverige att under en lång tid upprätthålla ett fritt folkutbyte med andra länder. En utlänning kunde alltså fritt resa in i landet samt utan tillstånd uppehålla sig här och, med några oväsentliga undantag, fritt ta arbete här. Utlänningslagstiftningen var av naturliga skäl mot den bakgrunden mycket knapphändig. Den reglering som fanns tog närmast sikte på sådana utlänningar som var lösdrivare, tiggare och förbrytare.[1] Redan år 1889 infördes dessutom hemsändningsinstitutet genom ett tillägg till 1871 års fattigvårdsförordning. Fattigvårdsstyrelsen skulle inom en månad från den dag då fattigvården beviljades anmäla detta hos länsstyrelsen med anhållan om att utlänningen måste hemsändas. Om inte detta skedde för-

[1] SOU 1967:18 s. 40.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

lorade fattigvårdssamhället sin rätt till ersättning av staten för de utgifter det haft för utlänningen. I många fall torde länsstyrelsens anhållan varit en formalitet, som iakttogs för att ersättning skulle utgå av statsmedel. Hemsändningsinstitutet för utlänningar som belastade fattigvården kom att bestå för en lång tid framöver.[2] Vid sidan av denna lagstiftning utbildades i praxis en rätt för regeringen att utvisa en utlänning när statens intresse krävde detta, s.k. politisk utvisning.[3]

I administrativ ordning föreskrevs år 1906 viss anmälningsskyldighet för ”främlingar”. Dessa skulle lämna vissa uppgifter om sig själva. Detta infördes ”med hänsyn därtill att under de senaste månaderna ett större antal personer i följd av tilldragelser i ryska riket därifrån begivit sig hit till landet”. Polismyndigheten skulle dessutom på lämpligt sätt upplysa berörda utlänningar om att de inte hade någon ovillkorlig rätt att uppehålla sig i landet. De skulle särskilt upplysas om att de löpte risk att utvisas om de begick något som stred mot lag eller allmän ordning eller lämnade falska uppgifter om sig. De skulle även upplysas om risken för utvisning om de på ett eller annat sätt blandade sig i ”här i riket förekommande politiska meningsstrider eller sociala tvister”. Om utlänningen inte följde bestämmelserna skulle polismyndigheten genast anmäla detta till regeringen som skulle besluta hur det skulle förfaras med utlänningen.[4]

5.1.2 1914 års utvisningslag

Under tiden närmast efter sekelskiftet växte kravet på en reglering av invandringen genom lagstiftning. År 1907 begärde riksdagen hos regeringen att denna skulle utarbeta ett lagförslag på detta område. Det förslag som regeringen lade fram år 1911 ålade utlänningar som kom hit för att arbeta eller bosätta sig att inom en viss kortare tid från inresan anmäla sig hos polismyndighet och lämna uppgifter om sig själva. Om polismyndighet inte bedömde att det fanns anledning att avvisa eller utvisa utlänningen, skulle myndigheten utfärda uppehållsbok. Vid sin granskning av förslaget ställde sig Lagrådet avvisande till införandet av en s.k. generell utlänningskontroll

[2] SOU 1979:64 s. 85.
[3] SOU 1967:18 s. 40.
[4] SOU 1967:18 s. 40.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

av inresande utlänningar. Lagrådets inställning motiverades med hänvisning till utvecklingen av den internationella samfärdseln och till dennes stora betydelse för det moderna samhällslivet.[5]

I anledning av Lagrådets kritik omarbetades 1911 års förslag. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och uppehållsbok togs bort. Det föreslogs i stället en fullmakt för regeringen att i händelse av krig eller krigsfara eller när det annars på grund av särskilda förhållanden var nödvändigt att meddela de föreskrifter för utlänningskontrollen som behövdes. Det nya förslaget genom prop. 1913:42 godtogs emellertid inte av riksdagen som ansåg det nödvändigt med en längre gående utlänningskontroll. Ett nytt förslag lämnades genom prop. 1914:55. Nämnda lagförslag saknade bestämmelser för en generell utlänningskontroll. Ett införande av en generell utlänningskontroll förutsatte ett återinförande av passtvånget, som hade avskaffats över ett halvt århundrande tidigare. Detta bedömdes i regeringsförslaget inte vara motiverat för normala förhållanden. Genom en fullmaktsbestämmelse hade dock regeringen möjlighet att införa behövliga kontrollföreskrifter när särskilda omständigheter krävde detta. Denna gång godtog riksdagen förslaget, och därefter utfärdades lagen (1914:196) angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas (utvisningslagen).[6]

Utvisningslagen kom endast att reglera frågan om avlägsnande, i form av avvisning eller utvisning, av kriminella eller annars asociala utlänningar som inte ansågs önskvärda här i landet. Den reglerade därmed den s.k. individuella utlänningskontrollen. Lagen saknade däremot alltså bestämmelser om anmälningsskyldighet, passtvång eller i övrigt bestämmelser gällande generell utlänningskontroll, bortsett från det tidigare nämnda bemyndigandet för regeringen. Det innebar att principen om det fria folkutbytet upprätthölls i lagen.[7]

Utvisningslagen innehöll ett antal mer avgränsade och bestämda grunder för avlägsnande av kriminella eller asociala utlänningar. Enligt utvisningslagen kunde en utlänning, som ankom till landet, avvisas av polismyndigheten vid ankomst eller omedelbart därefter. Det gällde bland annat om utlänningen var kringvandrande musikant eller tiggare och om utlänningen kom till Sverige för att söka sitt uppehälle och kunde antas komma att sakna möjlighet att här

[5] SOU 1967:18 s. 41.
[6] SOU 1967:18 s. 41–43.
[7] SOU 1967:18 s. 42 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ärligen försörja sig. En utlänning kunde även avvisas om han eller hon dömts för vissa i lagen angivna brott (till exempel förfalsknings-, tjuvnads- eller bedrägeribrott). Yrkesmässigt hasardspel, prostitution eller koppleri utgjorde också grunder för avvisning.

Vidare kunde en utlänning, som vistades i landet, utvisas av länsstyrelsen bland annat om utlänningen var en lösdrivare, tiggare, eller om utlänningen var hasardspelare, prostituerad eller en person som bedrev koppleri. En utlänning kunde dessutom utvisas om han eller hon dömts för vissa i lagen angivna brott, exempelvis gårdfarihandel[8] eller olovlig brännvinsförsäljning. Likaså kunde en utlänning utvisas om han eller hon i Sverige dömts för brott till straffarbete eller fängelse i minst sex månader och utlänningens fortsatta vistelse här kunde antas medföra fara för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet. Utvisning kunde även ske om utlänningen under de fem senaste förflutna åren utomlands straffats för brott, varför utlämning kunde ske.

De beslutande myndigheterna hade enligt de aktuella bestämmelserna en diskretionär prövningsrätt. Det innebar att den beslutande myndigheten exempelvis kunde underlåta att utvisa en utlänning med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet trots att de formella förutsättningarna för utvisning var uppfyllda.[9]

Det fanns emellertid också vissa begränsningar i lagstiftningen vad gällde möjligheterna att utvisa en utlänning. Vid bedömningen av om en utlänning skulle utvisas skulle skälig hänsyn tas till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid som utlänningen vistats här i landet. Hade utlänningen varit fast bosatt här i fem år innan utlänningen gjort sig skyldig till exempelvis gårdfarihandel, olovlig brännvinsförsäljning eller dömts för brott till straffarbete eller fängelse i minst sex månader, kunde utlänningen dessutom endast utvisas om det fanns synnerliga skäl. Enligt lagens förarbeten skulle till exempel en högst samhällsfarlig brottsling inte kunna undgå utvisning i dessa fall.[10] Ett beslut om utvisning skulle alltid innehålla ett förbud mot att återvända till landet. Förbudet gällde på obestämd tid, men möjlighet fanns att ansöka om ändring.

[8] Gårdfarihandel var handel som i äldre tid bedrevs av kringresande försäljare.
[9] Prop. 1914:55 s. 20.
[10] Prop. 1914:55 s. 20.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Enligt en särskild bestämmelse i utvisningslagen kunde dessutom regeringen utvisa en utlänning, när det ansågs påkallat med hänsyn till landets säkerhet eller statens intressen (politisk utvisning).

Med stöd av bemyndigandet i utvisningslagen växte det senare i administrativ ordning fram en generell utlänningskontroll. Genom 1917 års passkungörelse infördes passtvång för inresande och 1918 års övervakningskungörelse innebar bland annat att utlänningar antingen skulle ha ett viserat pass eller en ”uppehållsbok” som visade utlänningens rätt att vistas här. Både visering av pass och uppehållsbok utfärdades initialt av polismyndigheten, i vissa fall efter förfrågan hos länsstyrelsen. Vid prövningen av en ansökan om visering eller uppehållsbok skulle myndigheten bedöma om utlänningens närvaro kunde anses lämplig med hänsyn till landets intressen med beaktande av vistelsens ändamål och övriga omständigheter. Som ett led i nämnda prövning skulle myndigheten beakta hur det förhöll sig med tillgången till bostäder. I övrigt skulle hänsyn tas till bland annat den tid som utlänningen hade vistats i landet.[11]

5.1.3 1927 års utlänningslag

Eftersom det i administrativ väg hade införts en omfattande utlänningskontroll, framträdde alltmer uppfattningen att utlänningskontrollen i stället skulle regleras i lag. Det utarbetades därför ett förslag som lades fram till riksdagen genom prop. 1927:198. Förslaget innehöll dels bestämmelser om pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd samt anmälningsskyldighet, dels bestämmelser om avvisning, utvisning och förpassning. En central princip bakom förslaget var att skydda den svenska arbetsmarknaden mot utländsk arbetskraft och bevara arbetsmarknaden för inhemsk arbetskraft. Andra faktorer som lyftes fram var bostadsläget samt ordnings- och säkerhetssynpunkter. Förslaget godtogs, med smärre ändringar, av riskdagen, och därefter utfärdades 1927 års utlänningslag. Lagen var tidsbegränsad, men dess giltighetstid kom att förlängas fram till utgången av år 1937.[12]

[11] SOU 1967:18 s. 43–46.
[12] SOU 1967:18 s. 46 f. och s. 50.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I sak innebar 1927 års utlänningslag inga avgörande förändringar i den utlänningslagstiftning som tidigare gällde i fråga om utlänningars rätt att resa in, vistas och arbeta i Sverige.[13] Vad särskilt gällde reglerna om avvisning och utvisning av kriminella och annars asociala utlänningar behölls de i stort oförändrade i sak.

Även om 1927 års utlänningslag innehöll en bestämmelse om visering hade reglerna om visering alltmer mist sin betydelse som kontroll över invandringen till Sverige eftersom viseringstvånget gentemot ett flertal länder hade upphävts.[14] De viktigaste förändringarna i 1927 års utlänningslag bestod i stället i att instituten uppehållstillstånd och förpassning (utvisning på grund av avsaknad av tillstånd) infördes. Uppehållstillståndet hade en motsvarighet i tidigare nämnda ”upphållsboken”, och institutet förpassning kunde ses som en utbrytning ur utvisningsinstitutet, vilket redan tidigare användes på det sätt som avsågs med förpassningen.[15] Vad gällde införandet av institutet uppehållstillstånd innebar det att utlänningar normalt inte fick uppehålla sig i landet längre tid än tre månader utan uppehållstillstånd. Beviljade uppehållstillstånd skulle vara tidsbegränsade och var inte möjliga att återkalla, men ett innehav av uppehållstillstånd utgjorde inte hinder mot tillämpning av reglerna om utvisning. Beslut om uppehållstillstånd kunde inte heller överklagas.[16]

I propositionen till lagen framhölls att införandet av krav på uppehållstillstånd var påkallat av främst ordnings- och säkerhetsskäl, även om bostadsförhållanden också skulle beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. För att förhindra invandring av utlänningar, vars vistelse i landet inte ansågs önskvärd, bedömdes det vara av vikt att myndigheterna hade möjlighet att vägra en utlänning tillstånd att vistas i landet. Det ansågs vara av vikt att en sådan möjlighet skulle finnas även om utlänningen inte gjort sig skyldig till en handling som normalt hade kunnat föranleda ett beslut om utvisning.[17] I övrigt lämnades dock i stort sett inga närmare direktiv för besluten gällande uppehållstillstånd. Utlänningar som vistades här utan nödvändigt tillstånd eller som fick avslag på sin ansökan om förlängt tillstånd att vistas här i landet

[13] SOU 1967:18 s. 50.
[14] SOU 1967:18 s. 45.
[15] SOU 1967:18 s. 50 f.
[16] Prop. 1927:198 s. 33.
[17] Prop. 1927:198 s. 41 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kunde ytterst förpassas ur landet. En följd av detta blev att de materiella förutsättningarna för förpassning, i motsats till utvisning och avvisning, inte angavs i lagen. Förpassningsinstitutet var dessutom inte heller i övrigt kringgärdat med samma rättsliga garantier som de övriga avlägsnandeformerna.[18]

5.1.4 1937 och 1945 års utlänningslagar

Så småningom kom 1927 års utlänningslag att bli föremål för en allmän översyn. Genomgången av lagen tog främst sikte på att ge politiska flyktingar en tryggare rättsställning och att reformera reglerna om överklagande. Dessutom var avsikten att åstadkomma en ökad centralisering av handläggningen av utlänningsärenden. Den allmänna översynen ledde slutligen fram till 1937 års utlänningslag som i huvudsak byggde på 1927 års utlänningslag.[19]

I 1937 års utlänningslag togs det in en bestämmelse om att polismyndigheten inte fick besluta om avvisning av en utlänning, om utlänningen påstod sig flytt hit av politiska skäl. Ärendet skulle i stället underställas Socialstyrelsen. Dessutom utvidgades bestämmelserna om politiska verkställighetshinder. Vidare inrättades en rådgivande nämnd bestående av tre ledamöter, utlänningsnämnden, i syfte att få till stånd en mer allsidig bedömning i avlägsnandeärenden och för att skapa garantier för att regeringen enbart skulle behöva pröva mer betydelsefulla ärenden. Avvisnings- och förpassningsbeslut fick nämligen endast överklagas till regeringen om nämnden eller någon ledamot i nämnden hade en avvikande mening i ärendet.[20]

1945 års utlänningslag innebar inga väsentliga förändringar i förhållande till tidigare regler. Bestämmelserna om uppehålls- och arbetstillstånd gjordes emellertid av praktiska skäl även tillämpliga på viseringspliktiga utlänningar.[21]

Varken 1937 eller 1945 års utlänningslag innebar någon större förändring i sak av reglerna om avvisning och utvisning av kriminella eller andra asociala utlänningar. Viss utvidgning av avlägsnandemöjligheterna gjordes emellertid, till exempel genom att det inför-

[18] SOU 1967:18 s. 54.
[19] SOU 1967:18 s. 52.
[20] SOU 1967:18 s. 52.
[21] SOU 1967:18 s. 52 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

des en möjlighet att utvisa en utlänning som dömts till ungdomsfängelse eller tvångsuppfostran om utlänningens fortsatta vistelse här kunde antas medföra fara för allmän säkerhet, ordning eller sedlighet.

5.1.5 1954 års utlänningslag

År 1954 infördes den första permanenta utlänningslagen.[22] I förarbetena till lagen fastslogs grundprincipen att endast svenska medborgare hade en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige. Å andra sidan framhölls att det borde finnas en reglering i lag av utlänningarnas rättigheter i dessa hänseenden för att förhindra en godtycklig behandling och för att ge dem en så tryggad ställning som möjligt. Det ansågs vara utlänningslagens uppgift att ge ett sådant skydd.[23] I förarbetena belystes även skillnaderna mellan avlägsnande som ett led i den individuella utlänningskontrollen och avlägsnande på grund av avsaknad av föreskrivna tillstånd att vistas i landet. I det förra men inte i det senare fallet var grunderna för avlägsnande noggrant angivna i lagen. Detta innebar att det inte förelåg något formellt hinder mot att en utlänning, som det vid en rättslig prövning inte hade funnits grund att utvisa, utan något angivet skäl kunde vägras förlängning av sitt uppehållstillstånd och därefter avlägsnas ur landet. Det gjordes gällande att detta berodde på att syftet med avlägsnande i de olika fallen inte var detsamma. Vidare framhölls följande i propositionen.[24]

> Reglerna om utvisning av kriminella och asociala personer avser att ur riket avlägsna personer som på grund av sina individuella egenskaper icke är önskvärda. Det är naturligt att bedömandet härav bör ske genom ett rättsligt förfarande. Den generella utlänningskontrollen däremot tar sikte på att kontrollera och avväga tillströmningen av utlänningar till landet ur mera allmänna synpunkter. I främsta rummet har det visat sig nödvändigt att begränsa denna tillströmning ur försörjningssynpunkter och av hänsyn till bostadsförhållanden. Under oroliga tider har också ordnings- och säkerhetssynpunkter gjort sig gällande. Det är alltså i den generella utlänningskontrollen icke i första hand fråga om ett kvalitativt bedömande av den enskilde utlänningen utan om en allmän begränsning av tillträdet till riket och om förutsättningarna för undantag i de särskilda fallen från sådan begränsning.

[22] Prop. 1954:41.
[23] Prop. 1954:41 s. 59.
[24] Prop. 1954:41 s. 61 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

> Även ett bedömande av utlänningens personliga förhållanden kan dock komma i fråga, då en restriktiv politik för tillträdet till riket upprätthålles. Men det är då fråga om ett bedömande som sammanhänger med de allmänna riktlinjerna för utlänningspolitiken, och detta bedömande bortfaller i den mån en friare utlänningspolitik föres. Förpassningsinstitutet är nödvändigt för att den generella utlänningskontrollen ska kunna upprätthållas. Då det icke är möjligt att i lagen reglera den materiella innebörden av den aktuella utlänningspolitiken, är det icke heller möjligt att angiva några materiella förpassningsanledningar i lagen.

Det konstaterades att det i lagstiftningen måste behållas både ett permanent system av regler mot asociala utlänningar, gällande under alla förhållanden, och sådana bestämmelser som krävs för att kunna upprätthålla en mera generell utlänningskontroll. Den generella utlänningskontrollen borde inte betraktas som permanent utan borde inskränkas eller avlägsnas när det fanns möjligheter till detta.[25]

Strävandet att förstärka rättsskyddet för utlänningar fick i stället genomslag på annat sätt i 1954 års utlänningslag. I lagens inledande paragraf togs in en deklarativ bestämmelse om att en utlänning hade rätt att, i den utsträckning och på de villkor lagen anger, resa in i och ut ur Sverige samt att uppehålla sig och ha anställning här. För att ge politiska flyktingar en mera tryggad ställning infördes en bestämmelse som innebar att en politisk flykting inte utan synnerliga skäl fick vägras fristad i Sverige när vederbörande var i behov av det. Slutligen infördes bosättningstillstånd som gav innehavaren rätt att utan tidsbegränsning vistas i landet och att arbeta här utan krav på arbetstillstånd.[26]

Genom 1954 års utlänningslag gjordes vissa ändringar i reglerna om avlägsnande av kriminella eller andra asociala utlänningar. En sådan ändring var att prövningen av frågan om en utlännings avlägsnande på grund av brott överfördes från länsstyrelsen till den domstol som dömde i brottmålet. Det beslut om avlägsnande som domstolen fattade fick samtidigt av praktiska skäl en särskild beteckning, nämligen förvisning.[27] Förutsättningen för att avlägsna en utlänning som begått brott här ändrades på så sätt att denna inte längre skulle knyta an till det straff som fastställts i det enskilda fallet, utan i stället till vilket straff som kunde följa på brottet. En

[25] Prop. 1954:41 s. 62.
[26] SOU 1967:18 s. 56 f.
[27] Prop. 1954:41 s. 71.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

förutsättning blev därmed att utlänningen dömdes till ansvar för brott på vilket kunde följa straffarbete. En ytterligare förutsättning för avlägsnande blev att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kunde befaras att utlänningen skulle göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller att brottet annars föranledde att utlänningen inte borde få stanna kvar. Att brottet vittnade om ”en för våra förhållanden främmande råhet eller hänsynslöshet” angavs som exempel på det senare.[28] I samband med brottsbalkens tillkomst 1964 ändrades kravet på att straffarbete skulle kunna följa på brottet till att brottet skulle kunna leda till fängelse i mer än ett år.

Vissa ändringar gjordes även gällande reglerna om avvisning och utvisning. Grunderna för avvisning kom att få en något mera generell avfattning än i tidigare lagstiftning, och det slutade vara möjligt att avvisa en utlänning för brott som begåtts inom landet. Avvisning av utlänning kunde ske om han eller hon ämnade här i landet söka sitt uppehälle och det skäligen kunde antas att utlänningen inte skulle komma att här ärligen försörja sig. Detta avsåg att både förhindra medellösa utlänningar från att komma in i landet och ägna sig åt dagdriveri och förhindra utlänningar som uppenbarligen hade för avsikt att livnära sig på brottslig verksamhet från att komma in i landet. En särskild grund för avvisning av en utlänning som yrkesmässigt bedrev bland annat prostitution eller koppleri behölls.

En utlänning kunde även avvisas om utlänningen inom viss tid utom landet blivit dömd till frihetsstraff för förmögenhetsbrott eller förfalskning och det skäligen kunde befaras att utlänningen här i landet skulle komma att fortsätta sådan brottslig verksamhet. Dessutom infördes en ny avvisningsgrund för de fall det med hänsyn till utlänningens föregående verksamhet eller i övrigt kunde befaras att utlänningen skulle komma att i landet bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.[29] Genom en lagändring 1977 ändrades avvisningsbestämmelserna på sådant sätt att avvisning i fler fall än tidigare kunde ske under den första tremånadersperioden efter inresan i stället för senast vid ankomst eller omedelbart därefter.[30]

[28] Prop. 1954:41 s. 97–99.
[29] Prop. 1954:41 s. 6 och s. 93 f.
[30] Prop. 1976/77:132 s. 10–15.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Grunderna för utvisning fick likt grunderna för avvisning i vissa avseenden en mer generell avfattning än tidigare. En utlänning fick enligt 1954 års lag exempelvis utvisas under förutsättning att utlänningen yrkesmässigt bedrev prostitution eller annars underlät att efter förmåga försöka att ärligen försörja sig. Det blev också möjligt att utvisa en utlänning med alkoholmissbruk om utlänningen med anledning av sitt missbruk var farlig för annans personliga säkerhet eller hade ett grovt störande levnadssätt. I förarbetena till lagen framhölls dock att det i dessa fall fanns möjlighet att ingripa mot utlänningen enligt lagstiftningen om vård av personer med alkoholmissbruk och att utvisning inte ”låter sig väl förenas med alkoholistvård”.[31]

I en senare lagändring kom narkotikamissbruk att jämställas med alkoholmissbruk som grund för utvisning. Det framhölls i motiven att det i fråga om utvisning på grund av narkotika- och alkoholmissbruk blev en avvägning mellan Sveriges ansvar för att missbrukaren fick vård och landets vårdresurser.

I allmänhet ansågs det rimligt att utvisning skulle ske av en utlänning som kunde antas vara missbrukare redan vid sin ankomst hit, om inte andra omständigheter som exempelvis levnads- och familjeförhållanden och utlänningens vistelsetid i landet talade mot utvisning.[32]

Vidare infördes även en särskild grund för utvisning av utlänning om vederbörande regelmässigt av tredska eller uppenbar vårdslöshet undandrog sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person. Dessutom tillkom en förutsättning för att utvisa en utlänning som dömts för brott utomlands genom att det för utvisning i dessa fall kom att krävas att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kunde befaras att utlänningen här i landet skulle fortsätta med brottslig verksamhet.[33]

Ytterligare en förändring i lagstiftningen var att det i samtliga fall kom att krävas synnerliga skäl för att förvisa eller utvisa en utlänning som hade bosättningstillstånd, senare ersatt av permanent uppehållstillstånd, eller som hade varit bosatta här i fem år. En annan förändring var att det genom 1954 års utlänningslag blev

[31] Prop. 1954:41 s. 101.
[32] Prop. 1968:158 s. 63.
[33] Prop. 1954:41 s. 101.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

möjligt att tidsbegränsa det återreseförbud som ett beslut om förvisning och utvisning skulle förenas med.

Bestämmelserna om utvisning på grund av asocialitet har vid ett antal tillfällen prövats av Högsta förvaltningsdomstolen. I ett avgörande från 1973 belystes tillämpningen av otuktsbegreppet. Majoriteten hänvisade bland annat till att med begreppet yrkesmässigt utövande av otukt avsågs i förarbetena till 1914 års utvisningslag yrkesprostituerade och att någon utvidgning av begreppet därefter inte hade skett. Begreppet fick därför anses ha samma begränsade innebörd som det hade i den ursprungliga lagen från år 1914. I det aktuella fallet innebar det att utlänningens deltagande i en så kallad live-show m. m. på en sexklubb inte utgjorde grund för utvisning.[34]

Vad gällde begreppet ”icke ärligen försörja sig” torde det ursprungligen varit hämtat från 1885 års lösdrivarlag. Det innefattade inte endast de fall då en utlänning försörjde sig genom brott utan även då han eller hon försörjde sig genom osedlig verksamhet. Eftersom utvisning enbart fick ske om en utlänning underlät att *efter förmåga* ärligen försörja sig kunde en utlänning inte utvisas vid oförvållad arbetslöshet eller sjukdom.[35]

I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen ansågs grund saknas för utvisning av en utlänning som försörjde sig på striptease. Det förhållandet att utlänningen hade varit fullt arbetsför, och hade kunnat söka arbete av annat slag, föranledde ingen annan bedömning.[36]

Som framgår av det tidigare anförda hade det med tiden blev möjligt att utvisa utlänningar på grund av både alkohol- och narkotikamissbruk och som med anledning av sitt missbruk var farlig för annans personliga säkerhet eller hade ett grovt störande levnadssätt. Bestämmelsen hade dock i praxis främst tillämpats gällande alkoholmissbrukare. l rättspraxis hade förutsättningen ”grovt störande levnadssätt” ansetts uppfyllt om en utlänning vid upprepade tillfällen hade gripits för fylleri på trafikerad allmän plats.[37]

Underlåtenhet att betala underhållsbidrag till barn och att betala skatt hade i praxis bedömts utgöra skäl för att tillämpa utvisnings-

[34] RRK R74 1:51.
[35] SOU 1979:64 s. 81 f.
[36] RRK R73 1:29.
[37] SOU 1979:64 s. 82 och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1974 ref. 63.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

grunden som avsåg utlänningar som undandrog sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person.[38]

I förarbetena till 1954 års utlänningslag hade det, som framgått, gjorts en tydlig distinktion mellan den individuella och generella utlänningskontrollen. Den individuella utlänningskontrollens medel – avvisning, förvisning och utvisning – syftade till att avlägsna utlänningar som på grund av sina personliga egenskaper inte var önskvärda här. Den generella kontrollens medel – krav på tillstånd och förpassning – var i princip i stället avsedda att kontrollera tillströmningen av utlänningar till landet ur mer allmänna synpunkter. Det gick dock enligt slutsatser i betänkandet (SOU 1967:18) *Invandringen* att ifrågasätta om praxis snarare inte stod i överensstämmelse med de direktiv för tillståndsgivningen som lämnades i propositionen till 1927 års utlänningslag. Enligt nämnda direktiv har krav på tillstånd avsett att utgöra ett medel för såväl individuell som generell utlänningskontroll.[39]

Det saknades i fråga om prövningen av visering och uppehållstillstånd andra riktlinjer än sådana beslutande myndigheter själva fastställde. Enligt en genomgång av praxis, som redovisades i nämnda betänkande, krävdes för visering emellertid att vederbörande inte var diskvalificerad från inresa och vistelse här enligt reglerna för avvisning. Därmed vägrades en utlänning regelmässigt visering om utlänningen kunde antas komma att sakna medel för vistelsen här. Visering vägrades även om utlänningen inom eller utom landet dömts till frihetsstraff och kunde befaras komma att här i landet fortsätta brottslig verksamhet. Likaså om han eller hon skäligen kunde befaras komma att här i landet bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Om utlänningen hade för avsikt att bosätta sig här togs särskild hänsyn till utlänningens förmåga att försörja sig själv och sina anhöriga. Kravet på att en utlänning skulle ha sin försörjning tryggad eftergavs ibland av humanitära skäl, exempelvis om den som sökte visering hade en stark anknytning till någon som var bosatt här i landet.[40]

För att en utlänning skulle meddelas uppehållstillstånd krävdes i första hand att utlänningen hade sin försörjning tryggad genom

[38] SOU 1979:64 s. 82 f.
[39] SOU 1967:28 s. 201 f.
[40] SOU 1967:28 s. 198 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

eget arbete eller på annat sätt. Från kravet på tryggad försörjning gjordes undantag av humanitära skäl, bland annat om utlänning genom äktenskap med en svensk medborgare eller en lång tids vistelse i landet fått en fast anknytning hit.

Även utlänningens personliga förhållanden i övrigt beaktades, som exempelvis utlänningens möjligheter att anpassa sig i samhället och vederbörandes pålitlighet ur säkerhetssynpunkt. I praxis vägrades alltså utlänning uppehållstillstånd som hade visat sig arbetsovillig eller inte låtit anpassa sig till förhållandena i landet eller bedömts vara en säkerhetsrisk. Uppehållstillstånd hade även vägrats på grund av att utlänningen visat sig allmänt misskötsam, och i vissa av de fallen hade även rent moraliska överväganden tillåtits inverka på bedömningen. I betänkandet framhölls även att kravet på uppehållstillstånd endast i begränsad omfattning hade använts som medel för generell utlänningskontroll, exempelvis genom att beakta omständigheter som bostadsförsörjningen i ärenden om uppehållstillstånd.[41]

I fråga om bosättningstillstånd, som alltså fördes in i lagstiftningen i samband med 1954 års utlänningslag, föreskrevs i 1954 års utlänningskungörelse att bosättningstillstånd inte fick meddelas en ”utlänning beträffande tvekan råder om hans vandel eller pålitlighet ur säkerhetssynpunkt”. Det uttryckliga kravet på god vandel och pålitlighet ur säkerhetssynpunkt samt det förhållandet att bosättningstillstånd normalt inte kunde återkallas medförde att det i praxis ansågs nödvändigt med minst fem års vistelse i Sverige innan bosättningstillstånd kunde meddelas.[42]

I betänkandet fördes en längre diskussion om den då gällande ordningen med vandelsprövning i ärenden om uppehållstillstånd. Det ansågs otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt att en utlänning kunde vägras uppehållstillstånd på grund av sin vandel, även om utlänningen inte gjort sig skyldig till en sådan handling att utvisning kunde komma i fråga. Det sagda innebar även att en utlänning, som det ansågs saknas grund för att utvisa i ett ärende om utvisning, senare kunde vägras ett fortsatt uppehållstillstånd och förpassas ur landet med anledning av samma omständighet som tidigare inte ansetts utgöra grund för utvisning.[43]

[41] SOU 1967:28 s. 199.
[42] SOU 1967:28 s. 105–107.
[43] SOU 1967:28 s. 202 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Mot denna bakgrund föreslogs att ett uttryckligt förbud att vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av utlänningens vandel skulle föras in i utlänningslagen, och att möjligheterna att utvisa utlänningar i gengäld skulle utvidgas.[44] Förslaget kom inte att genomföras.

Däremot genomfördes andra lagändringar i syfte att stärka rättssäkerheten i ärenden om uppehållstillstånd. Ändringarna innebar dels att vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd knöts an till de grunder som fick åberopas för avvisning eller utvisning, dels att utlänning som vägrats uppehållstillstånd på grund av sin vandel fick möjlighet att överklaga beslutet i vissa fall. Begreppet ”vandel” fördes dock inte in i utlänningslagen, även om det användes i förarbetena och förekom i andra författningar. I stället föreskrevs att uppehållstillstånd inte fick vägras på grund av en omständighet som enligt 19 § första stycket 2–5 eller 29 § första stycket i 1954 års utlänningslag kunde föranleda avvisning eller utvisning om yttrande inte inhämtades från utlänningsnämnden. Nämnda bestämmelser innehöll alltså de här redovisade så kallade materiella reglerna om avvisning, och inte reglerna om avvisning på mer formella grunder som avsaknad av pass eller tillstånd för inresa, och reglerna om utvisning. På grund av bestämmelsens utformning var det däremot inte möjligt att vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av att utlänningen kunde komma att antas sakna tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller i annat nordiskt land som utlänningen tänkte besöka eller för sin hemresa. Det berodde på att prövningen enligt den avvisningsgrunden avsåg rent ekonomiska förhållanden och inte hade något samband med utlänningens vandel.[45]

I förarbetena framhölls att praxis i fråga om vandelsprövningen i ärenden om uppehållstillstånd i stort redan motsvarade grunderna för avvisning och utvisning i utlänningslagen. Vidare betonades att det även fortsättningsvis skulle vara möjligt att bedöma utlänningens vilja och förmåga att försörja sig ärligt i ärenden om uppehållstillstånd. Som exempel angavs att om en utlänning trots tillgång på arbete inte hade kunnat ha en stadigvarande anställning och skälet till det huvudsakligen kunde hänföras till bristande vilja eller förmåga att acceptera förhållandena vid svenska arbetsplatser borde ett fortsatt uppehållstillstånd kunna vägras. Allmänt skulle i ärenden

[44] SOU 1967:28 s. 203–205.
[45] Prop. 1968:158 s. 1, s. 75 f och s. 78.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

om uppehållstillstånd även hänsyn tas till utlänningens vistelsetid i landet och familjeförhållanden.[46]

I 1969 års utlänningskungörelse kom vandelsprövningen i fråga om bosättningstillstånd också att knytas an till de grunder som fick åberopas för avvisning eller utvisning med anledning av utlännings brottslighet eller asocialitet.

5.1.6 1980 års utlänningslag

Senare ersattes 1954 års utlänningslag med 1980 års utlänningslag som i materiellt hänseende till stor del överensstämde med den tidigare lagen. Såväl formerna som förutsättningarna för avlägsnande av utlänningar kom dock att genomgå flertalet förändringar. De tidigare avlägsnandeformerna förpassning, förvisning och utvisning samlades under den gemensamma beteckningen utvisning. Det innebar att det i utlänningslagen enbart fanns två beteckningar för avlägsnandeformerna, nämligen avvisning och utvisning. Vidare inskränktes möjligheterna att avlägsna utlänningar på grund av brott och asocialitet, och likaså inskränktes möjligheterna att vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av dennes ”vandel”.[47]

Vad gällde reglerna om avvisning bibehölls reglerna i stort, även om regeln om avvisning av en utlänning som under de närmaste två föregående åren hade ägnat sig åt viss angiven asocialitet eller brottslighet (prostitution, koppleri och olovlig införsel eller utförsel) utgick. Den typen av omständigheter bedömdes dock kunna rymmas inom en annan avvisningsgrund. Nämligen den enligt vilken avvisning fick ske om en utlänning kunde antas söka sitt uppehälle här eller i ett annat nordiskt land och det skäligen kunde antas att utlänningen inte skulle komma att försörja sig på ett ärligt sätt. Det fanns dock åtskilliga andra omständigheter som också kunde rymmas inom nämnda avvisningsgrund. Vidare kompletterades reglerna om avvisning med en möjlighet att avvisa en utlänning som på grund av annat särskilt förhållande än att utlänningen tidigare har dömts till straff kunde antas komma att begå brott i landet.[48]

Vad gällde reglerna om utvisning på grund av brott behölls de i allt väsentligt i fråga om kraven på brottets allvar och risken för

[46] Prop. 1968:158 s. 75 f.
[47] Prop. 1979/80:96 s. 54 ff. och s. 92.
[48] Prop. 1979/80:96 s. 55 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

återfall i brott. Däremot förändrades reglerna angående hur en utlännings vistelsetid skulle beaktas. Det kom att krävas synnerliga skäl för att utvisa en utlänning efter redan tre års bosättning eller efter ett års vistelse i Sverige med permanent uppehållstillstånd.
I fråga om invandrare från annat nordiskt land kom kravet på synnerliga skäl att inträda efter två års bosättning. I förarbetena motiverades de förändrade reglerna med att det var angeläget att som ett led i invandringspolitiken begränsa möjligheterna att utvisa utlänningar som rotat sig i landet. Den nära samhörigheten mellan de nordiska länderna och den omständigheten att Norden utgjorde ett gemensamt passkontrollområde bedömdes motivera att nordbor i större utsträckning än andra utlänningar skulle undantas från möjligheten till utvisning. Regeln om att en domstol, som övervägde om en utlänning borde utvisas, skulle ta hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden behölls oförändrad. I förarbetena underströks dock vikten av att största möjliga hänsyn skulle tas till utlänningens och dennes familjs sociala situation.[49]

Genom 1980 års utlänningslag begränsades i betydande utsträckning möjligheterna att utvisa utlänningar med anledning av asocialitet och möjligheten att utvisa en utlänning på grund av att denne hade blivit dömd för brott utomlands togs bort. I förarbetena framhölls att regeln om utvisning av en utlänning som gång efter annan undandrog sig sina förpliktelser gentemot det allmänna och enskild (exempelvis genom underlåtelse att betala underhållsbidrag och skatter) sällan hade använts och aldrig annat än i förening med annan grund för utvisning. Det förekom dock inget resonemang i förarbetena om anledningen till att den sällan hade tillämpats. De medel samhället i övrigt hade mot den som inte uppfyllde sina förpliktelser bedömdes dessutom vara tillräckliga, och vidare skulle en utvisning minska möjligheterna att kräva uppfyllelse av förpliktelserna. Mot den bakgrunden upphävdes regeln om utvisning av en utlänning som undandrog sig sina förpliktelser.
I lagstiftningsprocessen diskuterades även om möjligheten att utvisa utlänningar för yrkesmässig prostitution eller för övrig underlåtelse att ärligen försörja sig samt alkohol- och drogmissbruk skulle finnas kvar. Utvisningsgrunderna hade sällan använts och det framfördes att det kunde göras gällande att åtgärderna mot sådant asocialt beteende borde bestå i sociala inslag av samma slag som för

[49] Prop. 1979/80:96 s. 60–63.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

svenska medborgare. Det ansågs dock finnas ett reellt behov av att även fortsättningsvis kunna utvisa utlänningar för prostitution och alkohol- eller drogmissbruk för att bekämpa dessa företeelser och den ofta medföljande brottsligheten. I förarbetena underströks dock vikten av att i första hand använda stödjande och tillrättavisande åtgärder för att komma till rätta med det sociala missförhållande som prostitution ansågs utgöra. Vidare begränsades möjligheterna att utvisa utlänningar med anledning av asocialitet genom att reglerna om hur en utlännings vistelsetid skulle beaktas förändrades på motsvarande sätt som vid utvisning på grund av brott.[50]

Genom 1980 års utlänningslag blev dessutom huvudregeln att återreseförbuden skulle tidsbegränsas, i normalfallet till fem år. Dessutom stärkes flyktingars ställning genom att utvisning på grund av brott normalt sett inte skulle beslutas och utvisning på grund av asocialitet inte skulle beslutas gällande den som beviljats flyktingstatus eller den som annars uppenbart var att anse som flykting och hade behov av fristad i Sverige.[51]

Genom en senare lagändring infördes ett absolut förbud mot att utvisa en utlänning som kommit till Sverige som barn och vistats här sedan minst fem år (prop. 1983/84:144). Tidpunkten för inträdandet av kravet på synnerliga skäl för utvisning av utlänningar med permanent uppehållstillstånd kom också att senareläggas till först efter två års vistelse i landet. Denna förändring gjordes med anledning av att permanent uppehållstillstånd normalt skulle meddelas från början, i stället för som tidigare efter ett år med tillfälligt uppehållstillstånd.[52]

Vid sidan av avlägsnandeformerna avvisning och utvisning hade det sedan länge funnits möjlighet till så kallad hemsändning av exempelvis barn som var omhändertagna, personer som var föremål för sluten psykiatrisk vård och personer som uppbar socialhjälp. I propositionen till 1980 års utlänningslag uttalades att hemsändningsreglerna, bortsett från hemsändning av socialhjälpstagare, emellertid hade som syfte att låta de behövliga barnavårdande eller sjukvårdande insatserna komma till stånd i hemlandet. Åtgärderna grundade sig i vissa fall ytterst på konventioner mellan Sverige och andra stater. De hade däremot ett annat syfte än avlägsnandefor-

[50] Prop. 1979/80:96 s. 66–70.
[51] Prop. 1979/80:96 s. 64–66 och s. 70.
[52] Prop. 1983/84:144 s. 1 f. och s. 115 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

merna avvisning och utvisning som syftade till att förhindra inresa eller att avlägsna en utlänning som inte kunde anses ha rätt att vistas i Sverige. Vad särskilt gällde hemsändning av socialhjälpstagare avskaffades den möjligheten genom 1980 års utlänningslag eftersom det ansågs ge uttryck för ett förlegat synsätt att sända hem en utlänning enbart för vederbörande var beroende av socialhjälp. Dessutom hade hemsändning på sådan grund inte förekommit under de närmast föregående åren.[53]

Med anledning av propositionen om en ny utlänningslag infördes även en ordning med krav på uppehållstillstånd före inresa för utlänningar som avsåg att bosätta sig här eller annars stanna här en längre tid. Vissa utlänningar, till exempel flyktingar, undantogs från huvudregeln.[54] I förarbetena till 1980 års utlänningslag uttalades i fråga om uppehållstillstånd att möjligheten att inom ramen för avvisnings- och utvisningsbestämmelserna vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av dennes ”vandel” borde behållas. En särskild bestämmelse om detta togs därför in i lagen, vilket innebar att de vandelsskäl som kunde beaktas vid prövningen av uppehållstillstånd i allt väsentligt även i fortsättningen kom att korrespondera med reglerna om avvisning och utvisning på grund av brott och annan asocialitet. Denna gång togs dessutom begreppet ”vandel” in i lagen genom att det föreskrevs att uppehållstillstånd fick vägras en utlänning på grund av dennes vandel endast om förhållandena var sådana som angavs i vissa av lagens bestämmelser om avvisning och utvisning på grund av asocialitet. Genom 1980 års utlänningslag begränsades dock möjligheterna att vägra uppehållstillstånd på grund av utlänningens vandel eftersom vissa av grunderna för utvisning på grund av asocialitet utgick. Det framhölls vidare i förarbetena att vandelsprövningen allmänt sett borde tillmätas en större betydelse när utlänningen hade vistats här en kort tid. Vid senare förlängningsansökningar liksom vid ansökning om permanent uppehållstillstånd borde vandel tillmätas allt mindre betydelse, medan större vikt skulle läggas vid vistelsetidens längd och övrig anknytning till Sverige. För de utlänningar som skulle söka uppehållstillstånd före inresa kunde det dock antas att vandelsprövningen inte skulle bli särskilt ingående. Den verkliga prövningen

[53] Prop. 1979/80:96 s. 71 f.
[54] Prop. 1979/80:96 s. 29 ff.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kunde därför behöva vänta till dess ansökan om den första förlängningstiden gavs in.[55]

Eftersom permanent uppehållstillstånd genom en senare lagändring normalt skulle meddelas från början, infördes även en möjlighet att i administrativ väg återkalla ett permanent uppehållstillstånd inom ramen för avvisnings- och utvisningsbestämmelserna. För att inte urholka tillståndet och den trygghet ett permanent uppehållstillstånd hade avsetts att ge innevararen, kunde återkallelse endast ske om utlänningen hade underrättats om att frågan om återkallelse av tillståndet tagits upp innan han eller hon hade varit bosatt här ett år. I den mån allvarligare anmärkningar på utlänningens vandel förekom efter nämnda tidpunkt fick det prövas om det fanns grund för utvisning på grund av brott eller annan asocialitet.[56]

5.1.7 1989 års utlänningslag

Redan år 1989 kom en ny utlänningslag att träda i kraft. De ändringar som infördes i och med 1989 års utlänningslag syftade till att ge en snabbare och mer rationell beslutsordning, utan att principerna för flykting- och invandringspolitiken förändrades. Ett exempel på en sådan förändring var att beslut om vägrat uppehållstillstånd skulle kunna överklagas om det samtidigt hade fattats ett avlägsnandebeslut. De materiella reglerna om pass, visering, uppehålls- och arbetstillstånd behölls i stort oförändrade. Den nya utlänningslagen innebar dock ett antal förändringar vad gällde innebörden av begreppen avvisning och utvisning. En utlänning som kom hit utan behövliga tillstånd för inresa eller vistelse i landet eller som stannade kvar här sedan viseringen eller den uppehållstillståndsfria tiden gått ut skulle kunna avvisas oberoende av hur lång tid som gått sedan utlänningen ankom hit. Begreppet utvisning reserverades i utlänningslagen för avlägsnande av utlänning som blivit kvar i Sverige sedan dennes uppehållstillstånd hade gått ut eller som hade begått brott av en viss svårighetsgrad eller som utgjorde en risk för landets säkerhet.[57]

Reglerna om utvisning på grund av brott överfördes oförändrade till 1989 års utlänningslag, men däremot avskaffades möjlig-

[55] Prop. 1979/80:96 s. 91 f.
[56] Prop. 1983/84:144 s. 87.
[57] Prop. 1988/89:86 s. 1–3.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

heten att utvisa en utlänning på grund av asocialt beteende. En möjlighet som alltså hade funnits redan i 1914 års utvisningslag. I förarbetena anfördes som skäl för att upphäva dessa regler att utvisning på sådan grund endast skett vid enstaka tillfällen sedan 1980. Bestämmelsen ansågs vara i det närmaste obsolet. Det redovisades dock inte närmare varför regeln sällan hade tillämpats. Det var dock alltjämt möjligt att avvisa utlänningar som med fog kunde befaras inte skulle komma att ärligt försörja sig – dvs. i praktiken leva asocialt – eller kommer att ägna sig åt brottslig verksamhet här. Avvisning på sådana grunder kunde dock inte ske senare än tre månader efter ankomsten.[58]

Mot angiven bakgrund bedömdes det vara motiverat att förlänga tidsfristen från ett år till två år för återkallelse av uppehållstillstånd, för en utlänning som rest in i Sverige, på grund av vissa former av asocialitet eller befarad kriminalitet. Tidsfristen räknades från den tidpunkt då utlänningen med tillstånd bosatte sig i landet. Dessutom blev det möjligt, vilket det inte hade varit tidigare, att återkalla tidsbegränsade uppehållstillstånd. Enligt den bestämmelse som därmed infördes kunde uppehållstillstånd återkallas om utlänningen inte försörjde sig på ett ärligt sätt eller bedrev sådan verksamhet som krävde arbetstillstånd utan att ha ett sådant tillstånd.

Återkallelse kunde också ske om utlänningen på grund av ett tidigare ådömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kunde antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land. Likaså kunde återkallelse ske om det med hänsyn till utlänningens tidigare verksamhet eller i övrigt kunde antas att utlänningen skulle komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i ett annat nordiskt land.[59]

Genom en senare lagändring kom tidsfristen för återkallelse av uppehållstillstånd att förlängas till tre år, och det blev möjligt att återkalla uppehållstillstånd om utlänningen handlat på sådant sätt att det fanns allvarliga anmärkningar mot dennes levnadssätt i stället för om utlänningen kunde befaras kunna begå brott. Återkallelse på den grunden borde enligt förarbetena endast kunna ske om utlänningen dömts till ett fängelsestraff av avsevärd längd eller om det annars förelåg otvetydigt konstaterade anmärkningar i fråga om levnadssättet. Bestod anmärkningarna enbart av en brottmålsdom

[58] Prop. 1988/89:86 s. 67–73.
[59] Prop. 1988/89:86 s. 65.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

där domstolen efter övervägande inte beslutat om utvisning skulle uppehållstillståndet inte återkallas. Det ansågs kunna te sig stötande om en domstol och en förvaltningsmyndighet på samma bakgrundsmaterial skulle komma till olika resultat i fråga om utlänningens rätt att stanna kvar i landet. En brottmålsdom där domstolen inte hade beslutat om utvisning bedömdes dock kunna vägas in i bedömningen när det förutom domen förelåg andra allvarliga anmärkningar.[60]

I 1989 års utlänningslag fanns det ursprungligen, och i motsats till tidigare utlänningslag, ingen bestämmelse om i vilken mån hänsyn skulle tas till utlännings vandel i ärenden om uppehållstillstånd för andra tillståndssökande än asylberättigade. I en senare översyn av reglerna om uppehållstillstånd konstaterades det dock att utlänningens vandel i praxis hade lagts till grund för avslagsbeslut. Regeringen hade i flera vägledande fall uttalat att anmärkning mot utlännings skötsamhet och hederlighet skulle vägas in i bedömningen av om tillstånd borde beviljas på grund av anknytning och även i fråga om annan invandring. Enligt fast praxis hade uppehållstillstånd vägrats för en utlänning som vid mer än ett tillfälle dömts till dagsböter för snatteri (numera ringa stöld), för en utlänning som en gång godkänt strafföreläggande för snatteri och som hade visat prov på asocialt beteende enligt incidentrapportering från en förläggning och som därutöver stod under åtal för flera brott samt för en person som dömts till fängelse i sex månader för bland annat varusmuggling.
I fråga om uppehållstillstånd på humanitär grund, exempelvis gällande utlänningar som inte omfattades av reglerna om asyl men där förhållandena i det land till vilket utlänningen skulle behöva resa var sådana att det skulle te sig inhumant att tvinga honom eller henne att återvända dit, beviljades tillstånd även i vissa fall då en utlänning gjort sig skyldig till mycket allvarlig misskötsamhet. I några vägledande beslut från regeringen beviljade dock regeringen tidsbegränsade uppehållstillstånd, i stället för permanenta uppehållstillstånd, för personer som gjort sig skyldiga till brott och dömts till strängare påföljd än böter eller dömts för upprepad brottslighet. Det rörde sig om personer som i normalfallet skulle ha beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl och där domstolen inte hade beslutat om utvisning i samband med domen i brottmålet samt verkställighet till hemlandet inte bedömdes vara möjlig med hänsyn till situationen i sökandenas hemländer. I de aktuella besluten utta-

[60] Prop. 1994/95:179 s. 9 och s. 50–52.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

lade regeringen att tidsbegränsade uppehållstillstånd kunde vara motiverat i vissa fall för att ge en tydlig signal om att brottslighet inte accepterades.[61]

Det föreslogs att en särskild regel, som innebar att utlänningens skötsamhet och hederlighet skulle vägas in vid prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd, skulle föras in i 1989 års utlänningslag i syfte att kodifiera praxis.

Den 1 juli 1995 trädde en bestämmelse i kraft som gällde andra utlänningar än asylberättigade. Därvid förskrev att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skulle beaktas om utlänningen kunde förväntas föra en ”hederlig vandel”. Lagregleringen innebar dock att endast lagakraftvunna domar och annan endast otvetydig konstaterad misskötsamhet skulle beaktas. Det senare kunde exempelvis vara fråga om en av utlänningen erkänd gärning som bedömdes kunna leda till en fällande dom eller annan misskötsamhet där de faktiska omständigheterna var helt klarlagda. Någon självständig betydelse skulle därmed inte tillmätas så kallade incidentrapporter från förläggningar för asylsökande.

Denna typ av rapporter innehöll bland annat uppgifter om hot mot personal och allmänt störande uppträdande och upprättades primärt för att underlätta bedömningen av var en asylsökande borde placeras och vilka åtgärder som borde sättas in. Dessa typer av rapporter uppfyllde alltså inte de krav som ansågs framöver kunna ställas på det underlag som i tillståndsärenden skulle läggas till grund för en bedömning av sökandens levnadssätt.

Vilken tyngd som anmärkningarna skulle ha för att uppehållstillstånd skulle kunna vägras var beroende av en bedömning i det enskilda fallet, och beroende av de skäl en utlänning kunde åberopa för att beviljas ett tillstånd. En mindre allvarlig anmärkning i fråga om utlännings levnadssätt kunde läggas till grund för avslag om utlänningen åberopade anknytning till Sverige i någon form och där anknytningen låg på gränsen på vad som skulle kunna läggas till grund för att bevilja tillstånd.

Samtidigt kunde det krävas mycket allvarliga anmärkningar för att vägra utlänning uppehållstillstånd som kunde åberopa humanitära skäl för att beviljas ett tillstånd. Vad gällde brottslighet och andra anmärkningar i fråga om skötsamhet i annat land uttalades att den tillståndsprövande myndigheten sällan hade tillgång till

[61] Prop. 1994/95:179 s. 48–50.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

sådana uppgifter. För det fall uppgifter om exempelvis brottslighet kom fram behövdes också hänsyn tas till att straffmätningen för samma brott kunde skilja sig högst avsevärd mellan länder. Bedömningen borde i de fallen ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt hade dömts ut i Sverige.[62]

Det fördes även in en särskild bestämmelse, enligt vilket ett tidsbegränsat uppehållstillstånd fick meddelas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt rådde tveksamhet om uppehållstillstånd skulle meddelas.

Det fanns inga hinder för den tillståndsprövande myndigheten att meddela tidsbegränsade uppehållstillstånd redan innan det fördes in en särskild bestämmelse om det i utlänningslagen, men tidsbegränsade tillstånd hade bara meddelats vid ett fåtal tillfällen i praxis.

Bestämmelsen var huvudsakligen tänkt att tillämpas i de fall omständigheterna var sådana att uppehållstillstånd borde vägras men det för tillfället inte skulle vara möjligt att verkställa avlägsnandebeslutet med anledning av exempelvis förhållandena i utlänningens hemland.[63]

I fråga om asylberättigade utlänningar krävdes däremot allvarliga anmärkningar, i princip en lagakraftvunnen dom som avsåg fängelsestraff av inte alltför kort varaktighet, mot deras skötsamhet och hederlighet för att uppehållstillstånd skulle kunna vägras. Endast då det var fråga om brottslighet som låg på gränsen till vad som ensamt skulle kunna hindra uppehållstillstånd borde annan misskötsamhet kunna vägas in förutsatt att det var förhållanden som var otvetydigt konstaterade, exempelvis en av utlänningen erkänd gärning som kunde bedömas att leda till en fällande dom. Vad särskilt gällde flyktingar krävdes synnerliga skäl för att vägra uppehållstillstånd. Det kunde vara hänsyn till rikets säkerhet eller att utlänningen gjort sig skyldig till krigsförbrytelser eller brott mot freden eller grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet som gjorde att Genèvekonventionens skyddsbestämmelser inte var tillämpliga.[64]

Det gjordes även en översyn om reglerna om utvisning på grund av brott som innebar skärpningar av bestämmelserna. Det grundläggande kravet på brottets svårighet sänktes till att fängelse skulle finnas i straffskalan, och kravet på brottets allvar för att utvisning skulle kunna ske oberoende av återfallsrisk sänktes också. Tidpunk-

[62] Prop. 1994/95:179 s. 48 f.
[63] Prop. 1994/95:179 s. 49 f.
[64] Prop. 1994/95:179 s. 46 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ten för när kravet på synnerliga skäl för utvisning skulle inträda senarelades till fem års bosättning eller fyra års vistelse här med permanent uppehållstillstånd. För nordiska medborgare behölls dock tidsgränsen om två års bosättning. Skärpningarna motiverades bland annat med att det uppmärksammats fall där utlänningar hade vistats länge i landet utan att ha etablerat sig i det svenska samhället.[65]

År 1997 infördes flera förändringar i utlänningslagen. Som exempel kan nämnas att det generellt blev möjligt att överklaga avslagsbeslut i fråga om uppehållstillstånd, vilket innebar att även avslagsbeslut som inte var förenade med ett avlägsnandebeslut också kunde överklagas. Dessutom infördes den s.k. portalbestämmelsen som innebär att barnets hälsa, utveckling och bästa ska beaktas i ärenden som prövas enligt utlänningslagen.[66]

I en ytterligare lagändring 2004 infördes dessutom en bestämmelse enligt vilken domstolarna var skyldiga att, när de övervägde att utvisa en utlänning, särskilt beakta om utlänningen hade barn i Sverige och, om så var fallet, särskilt beakta barnets behov av kontakt med utlänningen samt hur kontakten hade varit och hur den skulle påverkas av en utvisning.[67]

I anledning av Sveriges tillträde till den s.k. Schengenkonventionen infördes 2001 en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd för en utlänning som registrerats på spärrlistan i Schengens informationssystem. Genomförandet av ett EU-direktiv medförde att det 2002 infördes en bestämmelse som innebar att beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredjeland grundade på hot mot den allmänna säkerheten eller inre säkerheten och som meddelats av en stat inom EU eller Norge eller Island kunde läggas till grund för återkallelse av ett svenskt uppehållstillstånd. Likaså infördes en bestämmelse som innebar att en utlänning i vissa fall fick avvisas om utlänningen avvisats eller utvisats från en stat som ingår i EU eller från Norge eller Island.[68]

[65] Prop. 1993/94:159 s. 9–19.
[66] Prop. 1996/97:25 s. 207–11 och s. 238 och s. 248.
[67] Prop. 2003/04:113 s. 13–15.
[68] Prop. 2001/02:182 s. 25–27.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

5.1.8 2005 års utlänningslag

UtlL trädde i kraft den 31 mars 2006. Den nya lagen innebar att det fördes in en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Överprövningen av Migrationsverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden skulle framöver ske i migrationsdomstolar och i en migrationsöverdomstol. Den nya lagen innebar en omstrukturering av bestämmelserna. Begreppen avvisning och utvisning omdefinierades på så sätt att uttrycket avvisning skulle användas för att beteckna avlägsnandebeslut som hade fattats inom senast tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd som gjordes efter ankomsten till Sverige. För beslut som fattades senare än efter tre månader från ankomsten skulle uttrycket utvisning användas.[69]

I fråga om reglerna för återkallelse och vägran av uppehållstillstånd genomfördes vissa förändringar. Möjligheten att återkalla uppehållstillstånd om utlänningen hade handlat på ett sådant sätt att det fanns allvarliga anmärkningar mot hans eller hennes levnadssätt togs bort. I förarbetena framhölls att möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på sådan grund var väldigt små med hänsyn till de uttalanden som gjorts i äldre förarbetsuttalanden och bestämmelsen hade, såvitt känt, aldrig tillämpats.[70]

Grunderna för att vägra uppehållstillstånd vid en vandelsprövning för andra utlänningar än skyddsbehövande behölls däremot. I förarbetena till UtlL angavs dock att tidigare uttalanden i äldre förarbeten inte var helt klara i fråga om uppehållstillstånd kunde vägras med hänvisning till, förutom lagakraftvunna domar enbart otvetydigt konstaterad misskötsamhet, eller om det skulle vara fråga om antingen brottslighet eller en kombination av brottslighet och annan misskötsamhet. Regeringen ansåg att detta borde förtydligas så att det av lagtexten klart framgick att annan misskötsamhet än brottslighet fick vägas in endast om utlänningen gjort sig skyldig till brott. Uppehållstillstånd på grund av utlänningens brottslighet skulle kunna vägras under förutsättning att det fanns en lagakraftvunnen dom som avsåg fängelsestraff av inte allt för kort varaktighet. Även en överklagad dom i ett mål om grovt brott som inte hade fått laga kraft kunde utgöra ett särskilt skäl mot att – åtmin-

[69] Prop. 2004/05:170 s. 1 och s. 234–238.
[70] Prop. 2004/05:170 s. 203.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stone för tillfället – bevilja uppehållstillstånd. Detta kunde bli aktuellt exempelvis i de fall som utlänningen sökte uppehållstillstånd före inresan.[71] I en senare lagändring fick bestämmelsen, som återfinns i 5 kap. 17 § i nuvarande utlänningslag, en delvis ändrad lydelse som innebar att ordet brott ersatte det tidigare ordet brottslighet i syfte att markerar att det inte behöver vara fråga om brott av viss omfattning för att uppehållstillstånd ska kunna nekas.[72]

Genom implementeringen i svensk rätt av det så kallade familjeåterföreningsdirektivet den 30 april 2006 kompletterades bestämmelsen. Den vandelsprövning som ska göras vid familjeåterförening enligt 5 kap. 3 § (medlemmar ur kärnfamiljen) följer inte av 17 § utan av 17 a § och innebär att uppehållstillstånd får vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Nämnda begrepp har en unionsrättslig innebörd.[73] En mer utförlig redogörelse för begreppet och dess betydelse i svensk utlänningsrätt finns i avsnitt 8.6.

I fråga om skyddsbehövande har reglerna i 2005 års utlänningslag ändrats vid flera tillfällen vad gäller bland annat skyddskategorier, uteslutandegrunder och i övrigt möjligheterna att vägra uppehållstillstånd för skyddsbehövande. Flera av dessa regler saknas delvis eller helt motsvarighet i 1989 års utlänningslag.

De materiella avvisningsgrunderna – innefattande grunderna för att avvisa utlänningar som lever asocialt eller som kommer att ägna sig åt brottslig verksamhet i landet – har principiellt inte förändrats i förhållande till 1989 års utlänningslag vad gäller utlänningar som inte är EES-medborgare eller deras familjemedlemmar.

Bestämmelserna om utvisning på grund av brott i 1989 års utlänningslag överfördes ursprungligen oförändrade till 2005 års utlänningslag. Även dessa regler har dock senare genomgått olika förändringar, till exempel innebar implementeringen av det så kallade rörlighetsdirektivet att ett starkare skydd för EES-medborgare mot utvisning infördes. En grundförutsättning för att utvisa EES-medborgare blev att utvisningen endast fick ske med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, vilket som anges ovan är begrepp med unionsrättslig innebörd.[74] Genom en senare lagändring preciserades grunderna för utvisning av EES-medborgare, och dessutom flyttades

[71] Prop. 2004/05:170 s. 201–203.
[72] Prop. 2021/22:224 s. 85–88.
[73] Prop. 2005/06:72 s. 41–43.
[74] Prop. 2005/06:77 s. 76–78.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

reglerna om utvisning på grund av brott till ett eget kapitel i UtlL (8 a kap.).[75]

Reglerna om utvisning på grund av brott har därefter skärpts och dessa ändringar trädde i kraft den 1 augusti 2022. Ändringarna innebär bland annat att utvisning på grund av brottets allvar kan ske vid lägre straffvärden än tidigare, och det ställs högre krav på en utlännings etablering i det svenska samhället för att han eller hon inte ska bli utvisad. Kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlänningen vistats viss längre tid i Sverige och det absoluta förbudet mot att i vissa fall utvisa den som kom till Sverige som ung har tagits bort. Återreseförbuden har också blivit längre.[76]

En närmare genomgång av nuvarande reglers innehåll om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning på grund av brott finns i kapitel 4.

5.2 Medborgarskap

5.2.1 Äldre rätt

Det har i svensk rätt länge uppställts någon form av så kallat vandelsvillkor för att en utlänning efter ansökan ska tas upp till svensk medborgare (naturalisation). Sverige fick sin första författning om medborgarskap genom Kung. förordningen den 27 februari 1858 (nr 13) angående ordningen och villkoren för utländsk mans upptagande till svensk medborgare (1858 års medborgarskapsförordning). I dess ursprungliga lydelse uppställdes som krav för upptagande till svensk medborgare att utlänningen skulle äga ”god frejd” och det ställdes även krav gällande utlänningens försörjningsförmåga genom att det i förordningen fanns krav på att utlänningen skulle ”ha utväg att sig försörja”.

I 1858 års medborgarskapsförordningen fanns ingen definition av ”god frejd”, men begreppet hade förekommit redan på medeltiden och hade funnits som krav i olika författningar. Begreppet ”god frejd” hängde samman med begreppet ”ärelöshet” på så sätt att personer som dömdes till ärelöshet, enligt 1734 års strafflag, blev obehöriga att vittna, avlägga partsed eller föra talan för någon annan. Vederbörande förlorade även sina medborgerliga rättigheter.

[75] Prop. 2013/14:82 s. 51–58.
[76] Prop. 2021/22:224 s. 1.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Brott som straffades med ärelöshet var bland annat edsöresbrott (brott mot kyrkofrid, rättegångsfrid, hemfrid, kvinnofrid och vägafrid m.m.), förräderi, vissa arter av bedrägeri, förfalskning, ärekränkning och mened. Vissa typer av grövre brott, såsom mord, mordbrand, stöld och koppleri borde i praktiken också medfört att gärningsmannen ansågs ärelös.

Förlust av rättigheter kunde även inträda av andra anledningar än att vederbörande dömts till ärelöshet, till exempel på grund av brott som utgjorde nattvardshinder. Till nämnda brottskategori hörde inte endast de grövre brotten utan även en del ringare brott, såsom fylleri, oljud, misshandel, och snatteri. Anteckning om domen togs in i kyrkoböckerna, och den dömde var för framtiden förhindrad att få ett betyg om god frejd som utfärdades av prästerskapet, så kallat ”rent” frejdbetyg. Eftersom det i en rad författningar fanns krav på god frejd, bland annat i medborgarskapsförordningen, blev den vanfrejdade utstött ur samhället. Vanfrejden blev ett slags utvidgning av ärelösheten.[77]

Införandet av 1864 års strafflag påverkade innebörden av begreppet ”god frejd”. I nämnda lag infördes en bestämmelse i 2 kap. 19 § strafflagen om förlust av medborgerligt förtroende som en särskild straffpåföljd. Den som dömts till förlust av medborgerligt förtroende ansågs som vanfrejdad, och uppfyllde därmed inte kravet på god frejd i de författningar som ett sådant krav uppställdes. Samtidigt skulle ingen annan än den som var dömd till förlust av medborgerligt förtroende anses vanfrejdad. Dessutom blev det, i motsats till tidigare, möjligt att begränsa den tid en person skulle vara vanfrejdad. Därmed blev regleringen i 1864 års strafflag även en mildring eftersom påföljden förlust av medborgerligt förtroende i regel kom att dömas ut för begränsad tid. Bestämmelsen om förlust av medborgerligt förtroende genomgick under åren ett flertal reformer. Exempelvis ändrades bestämmelsen år 1905 på så sätt att påföljden inte skulle inträda vid lägre straff än sex månaders straffarbete. Därmed kom ett stort antal dömda för stöld och inbrott att undgå påföljden.[78]

I samband med att straffpåföljden ”förlust av medborgerligt förtroende” senare avskaffades ersattes kravet i medborgarskapsförordningen på ”god frejd” med att utlänningen ”ej är på grund av

[77] SOU 1935:60 s. 23 f.
[78] SOU 1935:60 s. 24 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

honom ådömd straffpåföljd utestängd från behörighet och rättigheter, som omförmäles i 2 kap. 19 § strafflagen" (behörighet att utöva allmän befattning samt rättighet att delta i överläggningar och beslut i vissa allmänna ärenden). Trots att det i författningen inte ställdes några uttryckliga krav på att utlänningen skulle föra ett hederligt levnadssätt i allmänhet, utöver att inte ha dömts till någon straffpåföljd, fästes det i praxis vikt vid om utlänningens levnadssätt i stort var gott och hederligt. År 1894 kompletterades 1858 års medborgarskapsförordning med lagen om förvärvande och förlust av medborgarskapsrätt. I den lagen föreskrevs att svensk medborgarerätt kunde förvärvas genom naturalisation i den ordning och under de villkor som fanns bestämda genom särskild lag, dvs. i 1858 års medborgarskapsförordning som alltså ansågs vara "av lags natur".[79]

Det fanns i 1858 års medborgarskapsförordning en möjlighet till dispens från kravet på hemvist för att upptas till svensk medborgare genom naturalisation, men en motsvarande möjlighet till dispens från kravet på hederligt levnadssätt eller försörjningsförmåga fanns inte.

Genom lagen (1924:130) om förvärvande och förlust av medborgarskapsrätt (1924 års medborgarskapslag) ändrades kravet på vandel så att det uttryckligen av lagtexten framgick att en förutsättning för naturalisation var att utlänningen gjort sig känd för "hederlig vandel". I propositionen föreslogs ursprungligen att endast förhållandena under utlänningens vistelse i Sverige skulle beaktas i vandelsprövningen. Bestämmelsen kom dock i slutändan att får den innebörden att hänsyn även skulle tas till utlänningens vandel eller levnadssätt innan denne kom till Sverige. I lagen uppställdes även ett krav på att utlänningen skulle ha möjlighet att försörja sig och sin familj. Inte heller i 1924 års medborgarskapslag var det möjligt med dispens från kraven på försörjningsförmåga eller på hederlig vandel (med undantag för om utlänningen tidigare hade varit svensk medborgare i fråga om kravet på försörjning).[80] I praxis ansågs det dock möjligt att bortse från en del i mindre grad klandervärda förhållanden och i viss mån även från mer allvarliga sådana som hade legat långt tillbaka i tiden.[81]

[79] SOU 1994:33 s. 15.
[80] Prop. 1927:137 s. 32.
[81] Prop. 1950:217 s. 36 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

År 1951 trädde lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (1950 års medborgarskapslag) i kraft, enligt vilken kravet på utlänningens levnadssätt i naturalisationsärenden formulerades som ett krav på att utlänningen ”måste ha fört en hederlig vandel”. Det fanns även fortsättningsvis ett särskilt krav på försörjning, genom att det krävdes att utlänningen ”har möjlighet att försörja sig och sin familj”. Det infördes även en möjlighet att medge dispens från kravet på hederlig vandel och försörjningsförmåga. Enligt uttalanden i förarbetena skulle dispens från vandelsvillkoret dock meddelas mera restriktivt än dispenser från övriga villkor.[82]

I promemorian Ds A 1975:14 redogörs för den tidens praxis gällande kravet på såväl hederlig vandel som försörjningsförmåga. Frågan i vad mån brott, som hade begåtts av en utlänning, skulle vara diskvalificerande var beroende av tidpunkten för brottet och brottets art. I praxis hade utvecklats en ordning enligt vilken en viss tid normalt skulle gå innan den utlänning som begått brott kunde tas upp som svensk medborgare, så kallad karenstid. Karenstiden varierade beroende på påföljden. Upprepad brottslighet, som inte hade upphört åtminstone några år före naturalisationstillfället, ansågs inte förenlig med lagens vandelsvillkor. Vid misstanke om brott lades ärendet i vila i avvaktan på domstolsprövning, eftersom misstanken som sådan inte kunde läggas till grund för ett avslagsbeslut. Vandelsanmärkningar av annat slag av till exempel misskötsamhet i arbetet, försummad underhållsplikt och annan ovillighet att göra rätt för sig kunde föranleda avslag på ansökan. Sådant avslag meddelades i princip när underhållsplikt till barn förelåg. Dispens från vandelsvillkoret förekom i praxis främst i de fall utlänningen hade vistats i Sverige under mycket lång tid och framför allt för personer som var födda här eller som hade kommit hit vid mycket unga år. Vidare medgavs dispens för den som i ett varaktigt äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden sammanlevde med svensk medborgare liksom för den som förut hade varit svensk medborgare och önskade återfå sitt svenska medborgarskap.[83]

Försörjningskravet hade däremot i praxis nyanserats med tiden. Ett relativt stort antal grupper i praxis ansågs antingen uppfylla försörjningskravet eller fick dispens från kravet. Det var fallet gällande exempelvis unga studerande med normal studieprestation, en per-

[82] Prop. 1950:217 s. 42 f.
[83] Ds A 1975:14 s. 24 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

son som blev berättigad till ålderspension eller förtidspension som svensk medborgare. Det var även fallet gällande en änka i arbetsför ålder med pensionsförmåner tillräckliga för hennes och hennes barns försörjning, en person som på grund av arbetsbrist blivit permitterad och en person som uppbar sjukpenning. Personer med underhålls-, bötes- och skatteskulder fick i regel sina ansökningar avslagna. När skulderna ansetts bero i första hand på tredska eller annan ovillighet att göra rätt för sig hade de lagts till grund för bedömningen om kravet på hederlig vandel – i stället för försörjningskravet – var uppfyllt. Normalt ansågs inte heller en person i arbetsför ålder som för sin försörjning var helt beroende av socialhjälp uppfylla försörjningskravet.[84]

Det särskilda kravet på försörjning kom emellertid att avskaffas år 1976. I propositionen framhölls att vissa fall eller situationer då en ansökan tidigare hade avslagits på grund av bristande försörjningsförmåga – främst sådana där den sökanden inte hade gjort vad som skäligen kunde begäras för att betala skatter, böter eller underhållsskulder – framöver i stället fick beaktas inom ramen för vandelsprövningen. Om utlänningen visade uppenbar ovilja att göra rätt för sig, till exempel genom att hålla sig undan från berörda myndigheter, eller också visade bristande vilja att följa uppgjord avbetalningsplan eller dylikt, skulle utlänningen inte anses uppfylla vandelsvillkoret. Detsamma skulle gälla de fall utlänningen åberopade bristande förmåga att betala men där en sammanställning av utlänningens ekonomiska förhållanden klart visade att vederbörande hade möjlighet att helt eller delvis klara betalningen. Den omständigheten att en sökande uppbar socialhjälp på grund av förhållanden som inte kunde läggas utlänningen till last borde däremot inte påverka sökandens möjligheter att få svenskt medborgarskap. I andra fall då utlänningen saknade godtagbara skäl för att uppbära socialhjälp fick det bedömas om vederbörande uppfyllde kravet på vandel.[85]

I samma proposition avfärdades ett förslag om att förutsättningarna för vandel skulle anges uttömmande i 1950 års medborgarskapslag och begränsas till bland annat frånvaron av brottslighet eller grovt störande levnadssätt. Detta hade sin grund i att naturalisationsinstitutet förutsatte en diskretionär prövning av ansökningar om medborgarskap. Någon absolut rätt till svenskt med-

[84] Ds A 1975:14 s. 24–26.
[85] Prop. 1975/76:136 s. 31 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

borgarskap förelåg inte, även om villkoren för naturalisation i och för sig var uppfyllda. Det ansågs därför vara motiverat att utforma vandelsvillkoret positivt, dvs. att uppställa krav på hederlig vandel. Dessutom ansågs det även att andra vandelsskäl än de som föreslagits borde beaktas, inte minst eftersom förhållandena även i andra fall kunde vara sådana att det skulle vara stötande för rättskänslan att bevilja ett svenskt medborgarskap. Det kunde inte heller bortses från de fall då sökanden utgjorde en säkerhetsrisk. Därför behölls kravet på hederlig vandel.[86]

Senare kom riksdagen att besluta om skärpta riktlinjer för vandelsprövningen från den 1 juli 1995. Det framhölls dock i propositionen att de olika karenstiderna måstes ses endast som riktpunkter för en bedömning av om villkoret om ett skötsamt och hederligt levnadssätt kunde anses uppfyllt. En individuell prövning av samtliga omständigheter skulle alltid göras. Vidare omformulerades kravet på att utlänningen skulle ha ”fört en hederlig vandel” till att utlänningen ”ska ha fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel”. Syftet med lagändringen var att i lagtexten göra det klart att tyngdpunkten i prövningen av levnadssättet skulle ligga på en bedömning av utlänningens framtida levnadssätt. Den bedömningen skulle dock göras mot bakgrund av utlänningens tidigare levnadssätt.[87]

5.2.2 Gällande rätt

Den nuvarande lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (2001 års medborgarskapslag) trädde i kraft den 1 juli 2001 och begreppet ”vandel” ersattes med ett krav på att utlänningen har ”haft eller kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt”. Av förarbetena framgår att förändringen inte syftade till en förändring i sak. ”Levnadssätt” bedömdes vara ett begrepp som var synonymt med ”vandel”. Vidare framhölls att det saknades skäl att i lagtexten ange vilken misskötsamhet som kunde läggas till grund för avslagsbeslut, och det skulle liksom tidigare avgöras genom praxis.[88]

Begreppet hederligt levnadssätt innebär, som anges i det föregående, inte en förändring i sak av kraven på utlänningens levnadssätt. Enligt gällande rätt är det alltjämt primärt kriminalitet som

[86] Prop. 1975/76:136 s. 32–36.
[87] Prop. 1994/95:179 s. 58–60.
[88] Prop. 1999/2000:147 s. 46 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kan leda till att kravet på hederligt levnadssätt inte anses uppfyllt. Enligt praxis från Migrationsöverdomstolen kan dock redan en misstanke om brott läggas till grund för bedömningen av om en utlänning har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.[89] Även annan misskötsamhet i form av exempelvis försummelse att betala skulder, särskilt skulder till det allmänna i form av exempelvis skatteskulder, kan leda till avslag på en ansökan om svenskt medborgarskap. Omständigheter som till exempel skuldernas antal, omfattning och ålder ska beaktas. Även skuldernas utveckling över tid, med beaktande av den enskildes ansträngningar av att reglera dem, ska tas med i bedömningen. Avgörande för bedömningen är utlänningens vilja att göra rätt för sig.[90] I äldre regeringspraxis har dessutom ansökan om medborgarskap avslagits med hänvisning till att utlänningen inte har visat hur denne har sin försörjning ordnad.[91] Enligt praxis kan vidare en person som varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp som regel inte beviljas medborgarskap förrän en avsevärd tid har förflutit, som riktlinje gäller en karenstid om 25 år, sedan personen lämnade organisationen eller verksamheten upphörde. Det har alltså i praxis inte uppställts något krav på att den enskilde själv ska ha varit direkt eller indirekt delaktig i övergrepp som en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp har gjort sig skyldig till.[92] Ett lands reguljära styrkor kan vara en sådan organisation som gör att svenskt medborgarskap kan beviljas först sedan en avsevärd tid har förflutit sedan en person lämnat organisationen.[93]

Det finns även i 2001 års medborgarskapslag en möjlighet att bevilja dispens från kravet på hederligt levnadssätt. Sådan dispens bör dock, likt förr, lämnas mer restriktivt än dispens från andra villkor. Det har även i praxis uttalats att dispens bara bör meddelas i undantagsfall, till exempel om det finns mycket starka humanitära skäl.[94]

[89] MIG 2013:10.
[90] MIG 2016:12.
[91] Reg. 1981-06-25 IM 2527/79 och reg. 1984-03-22 IM 4094/79.
[92] MIG 2007:40 och MIG 2019:11.
[93] MIG 2023:8.
[94] MIG 2007:24 och MIG 2016:12.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

5.2.3 Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap

Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap överlämnade den 15 januari 2025 sitt betänkande Skärpta krav på svenskt medborgarskap (SOU 2025:1).

Utredningen hade i uppdrag att bland annat lämna förslag på skärpta krav för svenskt medborgarskap avseende hemvisttid och hederligt levnadssätt samt krav på egenförsörjning och ytterligare kunskaper i det svenska samhället och svensk kultur. Uppdraget innebar även att ta ställning till om det bör införas ett krav på medborgarskapssamtal, avläggande av lojalitetsförklaring eller liknande ceremoniellt inslag som ska utgöra slutpunkt i processen att förvärva medborgarskap samt om förfarandet för prövning av barns befrielse av medborgarskap bör ändras. [95]

Utredningen föreslog därvid av intresse för vår utredning att det ska krävas längre hemvisttid i Sverige samt ett skärpt krav på ett hederligt levnadsätt för att förvärva svenskt medborgarskap.

Utredningen föreslår därvid att kravet på en utlännings levnadssätt för att förvärva svenskt medborgarskap efter ansökan skärps på så sätt att det ska krävas ett skötsamt och hederligt levnadssätt för att kunna tas upp till svensk medborgare. Den karenstid som ska ha förflutit innan en sökande som har gjort sig skyldig till brott kan tas upp till svensk medborgare ska enligt utredningens förslag förlängas. Enligt utredningens förslag ska kontaktförbud som utgångspunkt utgöra sådan misskötsamhet som gör att en utlänning inte kan beviljas svenskt medborgarskap innan en viss tid har förflutit. Det tydliggörs att brottslighet som har begåtts utanför Sveriges gränser ska beaktas, på så sätt att den sökande ska ha visat ett skötsamt och hederligt levnadssätt i och utanför Sverige. Kravet på frånvaro av brottslighet i anmälningsärenden skärps på så sätt att en utlänning diskvalificeras från möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan om han eller hon är skäligen misstänkt för eller dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i två år eller mer. Kravet skärps även avseende de fall då den anmälan avser gör sig skyldig till upprepad brottslighet. Kravet kommer att gälla för barn som har fyllt 15 år och som fötts

[95] Dir. 2023:123.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utanför Sverige före den 1 april 2015 till en svensk far som inte var gift med barnets mor vid födseln.

Utredningen föreslår vidare att en person som är 18–20 år samt statslös sedan födelsen och född i Sverige ska diskvalificeras från möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan om han eller hon har dömts för ett brott mot nationell säkerhet eller har dömts till frihetsberövande påföljd i fem år eller längre.

5.3 Begreppen hederligt levnadssätt och vandel i nutida lagstiftning och praxis

Enligt flera gällande regelverk ska det ske en prövning av en persons levnadssätt, eller annorlunda uttryckt ett slags vandelsprövning. Formuleringen av kravet på och innebörden av en persons ”goda” levnadssätt eller vandel varierar i lagstiftningen. I regel sker det en kontroll om personen är registrerad för brott eller annan misskötsamhet som exempelvis i fråga om betalning av skatter eller skulder.

Nedan redovisas hur en persons vandel inverkar på tillståndsprövningen och återkallelse av tillstånd i ett antal lagar.[96]

5.3.1 Vapenlagen

Vapenlagstiftningen bygger på principen att endast ansvarskännande personer som har tillräckliga kunskaper att hantera vapen på ett för sig själva och omgivningen fullt betryggande sätt ska kunna betros med vapen.[97] Detta kommer bland annat till uttryck i vapenlagen (1996:67) genom att det enligt 2 kap. 5 § första stycket i samma lag anges att tillstånd att inneha skjutvapen endast får meddelas om det skäligen kan antas att vapnet inte kommer att missbrukas. Detta innebär att vapentillstånd endast ska beviljas den som är lämplig att inneha skjutvapen, dvs. den som uppfyller de krav på laglydnad, omdöme och pålitlighet som bör ställas på en innehavare av sådana vapen. Prövningen av sökandens lämplighet kräver att en

[96] Därutöver förekommer en prövning av en persons vandel exempelvis i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (se avsnitt 5.2.2), revisorslagen (2001:883), fastighetsmäklarlagen (2021:516), yrkestrafiklagen (2012:210) och förordningen (1998:987) om trafikskolor.
[97] Prop. 1990/91:130 s. 25 f. och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 20.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

helhetsbedömning görs av den sökandes personliga förhållanden. Av lagtexten framgår att prövningen ska vara framåtsyftande, dvs. det ska kunna antas att vapnet inte kommer att missbrukas i framtiden.[98]

Vid prövningen bör också beaktas eventuella förhållanden i sökandens omgivning som medför risk för missbruk, exempelvis om sökanden sammanbor med någon som är grovt kriminellt belastad eller svårt psykiskt sjuk.[99] Enligt 6 kap. 1 § vapenlagen får tillstånd att inneha vapen dessutom återkallas om tillståndsinnehavaren har visat sig vara olämplig att inneha skjutvapen. Enligt Polismyndighetens bedömning i Rättsavdelningens handbok för handläggning av vapenärenden (RA 2024:1) är kraven på personlig lämplighet desamma oavsett om det rör sig om ett ansöknings- eller ett återkallelseärende.

I praxis har olika typer av brottslighet, till exempel vapenbrott, våldsbrott, rattfylleri, narkotikabrott och allvarlig ekonomisk brottslighet, medfört att enskild ansetts olämplig att inneha vapentillstånd.[100] Den tid den enskilde anses olämplig att inneha vapentillstånd på grund av att denne har begått brott skiftar beroende på bland annat brottets eller brottens svårighetsgrad. Det är inte alla brott som innebär att en enskild anses olämplig att inneha vapentillstånd. Upprepade förseelser, som var för sig inte innebär att personen anses olämplig att inneha vapentillstånd, kan innebära att en person bedöms olämplig att inneha vapen.[101] Missbruk av alkohol och narkotika samt misskötsamhet i nykterhetshänseende, inte minst i samband med hantering av vapen, kan också inverka på lämplighetsbedömningen.[102] Därutöver kan även andra omständigheter, som dock inte har någon direkt koppling till den enskildes levnadssätt eller vandel, inverka på lämplighetsbedömningen.[103]

[98] HFD 2015 ref. 20 och HFD 2016 ref. 33.
[99] SOU 1998:44 s. 164 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 31 mars 2020 mål nr 7072-19. Jfr dock även HFD 2021 ref. 43.
[100] Se HFD 2011 ref. 84 I och II, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 10 januari 2008 i mål nr 2589-07, Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 april 2016 i mål nr 24-16 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 1 oktober 2018 i mål nr 1069-18.
[101] Kammarrätten i Göteborgs dom den 12 april 2012 i mål nr 7727-11.
[102] Kammarrätten i Göteborgs dom den 1 oktober 2020 i mål nr 354-20 och Kammarrätten i Sundsvall dom den 12 februari 2024 i mål nr 2330-23.
[103] Rättsavdelningens handbok för handläggning av vapenärenden (RA 2024:1), s. 37 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

5.3.2 Taxitrafiktillstånd

Enligt 2 kap. 1 § taxitrafiklagen (2012:211) får taxitrafik endast bedrivas av den som har taxitrafiktillstånd. Med taxitrafik avses, enligt 1 kap. 3 § taxitrafiklagen, trafik som bedrivs yrkesmässigt med personbil eller lätt lastbil och som innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transport av personer. Av 2 kap. 5 och 6 §§ taxitrafiklagen följer att det för taxitrafiktillstånd bland annat uppställs ett krav på lämplighet när det gäller *gott anseende* och att kravet avser den som är trafikansvarig[104], personer som har ett bestämmande inflytande över verksamheten samt styrelseledamöter och styrelsesuppleanter med ekonomiskt intresse i företaget.

Enligt 2 kap. 11 § första stycket taxitrafiklagen innebär kravet på gott anseende att hänsyn tas till sökandens vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna och dennes laglydnad i övrigt. Även övriga omständigheter av betydelse ska beaktas. Av förarbetena framgår att detta innebär ett slags vandelsprövning för att utröna sökandens personliga lämplighet och om sökanden kan förväntas följa de bestämmelser som gäller för verksamheten. Det anges även att det inte är möjligt – eller ens önskvärt – att i författningstexten uttryckligen ange alla de brott eller den misskötsamhet som ska beaktas vid bedömningen av en sökandens vandel. Utgångspunkten vid prövningen av sökandens lämplighet måste med nödvändighet vara en helhetsbedömning av vederbörandes vandel, där enstaka överträdelser av mindre allvarlig art inte bör inverka menligt, medan allvarliga eller upprepade förseelser bör medföra att den prövade inte anses lämplig.[105] Det kan nämnas att bland annat brott mot skattelagstiftningen, narkotikabrott, gäldenärsbrott och förmögenhetsbrott beaktas vid prövningen. Även begångna våldsbrott av olika slag kan inverka negativt på bedömningen. Redan en misstanke om brott kan utgöra ett skäl för att avslå en ansökan.[106] Skulder hos Kronofogdemyndigheten, eller att den prövade är försatt i konkurs eller tidigare företrätt andra bolag som försatts i konkurs

[104] Enligt 2 kap. 3 § taxitrafiklagen ska det hos juridiska personer som har taxitrafiktillstånd finnas en eller fler personer som har särskilt ansvar för att verksamheten utövas i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten och god branschsed samt på ett trafiksäkert sätt (trafikansvariga). I 2 kap. 4 § taxitrafiklagen regleras vem som är trafikansvarig.
[105] Prop. 2011/12:80 s. 73–75.
[106] Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 januari 2014 i mål nr 4701-13 och prop. 1997:98:63 s. 67.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kan medföra att tillstånd inte meddelas.[107] Tidigare vägdes i allmänhet missförhållanden som låg längre tillbaka i tiden än två år i tiden inte in vid prövningen. Enligt förarbetsuttalanden ansågs den nämnda tidsrymden i allmänhet var för kort och att förhållanden som rått under de tre till fem senaste åren borde beaktas. Så har också skett i senare praxis.[108]

I 2 kap. 11 § taxitrafiklagen anges vilka överträdelser som alltid innebär att kravet på gott anseende inte anses uppfyllt. Detta gäller bland annat den som har dömts för ett allvarligt brott, inräknat ett allvarligt ekonomiskt brott, en eller fler allvarliga eller upprepade överträdelser av bland annat taxitrafiklagen, föreskrifter om vägtrafik samt vägtransporter och bestämmelser om löne- och anställningsförhållanden i branschen.

I 4 kap. 1 § taxitrafiklagen anges att om det i taxitrafiken eller i övrigt vid driften av trafikrörelsen eller i annan näringsverksamhet som tillståndshavaren bedriver har förekommit allvarliga missförhållanden eller om förutsättningarna för tillstånd enligt 2 kap. 5 § samma lag av annan anledning inte längre är uppfyllda, ska tillståndet återkallas av prövningsmyndigheten. Av lagtexten följer alltså att samma bedömning ska göras vid återkallelse som vid prövningen av en ansökan om trafiktaxitillstånd. Personlig återkallelse som bör medföra återkallelse har ansetts vara till exempel narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott och ekonomisk misskötsamhet.[109] Om missförhållandena inte är så allvarliga kan emellertid varning meddelas i stället. Varningsinstitutet syftar till att möjliggöra ingripanden i ett tidigt skede, innan de uppkomna missförhållandena har blivit så allvarliga att tillståndet bör återkallas.[110]

I 4 kap. 2 § taxitrafiklagen regleras obligatoriska fall av återkallelse. Grunderna för återkallelse i bestämmelsens första stycke 1 och 2 korresponderar med lydelsen av bestämmelsen i 2 kap. 11 § 1 och 2 taxitrafiklagen. Därutöver ska trafiktillståndet bland annat återkallas om tillståndshavaren på väsentligt sätt har åsidosatt villkor för tillståndet.

Om någon har förklarats olämplig på grund av att kravet på gott anseende inte längre är uppfyllt, eller har ett tillstånd återkallats på

[107] Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2000 not. 34 och Kammarrätten i Stockholms dom den 12 december 2018 i mål nr 1150–18.
[108] Prop. 1987/88:78 s. 42 och jfr RÅ 2000 not. 34.
[109] Prop. 1987/88:78 s. 53 f. s. 82 ff. och RÅ 2000 not. 34.
[110] Prop. 1987/88:78 s. 53 f. och RÅ 2008:59

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

grund av någon av de omständigheter som anges i 4 kap. 2 § taxitrafiklagen eller på grund av allvarliga missförhållanden enligt 4 kap. 1 § första stycket taxitrafiklagen, ska en olämplighetstid bestämmas på lägst sex månader och högst fem år under vilken den prövade ska anses olämplig att bedriva taxitrafik. Detta följer av 4 kap. 3 § taxitrafiklagen. En olämplighetstid ska, enligt 2 kap. 12 § taxitrafiklagen, även bestämmas om en ansökan avslås på grund av omständigheter som anges i 2 kap. 11 § taxitrafiklagen. Olämplighetstiden är en karenstid under vilken en ny prövning av en ansökan inte kan ske.[111]

5.3.3 Körkortslagen

Bara den som med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden kan anses lämplig som förare av ett körkortspliktigt fordon får enligt 3 kap. 2 § första stycket körkortslagen (1998:488) meddelas ett körkortstillstånd. Att en person anses vara lämplig, med hänsyn till de personliga förhållandena, förutsätter att han eller hon inte är opålitlig i nykterhetshänseende och i övrigt kan antas komma att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken (3 kap. 2 § andra stycket körkortslagen).

Allmän brottslighet, nykterhetsfrågan, verkan av olovlig körning och återkallelsetiderna är av betydelse för bedömningen. Man måste se till helhetsbilden av vederbörandes situation och beakta om han eller hon med hänsyn till den samlade utredningen om hans eller hennes personliga förhållanden kan anses lämplig som förare. I helhetsbedömningen ingår också att man i vissa fall måste ta hänsyn även till sådana omständigheter som exempelvis behovet av körkort och den tid som förflutit mellan en förseelse och körkortsingripandet.[112]

Det är inte ett brott som sådant som ska föranleda att körkortsinnehav vägras. I stället bör helhetsbilden av personen i fråga utgöra grunden för en bedömning av frågan hur han eller hon kan komma att uppträda i trafiken. Vid kvalificerad brottslighet – som till exempel har bedrivits yrkesmässigt eller har varit särskilt grov, långvarig eller hänsynslös – bör innehav av körkort i regel vägras.

[111] Prop. 1997/98:63 s. 71 f. och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 19 januari 2012 i mål nr 3275-11.
[112] Prop. 1975/76:155 s. 67 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Detsamma borde ofta kunna sägas när det är fråga om återfall i mera allvarlig brottslighet. Även kombinationen av allmän brottslighet och trafikbrottslighet bör uppmärksammas i detta sammanhang, eftersom den kan utgöra ett belägg för att vederbörande innebär ett riskmoment i trafiken.[113]

Opålitlighet i nykterhetshänseende avser främst situationer där det har riktats nykterhetsanmärkningar mot en körkortshavare, till exempel att denne blivit omhändertagen enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., utan att dessa anmärkningar visar att det föreligger ett medicinskt hinder för körkortsinnehav.[114]

Ett körkortsingripande sker enligt 5 kap. 1 § körkortslagen genom återkallelse av körkortet, genom varning eller genom att körkortsinnehavet förenas med villkor om alkolås. Om ett körkortsingripande sker med anledning av brottslig gärning ska skuldfrågan grunda sig på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse eller motsvarande bestämmelse i annan författning. Med svensk dom jämställs en brottmålsdom eller annat likvärdigt avgörande som har meddelats av en utländsk domstol eller någon annan utländsk myndighet.

I 5 kap. 3 § körkortslagen anges de grunder på vilka ett körkort ska återkallas. Det gäller till att börja med på grund av olika former av trafikrelaterad brottslighet, bland annat grov vårdslöshet i trafik, rattfylleri och grovt rattfylleri (första punkten a–c). Vidare kan brott mot 5 § lagen (1954:649) om straff för vissa trafikbrott (så kallad smitning) leda till återkallelse, om överträdelsen inte kan anses som ringa (andra punkten). Även situationen när en förare gjort sig skyldig till upprepade trafikbrott av mer ringa karaktär, liksom brott som strider mot trafikens intresse kan leda till en återkallelse (tredje punkten). Formuleringen ”i trafikens intresse” syftar på straffbelagda trafikförseelser som inte har begåtts vid färd, exempelvis skatte- och registreringsförseelser[115].

Trafikförseelser som utgör brott mot de grundregler som måste iakttas för att trafiksäkerheten ska kunna upprätthållas innebär också det en grund för återkallelse, om överträdelsen inte kan anses

[113] Prop. 1975/76:155 s. 72.
[114] Prop. 1997/98:124 s. 75.
[115] Se Ceder, Olsson, Römbo & Ståhl, Trafikkommentar (1 juli 2023, Version 11 A, JUNO), kommentaren till 5 kap. 3 §

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vara ringa (fjärde punkten). Exempel på sådana överträdelser är körning mot rött ljus. Liksom vid lämplighetsprövningen utgör opålitlighet vid nykterhetshänseende en grund för återkallelse av ett körkort (femte punkten).

Vidare kan allmän brottslighet eller förarens personliga förhållanden i övrigt innebära grund för återkallelse av körkort (sjätte punkten). Återkallelsegrunden utgår från uppfattningen att det finns ett samband mellan brott i allmänhet och bristande beteende i trafiken. Det är frågan om en framåtsyftande helhetsbedömning. Det anges i förarbetena att bestämmelsens utformning syftar till att täcka in en mängd olika potentiellt alarmerande beteenden och att dess tillämpning kräver jämförelsevis komplexa avvägningar av bland annat brottets karaktär och straffvärde, framtidsprognos, rehabiliteringssynpunkter och trafiksäkerhetsintresset.[116] Högsta förvaltningsdomstolen har betonat att alla relevanta omständigheter ska vägas samman och att brottet som sådant inte ska tillmätas avgörande betydelse.[117]

Ytterligare grunder för återkallelse är sjukdom, skada eller dylikt (sjunde punkten), underlåtenhet att följa föreläggande om läkarintyg eller förarprov (åttonde punkten) och hinder för utfärdande av körkort (nionde punkten).

5.3.4 Förordnande av ordningsvakt

Ordningsvakter får enligt 2 § lag (2023:421) om ordningsvakter, förkortad LOV, användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att främja trygghet. För att förordnas som ordningsvakt måste den som ansöker uppfylla de krav som anges i lagen. Bland annat krävs att han eller hon med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget (9 § första stycket LOV).

De uppgifter som anförtros ordningsvakter innebär att det behöver ställas relativt höga krav på laglydnad och lämplighet i övrigt. Utgångspunkten bör vara att den som lagförts för ett brott inte ska förordnas som ordningsvakt. Samtidigt behöver tidigare bagatellartad brottslighet inte utesluta att en person bedöms lämplig att

[116] Prop. 2011/12:25 s. 106.
[117] HFD 2015 ref. 31 och HFD 2016 ref. 64.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utföra uppgifter som ordningsvakt. Den tid som har förflutit sedan brottet begicks och lagfördes, brottslighetens svårighetsgrad samt återfall i brottslighet kan ha betydelse för prövningen. Motsvarande omständigheter får även beaktas vid misstanke om brott. Även andra faktorer än de nu nämnda kan ha betydelse för prövningen.[118]

Omständigheter som bör leda till att ansökan avslås på grund av bristande lämplighet är att sökanden vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripande med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. eller 13 § polislagen (1984:387). En ansökan bör även avslås när det är fråga om sådana upprepade beteenden eller vid enstaka tillfälle av mer allvarligt slag som visserligen inte har föranlett några ingripanden, men som ändå tyder på att personen är olämplig för arbetsuppgiften. Exempel på annan omständighet som kan innebära att sökanden bedöms som olämplig är att personen lider av en psykisk störning, missbrukar narkotika eller andra droger. Skäl för avslag kan även vara fråga om att Polismyndigheten fått kännedom om uppgifter eller andra omständigheter som tyder på att sökanden inte är lämplig att förordnas som ordningsvakt.[119]

Om en ordningsvakt inte längre skulle uppfylla kraven i 9 § LOV får förordnandet återkallas. Detsamma gäller om personen åsidosätter sina skyldigheter som ordningsvakt eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse (11 § LOV). Det kan exempelvis handla om att ordningsvakten begår brott eller att andra omständigheter aktualiseras som medför att personen inte längre är lämplig att utföra uppdraget. Ett brott som har begåtts i tjänsten bör alltid leda till att frågan om återkallelse av förordnandet aktualiseras. Prövningen bör, om brottet inte är bagatellartat, som huvudregel medföra att förordnandet återkallas. Särskilt allvarligt är det om ordningsvakten vid till exempel ett ingripande använt våld på ett oförsvarligt sätt, utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte eller gett uttryck för hat, hot, diskriminering eller utövar trakasserier. Om sådana omständigheter föreligger bör förordnandet alltid återkallas. Dessa utgångspunkter gör sig även gällande för brott begångna utom tjänsten, även om utrymmet för att inte återkalla förordnandet då får anses något större. Av betydelse för prövningen är också vilket

[118] Prop. 2022/23:91 s. 49 f.
[119] Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1) – allmänna råd till 3 §.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

straffvärde brottet har. Brottets karaktär och den tid som har förflutit sedan brottet begicks bör beaktas. När det gäller misstanke om brott får en bedömning i det enskilda fallet avgöra om återkallelse aktualiseras eller om det snarare är lämpligt att pröva om ordningsvakten bör stängas av från sin tjänstgöring till dess skuldfrågan avgjorts.

Även andra omständigheter än att ordningsvakten har begått eller misstänks ha begått brott kan leda till att förordnandet återkallas. Som exempel kan nämnas om ordningsvakten inte längre uppfyller det allmänna lämplighetskravet. Det kan handla om att ordningsvakten visat sådana prov på bristande omdöme och lämplighet vid utförandet av uppdraget som inte är av bagatellartad karaktär.[120] I äldre förarbeten nämndes som exempel att ordningsvakten varit berusad i tjänsten eller vid återkommande tillfällen uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte längre uppfyller det allmänna lämplighetskravet.[121]

Högsta förvaltningsdomstolen har den 7 februari 2025 meddelat dom i ett mål[122] där frågan gällde förutsättningarna för att enligt äldre lagstiftning[123] kunna återkalla ett förordnande som ordningsvakt på grund av förhållanden som är hänförliga till en person (broder) i ordningsvaktens närhet. Polismyndigheten hade i målet åberopat att om personer med kopplingar till organiserad brottslighet förordnas som ordningsvakter innebär det risker för allvarlig samhällsskada. Det finns en överhängande risk att organiserad brottslighet försöker infiltrera eller påverka säkerhetsbranschen. Generellt bör det vara tillräckligt att en närstående till ordningsvakten har kopplingar till ett kriminellt nätverk för att förordnandet ska kunna återkallas, i vart fall om det finns en geografisk närhet mellan ordningsvakten och den närstående eller nätverket. I denna bedömning kan uppgifter om kontakten mellan ordningsvakten och den nätverkskriminelle utgöra förmildrande eller försvårande omständigheter. Det bör inte krävas att den enskilde bevisligen har missbrukat sin ställning eller tidigare hamnat i lojalitetskonflikt för att närståendeförhållandet ska anses innebära att personen inte är lämplig för uppdraget som ordningsvakt.

---

[120] Prop. 2022/23:91 s. 52.
[121] Prop. 1979/80:122 s. 71.
[122] Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 7 februari 2025 i mål nr 7825-23.
[123] Den 1 januari 2024 ersatte lagen (2023:421) om ordningsvakter den tidigare gällande lagen (1980:578) om ordningsvakter.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Polismyndigheten gjorde vidare gällande att i det aktuella fallet familjebandet i sig och att bröderna bor i samma stad medför en risk för lojalitetskonflikter och påverkan. Påtryckningar kan komma såväl från ordningsvaktens bror som från medlemmar i broderns nätverk.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i sitt avgörande att de konkreta omständigheter som Polismyndigheten hade åberopat som grund för att återkalla ordningsvaktens förordnande är att hans bror ingår i ett kriminellt nätverk, att bröderna tidigare har varit folkbokförda på samma adress och fortfarande bor i samma stad samt att bröderna har kontakt med varandra.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade emellertid att det i målet inte påståtts att ordningsvakten har umgåtts med sin bror i kriminella miljöer eller i andra olämpliga sammanhang. Det har inte heller påståtts att det har förekommit något försök till påverkan eller uppstått någon konkret lojalitetskonflikt, och än mindre att ordningsvakten då skulle ha låtit sig påverkas eller ha agerat illojalt i förhållande till sitt uppdrag som ordningsvakt.

Högsta förvaltningsdomstolen biföll överklagandet och fann därvid utifrån de omständigheter som Polismyndigheten hänvisat till att det inte gick att dra den slutsatsen att ordningsvakten inte är lämplig för sitt uppdrag som ordningsvakt.

5.3.5 Serveringstillstånd

Av 8 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622) följer att det för servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och av alkoholdryckslikande preparat normalt krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd).

Serveringstillstånd får emellertid enligt 8 kap. 12 § första stycket alkohollagen endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagen. I den mån det är en juridisk person som ansöker om serveringstillstånd är det enligt förarbetena dels den juridiska personen som sådan, dels den eller de fysiska personer som har ett betydande inflytande i rörelsen som ska lämplighetsprövas.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Till den senare kategorin hör till exempel verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav Även annan ekonomisk intressent bakom rörelsen kan komma att innefattas i prövningen.[124] Om serveringstillstånd meddelats och brister i lämpligheten sedan uppstår hos tillståndshavaren kan det enligt 9 kap. 17 och 18 §§ alkohollagen finnas grund för erinran, varning eller återkallelse av serveringstillståndet.

Ovannämnda lämplighetsprövning omfattar alltså den sökandes personliga vandel och prövningen av den personliga vandeln omfattar i princip två delar. Den ena avser ekonomisk skötsamhet och den andra eventuell brottslig verksamhet. I förarbetena till den förra alkohollagen anges följande angående kravet på ekonomisk skötsamhet. Den som drar sig undan beskattning eller som i övrigt på ett betydande sätt missköter sin ekonomiska åligganden gentemot det allmänna anses inte lämplig att inneha serveringstillstånd. Som exempel kan nämnas misskötta skatte- och avgiftsinbetalningar och allvarligt åsidosättande av bokförings- och uppgiftsskyldighet. Av en tillståndshavare krävs således att han eller hon självmant fullgör sina åligganden när det gäller bland annat skatter och avgifter och att han eller hon reglerar uppkomna skulder. Den allvarligaste formen av ekonomisk misskötsamhet är ekonomisk brottslighet, till exempel i form av brott enligt skattebrottslagen, uppbördslagen, bokföringsbrott och brottslighet med anknytning till rörelsen.[125]

Även vårdslöshet i ekonomiska sammanhang och ett beteende som, utan att vara straffbelagt, innebär ett systematiskt åsidosättande av skyldigheter som medborgare eller näringsidkare kan medföra att ett tillstånd vägras eller återkallas. För att vägra ett tillstånd eller att initiera ett ingripande enligt alkohollagen krävs således inte att misskötsamheten är uppsåtlig. Som exempel kan nämnas upprepade restföringar, brutna avbetalningsplaner, ökande skuld trots avbetalning, stora slutliga räkningar på grund av uteblivna preliminära debiteringar, skattebetalning först vid konkursansökan eller fortsatt drift av en rörelse i likvidationspliktigt skick. Enbart en eller ett fåtal restförda skatte- eller avgiftsskulder m.m. bör, såvida det inte rör sig om betydande belopp, normalt inte diskvalificera tillståndshavaren eller hindra en person från att få ett sökt tillstånd.

[124] Prop. 1994/95:89 s. 102 och SOU 2009:22 s. 160.
[125] Prop. 1994/95:89 s. 64 och 103.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Även en seriös företagare kan, till exempel under en kortare tidsperiod, råka i ekonomiska svårigheter.[126]

Det är en sökandens eller tillståndshavares beteende innan en ansökan om serveringstillstånd har getts in eller ett ärende om ingripande enligt alkohollagen har inletts som främst har betydelse vid lämplighetsbedömningen.[127] I rättspraxis har dock konstaterats att det inte finns något hinder mot att vid lämplighetsprövningen beakta åtgärder som tillståndshavaren vidtagit först efter det att ett omprövningsärende inletts. En förutsättning är dock att åtgärderna är av ett slag som ger grundad anledning att anta att de missförhållanden som föranlett omprövningen inte kommer att upprepas. Det torde därmed främst handla om sådana åtgärder som är inriktade på att komma till rätta med orsakerna till missförhållandena. Att bara betala en skuld kan inte vara en sådan åtgärd. Att utöka de personella resurserna i verksamheten kan däremot räknas som en relevant åtgärd om orsaken till missförhållandena varit brist på sådana resurser.[128]

Brottslighet påverkar bedömningen av lämplighet för att inneha serveringstillstånd. Generellt måste en bedömning göras i varje enskilt fall utifrån brottets art, svårhetsgrad och dess relevans för sökandens lämplighet att bedriva serveringsrörelse.[129] Brottslighet med anknytning till rörelsen, narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott, våldsbrott, brott enligt skattebrottslagen, bokföringsbrott har i förarbeten lyfts fram som sådan brottslighet som medför bristande lämplighet.[130] Även brott mot lotterilagen – dvs. illegal spelverksamhet – och olaga diskriminering har omnämnts i förarbetena som ett allvarligt brott i sammanhanget.[131] Redan en misstanke om ekonomiska oegentligheter eller brottslighet kan leda till att i vart fall en ansökan om serveringstillstånd avslås.[132] I regel ska en ”ganska lång tid” förflutit innan serveringstillstånd kan komma i fråga för en sökande som har dömts för brott, s.k. karenstid. För brottslighet som i förarbetena framhållits som särskilt allvarliga borde det

[126] Prop. 1994/95:89 s. 103 f.
[127] Prop. 1994/95:89 s. 104.
[128] HFD 2019 ref. 26.
[129] SOU 2009:22 s. 160.
[130] Prop. 1994/95:89 s. 102 f. och SOU 2009:22 s. 160.
[131] Prop. 2000/01:97 s. 48.
[132] Prop. 1994/95:89 s. 103.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

troligen sällan finnas anledning att bestämma karenstiden till lägre än tre år.[133]

5.4 Användningen av ett vandelbegrepp i vissa andra länder

Enligt våra direktiv ingår det i uppdraget att göra en kartläggning av hur krav på hederligt levnadssätt och möjligheterna till avlägsnande ur landet på grund av brister i levnadssättet eller vandeln ser ut i andra jämförbara länder. Vi har därför valt att göra en kartläggning av regleringen i de nordiska grannländerna Danmark, Norge, och Finland samt av regleringen i Nederländerna, Tyskland och Storbritannien. Kartläggningen syftar till att ge en helhetsbild av *huvuddragen* i de nämnda ländernas reglering. Detta är särskilt fallet gällande regleringen i Nederländerna, Tyskland och Storbritannien.

I kartläggningen har vi i huvudsak riktat in oss på att undersöka under vilka förutsättningar det finns möjlighet att vägra utlänningar inresa eller vistelse i landet med hänsyn till bristande vandel. Särskilt fokus har därför ägnats åt förutsättningarna att på sådan grund neka eller återkalla ett uppehållstillstånd och för att avlägsna en utlänning ur landet. Undersökningen innebär därmed även en kartläggning av vilken typ av bristande vandel som kan läggas till grund för att neka en utlänning inresa eller vistelse i landet och för att besluta om avlägsnande. För att kunna få en helhetsbild av regleringen i dessa avseenden har vi även undersökt hur länderna reglerat möjligheten att inskränka EES-medborgare och deras familjemedlemmars rätt till inresa och vistelse i landet. Av samma anledning har det även varit nödvändigt att ägna viss uppmärksamhet åt reglerna om utvisning på grund av brott.

Därutöver har vi särskilt undersökt om en utlänning enligt de aktuella ländernas regelverk måste uppfylla ett generellt utformat försörjningskrav för att kunna beviljas eller behålla ett uppehållstillstånd. Likaså har vi undersökt om det förekommer krav på språkkunskaper och samhällsorientering eller liknande.

[133] SOU 2009:22 s. 161 och Kammarrätten i Stockholms dom den 24 april 2014 i mål nr 7551–13.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Slutligen har vi bedömt att det funnits ett intresse av att kartlägga vilka de beslutade myndigheterna är i de respektive länderna i fråga om uppehållstillstånd och utvisning.

5.4.1 Danmark

Beslutande myndigheter

I Danmark prövas frågan om uppehållstillstånd antingen av Utlänningsstyrelsen (Udlændingestyrelsen) eller av Styrelsen för internationell rekrytering och integration (Styrelsen for International Rekruttering og Integration). Den förra myndigheten beslutar bland annat om uppehållstillstånd på grund av anknytning och om permanenta uppehållstillstånd, medan den senare beslutar om uppehållstillstånd för arbete och studier. I Danmark fattas däremot beslut om utvisning på grund av brott normalt av den domstol som dömer i brottmålet. I fråga om utlänningar som inte lagligen har uppehållit sig i Danmark i längre tid än de senaste sex månaderna och som gjort sig skyldiga till vissa angivna överträdelser kan dock beslutet om utvisning, så kallad administrativ utvisning, fattas av Utlänningsstyrelsen. Samma myndighet kan besluta om utvisning om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen.

Beslut fattade av Utlänningsstyrelsen och Styrelsen för internationell rekrytering och integration kan överklagas till Utlänningsnämnden (Ulændingenævnet).

Uppehållstillstånd

Enligt en bestämmelse i den danska utlänningslagen (udlændingeloven) kan en utlänning inte beviljas uppehållstillstånd om han eller hon anses utgöra en fara för nationell säkerhet. Detsamma gäller om utlänningen anses utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Utlänningen kan inte heller beviljas uppehållstillstånd om han eller hon anses omfattas av artikel 1 F i Genèvekonventionen. Vidare kan en utlänning som regel inte beviljas uppehållstillstånd om han eller hon utomlands har dömts för brott som skulle kunna leda till utvisning, enligt vissa bestämmelser i den danska utlänningslagen, om målet hade prövats i dansk domstol.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Detsamma gäller om det finns starka skäl att anta att utlänningen har gjort sig skyldig till sådant brott utomlands. Dessa omständigheter kan även utgöra grund för att inte förlänga ett uppehållstillstånd och för att återkalla ett uppehållstillstånd.

Det finns olika grunder för uppehållstillstånd i den danska utlänningslagen, och för att bli beviljad uppehållstillstånd på dessa grunder uppställs olika villkor. Exempelvis kan en utlänning som är minst 24 år gammal beviljas uppehållstillstånd på grund av att denna är make eller sambo med en i Danmark permanent bosatt person. Det uppställs dock ett flertal krav både på sökanden och anknytningspersonen för att ett uppehållstillstånd på sådan grund ska beviljas. Flera av de krav som kommer att redovisas för nedan kan frångås om det finns exceptionellt vägande skäl, inklusive hänsyn till familjen, som talar för det. I synnerhet kan kraven frångås om Danmarks internationella förpliktelser kräver det.[134]

Det uppställs bland annat krav på att både sökanden och anknytningspersonen ska underteckna en förklaring om att de aktivt ska delta i den sökandes integration i det danska samhället samt utbildning i det danska språket. Uppehållstillståndet ska även vara villkorat av att anknytningspersonen tar sig an att försörja den sökande. För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs även att anknytningspersonen ställer en ekonomisk säkerhet på ett visst angivet belopp för att täcka det offentligas eventuella framtida kostnader för sociala förmåner till den sökande. Vidare uppställs krav på integration, i form av språk- och samhällskunskap, heltidsarbete och utbildning, både på sökanden och anknytningspersonen. Den senare ska dessutom inte ha uppburit vissa sociala förmåner från det offentliga under de senaste tre åren. Ett uppehållstillstånd ska dessutom vara villkorat av att varken sökanden eller anknytningspersonen uppbär sociala förmåner under perioden fram till dess att den sökande beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Anknytningspersonen ska dessutom ha en bostad av skälig storlek och som inte är beläget i ett av de så kallade *missgynnade bostadsområdena*[135]. Det sista kravet innefattar också ett krav på att den sökande och anknytningspersonen inte flyttar till ett sådant bostadsområde innan den sökande har beviljats ett permanent uppehållstillstånd. I fall där anknytningspersonen varken är medborgare i Danmark eller något annat nor-

[134] Läs mer i SOU 2020:54 s. 168 f.
[135] Läs mer i SOU 2020:54 s. 168.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

diskt land eller har ett uppehållstillstånd grundat på ett skyddsbehov uppställs vissa ytterligare krav för att uppehållstillstånd ska beviljas den sökande. Exempelvis får anknytningspersonen inte ha någon förfallen skuld till det offentliga[136].

Om ovanstående villkor senare visar sig inte vara uppfyllda utgör det grund för att inte förlänga utlänningens uppehållstillstånd eller för att återkalla utlänningens uppehållstillstånd. Detta är till exempel fallet om anknytningspersonen inte längre kan bevisa att bostaden är av skälig storlek eller om utlänningen inte har blivit godkänd på språktest i danska inom föreskriven tid.

Liknande typer av krav som det tidigare angivna återkommer även som krav för att beviljas uppehållstillstånd på andra grunder och för att beviljas permanent uppehållstillstånd. I fråga om permanent uppehållstillstånd ska utlänningen exempelvis inte vara dömd för vissa brott[137], inte ha någon förfallen skuld till det offentliga[138] och inte tagit emot vissa sociala förmåner från det offentliga under de senaste fyra åren. Vidare ska utlänningen bland annat ha klarat av ett visst angivet språktest och varit ordinarie heltidsanställd alternativt egenföretagare under minst tre år och sex månader inom de senaste fyra åren. Dessutom ska utlänningen vara knuten till arbetsmarknaden vid den tidpunkt som permanent uppehållstillstånd kan beviljas.

Därutöver behöver två av fyra kompletterande förutsättningar om integration vara uppfyllda. Den första av dessa alternativa förutsättningar innebär att utlänningen ska ha avlagt ett medborgarskapsprov, eller på annat sätt visat ett aktivt samhällsengagemang i Danmark genom minst ett års medverkan i nämnder och i organisationer. Den andra alternativa förutsättningen innebär att utlänningen har haft en ordinarie heltidsanställning, alternativt varit egenföretagare, under de senaste fyra åren och sex månaderna före beviljandet av permanent uppehållstillstånd. Den tredje alternativa

[136] En förfallen skuld till det offentliga utgör inte hinder mot att uppehållstillstånd beviljas under förutsättning att anknytningspersonen har beviljats anstånd för återbetalningen och skulden inte överstiger ett visst angivet belopp.
[137] Om utlänningen dömts till mindre än sex månaders fängelse, eller till ett villkorligt frihetsstraff, utgör det ett tillfälligt hinder för utlänningen att bli beviljad ett permanent uppehållstillstånd. Om utlänningen döms till minst sex månaders fängelse kan han eller hon överhuvudtaget inte bli beviljad ett permanent uppehållstillstånd. Därutöver finns det även vissa särskilda regler för vissa typer av brott.
[138] En förfallen skuld till det offentliga utgör inte hinder mot att ett permanent uppehållstillstånd beviljas under förutsättning att utlänningen har beviljats anstånd för återbetalningen och skulden inte överstiger ett visst angivet belopp.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

förutsättningen innefattar ett inkomstkrav i form av att utlänningen ska ha haft en viss angiven årslön under de senaste två åren. Den sista alternativa förutsättningen avser ett särskilt angivet språktest som utlänningen ska ha klarat av.

Det finns vidare en särskild bestämmelse i den danska utlänningslagen som innebär att en utlännings uppehållstillstånd eller uppehållsrätt upphör att gälla i vissa fall. Det är bland annat fallet när en utlänning under vistelse utanför landet deltar eller har deltagit i verksamhet som kan involvera eller öka hotet mot statens säkerhet, andra staters säkerhet eller innebära ett betydande hot mot allmän frid och ordning. Ett upphävande av uppehållstillståndet eller uppehållsrätten ska dock inte ske om det skulle strida mot Danmarks internationella förpliktelser.

Beslut om avlägsnande

Det finns därutöver ett flertal grunder för att avlägsna en utlänning ur Danmark, genom avvisning eller utvisning, på grund av omständigheter som får anses vara kopplade till brister i utlänningens vandel. Dessa grunder kommer att redogöras för nedan.

En utlänning som *saknar uppehållstillstånd* kan avvisas med hänsyn till den allmänna ordningen i Schengenstaterna, förbindelserna med främmande makt eller om säkerhets- och hälsoskäl gör att utlänningen inte bör uppehålla sig i Danmark. Avvisning kan även ske om det är nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten.

En utlänning får *utvisas* om denne har dömts för brott. Möjligheten att utvisa en utlänning har dock knutits an till utlänningens lagliga vistelsetid i land satt i relation till det utdömda straffets svårhet.

En utlänning som har uppehållit sig i landet mer än de senaste nio åren och, när det gäller flyktingar, en utlänning med tillfälligt uppehållstillstånd som lagligen har uppehållit sig i landet i mer än de senaste åtta åren, får utvisas om utlänningen döms till minst tre års fängelse. Dessutom får en sådan utlänning utvisas om han eller hon dömts för flera brott till minst ett års fängelse, eller döms till minst ett års fängelse och tidigare har dömts till ett fängelsestraff i landet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

En utlänning som lagligen har uppehållit sig i landet i mer än de senaste fem åren får utvisas om han eller hon döms till minst ett års fängelse, döms för flera brott till minst sex månaders fängelse, eller döms till minst sex månaders fängelse och tidigare har dömts till ett fängelsestraff i landet.

Andra utlänningar får utvisas om de döms till ett villkorligt frihetsstraff eller fängelse.

Dessutom kan vissa brott, oavsett utlänningens vistelsetid i Danmark och längden på det utdömda straffet, läggas till grund för en utvisning av en utlänning. Det förutsätts dock att utlänningen döms till ett ovillkorligt frihetsberövande straff eller, i fråga om utlänningar som lagligen har uppehållit sig i Danmark i kortare tid än fem år, ett villkorligt frihetsstraff. Exempel på denna typ av brott är mord, våld, övergrepp i rättssak samt misshandel och grov misshandel.

Dessutom kan en utlänning utvisas om han eller hon måste anses utgöra en fara för nationell säkerhet, eller ett allvarligt hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

I fråga om utlänningar som inte lagligen har uppehållit sig i landet längre än de senaste sex månaderna kan utvisning också komma i fråga med anledning av vissa ytterligare brott, oaktat vilken påföljd utlänningen döms till. Därutöver kan utvisning även ske med anledning av hänsyn till allmän ordning, förhållandet till främmande makt, säkerhets- eller hälsomässiga skäl eller om hänsyn till Schengenländernas allmänna ordning talar för att utlänningen inte bör uppehålla sig i Danmark.

Om de grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott är uppfyllda ska det göras en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet där skälen för utvisning vägs mot de skäl som talar i motsatt riktning. Det ska fästas avseende vid om utvisning kan anses särskilt påkallat på grund av brottets allvar, längden på det utdömda straffet och den fara, skada eller kränkning som brottet inneburit.

I fråga om administrativ utvisning och några andra fall anges att hänsyn ska tas till om utvisningen kan anses vara särskilt betungande med hänsyn till ett visst antal angivna omständigheter. Det ska därmed särskilt beaktas om en utvisning är betungande på grund av utlänningens anknytning till det danska samhället, utlänningens ålder, hälsotillstånd och andra personliga omständigheter och

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utlänningens anknytning till personer som är bosatta i landet. Även utvisningens konsekvenser för nära familjemedlemmar till utlänningen som är bosatta i Danmark, utlänningens avsaknad av eller ringa anknytning till hemlandet eller andra länder där utlänningen kan förväntas bosätta sig ska särskilt beaktas. Slutligen ska även risken för att utlänningen, utöver vissa särskilt angivna situationer, kommer att drabbas av skada i hemlandet eller andra länder där utlänningen kan förväntas bosätta sig särskilt beaktas.

I övriga fall, exempelvis vid utvisning på grund av att utlänningen måste anses utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa och i de flesta fall av utvisning på grund av brott, ska däremot utvisning ske såvida detta inte med säkerhet skulle strida mot Danmarks internationella förpliktelser. I förarbetena till den danska utlänningslagen anges att uttrycket ”med säkerhet” är avsett att markera att den klara huvudregeln är att utlänningen i dessa fall ska utvisas. I de situationer där de internationella förpliktelsernas räckvidd är osäker, är det upp till domstolen att konkret bedöma om det inom ramen för dessa är möjligt att besluta om utvisning.[139]

Ett beslut om utvisning av en utlänning innebär att dennes uppehållstillstånd upphör att gälla.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Den danska utlänningslagen gäller som utgångspunkt alla utlänningar. Beträffande EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller dock detta endast i den utsträckning som reglerna är förenliga med EU-rätten. Enligt den danska utlänningslagen får till exempel en utlänning, som omfattas av EU-rätten, därmed endast utvisas i enlighet med de principer som inom EU-rätten gäller för att begränsa den fria rörligheten. Samma begränsning gäller även i fråga om möjligheterna att upphäva en utlännings uppehållsrätt med hänsyn till statens säkerhet, andra staters säkerhet eller allmän ordning.

En närmare reglering av EES-medborgare och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i Danmark, och begränsningarna av denna rätt återfinns inte i den danska utlänningslagen utan i *EU-opholdsbekendtgørelsen*.

[139] Se SOU 2021:61 s. 153.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Enligt en särskild bestämmelse i EU-opholdsbekendtgørelsen upphör EES-medborgares och deras familjemedlemmars uppehållsrätt bland annat vid utvisning enligt den danska utlänningslagen på grund av allmän ordning eller säkerhet. Vidare återges i allt väsentligt kraven i artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet i EU-opholdsbekendtgørelsen. En fördjupad redogörelse för artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet finns att läsa i avsnitt 4.8.

5.4.2 Finland

Beslutande myndigheter

I Finland fattas beslut om uppehållstillstånd och återkallande av uppehållstillstånd av Migrationsverket. Vidare beslutar Migrationsverket om utvisning på framställning av polisinrättningen, gränskontrollmyndigheten eller på eget initiativ.

Beslut som fattas av Migrationsverket kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Uppehållstillstånd

Enligt den finska utlänningslagen krävs det av en utlänning som kommer till Finland att han eller hon inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Likaså kan ett uppehållstillstånd vägras om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Vidare kan ett uppehållstillstånd återkallas om det vid ansökan om uppehållstillstånd medvetet har lämnats oriktiga upplysningar om sökandens identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet. Likaså kan ett uppehållstillstånd återkallas om något som hade kunnat hindra beviljandet av uppehållstillstånd har hemlighållits.[140] Detta kan tolkas som att ett uppehållstillstånd kan återkallas om det senare visar sig utlänningen kan anses äventyra allmän ordning och säkerhet. En sådan tolkning har sin grund i att en förutsättning för att en

[140] Denna grund för återkallelse av uppehållstillstånd gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd, permanenta uppehållstillstånd och EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utlänning ska beviljas ett uppehållstillstånd är att han eller hon inte anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.

I fråga om en utlänning som vistas i Finland saknas det dock i regel anledning att återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande vandel eftersom ett uppehållstillstånd upphör att gälla om utlänningen utvisas ur Finland. En sådan särskild grund för återkallelse finns dock uttryckligen i finsk utlänningslagstiftning i fråga om tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd enligt vissa grunder om de utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.

Begreppet *allmän ordning och säkerhet* syftar i praktiken främst på brottslig verksamhet, men kan även tolkas mer brett. Till allmän ordning och säkerhet hänförs all sådan verksamhet som strävar efter att garantera samhällsmedborgarna en trygg och trivsam livs- och närmiljö, bekämpa och såväl utreda brott och rättskränkningar som att förebygga och eliminera störningar.[141] I teorin är det tänkbart att om en utlänning upprepade gånger grips eller tas om hand på grund av till exempel berusning eller ett annat störande beteende kan han eller hon anses äventyra allmän ordning och säkerhet trots att utlänningen varken dömts eller åtalats för brott. Det är dock osannolikt att ett sådant beteende typiskt sett ensamt hade inneburit att en utlänning anses äventyra allmän ordning och säkerhet. Det har sin grund i att det enligt rättspraxis, som kommer att närmare belysas senare i avsnittet, måste föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att en utlänning ska anses äventyra allmän ordning och säkerhet. Däremot kan en utlänning anses äventyra allmän ordning och säkerhet på grund av en kombination av brottslighet och annat störande beteende.[142]

För att uppehållstillstånd ska beviljas krävs dessutom att utlänningen kan försörja sig. I ett enskilt fall kan avvikelse göras från försörjningskravet, om det finns exceptionellt vägande skäl eller om ett barns bästa kräver det. Utlänningens försörjning anses vara tryggad vid beviljande av ett första uppehållstillstånd om hans eller hennes vistelse i landet bekostas med inkomster från förvärvsarbete, verksamhet som företagare, pensioner, tillgångar eller andra källor som anses sedvanliga. Inkomsterna ska innebära att det kan antas

[141] Proposition till finska utlänningslagen (RP 28/2003 rd), s. 41.
[142] Uppgift till kommittén från Inrikesministeriet i Finland, 2024-07-17.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

att utlänningen inte kommer att bli beroende av försörjningsstöd eller av någon därmed jämförbar ekonomisk förmån som tryggar hans eller hennes försörjning. Som sådan jämförbar förmån anses inte socialskyddsförmåner som ersätter kostnader.

När ett fortsatt tillstånd beviljas ska utlänningens försörjning vara tryggad på samma sätt som vid beviljande av det första uppehållstillståndet. Beviljande av fortsatt uppehållstillstånd ska dock inte förhindras av att utlänningen tillfälligt är i behov av försörjningsstöd eller någon annan därmed jämförbar förmån för att trygga sin försörjning.

I fråga om uppehållstillstånd på vissa grunder, till exempel utlänningar som beviljas asyl, uppställs inget försörjningskrav. Dessutom finns det särskilt utformade krav på försörjning för att ett uppehållstillstånd ska beviljas på vissa grunder.

Det finns en särskild bestämmelse i den finska utlänningslagen som reglerar i vilka fall det finns hinder för att bevilja en utlänning permanent uppehållstillstånd. Enligt nämnda bestämmelse kan ett permanent uppehållstillstånd vägras om utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff eller om utlänningen är misstänkt för ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff. Vidare kan ett tillstånd vägras om utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till, eller är misstänkt för, två eller flera brott.

Det straff som dömts ut för ett brott behöver inte ha fått laga kraft. När hindren för beviljande av uppehållstillstånd prövas ska hänsyn tas till av vilken art och hur allvarlig den brottsliga gärningen är samt till den tid utlänningen har vistats i Finland och utlänningens band till Finland. Om en utlänning har dömts till ovillkorligt fängelsestraff, kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det vid tidpunkten för avgörandet av ansökan har gått mer än tre år sedan det utdömda straffet avtjänats i sin helhet. Om en utlänning har dömts till villkorligt fängelse, kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det har gått mer än två år sedan prövotiden för straffet gått ut. I övriga fall kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det vid tidpunkten för avgörandet av ansökan har gått mer än två år sedan brottet begicks.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Beslut om avlägsnande

Det finns därutöver ett flertal grunder för att avlägsna en utlänning ur Finland, genom avvisning eller utvisning, på grund av omständigheter som får anses vara kopplade till brister i utlänningens vandel. Med avvisning avses, enligt den finska utlänningslagen, typiskt sett att en utlänning hindras från inresa vid en yttre gräns. Utvisning avser däremot bland annat att en utlänning avlägsnas ur landet när denne vistas i landet med stöd av uppehållstillstånd.

En utlänning kan exempelvis *avvisas* om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon kommer att skaffa sig inkomster på ett oärligt sätt. Med detta avses bland annat införsel av alkohol, tobak och andra varor på felaktiga grunder och störande försäljning av dem i landet eller annan motsvarande verksamhet. En utlänning kan även avvisas om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon kommer att sälja sexuella tjänster. För att nämnda grund för avvisning ska vara tillämplig förutsätts inte utlänningen försörja sig genom sådan verksamhet, utan också enstaka förvärv av inkomster ska anses som tillräcklig grund för avvisning. En ytterligare grund för avvisning är om det på grund av ett utdömt fängelsestraff eller annars av grundad anledning kan misstänkas att en utlänning kommer att göra sig skyldig till ett brott för vilket i Finland föreskrivits fängelsestraff eller om utlänningen kan misstänkas göra sig skyldig till upprepade brott. En utlänning kan också avvisas om han eller hon har dömts till straff för ett brott under sin vistelse i Finland. Slutligen är det möjligt att avvisa en utlänning om det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland kommer att bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten eller Finlands förhållanden till en främmande stat. Syftet med sistnämnda grund för avvisning är att fastställa att all olaglig verksamhet som riktar sig mot den finska staten ska utgöra en grund för avlägsnande av en utlänning ur landet.[143]

En utlänning får *utvisas* om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott. En förutsättning för att utvisa en utlänning enligt nämnda grund är att han eller hon har dömts för

[143] Proposition till finska utlänningslagen (RP 28/2003 rd), s. 83 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

brottet. Det finns däremot inget krav på att domen ska ha fått laga kraft[144]. Vidare kan en utlänning utvisas om han eller hon genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet. Fara för andras säkerhet kan visa sig till exempel i form av upprepat våld mot andra, eller om utlänningen har blivit dömd för brottslighet utomlands. Utöver detta får en utlänning utvisas om han eller hon i Finland har bedrivit verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. Detsamma gäller om det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva sådan verksamhet.

När fråga om avvisning och utvisning prövas ska det göras en *helhetsbedömning* utifrån samtliga förhållanden som inverkar på saken. Vid bedömningen ska särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet. Sådana omständigheter som annars ska beaktas vid bedömningen är åtminstone hur länge och i vilket syfte utlänningen har vistats i landet samt karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats utlänningen, utlänningens band till Finland samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet. Om beslutet om avvisning eller utvisning baserar sig på utlänningens brottsliga verksamhet ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.

Rättspraxis

Innebörden av begreppet *allmän ordning och säkerhet* har prövats i ett antal avgöranden av den finska Högsta förvaltningsdomstolens. Nedan redogörs närmare för några av dessa avgöranden.

I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2021:100 var fråga om det fanns förutsättningar att utvisa en somalisk medborgare som hade fötts i Finland och då fått sitt första uppehållstillstånd i landet. Utlänningen hade barn födda i Finland och han hade aldrig besökt Somalia. Utlänningen i fråga hade redan som ung dömts till villkorligt fängelse för bland annat flera rån, stöld och misshandel. Som myndig hade utlänningen dömts för bland annat rån, stölder, försök till stölder, misshandel, innehav av föremål eller ämne som lämpar sig för att skada någon annan. Vid tiden för Migra-

[144] Proposition till finska utlänningslagen (RP 28/2003 rd), s. 85.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tionsverkets beslut var utlänningen misstänkt för flera brott, och utlänningen hade senare dömts för bland annat rattfylleri och straffbart bruk av narkotika. Mot denna bakgrund bedömde Högsta förvaltningsdomstolen att förutsättningarna för utvisning var uppfyllda. Trots att utlänningen i fråga var född i Finland och hade levt där i hela sitt liv ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att en utvisning till Somalia inte stred mot proportionalitetsprincipen eller kraven på nödvändighet och proportionalitet enligt artikel 8 i Europakonventionen. Med beaktande av utlänningens fortgående brottsliga verksamhet, vilken var ägnad att äventyra den allmänna ordningen och säkerheten, var de faktorer som talade för en utvisning tyngre än de som talade emot utvisning.

I HFD 2021:121 uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att bedömningen av om en utlänning enligt utlänningslagen äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten ska avgöras skilt från fall till fall. Det måste dock föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Bedömningen av hotet utgår från en bedömning av utlänningens framtida beteende. En utlänning kan inte anses äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten endast på den grunden att han eller hon är misstänkt för att ha begått en straffbar gärning eller har dömts för en sådan gärning. Det ska i stället från fall till fall beaktas övriga omständigheter såsom gärningens art och svårighetsgrad och den tid som har förflutit sedan gärningen begicks. Om det är fråga om en brottsmisstanke har även brottsmisstankens tillförlitlighet betydelse. Ur beslutet ska i behövlig utsträckning framgå vilken utredning om brottsmisstanken som erhållits och hur den har bedömts.

I det aktuella fallet var utlänningen vid tiden för Migrationsverkets beslut misstänkt för grov misshandel och utlänningen uppvisade därmed, enligt Högsta förvaltningsdomstolen, likgiltighet inför andras liv och hälsa. Utlänningen kunde därför vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut anses äventyra andras säkerhet och den allmänna ordningen. Misstanken om grov misshandel hade därefter prövats i allmän domstol och utlänningen hade dömts för misshandel. Utlänningen hade dessutom efter Migrationsverkets beslut blivit misstänkt för ytterligare brottslighet. Den risk som utlänningen utgjorde skulle därmed inte anses ha uteslutits eller avsevärt ha minskat efter Migrationsverkets beslut.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I HFD 2021:102 hade utlänningens ansökan om uppehållstillstånd grundat på familjeband avslagits på grund av äventyrande av allmän ordning och säkerhet. Utlänningen hade tidigare utvisats på grund av att denne gjort sig skyldig till grovt narkotikabrott, men det inreseförbud som meddelats utlänningen hade upphört. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att de fakta som legat till grund för utlänningens utvisning skulle beaktas i bedömningen av om ett nytt uppehållstillstånd skulle beviljas. Det förhållandet att inreseförbudet hade upphört innebar inte att de fakta som legat till grund för inreseförbudet skulle sakna betydelse i samband med en ny ansökan om uppehållstillstånd.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

I den finska utlänningslagen finns ett särskilt kapitel som tillämpas på unionsmedborgare och därmed jämförbara personer samt på deras familjemedlemmar och andra anhöriga. Med unionsmedborgare och därmed jämförbara personer avses medborgare i EU:s medlemsstater samt medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. I kapitlet behandlas dels EES-medborgare och deras familjemedlemmars utövande av sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i Finland, dels begränsningar i denna rätt av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan.

I allt väsentligt återges kraven i artiklarna 27 och 28 i rörlighetsdirektivet uttryckligen i den finska utlänningslagen.

5.4.3 Norge

Beslutande myndigheter

I Norge fattas beslut om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd av den norska motsvarigheten till Migrationsverket (Utlendingsdirektoratet). Beslut om utvisning fattas av Migrationsverket, men ärenden om utvisning förbereds av polisen.

Migrationsverkets beslut kan överklagas till den norska Utlänningsnämnden (Utlendingsnemnda). Beslut fattade av Utlänningsnämnden kan bli föremål för prövning i allmän domstol.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Uppehållstillstånd

Enligt en särskild bestämmelse i den norska utlänningslagen (utlendingsloven) kan en utlänning på grund av bristande vandel nekas ett uppehållstillstånd om det finns omständigheter som kan ge anledning att vägra en utlänning inresa eller vistelse i Norge enligt andra bestämmelser i utlänningslagen. Dessa bestämmelser kommer att redovisas närmare senare i avsnittet. Av samma skäl kan en utlänning nekas en förlängning av sitt uppehållstillstånd. Bestämmelsen gäller dock inte en utlänning som är asylberättigad.

I den norska utlänningslagen finns det även ett krav på försörjning för att ett uppehållstillstånd ska beviljas. Kravet gäller inte den som beviljas uppehållstillstånd på grund av asyl och vissa kategorier av utlänningar som har ett absolut skydd mot att avlägsnas från landet. I den norska utlänningsförordningen (utlendingsforskriften) finns en kompletterande bestämmelse om försörjningskravet. Enligt denna anses försörjningskravet uppfyllt om utlänningen kommer att ha en arbetsinkomst av tillräcklig omfattning (en inkomst från heltidsarbete anses i allmänhet vara tillräcklig) eller får pension eller andra fasta periodiska förmåner, när dessa är av tillräcklig omfattning. Försörjningskravet anses också uppfyllt om utlänningen har egna medel som anses vara tillräckliga eller kommer att få ett studielån eller stipendium av tillräcklig omfattning. Försörjningen kan även anses tryggad genom en kombination av nämnda inkomstkällor eller innehav av egna medel.

I en särskild lag, lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven), ställs det upp särskilda krav på integrering. En utlänning mellan 18 och 55 år som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av bland annat asyl eller andra humanitära skäl är skyldig att genomgå ett integrationsprogram. Nämnda program syftar till att säkerställa att utlänningen får bland annat goda norska språkkunskaper, kunskaper om det norska samhället, formella kvalifikationer och en varaktig koppling till arbetslivet.

Vissa utlänningar mellan 18 och 67 år, som inte omfattas av skyldigheten att delta i integrationsprogrammet, är i stället skyldiga att delta i undervisning i det norska språket och om det norska samhället. Denna skyldighet avser exempelvis utlänningar som ska

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

arbeta i Norge eller driva näringsverksamhet i Norge och familjemedlemmar till sådana utlänningar.

En utlänning som har vistats i Norge i tre år med ett tillfälligt uppehållstillstånd, kan efter ansökan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om ett antal förutsättningar är uppfyllda. Ett krav är att utlänningen ska ha genomgått en obligatorisk språkutbildning och i vart fall som huvudregel fått godkänt resultat på slutprovet i muntlig framställning i norska språket. Utlänningen ska även ha genomgått en obligatorisk utbildning i samhällskunskap och som huvudregel fått godkänt resultat på ett slutprov. Dispens från kunskapskraven kan bland annat ges om det finns särskilda hälsoskäl eller andra vägande skäl som hindrar deltagande i utbildningen. Därutöver ska utlänningen ha varit självförsörjande de senaste tolv månaderna. Det förutsätts dessutom att det inte föreligger sådana omständigheter, till exempel viss form av brottslighet, som enligt den norska utlänningslagen hade kunnat läggas till grund för utvisning av en utlänning utan uppehållstillstånd. Om utlänningen är misstänkt eller åtalad för brott som nämns i föregående meningen läggs ärendet i vila. Ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas som tidigast när ärendet antingen har avskrivits eller ett slutligt beslut har fattats i skuldfrågan. Om det däremot visar sig att sådana omständigheter som hade kunnat leda till en utvisning av en utlänning föreligger, men en utvisning inte sker, förlängs kravet på vistelsetid i Norge för att den berörda utlänningen ska kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

I vissa fall kan det dessutom ha beslutats om så kallad tilläggstid, som måste ha löpt ut, för att en framtida ansökan om permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Sådan tilläggstid kan beslutas om en utlänning grovt eller vid upprepade tillfällen har brutit mot en eller flera bestämmelser i den norska utlänningslagen. Det sagda gäller även om utlänningen uppsåtligen eller grovt oaktsamt lämnat väsentligen oriktiga eller uppenbart vilseledande uppgifter i ett ärende enligt den norska utlänningslagen, eller om utlänningen undandrar sig verkställighet av ett beslut som innebär att den berörda utlänningen måste lämna landet. Tilläggstiden börjar löpa först när det ordinarie kravet på vistelsetid i Norge är uppfyllt.

Det kan även nämnas att ett permanent uppehållstillstånd kan nekas en utlänning om han eller hon inte har medverkat till att klargöra sin identitet efter sin ankomst till Norge. I vissa fall kan

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

detta innebära ett bestående hinder mot att beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Beslut om avlägsnande

I den norska utlänningslagen finns bestämmelser som gör det möjligt att avlägsna en utlänning, genom avvisning eller utvisning, på grunder som får anses vara kopplade till utlänningens bristande vandel. Dessa regler är även av intresse för att uttolka kravet på en utlännings levnadssätt eller vandel för att beviljas uppehållstillstånd med hänsyn till hur förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd är utformade i den norska utlänningslagen.

En utlänning som *saknar uppehållstillstånd* eller som inte är född i Norge och fortlöpande har haft en fast adress i landet får avvisas från landet på grund av brister i hans eller hennes vandel. Detta är fallet om utlänningen utomlands har avtjänat eller dömts för en gärning som enligt norsk rätt kan leda till fängelse, eller om han eller hon sedan mindre än två år i Norge har avtjänat eller dömts för vissa angivna brott. Detsamma gäller om andra omständigheterna ger anledning att befara att utlänningen i Norge eller i en annan Schengenstat har begått eller kommer att begå ett brott som kan straffas med fängelse. Avvisning kan också ske om det finns anledning att anta att utlänningen i Norge, eller i en annan Schengenstat, har begått eller kommer att begå vissa angivna brott. Som exempel på dessa brott kan nämnas ringa stöld, ringa bedrägeri och ringa penningtvätt. Avvisning av en utlänning får vidare ske om han eller hon utomlands har dömts för ett brott som hade kunnat leda till minst fem års fängelse i Norge. Avvisning får även ske om det är nödvändigt med hänsyn till nationell säkerhet, folkhälsan eller allmän ordning i Norge eller någon annan Schengenstat.

I norsk rätt är förutsättningarna för utvisning beroende av med vilken rätt utlänningen vistas i landet och, i fråga om utvisning på grund av brott, den tillämpliga straffskalan.

En utlänning som *saknar uppehållstillstånd* får utvisas om han eller hon utomlands och för mindre än fem år sedan har avtjänat eller dömts till straff för en gärning som enligt norsk rätt kan leda till fängelse. Detsamma gäller om utlänningen i Norge har dömts för ett brott som kan leda till fängelse. Dessutom kan vissa angivna

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

brott leda till utvisning. Som exempel kan nämnas häleriförseelse samt ringa stöld och ringa bedrägeri. En utlänning kan även utvisas om han eller hon har brutit mot straffbestämmelserna i ett särskilt kapitel i den norska brottsbalken om terroristbrott eller terroristliknande brott eller om utlänningen har gett fristad åt en person som utlänningen vet har begått ett sådant brott.

En utlänning som har ett *tillfälligt uppehållstillstånd* får utvisas om han eller hon för mindre än fem år sedan har avtjänat eller dömts till straff för en gärning som enligt norsk rätt kan leda till fängelse i mer än ett år. Detsamma gäller om utlänningen i Norge dömts för ett brott som kan leda till fängelse i mer än ett år. Dessutom kan vissa angivna brott leda till utvisning. Som exempel på detta kan nämnas olaga vapeninnehav på allmän plats, misshandel och vissa sexualbrott. I vissa fall kan även svåra eller upprepade fall av trafikbrott leda till utvisning. Därutöver kan en utlänning med ett tillfälligt uppehållstillstånd utvisas om han eller hon brutit mot straffbestämmelserna i ett särskilt kapitel i den norska brottsbalken om terroristbrott eller terroristliknande brott eller om utlänningen har gett fristad åt en person som utlänningen vet har begått ett sådant brott.

En utlänning som har *permanent uppehållstillstånd* kan utvisas om han eller hon för mindre än fem år sedan och utomlands har avtjänat eller dömts till straff för en gärning som enligt norsk rätt kan leda till fängelse i minst två år. Detsamma gäller om utlänningen i Norge har dömts för ett brott som kan leda till fängelse i minst två år. Därutöver kan vissa angivna brott leda till utvisning. Som exempel på detta kan nämnas olaga vapeninnehav på allmän plats, olaga hot och vissa sexualbrott. Däremot är exempelvis varken misshandel eller trafikbrott angivet som brottslighet som kan föranleda utvisning oaktat om den angivna straffskalan uppnås eller inte.

Om de objektiva förutsättningarna för utvisning på grund av brott är uppfyllda ska det göras en proportionalitetsbedömning som innebär att brottets allvar vägs mot utlänningens anknytning till landet. Utlänningen får inte utvisas om det skulle vara oproportionerligt i förhållande till utlänningen själv eller dennes närmaste familjemedlemmar. Därtill ska barnets bästa alltid beaktas i ärenden som rör barn. Enligt en särskild regel får en utlänning som är född i Norge och som fortlöpande haft en fast adress i landet inte utvisas.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Enligt en särskild bestämmelse i den norska utlänningslagen upphör ett uppehållstillstånd att gälla när ett beslut om utvisning får laga kraft.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

I den norska utlänningslagen finns ett särskilt kapitel som reglerar EES-medborgares och deras familjemedlemmars rätt att resa in i och vistas i Norge, och begränsningar av denna rätt. I utlendingsforskriften finns kompletterande regler bland annat om förutsättningarna för avlägsnande av EES-medborgare och deras familjemedlemmar från Norge.

I fråga om möjligheterna att begränsa den fria rörligheten och avlägsna EES-medborgare eller deras familjemedlemmar återger den norska regleringen de mest centrala kraven i artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet.

5.4.4 Nederländerna

Beslutande myndigheter

I Nederländerna är det Immigrations- och naturalisationsmyndigheten, förkortad NDI, som fattar beslut gällande både uppehållstillstånd och utvisning. Beslut om utvisningar på grund av brott är dock baserade på upplysningar från den domstol som dömt i brottmålet.

Det finns möjligheter att invända mot NDI:s beslut. För det fall att myndigheten inte ändrar sitt beslut går det att överklaga till domstol.

Uppehållstillstånd och beslut om avlägsnande

Av den nederländska utlänningslagen (Vreemdelingenwet 2000) följer att en utlänning kan nekas inresa till Nederländerna, nekas uppehållstillstånd och förlängning av sitt uppehållstillstånd av hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet. På samma grund kan ett uppehållstillstånd återkallas. I vilka situationer en utlänning anses

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utgöra ett hot mot den allmän ordningen regleras närmare i den nederländska utlänningsförordningen (Vreemdelingenbesluit 2000).

En utlänning kan nekas inresa till Nederländerna om det finns konkreta indikationer på att han eller hon utgör ett hot mot den allmänna ordningen. Vidare kan en första ansökan om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd normalt avslås redan på den grunden att utlänningen har dömts för ett brott. Även brott som har begåtts utanför Nederländerna kan beaktas, under förutsättning att den gärning som utlänningen gjort sig skyldig till även utgör ett brott enligt nederländsk lagstiftning. Uppehållstillstånd kan även i övrigt nekas med hänsyn till allmän ordning om det finns tvingande intressen som kräver det.

En ansökan om en förlängning av ett uppehållstillstånd kan nekas och uppehållstillstånd återkallas om utlänningen har vistats i Nederländerna i mindre än tre år och dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i två år eller mer. Detsamma gäller om utlänningen dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i tre år eller mer, eller om utlänningen dömts för minst tre brott. Vissa särskilda regler gäller om utlänningen har vistats i landet i minst tio år.

Därutöver ställs det krav på det utdömda straffets längd utifrån en skala beroende av utlänningens vistelsetid i Nederländerna. I den nederländska utlänningsförordningen anges tre skalor. Den första skalan är tillämplig när utlänningen har dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i sex år eller mindre. Den andra skalan är tillämplig när utlänningen har dömts för ett brott med ett högsta föreskrivet straff på fängelse i mer än sex år. Den tredje skalan är tillämplig när utlänningen har dömts för minst tre brott. Enligt samtliga dessa skalor gäller principen att desto längre laglig vistelse som utlänningen har i landet, desto strängare straff måste ha utdömts.

Det föreskrivna straffet, det utdömda straffet och utlänningens vistelsetid i landet är alltså avgörande omständigheter vid bedömningen om det finns grund för att antingen neka en förlängning av ett uppehållstillstånd eller för att återkalla ett uppehållstillstånd.

Även i övrigt kan förlängning av uppehållstillstånd nekas och uppehållstillstånd återkallas om det med hänsyn till allmän ordning finns tvingande intressen som kräver det.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

En ansökan om uppehållstillstånd och en förlängning av ett uppehållstillstånd kan enligt den nederländska utlänningslagen dessutom nekas om utlänningen, eller den person som utlänningen önskar bosätta sig hos, inte har självständiga, varaktiga och tillräckliga medel för sitt uppehälle. På samma grund kan ett uppehållstillstånd återkallas. I den nederländska utlänningsförordningen framgår bland annat att nämnda krav kan uppfyllas genom medel från lagligt tillåten anställning, egenföretagande, inkomstersättningsförmåner enligt socialförsäkringslagstiftning för vilka avgifter har betalats och genom egna tillgångar. Det finns ytterligare bestämmelser som närmare reglerar kraven på inkomsternas eller tillgångarnas omfattning och varaktighet.

Utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och som vistas i Nederländerna på annan grund än av tillfälliga skäl har med vissa undantag en integrationsplikt. Den nämnda plikten innebär bland annat att utlänningen ska klara ett integrationsprov och skyldigheten omfattar utlänningar som har fyllt 16 år men ännu inte nått pensionsåldern. Uppfyller inte utlänningen sin integrationsplikt finns det grund för att neka förlängning av uppehållstillståndet eller återkalla uppehållstillståndet. I regel verkar dock inte en sådan tillämpning ske i praktiken, utan reglerna tycks närmast ha en symbolisk funktion.[145]

En utlänning kan i olika situationer undantas från integrationsplikten. Detta är exempelvis fallet om utlänningen på grund av psykiska eller fysiska funktionshinder, eller en intellektuell funktionsnedsättning varaktigt helt eller delvis inte kan uppfylla integrationsplikten. Detsamma gäller om det med hänsyn till individuella omständigheter, som utlänningen inte kan klandras för, är omöjligt eller ytterst svårt för honom eller henne att uppfylla integrationsplikten.

Ett permanent uppehållstillstånd kan både nekas och återkallas om en utlänning dömts för ett brott som kan ge fängelse i tre år. De regler som redogjorts för om krav på längden på utdömt straff utifrån en skala beroende på utlänningens vistelsetid är även tillämpliga i fråga om permanenta uppehållstillstånd. Ett permanent uppehållstillstånd kan även nekas eller återkallas om utlänningen utgör ett hot mot nationell säkerhet. Ett permanent uppehållstillstånd kan nekas om utlänningen inte har varaktiga och tillräckliga

[145] Läs mer i SOU 2023:25 s. 184 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

medel för sitt uppehälle, eller om utlänningen bland annat inte klarat av integrationsprovet.

En utlänning som nekas eller får sitt uppehållstillstånd återkallat av hänsyn till allmän säkerhet anses inte ha en laglig vistelse i landet och ska normalt lämna landet och kan ytterst avlägsnas ur landet. Ett avlägsnande ska dock inte ske om det skulle innebära en kränkning av skyddet för rätten till privat- och familjelivet i artikel 8 i Europakonventionen.

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

I den nederländska utlänningsförordningen regleras EES-medborgare och deras familjemedlemmars rätt till inresa och vistelse i Nederländerna. Enligt den nederländska regleringen kan en EES-medborgare eller dennes familjemedlem vägras inresa eller vistelse i landet med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Denna reglering motsvarar i stort artiklarna 27 och 28 i rörlighetsdirektivet.

5.4.5 Tyskland

Beslutande myndigheter

Ansvaret för att hantera ansökningar om uppehållstillstånd tillkommer Tysklands 16 delstater (Bundesländer) och utlänningsmyndigheterna (Ausländerbehörden) i dessa delstater handlägger och beslutar i dessa ärenden. Vidare fattas normalt ett beslut om utvisning av en regional utlänningsmyndighet. Beslut om utvisning fattas däremot på federal nivå om beslutet syftar till att avvärja ett särskilt hot mot rikets säkerhet eller ett terrorhot.

Beslut rörande uppehållstillstånd och utvisning kan bli föremål för prövning i förvaltningsdomstol.

Uppehållstillstånd

Av den tyska utlänningslagen (Aufenthaltsgesetz) följer att reglerna om utvisning även har betydelse för en utlännings rätt att resa in i Tyskland, möjlighet att beviljas uppehållstillstånd eller förlängning

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

av sitt uppehållstillstånd. Detta genom att en förutsättning för inresa eller för att beviljas ett uppehållstillstånd är att det inte finns ett allmänt intresse av att utvisa utlänningen. Reglerna om utvisning i den tyska utlänningslagen kommer att redovisas senare i avsnittet.

Ytterligare en förutsättning för att beviljas ett uppehållstillstånd eller för att få sitt uppehållstillstånd förlängt är att utlänningen har sin försörjning tryggad. I den tyska utlänningslagen anses detta krav vara uppfyllt om utlänningen kan tjäna sitt eget uppehälle, inklusive innehar ett tillräckligt sjukförsäkringsskydd, utan att använda offentliga medel. Uttag av vissa i utlänningslagen uppräknade förmåner anses i sammanhanget inte utgöra ett utnyttjande av offentliga medel. Som exempel på sådana förmåner kan nämnas barnbidrag, föräldrapenning, och viss form av utbildningsstöd. En utlänning som är ansluten till en lagstadgad sjukförsäkringskassa anses dessutom ha ett tillräckligt sjukförsäkringsskydd. Det finns därutöver vissa särskilda regler beroende på vilken grund en utlänning beviljas ett uppehållstillstånd.

Den som vistas i Tyskland med uppehållstillstånd som bland annat flykting, alternativt skyddsbehövande, på grund av familjeåterförening och vissa typer av arbete har rätt att delta i en integrationskurs vid första tillfället för beviljande av uppehållstillstånd. Integrationskursen syftar till att ge utlänningar tillräckliga kunskaper i det tyska språket. Kursen syftar även till att ge utlänningar grundläggande kunskaper om Tyskland rättssystem, kultur och historia, särskilt värderingar för demokratier och principerna om lika rättigheter, tolerans och religionsfrihet.

Kravet på att delta i integrationskursen är, med några undantag, obligatoriskt för de utlänningar som har rätt att delta och inte kan kommunicera på ett enkelt sätt på tyska, eller inte har tillräckliga kunskaper i tyska vid tidpunkten för utfärdandet av uppehållstillståndet. Detsamma gäller beträffande utlänningar som får bistånd och som förutsättning för biståndet ska gå integrationskursen. Det gäller även utlänningar som är i särskilt behov av integration och asylsökande som erhåller bistånd och som är ombedda att delta i integrationskursen.

Utlänningar med tidsbegränsat uppehållstillstånd ska nekas förlängning av sitt uppehållstillstånd vid upprepade och grova överträdelser av sin skyldighet att delta i integrationskursen. I vissa övriga fall får också en förlängning av uppehållstillståndet nekas om

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utlänningen inte visar att han eller hon har integrerats i samhället. För det fall att det tidsbegränsade uppehållstillståndet förlängs ska det tidsbegränsade uppehållstillståndet som huvudregel förlängas med högst ett år, om utlänningen inte har fullföljt integrationskursen med godkänt resultat eller ännu inte har visat att han eller hon på annat sätt har integrerats i samhället.

Även i fråga om permanent uppehållstillstånd uppställs krav på utlänningens levnadssätt och försörjning. För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts därför bland annat att det inte finns hänsyn till allmän säkerhet eller ordning som utesluter att ett sådant tillstånd beviljas och att utlänningens försörjning är tryggad. Vidare måste utlänningen ha tillräckliga kunskaper i det tyska språket, ha grundläggande kunskaper om det rättsliga och sociala systemet och levnadssättet i Tyskland och ha tillräckligt med bostadsyta för sig själv och för eventuella familjemedlemmar. Kraven på tillräckliga kunskaper i det tyska språket och om samhället m.m. anses normalt uppfyllda om utlänningen har genomgått och blivit godkänd på ett integrationstest. Undantag från dessa två nämnda krav kan dessutom frångås om utlänningen inte kan uppfylla dem på grund av en fysisk eller psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning.

Beslut om avlägsnande

Enligt den tyska utlänningslagen ska utlänningar vars vistelse i landet äventyrar den allmänna säkerheten och ordningen, den fria demokratiska grundordningen eller andra väsentliga intressen i Tyskland utvisas. Detta under förutsättning att det efter en avvägning mellan intresset av deras avlägsnande och deras individuella intresse av att stanna kvar i landet, med beaktande av alla omständigheter i det enskilda fallet, finns ett övervägande *allmänt intresse* av utlänningens avlägsnande.

Det allmänna intresset av att utvisa utlänningen anges i lagen vara *särskilt starkt* när utlänningen dömts till vissa i utlänningslagen angivna straff eller för vissa angivna brott. Detsamma gäller bland annat när utlänningen

- hotar den fria demokratiska grundordningen eller säkerheten i Tyskland; detta antas vara fallet om det finns anledning att tro

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

att utlänningen är eller har varit medlem i en organisation som stödjer terrorism, eller om utlänningen stödjer eller har stött en sådan organisation, eller förbereder eller har förberett ett allvarligt våldsbrott som hotar staten,

- var en av ledarna för en organisation som obestridligen förbjöds på grund av att dess syfte eller verksamhet strider mot strafflagen eller är riktad mot den konstitutionella ordningen,
- deltar i våldsamma aktiviteter för att uppnå politiska eller religiösa mål eller offentligt uppmanar till eller hotar med att använda våld, eller
- uppviglar andra till hat mot befolkningsgrupper.

Det allmänna intresset av att utvisa utlänningen anges som *starkt* bland annat när utlänningen

- använder heroin, kokain eller en jämförbar farlig drog och inte är beredd att genomgå nödvändig behandling eller undandragit sig sådan behandling,
- hindrar en person från att delta i landets ekonomiska, kulturella eller sociala liv genom otillbörliga medel, särskilt med användande av våld eller hot om våld,
- tvingar eller försöker tvinga en annan person att ingå äktenskap, eller
- har gjort sig skyldig till mer än enstaka eller ringa överträdelser av lagregler, domstolsavgöranden eller förelägganden, eller har begått ett brott utanför Tyskland som i Tyskland skulle betraktas som ett uppsåtligt allvarligt brott.

Samhällets intresse av att utvisa utlänningen ska som tidigare nämnts vägas mot utlänningens intresse av att stanna kvar i Tyskland. Vid denna avvägning ska särskilt avseende fästas vid utlänningens vistelsetid i landet, hans eller hennes personliga, ekonomiska och andra band till Tyskland och ursprungslandet eller en annan stat som är beredd att ta emot utlänningen, följderna av en utvisning för utlänningens anhöriga, och om utlänningen har levt laglydigt.

Utlänningens intresse att stanna i Tyskland anges i lagen vara *särskilt starkt* när

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- utlänningen har ett permanent uppehållstillstånd och har vistats lagligen i landet i minst fem år,
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd och är född i Tyskland eller kom till landet som minderårig och har vistats lagligen i landet i minst fem år,
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd, har lagligen vistats i Tyskland i minst fem år och sammanbor med en sådan utlänning som avses i föregående punkter som make, maka eller registrerad civil partner,
- utlänningen sammanbor med en tysk medborgare som är beroende av utlänningen eller är dennes civile partner i en familjeenhet eller ett registrerat partnerskap, utövar vårdnad och omsorg om en minderårig tysk medborgare eller rätt till umgänge med en sådan minderårig, eller
- i vissa fall när utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller humanitära skäl eller i vissa fall på grund av anknytning.

Utlänningens intresse av att stanna i Tyskland anges som *starkt* särskilt när

- utlänningen är minderårig och har ett tillfälligt uppehållstillstånd,
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd och har vistats lagligen i Tyskland i minst fem år,
- utlänningen utövar rätt till vårdnad och omsorg om en ogift minderårig som är lagligen bosatt i Tyskland eller utövar rätt till umgänge med en sådan minderårig,
- utlänningen är minderårig vars föräldrar eller förälder, som har rätt till vårdnad och omsorg, bor lagligen i Tyskland,
- fallet är sådant att hänsyn ska tas till ett barns bästa, eller
- utlänningen har ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl att visst slag.

Det kan slutligen nämnas att en utlännings uppehållstillstånd upphör att gälla vid beslut om utvisning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

I tysk rätt finns det en särskild lag, lagen om fri rörlighet för EU-medborgare (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern), som reglerar EES-medborgare och deras familjemedlemmars rätt att resa in och vistas i Tyskland.

En särskild bestämmelse innebär att en EES-medborgare eller dennes familjemedlemmar kan förlora rätten till inresa och vistelse i Tyskland. Denna regel motsvarar i stort artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet. Dock uppställs i lagen vissa särskilda krav som måste vara uppfyllda för att det ska anses finnas tvingande hänsyn till allmän ordning för att en EES-medborgare eller dennes familjemedlem med permanent uppehållsrätt eller den som är minderårig ska förlora rätten till inresa och vistelse i Tyskland. Nämnda krav innebär normalt sett att EES-medborgaren eller dennes familjemedlem i fråga ska ha dömts till fängelse eller sluten ungdomsvård i minst fem år för ett eller flera uppsåtliga brott.

5.4.6 Storbritannien

Beslutande myndigheter

The Home Office[146] har det övergripande ansvaret för migrationsfrågor i Storbritannien, och UK Visas and Immigration (UKVI) är en del av Home Office och ansvarar för att handlägga och besluta i viserings- och uppehållstillståndsärenden. I fråga om EES-medborgare ska vissa typer av ärenden – där det kan bli aktuellt att vägra en EES-medborgare tillstånd att resa in eller vistas i Storbritannien – hänskjutas till Immigration Enforcement (IE) som också är en del av Home Office. Beslut om utvisning fattas av Foreign National Offender Returns Command (FNO RC).

Det är möjligt att överklaga ett begränsat antal typer av beslut till First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber).[147] I vissa fall kan det vara möjligt att överklaga beslut fattade av First-tier Tribunal till Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber). Det finns i vissa fall en möjlighet till ett slags administrativ överprövning i de fall det inte finns en rätt att överklaga ett beslut.

[146] The Home Office är det departement i Storbritannien som har hand om inrikesfrågor.
[147] Möjligheten att överklaga beslut finns numera generellt bara i ärenden som gäller mänskliga rättighet, asyl och vissa beslut som gäller EES-medborgare och schweiziska medborgare.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I de fall det helt saknas andra sätt att angripa ett beslut går det att få till stånd en laglighetsprövning i domstol av beslutet.[148]

Uppehållstillstånd och beslut om avlägsnande

I den brittiska utlänningslagen (Immigration Act 1971) regleras bland annat vilka som har en särskild status, the right of abode, som innebär en obegränsad rätt att resa in och vistas i Storbritannien. Denna status har exempelvis brittiska medborgare och medborgare i ett land i det brittiska samväldet.

Övriga utlänningar måste enligt den brittiska utlänningsregleringen (Immigration Rules) ha ett uppehållstillstånd i form av ”leave to enter” eller ”leave to remain”.[149] Ett sådant tillstånd är tidsbegränsat och kan förenas med olika villkor som till exempel att utlänningen ska ha ett ordnat boende och kunna försörja sig och eventuella anhöriga utan att använda sig av offentliga medel.

För att beviljas uppehållstillstånd på vissa grunder uppställs dessutom ytterligare krav. Exempelvis uppställs särskilda försörjningskrav för uppehållstillstånd vid familjeåterförening. För att bli beviljad uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening ska den sökande även uppfylla krav på kunskaper i engelska. Nämnda krav kan uppfyllas på olika sätt. Ett sätt är till exempel att sökanden kan visa att han eller hon medborgare i ett engelskspråkigt land, och ett annat sätt är att sökanden har klarat av ett godkänt språktest i engelska som fokuserar på färdigheterna tala och lyssna.[150] Vissa kategorier av utlänningar undantas dock från språkkravet. Exempelvis undantas utlänningar över 65 år och utlänningar som har ett fysiskt eller mentalt tillstånd som hindrar honom eller henne från att uppfylla kravet på kunskaper i engelska.

Det finns särskilda bestämmelser som ställer upp krav på utlänningens personliga lämplighet. Brister i utlänningens vandel kan leda till att dessa krav inte uppfylls och kan medföra att ett uppehållstillstånd nekas eller återkallas. Enligt vissa av dessa regler *ska*

[148] En sådan laglighetsprövning omfattar bland annat en prövning av beslutets laglighet, orimlighet eller irrationalitet, orätt eller oegentligheter i förfarandet.
[149] Leave to enter meddelas utlänning som befinner sig utomlands, medan leave to remain meddelas en utlänning som redan befinner sig i Storbritannien. Båda tillstånden ger utlänningen rätt att resa in och vistas i Storbritannien.
[150] För uppehållstillstånd på andra grunder kan utformningen av kunskapskraven i engelska vara delvis annorlunda utformade.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ett uppehållstillstånd nekas eller återkallas, medan enligt andra regler *får* ett uppehållstillstånd nekas eller återkallas. Beslut om att neka eller återkalla uppehållstillstånd på dessa grunder måste vara förenliga med reglerna i Genèvekonventionen och Europakonventionen. Det gäller oaktat om det enligt de nationella reglerna är obligatoriskt eller inte att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd.

En ansökan om uppehållstillstånd ska avslås om utlänningens närvaro i Storbritannien inte främjar det allmännas bästa på grund av hans eller hennes vandel, karaktär, samröre eller förbindelser eller av andra skäl (inkluderat fällande straffdomar som inte faller inom de särskilda reglerna om nekande eller återkallande av uppehållstillstånd på grund av brottslighet). Ett uppehållstillstånd ska dessutom även återkallas om en utlännings närvaro i Storbritannien inte främjar det allmännas bästa. Bestämmelsen är alltså tänkt att förhindra att utlänningar som utgör ett hot mot det brittiska samhället från att komma in eller vistas i landet. För att ett rimligt och proportionerligt beslut ska kunna fattas i det enskilda fallet måste både faktorer som talar till utlänningens fördel och nackdel beaktas och vägas mot varandra. Denna grund för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd kan aktualiseras av en mängd olika skäl, exempelvis olika typer av klandervärt beteende som inte leder till en fällande dom. Andra exempel är följande:

- utlänningen utgör ett hot mot nationell säkerhet, inkluderat involvering i terrorism och medlemskap i förbjudna organisationer,
- utlänningen har ägnat sig åt extremism eller annat oacceptabelt beteende,
- utlänningen har begått allvarlig brottslighet,
- utlänningen har samröre med personer som är involverade i terrorism, extremism, krigsförbrytelser eller brottslighet,
- utlänningens inresa eller vistelse i landet missgynnar Storbritanniens internationella förbindelser med andra länder,
- det finns tillförlitlig information om att utlänningen varit inblandad i krigsförbrytelser eller brott mot mänskligheten, eller
- utlänningen sannolikt kommer att uppvigla till störande av den allmänna ordningen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Förutsättningarna för att vägra eller återkalla ett uppehållstillstånd till följd av uppvigling till störande av den allmänna ordningen och samröre med kriminella ska utvecklas något ytterligare. I fråga om uppvigling till störande av den allmänna ordningen innefattar det beteende såsom att hålla eller ha för avsikt att hålla tal (eller liknande) i syfte att uppmana till etnisk och rasistisk, religiöst eller annat diskriminerande våld. Det kan även innefatta situationer där utlänningen kan ha extrema åsikter som kan leda till civila oroligheter eller brott mot lagstiftningen om han eller hon ger uttryck för sina åsikter. Likaså kan det innefatta situationer där utlänningen förespråkar eller är involverad i upplopp eller våldsamma sammandrabbningar. Utlänningens agerande måste inte vara politiskt motiverat. Exempelvis kan en känd fotbollshuligan anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen.

Om det finns övertygande bevisning för att en utlänning, antingen i Storbritannien eller utomlands, har eller har haft samröre med kriminella gäng eller kända kriminella personer kan det utgöra grund för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd. Det är dock inte tillräckligt att utlänningen känner ett kriminellt gäng eller kriminella personer. Både utlänningens eget agerande och det agerande som gängen eller de kriminella uppvisar bör beaktas vid bedömningen om det finns grund för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd. Ju mer senior eller involverad en utlänning är i ett kriminellt gäng, eller ju mer framträdande och aktivt ett kriminellt gäng är, desto mer sannolikt är det att det är motiverat att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd.

Ett uppehållstillstånd ska både nekas och återkallas på grund av viss angiven brottslighet. Reglerna kan skilja sig något åt beroende på exempelvis enligt vilken grund en utlänning har sitt uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd ska dock normalt nekas eller återkallas om utlänningen har dömts för ett brott i Storbritannien eller utomlands till tolv månaders fängelse eller mer, eller är en återfallsförbrytare som visar särskild likgiltighet inför lagen, eller har begått ett eller flera brott som har orsakat allvarlig skada.

Brott mot eller överträdelser av tullagstiftningen får i vissa fall läggas till grund för att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd oaktat om utlänningen har åtalats för brott.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Ett uppehållstillstånd får också nekas eller återkallas vid viss form av hemlöshet[151] och om utlänningen i fråga vid upprepade tillfällen har nekat erbjudande om lämpligt stöd och ägnat sig åt ihållande antisocialt beteende.

I fråga om permanenta uppehållstillstånd uppställs också krav på kunskaper i engelska och utlänningen måste också klara av ett särskilt test, Knowledge of Life in the UK Test, som omfattar frågor om Storbritanniens historia, politik och kultur[152]. Vidare uppställs det krav på att utlänningen har god vandel. Fällande domar i brottmål, bland andra indikatorer på att utlänningen inte uppfyller kravet på god vandel, kan vara en potentiell grund för att neka ett permanent uppehållstillstånd.

En utlänning kan utvisas om han eller hon dömts för ett brott till minst tolv månaders fängelse, eller om en utvisning i övrigt kan anses vara till gagn för det allmännas bästa. Det senare är bland annat fallet om utvisningen sker av hänsyn till nationell säkerhet eller med anledning av inblandning i vapenbrott eller allvarliga narkotikabrott oavsett längden på det utdömda straffet. Likaså kan det vara aktuellt med utvisning om det finns övertygande skäl att anta att utlänningens beteende eller närvaro i Storbritannien har eller kommer att orsaka allvarlig skada, trots att utlänningen ännu inte dömts för ett brott. En utlänning kan även utvisas om han eller hon är make/maka, registrerad partner eller underårigt barn till en utlänning som har eller ska utvisas.

Ett beslut om utvisning ska dock inte fattas om utlänningens avlägsnande från landet skulle strida mot Storbritanniens förpliktelser eller åtaganden enligt Genèkonventionen eller Europakonventionen . Skulle ett avlägsnande inte stå i strid med ett sådant åtagande finns det en presumtion för utvisning givet att de grundläggande förutsättningarna för utvisning är uppfyllda. Vidare har det i den brittiska lagstiftningen konkretiserats när ett beslut om utvisning ska anses stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen.

[151] Lagstiftningen tar primärt sikte på uteliggare eller folk som sover utomhus för att de saknar ett boende.
[152] Vissa utlänningar är undantagna från att avklara Knowledge of Life in the UK Test. Detta är exempelvis fallet gällande utlänningar under 18 år och över 65 år. Även utlänningar som har ett långvarigt fysiskt eller psykiskt tillstånd kan undantas från kravet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

EES-medborgare och deras familjemedlemmar

Storbritanniens utträde ur Europeiska unionen, brexit, påverkade särskilt rättigheterna och statusen för EES-medborgare. Innan brexit hade dessa medborgare rätt att bo, arbeta och studera och röra sig fritt i hela Storbritannien enligt den EU-rättsliga principen om fri rörlighet. Efter brexit är Storbritanniens invandringssystem nu uppbyggt kring särskilda grunder för EES-medborgare att resa in eller vistas i Storbritannien beroende på om de redan är bosatta i Storbritannien eller planerar att resa in i landet. Det finns till exempel ett särskilt tillstånd för familjemedlemmar till EES-medborgare som vill ansluta sig till sin familj i Storbritannien. För EU-medborgare som flyttade till Storbritannien senast den 31 december 2020 finns ett särskilt uppehållstillstånd – så kallat EU Settled Status – och sista datum för att ansöka om sådan status var i normalfallet den 30 juni 2021.

Reglerna för att på grund av bristande vandel vägra en EES-medborgare tillstånd att resa in och vistas i Storbritannien är vidlyftiga och relativt invecklade, och kommer endast att återges i grova drag. Om en utlänning ska vägras inresa eller vistelse i Storbritannien i anledning av omständigheter hänförliga till utlänningens beteende eller andra omständigheter som inträffat innan den 31 december 2020 gäller de äldre reglerna som gällde när Storbritannien var medlem i EU. Nämnda regler motsvarar i stora drag artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet. Det är dock andra regler som gäller om en utlännings beteende eller andra omständigheter som inträffat efter den 31 december 2020 ska läggas till grund för att neka en EES-medborgare tillstånd att resa in eller vistas i Storbritannien. I nämnda fall kan en EES-medborgare nekas att resa in eller vistas i Storbritannien om sökandens närvaro i landet inte främjar det allmännas bästa. Det innebär att det kan finnas grund för att neka en EES-medborgare tillstånd att resa in eller vistas i Storbritannien med anledning av att vederbörandes karaktär, beteende eller uppförande, eller samröre eller förbindelser utgör ett hot mot det brittiska samhället.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

5.5 Ett grundläggande krav på vandel återinförs i utlänningslagen

Förslag: Det ska återinföras ett grundläggande vandelskrav för att en utlänning ska få resa in eller vistas i Sverige.

Begreppet vandel ska i utlänningslagen definieras som ett krav på att en person lever på ett hederligt och skötsamt sätt, och därmed följer gällande författningar samt i Sverige tillämpbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter.

5.5.1 Bakgrund

I vårt uppdrag ingår att se över kravet på en utlännings levnadssätt vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Vidare omfattar uppdraget att se över möjligheterna att lägga brister i levnadssättet till grund för återkallelse av uppehållstillstånd.

I direktiven anges att det är angeläget att även andra brister i levnadssättet än brottslig verksamhet ska kunna leda till såväl avslag på ansökningar om uppehållstillstånd som återkallelse av uppehållstillstånd. I vårt uppdrag ingår därför att analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas.

Utgångspunkten är att förslagen om sådana krav bör omfatta alla uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten. I detta ligger att vi ska ta ställning till vilket agerande eller vilka omständigheter som är relevanta och befogade att beakta för vad som utgör en brist i levnadssättet.

I direktiven anges även att kraven på en utlännings levnadssätt vid avvisning som utgångspunkt ska motsvara de krav som föreslås ska gälla i tillstånds- och återkallelseärenden.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

5.5.2 Vandelsprövningen enligt gällande rätt

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. UtlL, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, ska det särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet (5 kap. 17 § första stycket UtlL).

I fråga om de tillståndsgrunder som är undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde gäller i stället andra regler som i allt väsentligt har sin grund i EU-rätt och andra internationella åtaganden (se bland annat 5 kap. 3 § och 17 a § första stycket 3 UtlL).

Både domar som fått laga kraft och andra lagföringar, såsom godkända strafföreläggande, kan beaktas vid prövningen. Även en överklagad brottmålsdom som inte fått laga kraft kan – åtminstone för tillfället – beaktas.[153] I rättstillämpningen har det också inneburit att en utlänning har nekats uppehållstillstånd om han eller hon har gjort sig skyldig till brott.[154]

Bestämmelsen i 5 kap. 17 § UtlL ger till sin ordalydelse även visst utrymme för att beakta annan misskötsamhet. Enligt förarbetsuttalanden är det dock endast när det är fråga om brottslighet som ligger på gränsen till vad som ensamt kan hindra uppehållstillstånd som annan misskötsamhet bör kunna vägas in. Det måste då vara fråga om förhållanden som är otvetydigt konstaterade, exempelvis en av utlänningen erkänd gärning som kan bedömas komma att leda till fällande dom.[155] Det kan också handla om att utlänningen har misskött en tidigare utdömd påföljd.[156] I övrigt ges det i rättskällorna inga ytterligare konkreta exempel på vilken misskötsamhet som kan beaktas vid prövningen av om ett uppehållstillstånd ska beviljas. Utrymmet för att beakta andra brister i vandeln än brottslighet får dock anses begränsat.

Det kan i sammanhanget även nämnas att ett permanent uppehållstillstånd endast får beviljas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (5 kap. 7 § 2 UtlL).

I förarbetena understryks att det inte enbart är vid grövre brottslighet som ett permanent uppehållstillstånd kan nekas. Det kan

[153] Prop. 2021/22:224 s. 120.
[154] MIG 2013:13, MIG 2019:23 och MIG 2024:13.
[155] Prop. 2004/05:170 s. 202 och s. 284.
[156] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen – med kommentarer (14 juni 2024, JUNO), kommentaren till 5 kap. 17 §.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

förekomma fall då även mindre grov brottslighet i förening med allvarlig misskötsamhet väcker tveksamhet om huruvida ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Det är dock inte tillräckligt med mer bagatellartade förseelser.[157]

I rättstillämpningen har också andra omständigheter än brottmålsdomar vägts in i bedömningen. Det förefaller dock som att brottslighet och misstankar om brott har getts särskild tyngd vid bedömningen. I ett avgörande från Migrationsöverdomstolen som avsåg tillämpningen av 5 kap. 7 § UtlL i en tidigare lydelse bedömdes skäliga misstankar om våldsbrott som antecknats i misstankeregistret och tidigare utfärdat besöksförbud, väcka tveksamhet kring utlänningens förväntade levnadssätt[158]. I ett senare avgörande ansågs den omständigheten att en utlänning hade ett arbete som han skötte väldigt bra och att han hade fast bostad, tala för att han skulle beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Att han för ett antal år sedan dömdes för misshandel ansågs dock väcka tveksamhet kring hans levnadssätt. Han beviljades därför inget permanent uppehållstillstånd.[159]

Vidare finns det vissa möjligheter att återkalla en utlännings uppehållstillstånd på grund av bristande vandel. Ett sådant tillstånd kan återkallas dels om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett arbetstillstånd, dels om utlänningen kan antas komma att bedriva viss angiven farlig eller säkerhetshotande verksamhet (7 kap. 3 § första stycket 1 och 3 UtlL). Om en utlänning i övrigt begår brott finns det ingen grund för att återkalla hans eller hennes uppehållstillstånd. En utlänning kan däremot utvisas av allmän domstol enligt reglerna i 8 a kap. UtlL, varvid ett eventuellt uppehållstillstånd också förfaller.

En utlänning kan dessutom bland annat avvisas om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd (8 kap. 3 § första stycket 2 UtlL). Detsamma gäller om utlänningen kan antas begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land (8 kap. 3 § första stycket 3 UtlL). En utlänning kan även avvisas om han eller hon på grund av tidigare

[157] Prop. 2020/21:191 s. 70.
[158] MIG 2010:19.
[159] MIG 2023:1.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land (8 kap. 3 § första stycket 4 UtlL).

I fråga om avvisningsgrunden ”oärlig försörjning”, har den med tiden fått ett alltmer begränsat tillämpningsområde, från att tidigare ha varit tillämplig på ”osedlig eller annars förkastlig verksamhet”.[160] I praktiken är det alltså främst bristande vandel i form av befarad brottslighet som kan läggas till grund för ett beslut om avvisning enligt de materiella avvisningsgrunderna.

Sammantaget finns det alltså enligt dagens regelverk endast begränsade möjligheter att beakta andra brister i levnadssättet, eller vandeln, än brottslighet.

5.5.3 Ett krav på vandel ska återinföras

Det är av avgörande vikt att utlänningar i Sverige följer lagar och andra författningar, lever på ett skötsamt och hederligt sätt samt respekterar grundläggande svenska värderingar och levnadssätt. Det är också en viktig förutsättning för det allmännas förtroende för migrationspolitiken. Kravet på laglydnad och ett i övrigt skötsamt levnadssätt bör visserligen gälla lika för svenska medborgare och utlänningar. Det är däremot endast svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. Det är därför av vikt att det ställs krav på en utlännings levnadssätt eller vandel om han eller hon ska ha rätt att vistas i Sverige. Brister en utlänning på ett avgörande sätt i detta avseende bör det som utgångspunkt också finnas en möjlighet att vägra honom eller henne rätt att vistas här i landet.

Nuvarande regelverk, där kraven på en utlännings levnadssätt i princip uteslutande tar sikte på brottslig verksamhet, kan inte anses tillfredsställande. Enligt den ordning som gällde i tidigare utlänningslagar – och fram till 1989 års utlänningslag – kunde en utlänning i relativt hög utsträckning vägras rätt att vistas här i landet om han eller hon gjort sig skyldig till brott eller om det fanns andra brister i dennes levnadssätt eller vandel. Vi bedömer därför att ett vandelskrav – som även tar sikte på andra brister i levnadssättet än brottslighet – ska återinföras i utlänningslagen.

[160] Jfr prop. 1979/80:96 s. 119.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Utrymmet för att av vandelsskäl neka eller återkalla ett uppehållstillstånd som bygger på EU-rätten är dock begränsat. Det finns däremot vissa rättsliga möjligheter att vägra en utlänning ett sådant uppehållstillstånd på grund av bristande vandel. Ofta anges beträffande sådana uppehållstillstånd att de får vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (se till exempel 5 kap. 3 § och 17 a § första stycket 3 UtlL). Det är dock EU-rättsliga begrepp och tolkas ytterst av EU-domstolen. Den närmare innebörden av dessa begrepp utvecklas i avsnitt 4.12. Det är därför gällande uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund som det finns ett reellt utrymme för lagstiftaren att ställa upp vandelskrav genom nationella bestämmelser. Vårt förslag om ett återinfört vandelskrav är därför också inriktade på dessa uppehållstillstånd.

5.5.4 Val av vandelsbegrepp

Vi föreslår alltså ett återinfört vandelskrav som innebär att även andra brister i levnadssättet än brott ska kunna ha betydelse för frågan om uppehållstillstånd och avvisning. Vi har analyserat om begreppet hederligt levnadssätt, levnadssätt eller vandel är mest ändamålsenligt att använda för vandelskravet.

Som redovisats närmare i avsnitt 5.2 föreskrivs ett vandelskrav, som innebär att utlänningen ska ha *haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt*, för att han eller hon ska beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan (11 § 5 lagen om svenskt medborgarskap). Vid prövningen av om vandelskravet är uppfyllt kan det beaktas om utlänningen är kriminellt belastad, har skulder, utgör en säkerhetsrisk, har varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp, eller om det på annat sätt skulle vara stötande för rättskänslan att bevilja den sökande svenskt medborgarskap. Nuvarande tillämpning av vandelskravet i medborgarskapslagstiftningen tar alltså sikte på såväl avsaknaden av brottslighet som annan misskötsamhet.

Vi föreslår ett *återinfört* vandelskrav som innebär att andra vandelsbrister än brottslighet kan beaktas i högre utsträckning än enligt dagens regelverk. Det hade därför kunnat övervägas att i utlänningslagen föra in vandelskravet ”hederligt levnadssätt”, eftersom mot-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

svarande krav i medborgarskapslagstiftningen även avser andra vandelsbrister än brottslighet. Det riskerar dock att medföra en situation där begreppet ”hederligt levnadssätt” får delvis olika innebörd i utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, trots att kravet formuleras på liknande sätt i respektive lagstiftning. För att undvika det bör inte vandelskravet ”hederligt levnadssätt” föras in i utlänningslagen.

I tidigare utlänningslagar och annan reglering har, i den mån det överhuvudtaget angavs ett vandelskrav i lagtexten, begreppet ”vandel” använts. Enligt 1954 års utlänningskungörelse fick ett bosättningstillstånd (numera permanent uppehållstillstånd) inte meddelas en utlänning ”beträffande tvekan råder om hans vandel”. I 1980 års utlänningslag angavs att ett uppehållstillstånd ”får vägras en utlänning på grund av hans vandel”. I 1989 års utlänningslag gällde vandelsvillkoret ”fört en hederlig vandel”. Som redogjorts för tidigare var det möjligt att i vart fall fram till 1989 års utlänningslag i relativt stor utsträckning även beakta andra brister i vandeln än brottslighet (läs mer i avsnitt 5.1). Begreppen ”vandel” och ”vandelsprövning” förekommer också i förarbeten till annan gällande förvaltningsrättslig lagstiftning i fråga om vandelskrav som tar sikte på en persons brottsliga förflutna, men också på en persons beteende och skötsamhet i övrigt. Det kan exempelvis vara fråga om alkohol- eller narkotikamissbruk eller misskötsel av betalningar av skatter eller skulder. Som exempel kan nämnas den vandelsprövning som görs vid en bedömning av om ett taxitrafik- eller serveringstillstånd ska beviljas (läs mer i avsnitt 5.3). Begreppen förekommer även i såväl förarbeten som i Migrationsöverdomstolens praxis i fråga om de vandelskrav som ställs upp i utlänningslagen.[161]

Enligt vår uppfattning framstår vandelsbegreppet därmed som juridiskt inarbetat och väl lämpat för ett vandelskrav som avser att innefatta en mer allsidig prövning av en utlännings levnadssätt. Visserligen hade begreppet ”levnadssätt” kunnat användas i stället för begreppet ”vandel”, med motiveringen att vandelsbegreppet kan framstå som något ålderdomligt. Ordet ”levnadssätt” förekommer också redan i nuvarande vandelskrav för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL, enligt vilket både brottslighet och i viss mån annan misskötsamhet kan beaktas. Med hänsyn till att det i vårt

[161] Se till exempel MIG 2023:1 och MIG 2024:12 samt i beslut om prövningstillstånd 2019-04-04 i mål UM 2892-19 och 2019-09-16 i mål UM 2892-19.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppdrag ingår att föreslå utökade möjligheter att beakta andra brister i en utlännings levnadssätt än brottslighet bedömer vi dock att något annat begrepp än de som redan förekommer i befintliga vandelskrav i utlänningslagen bör användas. Dessutom är begreppet ”levnadssätt”, jämfört med vandelsbegreppet, också ett mer vardagligt begrepp vilket kan göra att det framstår som mindre konkret och precist än begreppet ”vandel”.[162]

Det bör dock i sammanhanget uppmärksammas att regeringen år 1994, i fråga om 1989 års utlänningslag, föreslog att vandelsvillkoret ”fört en hederlig vandel” skulle bytas ut mot ”leva skötsamt och hederligt”[163]. Det föreslogs bland annat efter påpekande från Lagrådet att beskrivningen var för snäv på så sätt att det inte borde vara avsett att endast kräva att utlänningen ska vara hederlig, utan även skötsam i sitt levnadssätt.[164]

Socialförsäkringsutskottet ansåg dock att betydelsen av ordet ”skötsamt” är tänjbar. Utskottet ansåg därför att uttrycket ”hederlig vandel” bättre motsvarade de krav som ska ställas på utlänningen enligt propositionen. Utskottet ansåg inte att uttrycket utesluter att man i bedömningen av utlänningens levnadssätt kan väga in att han eller hon är misskötsam.[165]

Enligt vår uppfattning framstår det som tydligt att en prövning av en utlännings vandel både historiskt och i nutid innefattat en bedömning av en person skötsamhet. Vi bedömer därför att det inte är nödvändigt att i lagtexten komplettera vandelsbegreppet med ett annat begrepp för att tydliggöra att utlänningens misskötsamhet kan vägas in i vandelsprövningen. Vi gör därmed en annan bedömning än den som gjorts i betänkandet om Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1). I nämnda betänkande föreslås det nämligen ställas upp ett krav på att sökanden ”haft och kan förväntas komma att ha ett skötsamt och hederligt levnadssätt i och utanför Sverige” för att bland annat markera att vandelskravet även innefattar ett krav på ett skötsamt levnadssätt.[166]

För att undvika godtycklighet i bedömningen av en utlännings vandel anser vi vidare att begreppet bör få en så tydlig definition som möjligt. En grundläggande förutsättning för ett utvidgat och

[162] Jfr prop. 1999/2000:147 s. 47.
[163] Prop. 1994/95:179, Ändringar i utlänningslagen.
[164] Prop. 1994/95:179 s. 115.
[165] Bet. 1994/95:SFU16.
[166] SOU 2025:1 s. 249 f. och s. 493 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

förtydligat vandelskrav är att prövningen kan ske på ett rättssäkert och förutsebart sätt utifrån objektivt konstaterbara fakta. Begreppet behöver därför få en så tydlig förklaring som möjligt, för att över tid stadigt kunna grunda sig på de rådande svenska värderingar som ligger till grund för våra grundlagar och på dessa vilande övriga författningar. Vi menar 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.

Med dessa utgångspunkter kommer vi i nästa avsnitt redogöra för vad som ska avses med bristande vandel.

5.5.5 Vandelsbegreppets innebörd

Betydelsen av ett vandelsbegrepp i en nutida lagstiftning

Även om det enligt gällande rätt så gott som enbart är brottslig verksamhet som kan kopplas till vandelskravet har det historiskt sett ställts upp olika krav på en utlännings vandel även i andra avseenden. Enligt den ordning som gällde i tidigare utlänningslagar – och fram till 1989 års utlänningslag – kunde som tidigare nämnts en utlänning i relativt hög utsträckning vägras rätt att vistas här i landet om han eller hon gjort sig skyldig till brott eller om det fanns andra brister i dennes vandel. Tidigare var det alltså exempelvis möjligt att inom ramen för en vandelsprövning ta hänsyn till sådana omständigheter som att utlänningen hade försummat att betala sina skulder eller att han eller hon hade ett alkohol- eller narkotikamissbruk (läs mer i avsnitt 5.1).

I andra jämförbara länder såsom Danmark, Tyskland och Storbritannien, förekommer dessutom krav på en utlännings levnadssätt som även är inriktade på andra aspekter än brottslig verksamhet (läs mer i avsnitt 5.4). Det är dessutom vanligt förekommande i annan förvaltningsrättslig lagstiftning att det görs en vandelsprövning när en enskild exempelvis söker vissa tillstånd eller svenskt medborgarskap. Inom ramen för en sådan prövning görs i regel en helhetsbedömning av en persons levnadssätt där omständigheter som laglydnad, ekonomisk skötsamhet och i vissa fall missbruk av

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

alkohol eller narkotika kan inverka på möjligheterna att beviljas eller behålla ett tillstånd (läs mer i avsnitt 5.3).

Ett uppehållstillstånd kan dock i många fall antas vara av särskilt stor betydelse för en enskild. Detta inte minst eftersom ett beslut om avslag eller återkallelse av ett uppehållstillstånd i praktiken innebär att utlänningen ska avlägsna sig ur landet eftersom sådana beslut som huvudregel ska förenas med ett avlägsnandebeslut (8 kap. 16 § UtlL). Det kan därför knappast 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.

Möjligheterna att beakta historiskt relevanta aspekter bör dessutom i viss mån vara begränsade inom ramen för en nutida vandelsprövning. Detta beror på att såväl samhället som rådande normer och värderingar i många avseenden har ändrats sedan begreppet förekom i äldre utlänningslagar. Ett återinfört vandelskrav – som i hög utsträckning även tar sikte på annat än brottslighet – ska i materiellt hänseende därför självfallet inte vara identiskt med de vandelskrav som funnits i tidigare utlänningslagar. Det ska vara anpassat och utformat efter nuvarande förhållanden och behov, vilket får anses vara avgörande för regleringens legitimitet. Som exempel kan nämnas att historiskt sett har det faktum att en utlänning är en kringresande försäljare betraktas som en vandelsbrist, medan det i dagens samhälle är ett accepterat försörjningssätt. Trots det bör ledning i viss mån kunna hämtas från den betydelse och innebörd som begreppet haft i äldre utlänningslagar.

Att en utlänning inte visar respekt för över tid gällande svenska värderingar och handlingssätt ser vi som en omständighet av betydelse vid bedömningen av hans eller hennes vandel. Det som närmast avses här är ett sådant handlande, som även om det utfördes av en svensk medborgare, skulle anses vara en bristande respekt för de grundläggande värderingar och principer som utgör det svenska statsskickets grunder. Med utgångspunkt i att våra av riksdagen och regeringen beslutade författningar ska anses vara grundade på svenska värderingar och handlingssätt blir utlänningens efterföljd av i Sverige tillämpliga författningar en objektivt tydlig konstaterbar omständighet för bland annat en sådan vandelsprövning.

Brottslighet får visserligen typiskt sett anses ge uttryck för den allvarligaste formen av bristande vandel. En utlänning kan dock ha

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

omfattande och väl dokumenterade brister i sin vandel – utöver brottslighet – som dessutom kan inverka menligt på andra. Det kan vara fråga om allvarliga brister i vandeln som tangerar brottslighet, eller som är nära förknippat med brottslighet eller annan otillåten verksamhet. Det kan också vara fråga om ett sådant beteende, handlingssätt eller misskötsamhet som samhället i övrigt motverkar, även om det inte nödvändigtvis är straffbelagt. Exempelvis kan det röra sig om klara fall av ovilja att betala sina skulder, missbruk av välfärdssystemet eller annan bristande regelefterlevnad. Det kan också vara fall där utlänningen har ett samröre eller deltar i kriminella nätverk eller våldsbejakande organisationer. Även sådana brister i vandeln kan, enligt vår uppfattning, i likhet med brottslighet ge uttryck för att en utlänning inte rättar sig efter svenska lagar och därmed grundläggande svenska värderingar och handlingssätt. Sådana brister i vandeln bör, i likhet med brottslighet, därför kunna inverka på en utlännings möjligheter att resa in och vistas i Sverige.

Lagreglering av innebörden av begreppet vandel

Frågan är också i vilken mån innebörden av vandelsbegreppet ska regleras i utlänningslagen. I propositionen vid införandet av ett vandelskrav för permanenta uppehållstillstånd framfördes att det inte är lämpligt att i lagstiftningen närmare reglera vilka överväganden som ska göras vid prövningen av vandelskravet. En sådan detaljeringsgrad skulle motverka syftet med att åstadkomma en flexibel reglering som är hållbar över tid. Samtidigt betonades i propositionen att hänsyn skulle kunna tas till omständigheterna i det enskilda fallet där också utvecklingen i rättspraxis kunde beaktas.[167]

Vi instämmer i den bedömning som gjordes i propositionen, dvs. 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. Det är svårt att på förhand avgöra vad som i ett enskilt fall är att bedöma som en bristande vandel, eftersom bedömningen omfattar olika aspekter som i sig kan väga olika tungt från fall till fall. Dessutom är det svårt att förutse vad som i framtidens samhälle kan bedömas vara ett klandervärt bete-

[167] Prop. 2020/21:191 s. 69 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ende, vilket likaså motiverar en flexibilitet i lagstiftningen. I likhet med vad som anfördes i propositionen i det nyss nämnda lagstiftningsärendet anser vi därför att rättstillämpningen får en viktig uppgift när det gäller utvecklingen av innebörden av begreppet vandel.

Det är alltså inte aktuellt att i detalj reglera vad som kan anses utgöra bristande vandel. Om en bredare vandelsprövning återinförs i utlänningslagstiftningen får det enligt vår uppfattning dock, med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet, anses vara påkallat att ge vandelsbegreppet en legaldefinition. Därigenom sätts också de yttersta ramarna för vilka omständigheter som kan beaktas vid vandelsprövningen. Genom att definitionen av vandelsbegreppet placeras i 1 kap. UtlL behöver omfattningen av begreppet inte anges varje gång vandel nämns i lagtexten. Vandelsbegreppet ska vara inriktat på att en utlänning lever på ett hederligt och skötsamt sätt. Det innefattar att utlänningen följer gällande författningar och i Sverige verkställbara avgöranden och andra beslut av domstolar och myndigheter. 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. Uppgifter om en utlännings vandel i utlandet – i den mån sådana finns tillgängliga – kan också beaktas. Dock med den begränsningen att efterföljd av ett avgörande eller beslut som inte kan eller får verkställas i Sverige inte kan läggas till grund för en bedömning av utlänningens vandel.

Vi anser att det – i syfte att ge viss ledning till rättstillämparen – finns skäl att lyfta fram ett antal aspekter som vi bedömer bör beaktas i en samlad prövning av en utlännings vandel. Utöver att någon har dömts för brott bör det alltså – utan att öppna för subjektiva och godtyckliga bedömningar – gå att urskilja ett antal konstaterbara brister i en utlännings vandel som är så tydliga och klara att de kan läggas till grund för avvisning samt att vägra en utlänning uppehållstillstånd eller återkalla ett sådant tillstånd.

I följande avsnitt kommer vi att redogöra för vissa aspekter som vi har identifierat som bristande vandel och ge viss ledning i hur rättstillämparen kan bedöma dem.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

5.5.6 Vissa aspekter som särskilt ska beaktas vid prövningen av en utlännings vandel

Bristande regelefterlevnad och skulder

Som utgångspunkt ska all brottslighet kunna beaktas vid en vandelsprövning. Bristande regelefterlevnad i övrigt, alltså även sådan som inte avser brottslighet, bör också kunna beaktas som bristande vandel. Det kan exempelvis vara fallet om utlänningen har gjort sig skyldig till mer än en enstaka eller ringa överträdelse av lagregler eller bristande efterföljelse av domstolsavgöranden eller förelägganden. Det kan exempelvis komma till uttryck genom att utlänningen påförs avgifter eller åläggs viten för att han eller hon inte har följt ett myndighetsbeslut.

Ett annat typfall av bristande regelefterlevnad är olika former av bidragsfusk eller missbruk av välfärdssystemet. En utlänning som är bosatt i Sverige är berättigad till olika förmåner eller ersättningar från det offentliga. Det är bland annat fallet gällande de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmånerna enligt socialförsäkringsbalken, försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade[168]. En sådan bristande regelefterlevnad kan – i de fall utlänningen inte också dömts för brott – företrädesvis konstateras genom beslut om återkrav som fått laga kraft och som har sin grund i att utlänningen medvetet har förorsakat att en ersättning eller förmån felaktigt har beviljats. Det kan exempelvis vara fråga om att utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter till grund för en ansökan om en förmån eller ersättning. I vissa fall skulle möjligen även återkrav som är grundade på att utlänningen vid upprepade tillfällen handlat vårdslöst eller oaktsamhet kunna beaktas. Om utlänningen däremot har varit i god tro eller inte har orsakat att en förmån eller ersättning felaktigt har beviljats kan det knappast anses ge uttryck för en bristande vandel.

Naturligtvis bör omständigheter som återkravets storlek och om det är fråga om ett enskilt eller flera återkrav som har riktats mot utlänningen vägas in i bedömningen. I många fall borde det

[168] I sammanhanget bör dock den pågående Utredningen om en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare uppmärksammas. Nämnda utredning ska enligt dess direktiv bland annat analysera på vilket sätt utlänningar ska behöva kvalificera sig till olika förmåner, såsom ekonomiskt bistånd och bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner (Dir. 2023:149).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

inte finnas anledning att beakta enstaka eller ringa fall av återkrav inom ramen för vandelsprövningen.

I vandelsprövningar enligt annan gällande lagstiftning kan exempelvis skulder vanligen innebära att en person inte anses uppfylla vandelsvillkoret, åtminstone om skulderna beror på att personen är ovillig att göra rätt för sig (se bland annat avsnitt 5.2.2 och 5.3). I 1954 års utlänningslag fanns det dessutom en särskild regel om utvisning som tog sikte på de fall en utlänning gång efter annan undandrog sig sina förpliktelser gentemot det allmänna och enskild (exempelvis genom underlåtelse att betala skatter och underhållsbidrag). I motiven anfördes egentligen aldrig några särskilda principiella skäl till att regeln senare upphävdes. Däremot angavs exempelvis att en indrivning av skulderna kunde försvåras av att utlänningen utvisades (se avsnitt 5.1.6).

Inom ramen för ett återinfört vandelskrav i utlänningslagen bör skulder, både till det allmänna eller enskilda, beaktas som bristande vandel. Det kan röra sig om obetalda skatter, böter, avgifter eller att utlänningen inte har betalat underhållsbidrag. Det kan även röra sig om skulder till privata företag eller andra enskilda som har lämnats över till Kronofogdemyndigheten.

Att en utlänning har obetalda skulder bör emellertid inte ensamt anses ge uttryck för en bristande vandel. Det bör också krävas att utlänningen har visat en regelmässig ovilja att göra rätt för sig. En enstaka skuld eller ett färre antal skulder av ringa omfattning bör därför inte beaktas inom ramen för vandelsprövningen. Om det däremot kan konstateras att utlänningen har ett flertal skulder eller om det på något annat sätt kommer fram att utlänningen regelmässigt har underlåtit att fullgöra sin betalningsskyldighet bör det få betydelse för vandelsprövningen. Det bör i ett sådant fall vara utlänningens ansvar att visa att han eller hon – utifrån en samlad bild av dennes skuldsättning – har gjort vad som rimligen kan krävas av honom eller henne för att göra rätt för sig. Om utlänningen inte kan göra det bör det inverka på bedömningen av om han eller hon uppfyller kravet på vandel.

Vid en prövning av om en skuldsatt utlänning kan anses ha gjort rätt för sig kan viss ledning hämtas från den rättspraxis som utvecklats i fråga om motsvarande bedömning som görs inom ramen för en vandelsprövning i ett medborgarskapsärende. Enligt tidigare nämnd rättspraxis ska bland annat skuldernas antal, omfattning och

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ålder beaktas. Likaså skuldernas utveckling över tid, med beaktande av den enskildes egna ansträngningar för att reglera dem, ska tas med i bedömningen[169].

Farligt eller grovt störande beteende på grund av missbruk

Från 1954 års utlänningslag och fram till och med 1989 års utlänningslag var det möjligt att vägra en utlänning med alkohol- eller narkotikamissbruk rätt att vistas här i landet om utlänningen med anledning av sitt missbruk var farlig för annans personliga säkerhet eller hade ett grovt störande levnadssätt. Nämnda grund för att vägra en utlänning rätt att vistas i landet upphävdes i ett sammanhang där möjligheten till utvisning på grund av asocialitet utmönstrades ur utlänningslagstiftningen (se avsnitt 5.1.7). I Utvisningsutredningen från år 1994 gjordes uttalanden, som generellt fortfarande ligger till grund för rättstillämpningen[170], i fråga om vandelsvillkoret i medborgarskapslagstiftningen[171]. Enligt dessa uttalanden borde det bland annat normalt inte komma i fråga att till svensk medborgare uppta en person som under sin vistelse här gjort sig känd för ett asocialt beteende eller ett störande eller klandervärt beteende, till exempel på grund av missbruk. Såvitt känt har dock just den frågan inte prövats i praxis. Uttalandet får dock anses belysa att missbruk – i den mån missbruket medför att utlänningen uppträder på ett grovt störande eller annars klandervärt sätt – i svensk rätt ansetts ge uttryck för en bristande vandel.

Vi bedömer att om sådana förhållanden är kända om en utlänning bör det kunna beaktas inom ramen för vandelsprövning. Det bör alltså avse fall där utlänningen missbrukar alkohol, narkotika och andra droger eller beroendeframkallande medel och han eller hon utgör en fara för andra eller beter sig på ett grovt störande sätt. Det kan till exempel röra sig om en utlänning som vid flera tillfällen har blivit omhändertagen med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Det kan också avse en utlänning som varit föremål för tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, om en sådan tvångsvård inte har gett en avsedd effekt.

[169] Se bl.a. MIG 2016:12.
[170] Jfr MIG 2007:24.
[171] SOU 1994:33 s. 50–52.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Det bör i sammanhanget dock framhållas att både kommuner och regioner har ett gemensamt ansvar för att tillhandahålla stöd och behandling till personer med missbruk eller beroende utifrån sina ansvarsområden (jämför bland annat 5 kap. 9 och 9 a §§ socialtjänstlagen [2001:453] och 2 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]).[172] Vi bedömer att åtgärderna mot en utlänning med missbruk – åtminstone om han eller hon har vistats här lagligt en viss tid – i första hand bör bestå i sociala insatser av samma slag som för svenska medborgare. Först om en utlänning inte är beredd att genomgå nödvändig behandling eller undandrar sig sådan behandling bör hans eller hennes missbruk – om vederbörande på grund av sitt missbruk utgör en fara för andra eller beter sig på ett grovt störande sätt – anses ge uttryck för en bristande vandel. En sådan ordning borde minska risken för att en utlänning undviker att söka nödvändig behandling eller stödinsatser för sitt missbruk av oro för att hans eller hennes missbruk riskerar att inverka på rätten att vistas i Sverige.

Säkerhetshot

De bestämmelser om uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten är i regel fakultativa, vilket kommer till uttryck genom att de aktuella bestämmelserna är utformade på så sätt att ett uppehållstillstånd *får* beviljas (se exempelvis 5 kap. 3 a och 10 §§ UtlL). Det innebär att det finns utrymme för att vägra uppehållstillstånd även om samtliga villkor för tillståndet är uppfyllda. Det finns förarbetsuttalanden som ger stöd för att det av det skälet redan i dag är möjligt att åtminstone neka ett uppehållstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, exempelvis i frågor som rör terrorism[173]. Möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd eller avvisa en utlänning på sådan grund är däremot begränsade (jämför särskilt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 8 kap. 3 § första stycket 3 och 4 UtlL).

Inom ramen för en vandelsprövning – där även annan bristande vandel än brottslighet ska beaktas – får det dock anses naturligt att även pröva om en utlänning utgör såväl ett hot mot Sveriges säker-

[172] Jfr prop. 2012/13:77 s. 11.
[173] Prop. 2023/24:36 s. 19.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

het som mot allmän säkerhet. Det får även anses finnas ett värde av ett uttryckligt stöd i utlänningslagen för att neka en utlänning rätt att vistas i Sverige på sådan grund. Utgör utlänningen ett sådant hot ska det alltså ge uttryck för en bristande vandel. Uttrycken Sveriges säkerhet och allmän säkerhet förekommer redan tillsammans i 1 kap. 7 § UtlL, och innebörden av dessa begrepp har behandlats i flera lagstiftningsärenden[174].

Utlänningar har ingen ovillkorlig rätt att vistas här i landet. Det finns därför enligt vår uppfattning ingen anledning att kräva att utlänningen utgör ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet för att det ska vara fråga om en sådan vandelsbrist som kan inverka på rätten att vistas här i landet. Vid en samlad vandelsprövning bör det alltså inte krävas att utlänningen utgör ett sådant allvarligt säkerhetshot som avses i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen[175] eller i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar för att det faktiska säkerhetshot som utlänningen utgör ska anses vara en vandelsbrist. Kommer det fram omständigheter som tyder på att utlänningen även i övrigt utgör ett säkerhetshot eller säkerhetsrisk bör det också ge uttryck för en bristande vandel och därmed tillmätas särskild betydelse i vandelsprövningen. Det kan avse sådana fall där utlänningen har ett samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller enstaka extremister. Med samröre med kriminella eller enstaka extremister avses till exempel om det finns kriminella eller extremister bland den prövades familjemedlemmar eller vänner eller i övrigt samröre med sådana personer[176]. Att ett sådant samröre finns innebär naturligtvis inte nödvändigtvis att utlänningen utgör en säkerhetsrisk.

Om det finns övertygande bevisning för att en utlänning, antingen i Sverige eller utomlands, har eller har haft samröre med exempelvis kriminella nätverk, terrororganisationer, extremistiska rörelser eller kända personer från sådana rörelser borde det enligt vår uppfattning alltså utgöra sådan bristande vandel som kan inverka på en utlännings rätt att vistas här i landet. Det behöver göras en helhetsbedömning där utlänningens eget agerande och det hot som exempelvis ett kriminellt nätverk eller en extremistisk rörelse

[174] Se t.ex. prop. 2017/18:89, prop. 2021/22:131, prop. 2022/23:116 och prop. 2023/24:107.
[175] Se 1 kap. 7 § UtlL.
[176] Jfr SOU 2024 :88 s. 363.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

i allmänhet kan anses utgöra beaktas. Det relevanta för prövningen måste alltså vara huruvida utlänningen genom sitt samröre med aktuella grupper utgör ett säkerhetshot. Ju mer framträdande eller involverad en utlänning är i exempelvis ett kriminellt nätverk eller extremistisk rörelse, desto mer sannolikt är det att det är motiverat att neka utlänningen rätt att vistas här i landet.

Det kan vidare noteras att en person enligt lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud kan förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem samt i fordon på allmän plats (vistelseförbud). Ett sådant förbud förutsätter bland annat att den person som förbudet gäller mot, inom det aktuella området, kan komma att främja viss i lagen angiven brottslig verksamhet. Denna typ av förbud borde i regel träffa personer som antingen är kriminella eller som i vart fall har kopplingar till ett kriminellt nätverk.[177] Det förhållandet att en utlänning meddelats ett vistelseförbud bör alltså vara en omständighet som kan vägas in vid prövningen om utlänningen har sådana kopplingar till ett kriminellt nätverk som utgör bristande vandel i den mening som avses i UtlL.

Begreppet kriminella nätverk är inte definierat i svensk rätt men får anses inbegripa en rad olika sorters konstellationer av brottsliga aktörer, allt från hierarkiska och formaliserade organisationer till lösare sammanfogade grupper. De kriminella nätverken kan delas in i olika kategorier och undergrupper, såsom mc-gäng, familje- och släktbaserade nätverk och nätverk som bygger på gemensamt ursprung eller gemensamma tidigare erfarenheter.[178] Med begreppet kriminell avses inte alla som någon gång begått en straffbar handling, utan personer som kan betraktas som just kriminella och som mer eller mindre har en kriminell livsstil[179].

Med terroristorganisation avses i terroristbrottslagen (2022:666) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott (3 § terroristbrottslagen). I förarbetena till terroristbrottslagen definieras sammanslutning som såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk. Att en sammanslutning förekommer på EU:s

[177] Prop. 2023/24 :57 s. 37 f.
[178] Prop. 2022/23:53, s. 24.
[179] SOU 2024:88 s. 363.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

eller FN:s listor över organisationer som omfattas av internationella sanktioner är enligt förarbetena en omständighet som starkt talar för att det rör sig om en terroristorganisation, men ses varken som nödvändigt eller under alla omständigheter tillräckligt för att så ska vara fallet.[180] Det kan noteras att redan vissa former av samröre med en terroristorganisation, bestående av olika typer av stöd till organisationen, i sig kan medföra straffansvar (se 5 § terroristbrottslagen).

Med extremistiska rörelser avses rörelser angående både religiös och politisk extremism. Med detta avses inte bara kopplingar till våldsbejakande miljöer. Med våldsbejakande extremism avses rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål. En extremist kan vara en ensamagerande, som utifrån en virtuell gemenskap och ett narrativ som både formar hat och försvarar användandet av våld, agerar för att förändra samhällsordningen.[181]

Vissa övriga vandelsbrister

En grund för att inleda en särskild vandelsprövning kan vara att utlänningen inte kan förklara hur han eller hon försörjer sig. Det kan i sådana fall finnas anledning att anta att utlänningen försörjer sig på ett oärligt eller asocialt sätt, dvs. brist på respekt för andra människor och sociala normer såsom att inte följa gällande författningar. Det kan till exempel bli aktuellt med anledning av ett självständigt förverkande[182], dvs. den nya förverkandeform som ger möjlighet att förverka egendom som inte står i proportion till personens legitima förvärvskällor.

Vi bedömer även att beteenden eller handlingar som tangerar brottslighet, eller som är nära förknippat med brottslighet eller annan otillåten verksamhet, också bör beaktas som bristande vandel. Det kan särskilt uppmärksammas att enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud kan förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en person eller att följa efter denna person (kontaktförbud). En förutsättning för att ett sådant förbud ska meddelas är dock bland annat att det ska finns en risk för att

[180] Prop. 2021/22:133 s. 174 f.
[181] SOU 2024:88 s. 364.
[182] Se 36 kap. 5 § BrB.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

den mot vilket förbudet gäller kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avser att skydda. En sådan bedömning kan ofta – men måste inte – grunda sig i att personen, som förbudet avser, tidigare begått brott mot den som förbudet avser att skydda.[183] Även tidigare trakasserier mot den andra personen, som dock inte överskridit gränsen för det straffbara området, kan exempelvis tänkas utgöra grund för ett kontaktförbud.[184]

I betänkandet En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer (SOU 2024:13) föreslås att kontaktförbud ska kunna meddelas i fler fall, till exempel om förbudspersonen övervakar skyddspersonen genom digitala hjälpmedel och när det finns risk för påverkan i syfte att förhindra att uppgifter lämnas till en domstol eller brottsbekämpande myndighet. Dessutom föreslås – mot bakgrund av att risken för återfall i våld mot partner är hög – att det ska föreligga en presumtion för kontaktförbud om förbudspersonen har dömts för brott mot en närstående eller tidigare närstående persons liv, hälsa, frihet eller frid och brottets straffvärde uppgår till minst sex månaders fängelse. Om förbudspersonen har dömts för olaga förföljelse eller hedersförtryck, ska presumtionen för kontaktförbud gälla oavsett vilket straffvärde brottet har och även om parterna inte är närstående eller tidigare närstående.

Ett beslut om kontaktförbud är givetvis inte att likställa med en fällande dom för brott. Ett sådant beslut grundas dock enligt gällande lagstiftning på att en åklagare har gjort en riskbedömning om hot, förföljelse eller allvarliga trakasserier mot en annan, även om det finns förslag på att det i vissa fall ska finnas en presumtion för kontaktförbud där exempelvis risken för återfall i partnervåld är hög. Vi bedömer därför att ett meddelat kontaktförbud som huvudregel bör vägas in vid en vandelsprövning.

[183] Prop. 2010/11:45 s. 40 och s. 78 f.
[184] Prop. 1987/88:137 s. 20.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

5.6 Enbart straffbara yttranden bör beaktas som bristande vandel

Bedömning: Yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden, är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltnings legitimitet är redan kriminaliserade. Sådan brottslighet inverkar därför på rätten att få resa in eller vistas i Sverige.

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera om det är möjligt och lämpligt att vid bedömningen av en utlännings vandel beakta yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden eller är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet.

5.6.1 Finns det behov av en ytterligare reglering?

Var och en har yttrandefrihet i Sverige

Enligt våra grundlagar har ”var och en”, alltså även utlänningar, en lagstadgad yttrande- och tryckfrihet (2 kap. 1 § RF, samt 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL). Den form av yttrandefrihet som faller under begreppet tryckfrihet regleras i TF. YGL kompletterar TF och utsträcker reglerna för tryckfrihet till att gälla även tv, radio och elektroniska medier i vissa fall. Den principiella utgångspunkten är alltså att utlänningar i fråga om yttrande- och tryckfrihet är likställda med svenska medborgare. Däremot skiljer sig förutsättningarna för rättighetsbegränsande lagstiftning. I korthet går det för andra än svenska medborgare att göra särskilda begränsningar i fråga om både yttrande- och tryckfriheten genom lag (2 kap. 25 § RF, 14 kap. 2 § TF och 12 kap. 3 § YGL).

I fråga om vad som utgör en rättighetsbegränsning i RF:s mening anges det exempelvis i förarbetsuttalanden till RF att inte varje negativ åtgärd från det allmännas sida, som är föranledd av att någon utnyttjat en rättighet på ett visst sätt […] utgör en sådan begränsning. Att en person till följd av sina yttranden i politiska frågor förvägras en statlig tjänst av betydelse för rikets säkerhet kan exempelvis inte anses vara en begränsning av hans yttrande-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

frihet i grundlagens mening. Grundlagsskyddet är främst riktat mot sådana åtgärder från det allmännas sida som innebär faktiskt fysiskt tvång eller kriminalisering av vissa handlingar.[185]

I doktrinen har kritik framförts mot förarbetenas snäva syn på rättighetsbegränsningar, och att i princip endast sanktioner som är fysiskt tvingande eller som innebär kriminalisering av visst beteende skulle kunna utgöra rättighetsbegränsningar. Även andra *faktiska effekter* av exempelvis en regel bör, enligt uppfattningar som förts fram i doktrinen, kunna beaktas. Som exempel anges att om personer, som erkänt sig ha vissa politiska åsikter, utesluts från statlig anställning, *enbart* på grund av deras åsikter är det att betrakta som en begränsning av deras yttrandefrihet.[186] Det finns även exempel från JO:s praxis, där JO har bedömt att tillsägelser, omplaceringar eller vägran att ny- och eller återanställa varit ingrepp i yttrandefriheten.[187] Med ett sådant synsätt borde även en regel som exempelvis innebär att en utlänning vägras ett uppehållstillstånd eller får ett sådant tillstånd återkallat enbart på grund av att han eller hon har fällt ett yttrande kunna utgöra en rättighetsbegränsning i RF:s mening.

Vissa yttranden är redan kriminaliserade

Även om ”var och en” har yttrandefrihet i Sverige ger det varken svenska medborgare eller utlänningar rätt att yttra sig om vad som helst. Det finns flera yttranden som är kriminaliserade. När ett brott begås i ett grundlagsskyddat medium, som exempelvis via en tidningspublicering, finns det dock ett krav på dubbel kriminalisering för att gärningen ska vara straffbar. Det innebär att gärningen ska vara straffbar både enligt TF eller YGL och allmän lag (exempelvis BrB). Föreligger en sådan dubbel kriminalisering är det fråga om tryckfrihetsbrott respektive yttrandefrihetsbrott (7 kap. 1 § TF och 5 kap. 1 § YGL). Flera av de gärningar som är straffbelagda i allmän lag är även kriminaliserade i TF och YGL.

Några exempel på straffbelagda yttranden, som även utgör tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott, kan särskilt nämnas. Den som hotar någon annan med en brottslig gärning på ett sätt som är

[185] SOU 1975:75 s. 104.
[186] Thomas Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten* (Uppsala: Iustus, 1997), s. 424–426.
[187] Se exempelvis JO 1991/92 s. 340, JO 1992/93 s. 581 och JO 1993/94 s. 489 och s. 496.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig rädsla för egen eller annans säkerhet till person, egendom, frihet eller frid kan dömas för *olaga hot*[188]. Vidare kan den som, enkelt uttryckt, offentligt uppmuntrar till brott dömas för *uppvigling*[189]. Prisande av brottsliga gärningar kan vara en sådan uppmaning. En person kan även dömas för uppvigling om han eller hon offentligt uppmuntrar till svikande av medborgerlig skyldighet (dvs. lagligen föreskriven skyldighet, till exempel avge självdeklaration) eller ohörsamhet mot myndighet.[190] Ett annat exempel på straffbelagda yttrande är att den som bland annat hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck kan dömas för *hets mot folkgrupp.*[191] Vissa ytterligare uttalanden eller meddelanden kan numera också utgöra hets mot folkgrupp enligt den aktuella bestämmelsen i BrB, men motsvarande utvidgningar träder i kraft först den 1 januari 2027 i 7 kap. 6 § TF.[192] Ytterligare brott som kan nämnas är exempelvis förtal, förolämpning, olaga hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, uppror och brott mot medborgerlig frihet.

Döms en utlänning för brott kan det ytterst utgöra grund för utvisning enligt reglerna i 8 a kap. UtlL och även i övrigt inverka på utlänningens rätt att vistas här i landet (se bland annat 5 kap. 17 § första stycket UtlL). Det framstår enligt vår mening som oklart vilka övriga yttranden, som inte är kriminaliserade, som allvarligt kan hota grundläggande svenska demokratiska värden, är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet. I den mån sådana kan identifieras hade det visserligen kunnat göras gällande att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, och att en utlänning som avger sådana yttranden som kan få den typ av följder rimligen borde kunna vägras rätt att resa in och vistas här i landet.

Enligt vår uppfattning bör – med hänsyn till vad som i det föregående redovisats om utlänningars principiella rätt till yttrandefrihet – det som utgångspunkt dock enbart vara straffbara yttran-

[188] Se 4 kap. 5 § BrB, 7 kap. 2 § TF och 5 kap. 1 § YGL.
[189] 16 kap. 5 § BrB, 7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § YGL.
[190] Bäcklund m.fl., Brottsbalken (1 juli 2024, Version 25, JUNO), kommentaren till 16 kap. 5 § Brottsbalken.
[191] 16 kap. 8 § BrB, 7 kap. 6 § TF och 5 kap. 1 § YGL.
[192] Bäcklund m.fl., Brottsbalken (1 juli 2024, Version 25, JUNO), kommentaren till 16 kap. 8 § Brottsbalken.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

den som ska kunna beaktas inom ramen för en vandelsprövning. Om yttranden som inte är kriminaliserade skulle utgöra en självständig grund för att vägra utlänningar rätt att resa in eller att vistas här i landet kan det innebära en inskränkning av en utlännings yttrandefrihet. Det skulle dessutom i princip enbart omfatta utlänningar som har eller ansöker om ett uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rättslig grund. Därmed hade i realiteten yttrandefriheten skiljt sig mellan olika kategorier av utlänningar, och inte enbart mellan utlänningar och svenska medborgare, trots att den principiella utgångspunkten är att ”var och en” har samma lagstadgade yttrande- och tryckfrihet. Det har förvisso ytterst sin grund i att inte minst det EU-rättsliga regelverket och annan internationell rätt sätter begränsningar för vilka möjligheter det finns att vägra en utlänning rätt att vistas här i landet. Det får redan genomslag i den rättsliga regleringen på andra sätt. Exempelvis krävs typiskt sett betydligt allvarligare brottslighet för att utvisa en flykting jämfört med andra utlänningar (se exempelvis 8 a kap. 1 och 4 §§ UtlL). Trots det anförda framstår det, enligt vår uppfattning, inte som en önskvärd ordning att yttrandefriheten ska vara av olika omfattning enbart beroende på vilken grund en utlänning vistas här i landet. Om andra typer av yttranden bör beaktas inom ramen för en vandelsprövning enligt utlänningslagen, bör det alltså i första hand vara fråga om sådana yttranden som också kan bedömas vara straffbara. Det har inte ingått i vårt uppdrag att göra överväganden om en sådan i så fall utvidgad straffrättslig reglering.

6 Utökade möjligheter att vägra uppehållstillstånd

6.1 Bakgrund

Vi har enligt våra direktiv i uppdrag att göra en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur landet i fler fall än i dag av utlänningar som har brister i levnadssättet och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. Utifrån denna utgångspunkt ska vi

- analysera och föreslå hur möjligheterna att neka uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas, och
- föreslå hur möjligheterna att neka uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas på ett ändamålsenligt sätt.

Grundläggande överväganden, såvitt avser vilka brister i levnadssättet, som ska beaktas i bland annat ett ärende om uppehållstillstånd finns i avsnitt 5.5. I detta kapitel redovisar vi våra förslag som rör 5 kap. UtlL och överväganden utifrån nämnda uppdrag. Vi lämnar även förslag gällande möjligheterna att vägra ett uppehållstillstånd på grund av att felaktiga uppgifter har lämnats i ett tillståndsärende.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

6.2 Vägra uppehållstillstånd på grund av bristande vandel

6.2.1 Bristande vandel ska särskilt beaktas vid en ansökan om uppehållstillstånd

Förslag: En utlännings bristande vandel ska särskilt beaktas vid prövningen av en ansökan om ett uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

Bedömning: Våra förslag bör inte föranleda några behov av ändringar i utlänningsförordningen.

Vårt uppdrag

Vi ska, som inledningsvis nämnts i detta kapitel, göra en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur Sverige av utlänningar som har brister i vandeln i fler fall än i dag och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. Som ett led i detta ska vi analysera och föreslå hur möjligheterna att neka ett uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas. Vi ska även analysera och föreslå hur möjligheterna att neka uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas. Som utgångspunkt avser uppdraget alla uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten.

Det bör vara möjligt att beakta även andra brister i vandeln än brottslighet

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. – utom vad avser flyktingar och andra skyddsbehövande eller fall som avses i 2 a, 2 d, 3 eller 4 § – ska det enligt 5 kap. 17 § första stycket UtlL särskilt beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet. Det är dock, som redovisats tidigare i avsnitt 5.5, i allt väsentligt enbart brottslighet som beaktas inom ramen för den vandelsprövning som ska göras enligt 5 kap. 17 § första stycket UtlL. Annan misskötsamhet kan endast beaktas när det är fråga om brottslighet som ligger på

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

gränsen till vad som ensamt kan hindra uppehållstillstånd. Det är dessutom enbart ett begränsat antal omständigheter som kan anses utgöra misskötsamhet i den mening som avses i 5 kap. 17 § första stycket UtlL. Som tidigare redogjorts för i avsnitt 5.1 och 5.5 har denna begränsning inte alltid funnits i svensk utlänningsrätt, och vi har bedömt att även andra brister i vandeln än brottslighet bör kunna beaktas i högre utsträckning än i dag.

Som ett led i det bör det krävas att en utlänning, som villkor för att beviljas uppehållstillstånd, inte på ett avgörande sätt brister i sin vandel. Det bör därför framgå av lagtexten att även andra brister i vandeln som inte avser brottslighet särskilt ska beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Begreppet ”vandel” omfattar fler omständigheter och aspekter i en persons levnadssätt som kan tala mot att ett uppehållstillstånd ska nekas än begreppet ”misskötsamhet”. Begreppet ”misskötsamhet” bör därför utgå ur lagtexten. Innebörden av vandelsbegreppet, och alltså vad som kan anses utgöra bristande vandel i den mening som avses i UtlL, redovisas närmare i avsnitt 5.5.

Det ska göras en samlad prövning av utlänningens vandel

Brottslighet bör, liksom hittills, ensamt kunna ligga till grund för att neka uppehållstillstånd. Det bör – i motsats till vad som är fallet i dag – dock inte krävas att utlänningen har gjort sig skyldig till brott för att annan bristande vandel än brottslighet särskilt ska beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Det ska alltså göras en samlad prövning av utlänningens vandel.

Vid prövningen ska, liksom hittills, de skäl som utlänningen kan åberopa för att beviljas ett uppehållstillstånd vägas mot de skäl som talar mot att utlänningen ska beviljas ett sådant tillstånd. Ju starkare skälen för tillståndet är, desto allvarligare brister i vandeln bör krävas för att ett tillstånd ska vägras. Den tyngd som vandelsbristerna ska ha för att uppehållstillstånd ska vägras ska alltså fortsatt vara beroende av en bedömning i det enskilda fallet. Det bör likaså även i fortsättningen beaktas om utlänningen tidigare har beviljats uppehållstillstånd i Sverige eller om han eller hon ansöker för första gången.[1] Kan exempelvis utlänningen åberopa starka skäl kopplat

[1] Jfr prop. 2004/05:170 s. 202.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

till hans eller hennes situation i Sverige och i hemlandet för att beviljas ett uppehållstillstånd, borde det enligt vår uppfattning endast i undantagsfall vara möjligt att neka ett sådant tillstånd av vandelsskäl som inte avser brottslighet. Samtidigt borde det särskilt i fråga om ”svaga” tillståndsgrunder kunna vara tillräckligt att det förekommer bristande vandel i övrigt, som inte avser brottslighet, för att det ska vara motiverat att neka ett uppehållstillstånd.

Omfattande skuldsättning – där utlänningen inte gjort vad som kan förväntas av honom eller henne för att reglera skulderna – måste typiskt sett anses utgöra en relativt tungt vägande vandelsbrist som talar mot att ett uppehållstillstånd ska beviljas. Detta gäller också om utlänningen vid upprepade tillfällen medvetet orsakat att han eller hon felaktigt beviljats förmåner eller ersättningar, och detta har konstaterats i beslut om återkrav som fått laga kraft. Detsamma gäller naturligtvis om utlänningen utgör ett säkerhetshot. Har utlänningen ett dokumenterat farligt eller grovt störande beteende som har sin grund i ett missbruk borde det dock – särskilt om det inte är fråga om en förstagångsansökan – främst tillsammans med någon annan vandelsbrist inverka på en utlännings möjligheter att beviljas ett uppehållstillstånd. Mindre allvarliga brister i vandeln bör inte vara tillräckligt för att neka ett uppehållstillstånd. Enstaka allvarligare brister i vandeln som inte utgör brottslighet borde däremot ensamt kunna läggas till grund för att avslå en ansökan om uppehållstillstånd. Detta särskilt om skälen för att bevilja utlänningen ett sådant tillstånd inte väger särskilt tungt.

Vid bedömningen måste även, liksom hittills, omständigheter såsom utlänningens anknytning till Sverige beaktas[2]. Om ärendet rör ett barn, eller om det finns barn i bilden, måste naturligtvis barnets bästa beaktas (se 1 kap. 10 § UtlL).

Det finns inget behov av att särskilt skärpa regleringen i fråga om brottslighet

Som tidigare nämnts ingår det också i vårt uppdrag att analysera och föreslå hur möjligheterna att neka ett uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas.

[2] Jfr MIG 2019:23.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Den omständigheten att en utlänning gjort sig skyldig till brottslighet kan, som tidigare redovisats, redan enligt dagens regelverk beaktas vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Det innebär att en utlänning som gjort sig skyldig till brott kan nekas ett uppehållstillstånd även om förutsättningarna i övrigt för att beviljas det sökta tillståndet är uppfyllda. Enligt nuvarande ordalydelse av 5 kap. 17 § UtlL ställs det inte upp något särskilt krav på ett brotts allvar för att det ska kunna läggas till grund för att neka ett uppehållstillstånd. Av förarbetsuttalanden framgår dock att det är tillräckligt med ett begånget brott och att det alltså inte behöver vara fråga om brottslighet av viss omfattning för att kunna beaktas vid prövningen. Vid bedömningen av om en ansökan om uppehållstillstånd ska avslås ska brottets karaktär, påföljdens stränghet och risken för återfall i brott beaktas. Har brottet föranlett ett längre fängelsestraff är det som regel motiverat att neka uppehållstillstånd. Detsamma gäller när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller något annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse. Detta gäller även om en icke frihetsberövande påföljd döms ut. Bagatellartade förseelser bör dock aldrig vara tillräckligt för att neka uppehållstillstånd.[3]

I rättspraxis har en brottmålsdom som inte fått laga kraft liksom upprepade brott, där påföljden enbart bestämts till böter, ansetts kunna utgöra skäl för att neka en utlänning uppehållstillstånd. Av rättspraxis framgår också att ju svagare den aktuella tillståndsgrunden är, desto lägre grad av brottslighet krävs för att uppehållstillstånd ska kunna vägras.[4]

Det finns alltså redan enligt nuvarande regelverk relativt stora möjligheter att vägra ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen har gjort sig skyldig till ett eller flera brott. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet krävs det inte alltid ens att ett fängelsestraff eller en påföljd som är strängare än böter har dömts ut.

Vi bedömer att en utlännings brottslighet i stort sett på ett tillfredsställande sätt redan kan beaktas inom ramen för den vandelsprövning som ska göras enligt 5 kap. 17 § första stycket UtlL. Genom att även andra brister i vandeln än brottslighet i betydligt högre utsträckning än tidigare ska vägas in vid vandelsprövningen kan dessutom brottslighet av lägre allvarsgrad få en inverkan på

[3] Prop. 2021/22:224 s. 87 f. och s. 120.
[4] Se bl.a. MIG 2019:23, MIG 2024:1 och MIG 2024:13.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska beviljas. Till exempel kan en enstaka bötesdom i kombination med andra allvarliga vandelsbrister, i form av exempelvis omfattande skuldsättning, tala för att utlänningen inte ska beviljas ett uppehållstillstånd. Möjligheterna att vägra en utlänning uppehållstillstånd på grund av att han eller hon begått mindre allvarliga brott utökas på så sätt genom den samlade vandelsprövning som ska göras i ett ärende om uppehållstillstånd. Några övriga skärpningar – som särskilt tar sikte på brottslighet – av bestämmelsen bedömer vi därför inte vara påkallade.

Vissa uppehållstillstånd som regleras i utlänningsförordningen kan vägras på motsvarande grund

De bestämmelser om uppehållstillstånd som i vissa fall kan beviljas familjemedlemmar enligt vissa bestämmelser i utlänningsförordningen (se till exempel 4 och 4 a kap. UtlF) är fakultativa. Det innebär att det är möjligt att vägra uppehållstillstånd även om förutsättningarna för uppehållstillstånd är uppfyllda. Vi bedömer därmed att det bör vara möjligt att vägra ett sådant uppehållstillstånd av exempelvis vandelsskäl. Rimligen bör motsvarande överväganden, som ska göras vid den föreslagna vandelsprövningen enligt 5 kap. 17 § första stycket UtlL, göras i fråga om de nämnda uppehållstillstånden i utlänningsförordningen. Det saknas därför skäl att lämna förslag i det avseendet. Vi bedömer dock att bestämmelserna i utlänningsförordningen bör ses över inom ramen för en samlad översyn av utlänningslagstiftningen.

6.2.2 Bristande vandel ska beaktas vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd

Förslag: I 5 kap. 7 § utlänningslagen skärps kraven för att bevilja ett permanent uppehållstillstånd genom att även utlänningens förväntade vandel ska ingå i prövningen av ansökan.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vårt uppdrag

Enligt vårt uppdrag ska vi analysera och föreslå hur möjligheterna att neka ett uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas. Vi ska även analysera och föreslå hur möjligheterna att neka uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas.

Uppdraget i denna del tar bland annat sikte på permanenta uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § UtlL.

Möjligheterna att beakta andra brister i vandeln än brottslighet ska utökas

Som huvudregel måste en utlänning, enligt 5 kap. 7 § första stycket 2 UtlL, uppfylla ett vandelskrav för att han eller hon ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd. I nämnda bestämmelse anges att ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

Som redovisats tidigare i avsnitt 5.5 är det inte enbart vid grövre brottslighet som ett permanent uppehållstillstånd kan nekas. Det är en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet som ska göras. Det kan alltså förekomma fall då även mindre grov brottslighet i förening med allvarlig misskötsamhet väcker tveksamhet om huruvida ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Det finns alltså redan i dag möjligheter att beakta annan misskötsamhet än brottslighet vid den samlade vandelsprövning som ska göras. Däremot har det varken i förarbeten eller rättspraxis utvecklats mer ingående vilken misskötsamhet som kan beaktas. Dessutom förefaller brottslighet och misstankar om brott vara det som hittills har vägt tungt i rättstillämpningen.

I syfte att fler brister i en utlännings levnadsätt än brottslighet ska beaktas och dessutom få en mer framskjuten betydelse i vandelsprövningen bedömer vi att det återinförda vandelsbegreppet även ska gälla permanenta uppehållstillstånd. Begreppet ”vandel” ska därför ersätta begreppet ”levnadssätt” i lagtexten. Vandelskravet kommer därmed att omfatta såväl brottslighet som andra brister i utlänningens vandel.

Vilka typer av brister i vandeln som kan beaktas – som inte avser brottslighet – redovisas närmare i avsnitt 5.5.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Det ska fortfarande göras en samlad prövning

Liksom hittills ska det vid bedömningen om permanent uppehållstillstånd ska beviljas göras en samlad och framåtsyftande bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt såväl förarbeten som praxis ska dock skälen för uppehållstillstånd vägas mot omständigheterna som väcker tveksamhet kring den framtida vandeln.[5] På vilket sätt skälen för uppehållstillstånd enligt gällande rätt ska inverka på bedömningen är enligt vår uppfattning oklart.

Enligt vår mening finns det dock anledning att generellt ställa ett särskilt högt krav på en utlännings förväntande vandel för att han eller hon ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Det har sin huvudsakliga grund i att det normalt sett inte finns en rätt för en utlänning att beviljas ett permanent uppehållstillstånd och att huvudregeln numera är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade (jämför dock exempelvis 5 kap. 1 a § tredje stycket UtlL, enligt vilken en flykting eller en alternativt skyddsbehövande under vissa förutsättningar *ska* beviljas ett permanent uppehållstillstånd). Dessutom är utlänningens möjligheter att få vistas i Sverige inte beroende av att han eller hon beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Detta innebär att bedömningen i flera avseenden bör kunna motsvara den som ska göras enligt 5 kap. 17 § UtlL i de fall utlänningen åberopar en svag tillståndsgrund eller skälen i övrigt för att bevilja ett sådant tillstånd inte är särskilt starka (se vidare i avsnitt 6.2.1). Det innebär alltså att allvarliga brister i vandeln som inte avser brottslighet ensamt bör kunna läggas till grund för att neka ett sådant tillstånd. Detsamma är fallet om utlänningen har gjort sig skyldig till inte bara någon mindre allvarlig brottslighet utan även har andra dokumenterade brister i sin vandel. Enstaka och ringa vandelsanmärkningar bör alltså som regel inte ensamt vara tillräckligt för att väcka sådan tveksamhet kring den framtida vandeln som innebär att ett permanent uppehållstillstånd ska nekas.

[5] Prop. 2020/21:191 s. 69 och MIG 2023:1.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Det finns inget behov av att särskilt skärpa regleringen i fråga om brottslighet

Som redovisats tidigare kan brottslighet redan i dag i relativt stor utsträckning inverka på en utlännings möjligheter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Enligt gällande rätt krävs inte att utlänningen har gjort sig skyldig till allvarligare brottslighet för att det ska vara möjligt att neka ett permanent uppehållstillstånd. Möjligheterna att vägra ett permanent uppehållstillstånd på grund av all form av brottslighet utökas därtill genom den ändring av vandelskravet som nu föreslås och som innebär att bland annat mindre allvarlig brottslighet tillsammans med övriga brister i vandeln kan utgöra grund för att neka en utlänning ett permanent uppehållstillstånd. Det finns därför inte något behov av att föreslå någon ytterligare skärpning av bestämmelsen som särskilt tar sikte på utlänningens brottslighet för prövningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

6.3 Vägra uppehållstillstånd på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter

Förslag: Tillämpningsområdet för att vägra ett uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 1 utlänningslagen ska utvidgas till att avse ytterligare fall än anknytningsfallen i 5 kap. 3 § utlänningslagen.

Om oriktiga uppgifter medvetet har lämnats eller omständigheter medvetet förtigits, som är av betydelse för att få uppehållstillståndet, *ska* uppehållstillstånd vägras.

Enligt 5 kap. 17 a § första stycket 1 UtlL får ett uppehållstillstånd enligt 3 § vägras om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller om omständigheter som är av betydelse för att få uppehållstillståndet medvetet förtigits. Det gör ingen skillnad om det är sökanden eller anknytningspersonen som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som är av betydelse för att få tillståndet[6].

Bestämmelsen grundas på artikel 16.2 i familjeåterföreningsdirektivet, enligt vilken en ansökan om familjeåterförening får

[6] Prop. 2005/06:72 s. 87.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

avslås om det är fastställt att falska eller vilseledande uppgifter eller falska eller förfalskade handlingar använts, eller att tillstånd har erhållits genom vilseledande eller på andra olagliga sätt.

Det finns dock inte någon motsvarande bestämmelse som avser övriga grunder för uppehållstillstånd i 5 kap. UtlL. Trots det bör uppehållstillstånd kunna vägras på sådan grund i fråga om de fakultativa bestämmelserna[7], eftersom det inte finns någon ovillkorlig rätt för en utlänning att beviljas ett uppehållstillstånd enligt dessa bestämmelser.

Dessutom bör vilseledande uppgifter i en ansökan om uppehållstillstånd för exempelvis en anställning, studier, identitet, ålder eller familjerättslig status kunna medföra att ansökan kan avslås, eftersom uppgifterna kan innebära att förutsättningarna för uppehållstillstånd brister. Vi bedömer också att den som medvetet lämnar en oriktig uppgift eller medvetet förtiger en omständighet – oaktat om det är utlänningen själv eller någon annan – inte också måste förstå att de felaktiga uppgifterna är av betydelse för om uppehållstillstånd ska beviljas för att det ska finnas grund för att vägra ett sådant tillstånd.

Det är av särskild vikt att korrekta uppgifter läggs till grund för bedömningen av om förutsättningarna för att bevilja ett uppehållstillstånd är uppfyllda. Om oriktiga uppgifter lämnas, eller uppgifter av betydelse för tillståndsprövningen utelämnas, finns det nämligen en risk för att ett uppehållstillstånd beviljas på felaktig grund. Om det i ett tillståndsärende medvetet har lämnats en oriktig uppgift eller en uppgift medvetet förtigits bör det dessutom i många fall kunna antas att förfarandet skett i syfte att få utlänningens ansökan beviljad.

Redan av dessa skäl bör det uttryckligen framgå av lagtexten att oriktiga uppgifter eller förtigande av omständigheter, av betydelse för tillståndsprövningen, utgör grund för att vägra ett uppehållstillstånd även i andra situationer än i anknytningsfallen enligt 5 kap. 3 § UtlL (se 5 kap. 17 a § första stycket 1 UtlL). Dessutom bör det i lagtexten anges att ett uppehållstillstånd i dessa fall *ska* – i stället för *får* – vägras. På så sätt förtydligas också betydelsen av att det i ett tillståndsärende ska lämnas riktiga och fullständiga uppgifter. Enligt vår uppfattning bör bestämmelsen, utöver anknyt-

[7] Se exempelvis 5 kap. 3 a och 10 a §§ UtlL.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ningsfallen enligt 5 kap. 3 § UtlL, därför även omfatta fall som avses i 3 a, 5–7 och 9–10 a §§ i samma kapitel.

6.4 Skyddet mot att vägras ett uppehållstillstånd ska begränsas

Förslag: Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska vägras bör i fall som avses i 5 kap. 17 a § utlänningslagen hänsyn tas till utlänningens etablering i stället för övriga levnadsomständigheter.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör vägras enligt de grunder för avslag som anges i 5 kap. 17 a § UtlL ska hänsyn tas till utlänningens *etablering* – i stället för övriga levnadsomständigheter – och övriga familjeförhållanden. Denna ändring föreslås i syfte att skärpa regelverket på så sätt att skyddet mot att vägras ett uppehållstillstånd på aktuell grund förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. En sådan ändring är förenlig med vad Sverige har åtagit sig i förhållande till internationella konventioner liksom, i fråga om anknytningsfall enligt 5 kap. 3 § UtlL, med artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet (se avsnitt 4.10 och avsnitt 9.2 som avser bestämmelsen i 7 kap. 4 § UtlL).

7 Utökade möjligheter att avvisa utlänningar

7.1 Bakgrund

I 8 kap. UtlL finns bland annat regler om avvisning av utlänningar. En del av vårt uppdrag är att se över delar av detta regelverk (en utförlig beskrivning av gällande regler om avvisning finns i avsnitt 3.5). Vi ska enligt direktiven

- analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, bestämmelserna i 8 kap. 4–6 §§ UtlL kan ändras för att underlätta i tillämpningen.

I detta kapitel kommer vi att redogöra för våra överväganden och lämna förslag utifrån vårt nämnda uppdrag.

7.2 Avvisning på grund av annans oriktiga eller förtigna uppgifter

Förslag: Även oriktiga uppgifter som medvetet lämnas, eller omständigheter som medvetet förtigs, av någon annan än utlänningen och som är av betydelse för prövningen av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige ska kunna utgöra grund för avvisning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Enligt nuvarande lydelse av 8 kap. 2 § 5 UtlL får en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare avvisas om han eller hon vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten.

Vi har i uppdrag att se över befintliga avvisningsgrunder. Det vi kan konstatera i förhållande till 8 kap. 2 § 5 UtlL är att gällande rätt enbart möjliggör avvisning av en utlänning i de fall det är han eller hon själv som har lämnat sådana oriktiga uppgifter eller förtigit sådana omständigheter.

Som närmare framgår av avsnitt 9.5.1 har vi föreslagit att ett uppehålls- och ett arbetstillstånd även ska få återkallas om någon annan än utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen. Samma ordning bör gälla i ett ärende om avvisning, dvs. en utlänning ska kunna avvisas även om det är någon annan än utlänningen som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige.

Syftet är att undvika situationer när det i och för sig kan konstateras felaktiga uppgifter eller förtigna omständigheter i ett ärende om avvisning av en utlänning, men avvisning ändå inte kan ske eftersom det inte är utlänningen som varit orsaken till detta. Dessutom anser vi att det vore en märklig ordning om bedömningen av betydelsen av oriktiga uppgifter eller förtigna omständigheter skulle vara strängare i ärenden om uppehållstillstånd än vid ärenden om avvisning.

Vi föreslår därför att avvisning av en utlänning även ska kunna ske när någon annan än utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för prövningen av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige.

7.3 Avvisning på grund av bristande vandel

Förslag: En ny materiell avvisningsgrund på grund av bristande vandel ska föras in i utlänningslagen.

Det är Migrationsverket som ska besluta om avvisning på grund av bristande vandel.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vi har i avsnitt 5.5 och 6.2.1 föreslagit att en utlännings vandel ska kunna beaktas i större utsträckning än i dag inom ramen för ett tillstånds- eller återkallelseärende. Våra förslag innebär alltså en utökad vandelsprövning inom vilken hänsyn inte bara ska tas till eventuell tidigare brottslighet. Även andra aspekter, så som försummelse att betala skulder (både till det allmänna och till enskilda) och missbruk av välfärdssystemet, ska vägas in i en sådan bedömning.

Enligt våra direktiv bör det övervägas att utöka möjligheterna att avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare på grund av brister i levnadssättet (vandeln). Som utgångspunkt bör kraven på hederligt levnadssätt motsvara de krav som föreslås ska gälla i tillstånds- och återkallelseärenden.

En utlänning ska kunna avvisas på grund av bristande vandel

Möjligheterna att avvisa en utlänning på materiell grund och av vandelsskäl – som inte avser befarad brottslighet – är i dagsläget begränsade till de fall när en utlänning under vistelsen i Sverige eller något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd (8 kap. 3 § första stycket 2 UtlL).

Vi föreslår, som tidigare nämnts, ett återinfört vandelskrav för uppehållstillstånd som även tar sikte på andra aspekter än brottslighet (se avsnitt 5.5). Uppfyller utlänningen inte vandelskravet får det en inverkan på hans eller hennes möjligheter att beviljas eller behålla ett uppehållstillstånd. Principiellt sett saknas det anledning att ställa ett lägre krav på en utlännings vandel vid prövningen om en utlänning ska avvisas vid inresa till Sverige. I vissa fall – inte minst då det är fråga om allvarliga vandelsanmärkningar – måste det dessutom anses finnas ett befogat intresse av att kunna vägra utlänningen inresa eller att avvisa utlänningen i nära anslutning till hans eller hennes inresa till Sverige. En annan ordning skulle innebära att det saknas en rättslig möjlighet att avlägsna en utlänning ur landet på grund av hans eller hennes bristande vandel fram till dess att en eventuell ansökan om uppehållstillstånd prövas. Det bör därför införas en avvisningsgrund som gör det möjligt att avvisa en utlän-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ning om det kan antas att han eller hon efter inresan till Sverige skulle brista i sin vandel.

Migrationsverket ska pröva frågor om avvisning på grund av bristande vandel

En utökad vandelsprövning innebär att annan information om en utlänning än sådan om brottslighet är relevant, och behövlig, för att kunna fatta beslut i ärendet. Det betyder att den beslutande myndigheten kommer behöva ny typ av information från aktörer där ett utbyte redan finns i dagsläget, liksom information från nya aktörer (se vidare om informationsutbyte i kapitel 10). I den mån det finns information som indikerar bristande vandel hos utlänningen kan alltså sådan information – vid en sammantagen bedömning – läggas till grund för ett avvisningsbeslut.

Om det i samband med en gränskontroll eller inre gränskontroll skulle förekomma information om en utlänning hos olika aktörer i Sverige kan informationen i sig vara svår att bedöma. Den utökade vandelsprövningen innebär en sammanvägning av uppgifter som sammantaget skulle kunna innebära grund för att avvisa en utlänning. Det ligger i sakens natur att omständigheterna ofta är unika i varje enskilt fall och att det kan vara såväl tidskrävande som svårbedömt att komma fram till ett korrekt beslut i ärendet.

Det är normalt sett Polismyndigheten som ska fatta beslut om avvisning av en utlänning, även om det är möjligt för Migrationsverket att fatta ett sådant beslut (se 8 kap. 17 § andra stycket UtlL).[1] När Polismyndigheten utför gränskontroll och inre gränskontroll fattas beslut om en utlänning ska avvisas eller inte i nära anslutning till hans eller hennes inresa till Sverige, och därmed till att utredningen inleddes. Ofta behöver beslut fattas utan vidare dröjsmål, och ibland under så kort tid som några timmar. Att på kort tid genomföra sådana komplexa bedömningar som en vandelsprövning av aktuellt slag innebär är varken ändamålsenligt eller rättssäkert. Om uppgifter kommer fram som indikerar en bristande vandel hos en utlänning bör det nämligen i regel krävas att en mer fördjupad utredning genomförs. I många fall bör det alltså inte vara fråga om

[1] Jfr prop. 2004/05:170 s. 289.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

klara fall där det enkelt kan konstateras att utlänningen inte uppfyller vandelskravet.

Vi bedömer därför att denna typ av vandelsprövning lämpligen bör göras av Migrationsverket, som även ska göra motsvarande vandelsprövningar i tillstånds- och återkallelseärenden.

Migrationsverket ska alltså ha exklusiv befogenhet att besluta om avvisning i dessa fall. Därigenom samlas denna typ av vandelsprövningar hos expertmyndigheten för frågor som gäller utlänningsrätt. Om Polismyndigheten i ett avvisningsärende, utifrån tillgängliga uppgifter, bedömer att det kan antas att utlänningen inte kommer uppfylla vandelskravet – och han eller hon inte kan avvisas på annan grund i stället – ska ärendet därmed överlämnas till Migrationsverket.

7.4 Utökade möjligheter att avvisa en utlänning på grund av befarad brottslighet

Förslag: Att en utlänning har dömts till en strängare påföljd än böter eller att han eller hon har återfallit i brottslighet med även böter som påföljd ska utgöra grund för avvisning.

Enligt den nu gällande lydelsen av 8 kap. 3 § första stycket 3 UtlL får en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare avvisas om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land.

I äldre förarbeten till bestämmelsen anges att det ibland händer att en utlänning vill resa in i Sverige med avsikt att begå en brottslig handling, exempelvis för att föra med sig barn ur landet som han eller hon inte har vårdnaden om. I den mån det av utlänningens egna uttalanden eller andra förhållanden klart framgår att han eller hon har sådant syfte med inresan bör utlänningen kunna förhindras att sätta sina planer i verket redan vid ankomsten till landet. Det bör därför finnas möjlighet att avvisa en utlänning, som på grund av annat särskilt förhållande än att han eller hon tidigare har dömts till straff kan antas komma att begå brott i landet. För att avvisning i detta fall

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ska ske bör klart framgå av utlänningens egna uttalanden eller av andra förhållanden att han eller hon har för avsikt att begå brott.[2]

Möjligheten att beakta risken för att en utlänning begår brott i samband med frågan om avvisning utgör en viktig aspekt vid bedömningen av hans eller hennes vandel. Vi ska enligt våra direktiv ha som utgångspunkt att kraven på vandel vid avvisning bör motsvara de krav som vi föreslår ska gälla i tillstånds- och återkallelseärenden.

Vi har föreslagit att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd särskilt ska beaktas om utlänningen har dömts för brott och att det med brott i sammanhanget ska avses att utlänningen har dömts till en strängare påföljd än böter. Eftersom kraven på vandel vid avvisning som utgångspunkt bör motsvara de som gäller i tillstånds- och återkallelseärenden föreslås att 8 kap. 3 § första stycket 3 UtlL ska skärpas på så sätt att en utlänning får avvisas om han eller hon tidigare dömts för brott till en strängare påföljd än böter. Straffet kan ha dömts ut i Sverige eller i utlandet. Det förhållandet att utlänningen har återfallit i brottslighet bör enligt vår uppfattning också vara en sådan omständighet som ska kunna läggas till grund för bedömningen att utlänningen kan antas komma att begå brott. Det tar närmast sikte på de fall där utlänningen visserligen inte har dömts till en strängare påföljd än böter, men han eller hon i stället har dömts till flera bötesdomar.

7.5 Vissa frågor angående 8 kap. 4–6 §§ utlänningslagen

Förslag: Bestämmelsen i 8 kap. 4 § utlänningslagen ska förtydligas och ha följande lydelse.

En utlänning får inte avvisas enligt 2 eller 3 § om han eller hon

- vid inresan till Sverige hade ett uppehållstillstånd som därefter har upphört att gälla, eller
- efter inresan till Sverige beviljats ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

[2] Betänkandet NR 16/70, Utlänningspolitik och utlänningslagstiftningen i Norden, s. 46 och prop. 1979/80:96 s. 56.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Bedömning: Det saknas anledning att föreslå någon saklig eller redaktionell ändring av 8 kap. 5 eller 6 § utlänningslagen.

Enligt gällande lydelse av 8 kap. 4 § UtlL får en utlänning inte avvisas enligt 2 eller 3 § samma kapitel om han eller hon vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft uppehållstillstånd som har upphört att gälla. Av 8 kap. 5 § UtlL framgår att beslut om avvisning enligt 2 eller 3 § enligt samma kapitel i första instans inte får fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige.

Vi menar att 8 kap. 4 § UtlL till sin formulering är svårläst och otydlig vilket kan skapa bekymmer i den praktiska tillämpningen. Dessutom har Polismyndigheten uppmärksammat oss om att det råder vissa oklarheter avseende 8 kap. 4 och 5 §§ UtlL i fråga om vilken myndighet som är behörig att besluta i vissa ärenden. De situationer som särskilt har lyfts fram är när en utlänning vid inresa till Sverige har en öppen ansökan om uppehållstillstånd, om en elektronisk ansökan om uppehållstillstånd ska anses vara gjord före eller efter inresa, innebörden av en avskriven ansökan om uppehållstillstånd i relation till 8 kap. 5 § UtlL och innebörden av att ett avlägsnandebeslut har preskriberats och utlänningen därefter har vistats illegalt i landet.

För att närmare förstå syftet med bestämmelsen i 8 kap. 4 § UtlL behöver vissa uttalanden i förarbetena till denna lyftas fram. I samband med att bestämmelsen fördes in i utlänningslagen framfördes nämligen att en utlänning, som kommer till Sverige utan att ha för inresan eller vistelsen erforderliga tillstånd eller som utan tillstånd stannar kvar när en visering eller uppehållstillståndsfri tid går ut, ska kunna avvisas oberoende av hur lång tid som gått sedan han eller hon anlände. Begreppet utvisning skulle i fortsättningen reserveras för avlägsnande av en utlänning som blir kvar i Sverige sedan hans eller hennes uppehållstillstånd har gått ut eller som har begått brott av en viss svårhetsgrad eller utgör en fara för rikets säkerhet.[3] Det kan också i sammanhanget noteras att en utlänning som inte avvisas enligt 8 kap. 2 § 1 eller 2 UtlL får utvisas ur Sverige om han eller hon uppehåller sig här men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet (8 kap. 6 § UtlL).

[3] Prop. 1988/89:86 s. 67.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vi menar att det av nämnda förarbeten till bestämmelsen är tydligt att en utlänning som inte har något giltigt tillstånd vid inresan till Sverige bör kunna avvisas enligt 8 kap. 2 § 2 UtlL. Enligt vår mening bör detta även gälla sådana fall när en utlänning vid inresan har en *öppen ansökan om uppehållstillstånd*, eftersom han eller hon därmed vid det givna tillfället saknar ett giltigt tillstånd.

Bestämmelsen i 8 kap. 4 § UtlL syftar i stället till att reglera de situationer när en utlänning inte ska avvisas, utan i stället utvisas. Det gäller när en utlänning vid tillfället när han eller hon reste in i Sverige hade ett uppehållstillstånd, som därefter har upphört att gälla. Det gäller också situationen när en utlänning *efter* inresan till Sverige har beviljats ett uppehållstillstånd som därefter har upphört att gälla. Att utvisning ska ske i dessa situationer motiverades i förarbetena till bestämmelsen med att det rör sig om personer som en gång har fått tillstånd att vistas i Sverige och som fått en naturlig anknytning hit utan att överträda några inresebestämmelser eller liknande.[4]

Vi menar att situationen att en utlänning – sedan han eller hon ansökt om tillstånd – fått sin *ansökan om uppehållstillstånd avskriven* inte bör utgöra hinder mot avvisning enligt 8 kap. 4 § UtlL. Orsaken är att ett tillstånd i den situationen varken innan eller efter inresan till Sverige har beviljats, vilket är en förutsättning för att 8 kap. 4 § UtlL ska vara tillämplig.

Om en ansökan om uppehållstillstånd görs efter inresa och därefter skrivs av har dock tidpunkten för när ansökan gjordes betydelse för om avvisning får ske enligt 8 kap. 5 § UtlL. Det avgörande är om tre månader har förflutit efter att den första ansökan gjordes, eller inte. Tidigare räknades tremånadersfristen från utlänningens ankomst till Sverige. Detta ändrades dock i samband med 2005 års utlänningslag[5] till en ordning där tremånadersfristen i stället skulle börja löpa från den första ansökan om uppehållstillstånd som görs efter ankomsten till Sverige. I förarbetena till 2005 års utlänningslag gjordes bedömningen att det inte fanns skäl till att tremånaderstiden i något fall ska räknas från utlänningens ankomst till Sverige, särskilt som ankomstdagen många gånger kan vara svår att fastställa[6]. Vi menar därför att tidpunkten för en utlännings första

[4] Prop. 1988/89:86 s. 70.
[5] Prop. 2004/05:170 – Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.
[6] Prop. 2004/05:170 s. 236.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ansökan om uppehållstillstånd, sedan hans eller hennes ankomst till Sverige, utgör startpunkten på tremånadersfristen, oavsett om ansökan därefter skrivs av eller inte.

Hur en *elektronisk ansökan* bör betraktas menar vi måste ske med utgångspunkten i det datum när den kom Migrationsverket till handa, enligt vad som gäller enligt 22 § förvaltningslagen (2017:900). Att fastställa denna tidpunkt bör enligt vår bedömning vara oproblematiskt utifrån för myndigheten tillgängliga data. En ansökan som kom Migrationsverket till handa innan inresa – och som fortfarande är öppen i det läget – innebär inte i sig rätt till inresa (jämför 8 kap. 2 § 2 UtlL). En ansökan som kommit Migrationsverket till handa efter inresan innebär å sin sida att tremånadersfristen enligt 8 kap. 5 § UtlL inleds vid den tidpunkten.

Vad gäller ett preskriberat avlägsnandebeslut anser vi att det finns anledning att nämna de förslag som lagts kring förändrade preskriptionsregler.[7] I propositionen föreslås att bestämmelsen i 12 kap. 22 § UtlL om när avlägsnandebeslut upphör att gälla ska ändras så att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol börjar löpa när utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet om avlägsnande[8]. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025. Vi menar att det faktum att det krävs att en utlänning med ett avlägsnandebeslut lämnar landet för att beslutet ska kunna preskriberas innebär att det blir fråga om en ny inresa om han eller hon därefter reser in i Sverige på nytt. Ansöker utlänningen om uppehållstillstånd efter att på nytt ha rest in i Sverige måste detta enligt vår mening vara att anse som en ny första ansökan efter inresa i Sverige, varpå en ny tremånadersfrist börjar löpa enligt 8 kap. 5 § UtlL. Ansöker utlänningen däremot inte om uppehållstillstånd efter den nya inresan bör varken 8 kap. 4 eller 5 § UtlL enligt vår bedömning hindra Polismyndigheten från att avvisa honom eller henne. Innebörden är följaktligen också att den utlänning som väljer att stanna kvar och vistas illegalt i Sverige efter ett beslut om avlägsnande inte får sitt beslut preskriberat.

Även om vi, mot bakgrund av nu redovisade förarbetsuttalanden, inte anser att det bör finnas några tveksamheter gällande hur 8 kap. 4 § UtlL ska tillämpas, anser vi att bestämmelsen till sin utformning är otydlig, vilket i sig kan orsaka osäkerhet. Genom

[7] Prop. 2024/25:92 – Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.
[8] Se prop. 2024:25:92 s. 8 och 14 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

den rent redaktionella ändring som vi föreslår anser vi att bestämmelsen blir tydligare vilket, tillsammans med nämnda förarbetsuttalanden, bör bidra till en enhetlig tillämpning. Våra ändringar är dock inte avsedda att medföra någon ändring i sak. Däremot bedömer vi att det saknas anledning till förtydliganden eller sakliga ändringar av 8 kap. 5 § UtlL, utifrån bestämmelsens utformning och vad som framgår av förarbetena till denna. På liknande sätt saknas också anledning att göra någon ändring av 8 kap. 6 § UtlL.

8 Vägra och återkalla uppehållstillstånd på EU-rättslig grund

8.1 Bakgrund

Vi ska inom ramen för vårt uppdrag se över vilka möjligheter som finns att skärpa kraven på hederligt levnadssätt (vandel) beträffande tillstånd på EU-rättslig grund, med utgångspunkten att den svenska regleringen inte ska vara mer förmånlig än vad EU-rätten kräver (se kapitel 4 för en utförlig redogörelse för relevanta EU-direktiv och andra internationella åtaganden). Utifrån denna utgångspunkt ska vi

- analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet,
- analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd enligt artikel 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet,
- analysera och föreslå hur det kan införas möjligheter att återkalla uppehållstillstånd när en utlännings ställning som varaktigt bosatt har återkallats,
- ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt att införa utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd för varaktigt bosatta på grund av brister i levnadssättet,
- analysera vilka brister i levnadssättet som kan innebära ett hot mot allmän ordning och säkerhet i enlighet med EU-rätten, och

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- ta ställning till om, och i så fall hur, det i övrigt är möjligt att utöka möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund på grund av brister i levnadssättet.

I detta kapitel redovisar vi våra förslag och överväganden utifrån nämnda uppdrag.

8.2 Möjlighet att återkalla uppehållstillstånd enligt skyddsgrundsdirektivet

Bedömning: Det saknas numera anledning att införa en bestämmelse i utlänningslagen som möjliggör återkallelse av en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet.

Som redan framgått ska vi analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet.

Enligt artikel 21.2 i skyddsgrundsdirektivet får medlemsstaterna, om det inte är förbjudet enligt dessa förpliktelser, avvisa en flykting, vare sig denne formellt erkänts eller inte, om det finns skälig anledning att anta att vederbörande utgör en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig. Detsamma gäller om utlänningen utgör en samhällsfara i medlemsstaten med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen allvarligt brott. Enligt artikel 21.3 får ett uppehållstillstånd återkallas, upphävas, vägras förnyelse eller nekas för en flykting om han eller hon omfattas av artikel 21.2.

I våra direktiv pekas på att möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd inte fullt ut utnyttjades vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet. Vi kan också konstatera att regeringen vid genomförandet av skyddsgrundsdirektivet ansåg att de svenska bestämmelserna var förenliga med direktivets när det gäller återkallelse av uppehållstillstånd. Detta med hänsyn till att 7 kap. UtlL innehåller bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd som rör rikets säkerhet[1].

[1] Jfr prop. 2009/10:31 s. 143.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

De aktuella bestämmelserna som regeringen hänvisade till avser brottslighet i form av sabotage, spionerі, olovlig underrättelseverksamhet samt numera även verksamhet med koppling till terrorism (7 kap. 3 § första stycket punkten 3 UtlL). Det gäller även om utlänningen har registrerats på den spärrlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem och det finns tillräckliga skäl för en återkallelse (7 kap. 5 § UtlL). Dessutom får ett uppehållstillstånd återkallas om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats i en stat tillhörande Europeiska unionen eller i Island, Norge eller Schweiz och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år eller utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningen avser att begå ett sådant brott (7 kap. 6 § UtlL).

Vi konstaterar dock att det i svensk rätt saknas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 21.3 när en flykting har dömts för ett *synnerligen allvarligt brott* som inte omfattas av de nämnda bestämmelserna i 7 kap. UtlL. Visserligen får en utlänning som är flykting och har begått ett synnerligen grovt brott utvisas genom bestämmelserna i 8 a kap. 4 § UtlL, om det bedöms medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige. Det förutsätter dock att frågan om utvisning över huvud taget prövas i samband med brottmålsprocessen, och att allmän domstol också beslutar om utvisning. Att även på administrativ väg, genom en bestämmelse i UtlL, kunna återkalla ett uppehållstillstånd för en flykting som har gjort sig skyldig till synnerligen allvarlig brottslighet skulle därför vara behövlig för att ge artikel 21.3 fullt genomslag i svensk rätt.

Vi kan dock konstatera att den nya skyddsgrundsförordningen (se avsnitt 4.11.1) kommer att börja tillämpas från och med den 1 juli 2026. Förordningen ersätter skyddsgrundsdirektivet och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördragen (artikel 42). Skyddsgrundsförordningen innebär ett antal materiella förändringar i förhållande till direktivet. Utöver att principen om non-refoulement (se avsnitt 4.2) ska respekteras i enlighet med unionsrätten och internationell rätt, regleras det inte i förordningens artikel 21 när en medlemsstat får avvisa en

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

flykting respektive återkalla, upphäva, vägra att förnya eller bevilja ett uppehållstillstånd för en flykting.

I stället anges i förordningens artikel 24.1 att personer som har beviljats internationellt skydd ska ha rätt till uppehållstillstånd så länge som de innehar flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande. Ett uppehållstillstånd får återkallas eller vägras förnyelse endast om flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande dessförinnan har återkallats (artikel 24.5).

Det avgörande för om skyddsgrundsförordningen kommer att begränsa en medlemsstats möjlighet att återkalla eller vägra att förnya en flyktings – eller en subsidiärt/alternativt skyddsbehövandes – uppehållstillstånd är hans eller hennes *status*. Om statusen har återkallats är skyddsgrundsförordningen alltså inte tillämplig på frågan om uppehållstillstånd.

Enligt 4 kap. 5 b § UtlL, med hänvisning till 4 kap. 3 § andra stycket UtlL, får en flyktingstatus återkallas om flyktingen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller om han eller hon har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att vederbörande skulle fortsätta verksamheten här. Bestämmelsen grundas på artikel 14.4 i skyddsgrundsdirektivet. En motsvarande bestämmelse finns i den kommande skyddsgrundsförordningens artikel 14.1, med skillnaden att statusen under angivna förutsättningar *ska* återkallas, jämfört med direktivets *får*.

Vi konstaterar alltså att när skyddsgrundsförordningen börjar tillämpas kommer den enbart att reglera frågan om uppehållstillstånd för utlänningar med status som flykting eller subsidiärt (alternativt) skyddsbehövande. En flykting som gör sig skyldig till ett sådant synnerligen allvarligt brott som avses i såväl 4 kap. 3 § UtlL, artikel 14.4 skyddsgrundsdirektivet och 14.1 skyddsgrundsförordningen ska enligt förordningen få sin status återkallad.

Efter att förordningen har trätt i kraft kommer det enligt vår bedömning inte finnas behov av särskilda bestämmelser för återkallelse av uppehållstillstånd för flyktingar. Visserligen skulle en bestämmelse kunna föreslås som – under den eventuella tiden fram till att förordningen ska börja tillämpas – gör det möjligt att återkalla en flyktings uppehållstillstånd när han eller hon har gjort sig

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

skyldig till ett synnerligen allvarligt brott. Det skulle i så fall innebära att artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet, under en eventuell period mellan ikraftträdandet av en sådan bestämmelse och tidpunkten då förordningen ska börja tillämpas, får fullt genomslag i svensk lagstiftning. Att föreslå en sådan bestämmelse, som i princip fyller en funktion under en mycket kort period, är enligt vår mening inte motiverat. Vi bedömer därför att det saknas anledning att föreslå ändringar i denna del.

Det ska även nämnas att regeringen den 21 november 2024 beslutade att en utredare ska se över behovet av anpassning av svensk rätt i förhållande till rättsakterna om asyl och screening i EU:s migrations- och asylpakt. Syftet är att möjliggöra en effektiv och rättssäker tillämpning av de aktuella rättsakterna samtidigt som ett ansvarsfullt och restriktivt regelverk säkerställs i enlighet med den miniminivå som följer av EU-rätten. I detta uppdrag ingår att analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till de aktuella rättsakterna i migrations- och asylpakten, däribland den kommande skyddsgrundsförordningen.[2]

8.3 Möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd enligt familjeåterföreningsdirektivet

Förslag: Ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen ska återkallas om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Vi ska enligt direktiven analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet.

Familjeåterföreningsdirektivet innehåller en bestämmelse som innebär att ett uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem får nekas förnyelse eller återkallas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 6.2). Artikeln har delvis förts in i 5 kap. 17 a § första stycket tredje punkten UtlL genom möjligheten att neka en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd. Däremot saknas i svensk

[2] Justitiedepartementet, Enheten för migrationsrätt, Promemoria, HR2024/02368, 2024-11-21.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

rätt en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 6.2 av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Vid genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet bedömde regeringen att svensk lagstiftning överensstämmer med bestämmelserna i artikel 6.2 och att den inte föranledde några författningsändringar[3]. I betänkandet hänvisades till den i svensk utlänningsrätt gällande möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet (dåvarande 2 kap. 11 § 3 UtlL). Vidare påpekades möjligheten att utvisa en utlänning på grund av brott.[4]

Det kan dock konstateras att det EU-rättsliga begreppet allmän ordning eller säkerhet rymmer betydligt fler typer av brott och andra former av bristande vandel än de som i dagsläget kan leda till återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. UtlL. Det kan enligt EU-domstolens praxis exempelvis röra sig om brott som sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet (se vidare avsnitt 4.12.2). Det finns alltså en betydande begränsning i den svenska utlänningsrätten när det gäller möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd baserat på familjeåterföreningsdirektivet, jämfört med utrymmet som ges inom EU-rätten.

Vad gäller möjligheten att utvisa en utlänning som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet på grund av brott konstaterar vi följande. En utlänning som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet kan visserligen bli föremål för utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. 1 § UtlL. Däremot innebär en ordning där en familjemedlem enbart kan få sitt uppehållstillstånd återkallat i samband med utvisning på grund av brott vissa begränsningar. Det krävs att det aktuella hotet mot allmän ordning eller säkerhet också är att anse som ett brott, vilket inte nödvändigtvis behöver vara fallet vid den tidpunkten. Det krävs vidare att utvisningsfrågan prövas i samband med brottmålet och att beslut om utvisning fattas av allmän domstol.

Det kan även noteras att det framgår av skäl 14 till familjeåterföreningsdirektivet att begreppet allmän ordning och säkerhet om-

[3] Prop. 2005/06:72 s. 50.
[4] Jfr SOU 2005:15 s. 221 ff.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

fattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier. Det innebär att det inte alltid krävs att en person har begått en brottslig handling för att bedömas utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

När det gäller hot mot *allmän hälsa* noterade regeringen, vid genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet, att det inte fanns någon bestämmelse i utlänningslagen som innebär hinder mot att bevilja uppehållstillstånd av hänsyn till allmän hälsa och att det då inte fanns skäl att ändra detta.[5] Vi instämmer i bedömningen att allmän hälsa är ett hittills okänt begrepp i samband med vägrande och återkallelse av uppehållstillstånd i svensk utlänningsrätt. Vid införandet av en sådan grund krävs det därför en utförlig analys och utredning, inte minst i förhållande till internationell rätt. Det har inte funnits utrymme för att genomföra en sådan analys inom ramen för nu aktuell utredning.

Vi föreslår därför att en bestämmelse förs in i som gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd som baseras på familjeåterföreningsdirektivet, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

8.4 Återkallelse av uppehållstillstånd när en ställning som varaktigt bosatt har förlorats

Bedömning: Om permanenta uppehållstillstånd utmönstras kommer möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd för en person som har förlorat sin ställning som varaktigt bosatt att öka.

Om varaktigt bosatta inte längre ska ges permanenta uppehållstillstånd krävs ytterligare lagstiftningsåtgärder.

Enligt våra direktiv ska vi undersöka möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd för en person vars ställning som varaktigt bosatt av något skäl har återkallats.

Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt ska få ett särskilt EU-uppehållstillstånd som ska gälla i minst fem år (artikel 8 i VABO-direktivet). Artikeln motsvaras i svensk rätt av 4 kap. 19 a §

[5] Prop. 2005/06:72 s. 41 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

UtlF. Enligt artikel 13 får medlemsstaterna utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor än de som anges i direktivet. Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska ges ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtlL). Det sätt på vilket direktivet har genomförts medför att en person med ställning som varaktigt bosatt i Sverige behöver ett permanent uppehållstillstånd för att fullt ut tillförsäkras de rättigheter som föreskrivs där.[6]

Ställningen som varaktigt bosatt ska i huvudsak vara permanent, men kan under vissa förutsättningar gå förlorad. Enligt artikel 9.1 i VABO-direktivet ska detta ske om ställningen har förvärvats genom bedrägeri, om ett utvisningsbeslut har fattats eller vid långvarig frånvaro från unionen. Medlemsstaterna får föreskriva att en varaktigt bosatt person inte längre ska ha rätt att behålla sin ställning som varaktigt bosatt om han eller hon utgör ett hot mot den allmänna ordningen, med beaktande av brottslighetens allvar. Detta gäller när den aktuella brottsligheten inte utgör ett skäl för utvisning enligt artikel 12 (artikel 9.3 i VABO-direktivet).

Artikel 9.1 och 9.3 har förts in i svensk lagstiftning genom 5 a kap. 5 § UtlL. En ställning som varaktigt bosatt kan återkallas enligt den bestämmelsen bland annat om den som beviljats sådan ställning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få ställningen eller om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning.

En förlust av en ställning som varaktigt bosatt innebär dock inte i sig att den berörda personen även förlorar rätten att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, med stöd av vilken personen beviljades sin ställning. Detta gäller oavsett om uppehållsrätten förvärvats enligt nationell rätt eller enligt unionsrätten[7].

Ställningen som varaktigt bosatt och det permanenta uppehållstillstånd som personen tilldelas i Sverige, ska ses som två olika tillstånd som existerar parallellt. Om ställningen som varaktigt bosatt skulle gå förlorad återgår personen till att vara bosatt i Sverige med enbart sitt permanenta uppehållstillstånd. Detta gäller givetvis under förutsättning att de skäl som utgör grund för återkallelse av ställningen som varaktigt bosatt inte också utgör skäl för återkallande

[6] Se exempelvis prop. 2005/06:22 s. 159.
[7] Artikel 9.7 VABO-direktivet och mål C-557/17.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

av det permanenta uppehållstillståndet[8]. I Sverige beviljas, som redan nämnts, en person med ställning som varaktigt bosatt ett permanent uppehållstillstånd. Denna ordning innebär att möjligheterna att återkalla utlänningens uppehållstillstånd kan bli snävare i förhållande till om denne, efter förlust av sin ställning, i stället skulle inneha ett uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt nämnda exempel.

Av direktiven till Utredningen för anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten[9] framgår att utredningen ska ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar, bland annat varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.

Om permanenta uppehållstillstånd i framtiden inte kommer att ges varaktigt bosatta innebär det enligt vår bedömning att möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd för en person som har förlorat sin ställning som varaktigt bosatt bör öka. Vi anser dock att det finns anledning att se över om det krävs lagstiftningsåtgärder för att fullt ut tillförsäkra personer med ställning som varaktigt bosatt sådana rättigheter som följer av VABO-direktivet. Vi dock gör bedömningen att en sådan översyn faller utanför vårt uppdrag.

8.5 Återkallelse av uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i annan EU-stat på grund av allmän ordning eller säkerhet

Förslag: Ett uppehållstillstånd för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska återkallas om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Detsamma ska gälla för hans eller hennes anhöriga.

Vi ska vidare ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt att införa utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd för varaktigt bosatta på grund av brister i levnadssättet (vandeln). I våra direktiv anges att det finns skäl att analysera om svensk rätt

[8] Prop. 2005/06:77s. 158 f.
[9] Dir. 2023:137.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

fullt ut tar tillvara möjligheterna enligt VABO-direktivet att neka eller återkalla uppehållstillstånd för dessa personer.

Varaktigt bosatta ska enligt artikel 14.1 i VABO-direktivet ha rätt att bosätta sig i andra medlemsstater än den som beviljade ställning som varaktigt bosatt under längre tid än tre månader, förutsatt att villkoren i kapitel III i direktivet är uppfyllda. I 4 kap. 9 § UtlF regleras de syften för vilka en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

En ansökan om uppehållstillstånd från varaktigt bosatta i en annan EU-stat, eller deras familjemedlemmar, får vägras om personen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet (artikel 17.1 i VABO-direktivet och 5 kap. 17 § tredje stycket UtlL). En medlemsstat får vägra att förnya eller återkalla uppehållstillståndet samt, i enlighet med förfarandena i den nationella lagstiftningen, inklusive förfaranden för utvisning, ålägga varaktigt bosatta och deras familjemedlemmar att lämna dess territorium bland annat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Detta gäller till dess att en tredjelandsmedborgare har uppnått ställning som varaktigt bosatt i Sverige (artikel 22.1 i VABO-direktivet med hänvisning till artikel 17.1).

Till dess att en tredjelandsmedborgare uppnått ställning som varaktigt bosatt får den andra medlemsstaten även fatta beslut om att utvisa tredjelandsmedborgaren på grund av allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet (artikel 22.3 i VABO-direktivet).

Regeringen konstaterade vid genomförandet av VABO-direktivet att ett uppehållstillstånd för en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat kan återkallas genom befintliga bestämmelser i 7 kap. UtlL. Dessutom hänvisade regeringen till möjligheten att utvisa en sådan utlänning på grund av brott eller enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll av hänsyn till rikets säkerhet[10] respektive på grund av befarad brottslighet enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.[11]

Det EU-rättsliga begreppet allmän ordning eller säkerhet rymmer dock, som tidigare konstaterats, betydligt fler typer av brott och annan bristande vandel än de som i dagsläget kan leda till återkallelse av uppehållstillstånd enligt 7 kap. UtlL. Det kan enligt EU-domstolens praxis exempelvis röra sig om brott som sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig

[10] Numera ersatt av lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.
[11] Prop. 2005/06:77 s. 156 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet (se vidare avsnitt 4.12.2). Det finns alltså begränsningar i den svenska utlänningsrätten när det gäller möjligheten att återkalla ett uppehållstillstånd för en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat jämfört med utrymmet som ges inom EU-rätten.

En person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat kan visserligen bli föremål för utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. 1 § UtlL. Dock krävs det enligt artikel 22.3 i VABO-direktivet att personen, för att få utvisas från unionens territorium, utgör ett *allvarligt* hot mot allmän ordning eller säkerhet. Det krävs alltså att det rör sig om mycket kvalificerad brottslighet. Utrymmet för att kunna utvisa en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat är därmed relativt begränsat.

Vi föreslår därför att en bestämmelse förs in i UtlL som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd för personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma ska gälla i förhållande till en sådan utlännings anhöriga.

8.6 Vandelsbrister som är att anse som hot mot allmän ordning eller säkerhet

Bedömning: EU-rätten öppnar i viss mån för att även andra vandelsbrister än överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Enligt våra direktiv ska vi även analysera vilka brister i levnadssättet som kan innebära ett hot mot allmän ordning eller säkerhet i enlighet med EU-rätten. När det gäller uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund får avslag på en ansökan om eller återkallelse av ett tillstånd, som tidigare nämnts, ske om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller liknande uttryck. För att regleringen ska vara ändamålsenlig och för att underlätta för tillämparen bör det enligt direktiven analyseras vilka brister i levnadsättet – som vi föreslår ska kunna medföra ett avslags- eller återkallelsebeslut för tillstånd som har nationell grund – som kan anses innebära ett hot mot allmän ordning eller säkerhet i enlighet med EU-rätten.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Som tidigare nämnts är begreppet hot mot allmän ordning eller säkerhet, och dess varianter, EU-rättsliga begrepp. Det innebär att begreppet inte kan ges en nationell tolkning (se vidare avsnitt 4.12). Däremot kan EU-rättspraxis ge ledning gällande frågan om vilka slags brister i levnadssättet som domstolen har bedömt kan utgöra hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Till att börja med har EU-domstolen konstaterat att begreppet hot mot *allmän ordning* tar sikte på andra situationer och omständigheter än vad som är fallet för hot mot *allmän säkerhet*[12]. Exempelvis behöver ett beteende, som i en viss situation har bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning, inte nödvändigtvis anses vara ett hot mot allmän säkerhet.

För att det ska röra sig om ett hot mot *allmän ordning* förutsätts att det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse[13]. Generellt sett hänvisar begreppet till den ordning som råder i ett samhälle. Allmän ordning syftar till att människor ska kunna känna sig trygga och säkra i sitt vardagliga liv. Samtliga överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra en störning av allmän ordning. Störningen är dock mer eller mindre allvarlig beroende på vilken gärning det rör sig om.[14]

När det gäller begreppet *allmän säkerhet* har det i EU-domstolens praxis bedömts omfatta såväl medlemsstatens inre som yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan därför påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen[15]. Även organiserad brottslighet av viss omfattning har ansetts utgöra ett direkt hot mot tryggheten och den fysiska säkerheten för hela eller en stor del av befolkningen, exempelvis olaglig narkotikahandel, sexuellt utnyttjande av barn och terrorism. Sådan brottslighet kan därför omfattas av begreppet hot mot allmän säkerhet.[16]

---

[12] EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 40 och 41.
[13] EU-domstolens dom i mål C-249/11, punkt 40.
[14] Migrationsverket, *Hot mot allmän ordning och säkerhet,* dnr: 1.3.4-2023-18977, beslutad den 2023-12-01, s. 9.
[15] EU-domstolens dom i mål C-544/15, punkt 39.
[16] EU-domstolens dom i mål C-145/09, punkterna 45 och 46, EU-domstolens dom i mål C-348/09, punkt 28 och EU-domstolens dom i mål C-100/01, punkt 35.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

För svenskt vidkommande har regeringen uttalat att begreppet i första hand borde innefatta sådana fall där det föreligger fara för rikets säkerhet, liksom fall där utlänningens verksamhet på annat sätt är att betrakta som allmänfarlig (se till exempel 13 kap. brottsbalken och terroristbrottslagen [2022:666]).[17]

EU-domstolen har även uttalat att sådana brott som anges i artikel 83.1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) medför en synnerligen allvarlig påverkan på ett grundläggande samhällsintresse som kan utgöra ett direkt hot mot befolkningens trygghet och fysiska säkerhet. De brott som anges är: *terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet*[18]. Det kan även noteras att det som tidigare nämnts framgår av skäl 14 till familjeåterföreningsdirektivet att begreppet allmän ordning eller säkerhet omfattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier.

Vi konstaterar att det nämnda innebär att brister i levnadssättet (vandeln) i många fall kan anses innebära hot mot den allmänna ordningen eller allmänna säkerheten, men att begreppet primärt tar sikte på beteenden som är *brottsliga*.

I bedömningen av om en person utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet ska samtliga relevanta omständigheter beaktas. Medlemsstaterna är i princip fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän ordning och säkerhet kräver[19]. Det behöver därför inte enbart vara brottslighet som utlänningen dömts för i närtid som ligger till grund för bedömningen, utan även tidigare domar bör i det enskilda fallet kunna vara relevanta. Så kan fallet vara om de omständigheter som ligger till grund för en tidigare dom tyder på ett personligt beteende som utgör ett faktiskt hot. Även domar från andra länder kan av samma skäl vara relevanta för bedömningen. Även upprepad brottslighet som har begåtts under en längre period kan vara omständigheter som i det enskilda fallet

[17] Prop. 2005/06:77 s. 196.
[18] EU-domstolens dom i mål C-348/09, punkt 28.
[19] EU-domstolens dom i mål C-434/10, punkt 34 och där angiven rättspraxis.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

leder till bedömningen att en person utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.[20]

I det enskilda fallet kan även misstankar om brott, tillsammans med andra relevanta omständigheter, leda till bedömningen att en person utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. När det gäller friande domar är de tänkbart att även sådana kan bli relevanta för bedömningen. Det kan finnas omständigheter i den utredning som åklagaren lägger fram inom ramen för brottmålet som, trots att en friande dom meddelats, kan ligga till grund för bedömningen att hot mot allmän ordning eller säkerhet föreligger i relation till en utlänning. Det är exempelvis tänkbart att en sådan utredning innehåller uppgifter som samröre med gängkriminalitet. Det faktum att en utlänning bedöms ingå i en kriminell eller våldsbejakande miljö kan vara omständigheter av relevans för bedömningen. Detsamma gäller uppgifter från andra myndigheter, till exempel Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen[21], internationella organisationer eller andra länder/medlemsstater.[22]

Vad gäller en utlänning som omfattas av familjeåterföreningsdirektivet kan det dock räcka att han eller hon, enligt vad som följer av skäl 14 till direktivet, stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier. Utlänningen behöver alltså inte själv tillhöra sammanslutningen för att bedömas utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Det bör i sammanhanget nämnas att Migrationsöverdomstolen, i ett mål som gällde uppehållstillstånd på grund av anknytning, har bedömt att uppehållstillstånd får vägras även när det är *anknytningspersonen* som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Anknytningspersonen i målet hade kopplingar till, och var verksam inom, en våldsbejakande verksamhet och utgjorde enligt Migrationsöverdomstolen ett mycket allvarligt hot mot allmän säkerhet i Sverige. Den sökandes närvaro och samlevnad med anknytningsperson skulle enligt domstolen innebära att utövandet av våldsbejakande verksamhet i Sverige underlättas och befästs. Eftersom den sökandes närvaro skulle medföra att ett redan befintligt hot skulle förstärkas bedömde Migrationsöverdomstolen att hon utgjorde ett

[20] Migrationsverket, *Hot mot allmän ordning och säkerhet,* dnr: 1.3.4-2023-18977, beslutad den 2023-12-01, s. 15.
[21] Se 1 kap. 7 § UtlL.
[22] Migrationsverket, *Hot mot allmän ordning och säkerhet,* dnr: 1.3.4-2023-18977, beslutad den 2023-12-01, s. 15.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

sådant hot mot allmän ordning och säkerhet att tillstånd kunde vägras med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL.[23]

Inte enbart överträdelser av brottsbalkens bestämmelser kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning. Migrationsöverdomstolen har i ett avgörande bedömt att en utlänning som tar en anställning och arbetar utan att ha tillstånd till det utgör ett hot mot den allmänna ordningen i samhället. Enligt domstolen får det anses vara allmänt accepterat att anställningar av utlänningar som inte har tillstånd att arbeta bidrar till en osund konkurrens på arbetsmarknaden och även för med sig många andra problem för det svenska samhället. En utlänning som arbetar utan att ha tillstånd till det bidrar till dessa problem. Sådana anställningar innebär generellt sett ett hot mot grundläggande samhällsintressen såsom en reglerad arbetsmarknad, en reglerad invandring och ett välfungerande välfärdssystem. En bedömning måste dock göras av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att det finns ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen.[24]

Sammantaget anser vi att EU-rätten i viss mån öppnar upp för att vissa vandelsbrister även är att anse som hot mot allmän ordning eller säkerhet. Inte minst det faktum att Migrationsdomstolen har bedömt att arbete utan arbetstillstånd är ett hot mot grundläggande samhällsintressen är intressant, eftersom detta närmar sig vad vi i kapitel 5 har bedömt kan utgöra brister i vandeln.

8.7 Allmän ordning och säkerhet, eller allmän ordning eller säkerhet?

Förslag: Begreppet allmän ordning *eller* säkerhet ska ersätta begreppet allmän ordning *och* säkerhet i utlänningslagen.

[23] MIG 2021:6.
[24] MIG 2024:9.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Det finns en språklig diskrepans mellan EU-direktiv och vissa bestämmelser i utlänningslagen

I flera av kapitel i utlänningslagen förekommer bestämmelser som har sitt ursprung i olika EU-rättsakter. Vi har konstaterat att de bestämmelser som infördes i utlänningslagen i samband med genomförandet av rörlighetsdirektivet, familjeåterföreningsdirektivet och VABO-direktivet inte fullt ut stämmer överens med de motsvarande artiklarna i direktiven. Det gäller bestämmelserna 5 kap. 2 a, 2 d och 17 §§, 5 a kap. 3 §, 8 kap. 11 och 14 §§ och 8 a kap. 6 och 7 §§ som samtliga baseras på, eller har införts som en följd av, VABO-direktivet och rörlighetsdirektivet.

I artikel 27.1 i rörlighetsdirektivet regleras de situationer när begränsningar av den fria rörligheten får ske. I artikeln anges att den fria rörligheten får begränsas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet *eller* hälsa. De bestämmelser i utlänningslagen som baseras på artikel 27.1 är 8 kap. 11 § och 8 a kap. 6 §. I dessa bestämmelser används i stället begreppet allmän ordning *och* säkerhet. Angående begreppet hälsa, se avsnitt 8.3.

Vidare anges i artikel 28.2 rörlighetsdirektivet att en medlemsstat inte får fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt på dess territorium, utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet. 8 kap. 14 § UtlL har sitt ursprung i artikel 28.2. I den bestämmelsen används i stället begreppet allmän ordning *och* säkerhet.

När det gäller VABO-direktivet används begreppet allmän ordning *eller* säkerhet i artiklarna 6.1, 12.1 och 17.1. Artiklarna har genomförts i svensk rätt genom 5 kap. 2 d och 17 §§, 5 a kap. 3 § och 8 a kap. 7 § första och andra stycket UtlL. 5 kap. 2 a § fördes in i samband med genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.[25] Bestämmelsen reglerar uppehållstillstånd för familjemedlemmar till skyddsbehövande som återtagits enligt VABO-direktivet. I samtliga dessa bestämmelser anges rekvisitet hot mot allmän ordning *och* säkerhet, jämfört med direktivets hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

I 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL anges att uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 §, om utlänningen utgör ett hot

[25] Se prop. 2013/14:83.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

mot allmän ordning *och* säkerhet. Bestämmelsen har sitt ursprung i artikel 6.1 i familjeåterföreningsdirektivet. Enligt den artikeln får medlemsstaterna avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet *eller* hälsa.[26]

Allmän ordning är inte detsamma som allmän säkerhet

EU-domstolen har, som nämnts i avsnitt 8.3 och 8.5, konstaterat att begreppet hot mot *allmän ordning* tar sikte på andra situationer och omständigheter än vad som är fallet för hot mot *allmän säkerhet*[27].

Vid genomförandet av nämnda direktiv har det uppstått en viss språklig diskrepans mellan de aktuella svenska bestämmelserna och förlagorna i respektive direktiv. Varför så har skett har inte kommenterats i förarbetena. Av EU-domstolens praxis följer att hot mot allmän ordning tar sikte på andra situationer än hot mot allmän säkerhet. Det går inte att bortse från att det finns en risk att det, vid tillämpningen av de svenska bestämmelserna, kan uppfattas som att det krävs att utlänningen i fråga både ska utgöra ett hot mot den allmänna ordningen *och* den allmänna säkerheten, med tanke på hur bestämmelserna är formulerade. Risken är att högre krav än vad som har åsyftats av lagstiftaren ställs för att en utlänning ska anses omfattas av rekvisitet. Så som det har formulerats i de aktuella direktiven, att personen antingen ska utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkert, är alltså betydligt tydligare.

Frågan har tidigare uppmärksammats, bland annat av Utredningen om utvisning på grund av brott i sitt betänkande Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61). Utredningen förde fram att uttrycken inte är synonyma, och föreslog att vissa bestämmelser i UtlL skulle ändras så att de överensstämmer bättre med artikel 27 i rörlighetsdirektivet. Enligt utredningen skulle ändringen inte få någon praktisk betydelse eftersom bestämmelserna redan i dag tillämpas i enlighet med rörlighetsdirektivets krav.[28] Regeringen framförde följande angående utredningens förslag.

---

[26] Se den engelska versionen av familjeåterföreningsdirektivet i vilken i artikel 6.1 anges att ”The Member States may reject an application for entry and residence of family members on grounds of public policy, public security or public health”.
[27] EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 40 och 41.
[28] SOU 2021:61.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

> Uttrycket allmän ordning och säkerhet finns på ett stort antal andra ställen i utlänningslagen. Flera av dessa har sin grund i andra EU-rättsakter där uttrycket allmän ordning eller säkerhet förekommer. Uttrycket ska tolkas mot bakgrund av EU-rätten. I lagrådsremissen görs därför bedömningen att uttrycket allmän ordning och säkerhet bör behållas. Lagrådet anser dock att detta från saklig synpunkt är olyckligt och att regeringen generellt bör ändra uttrycket till allmän ordning eller säkerhet. Även om uttrycket allmän ordning och säkerhet skulle vara så etablerat att risken för missförstånd i tillämpningen är liten indikerar det att utrymmet för utvisning är betydligt mindre än det faktiskt är, vilket blir vilseledande. Om en sådan förändring inte låter sig göras inom ramen för detta lagstiftningsarbete är det enligt Lagrådet angeläget att ändringen genomförs i något annat sammanhang. Det finns en språklig skillnad mellan uttrycken. Regeringen instämmer i att den av Lagrådet föreslagna lydelsen överensstämmer med rörlighetsdirektivets formulering. En sådan ändring som Lagrådet föreslår torde dock inte få någon praktisk betydelse eftersom uttrycket ska ges den innebörd som följer av unionsrätten. För att inte regelverket ska bli otydligt och svårtillämpat bör samma uttryck användas i utlänningslagen i den utsträckning det är möjligt. Det är inte heller möjligt att i detta lagstiftningsärende ändra i alla bestämmelser i utlänningslagen där det befintliga uttrycket förekommer. Uttrycket bör därför inte ändras i nu berörda paragrafer.[29]

Formuleringen allmän ordning eller säkerhet bör användas i utlänningslagen

Vårt uppdrag är att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen i syfte 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. Uppdraget omfattar även att ta ställning till om, och i så fall hur, det i övrigt är möjligt att utöka möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund på grund av brister i levnadssättet.

Vi anser att det i vart fall i teorin finns en risk för att ett uppehållstillstånd inte nekas eller återkallas på grund av den språkliga diskrepans som har redogjorts för här. För att undvika oönskade effekter i tillämpning bör formuleringen *allmän ordning och säkerhet* därför bytas ut mot *allmän ordning eller säkerhet* i bestämmelserna 5 kap. 2 a §, 5 kap. 2 d §, 5 kap. 17 §, 5 kap. 17 a §, 5 a kap. 3 §, 8 kap. 11 §, 8 kap. 14 §, 8 a kap. 6 § och 8 a kap. 7 §UtlL.

[29] Prop. 2021/22:224 s. 59 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Begreppet allmän ordning eller säkerhet bör användas konsekvent

I utlänningslagen förekommer även ett flertal bestämmelser i vilka begreppet allmän ordning och säkerhet återfinns, baserade på andra EU-direktiv och internationella rättsakter.

Det gäller till att börja med 4 kap. 3 § UtlL, i vilken bland annat anges att en utlänning får vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller 5 kap. 1 § UtlL, som bland annat reglerar att uppehållstillstånd får vägras en flykting om han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *och* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Bestämmelserna har sitt ursprung i artikel 13, 14.4 och 14.5 i skyddsgrundsdirektivet.

Av artikel 14.5 i skyddsgrundsdirektivet framgår att en medlemsstat får besluta att inte bevilja status för en flykting i de situationer som anges i artikel 14.4 i samma direktiv. Enligt artikel 14.4 skyddsgrundsdirektivet får en medlemsstat återkalla, upphäva eller vägra att förnya den status som beviljats en flykting. Ett sådan för utlänningen negativt beslut får meddelas om det finns skälig anledning att betrakta utlänningen som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, *eller* när utlänningen utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon dömts för ett synnerligen allvarligt brott genom en dom som vunnit laga kraft.

Vid genomförandet av direktivet i svensk rätt har begreppet allmän ordning och säkerhet valts. Vi bedömer att det, i syfte att uppnå konsekvens i lagstiftningen, i stället bör anges att utlänningen ska utgöra en allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet.

I 5 kap. 15 § UtlL regleras förutsättningarna för att bevilja en utlänning ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att medverka i en brottsutredning. I första stycket 4 anges att ett sådant uppehållstillstånd kan beviljas enbart om hänsyn till den allmänna ordningen *och* säkerheten inte talar emot att detta. Bestämmelsen är delvis baserad på rådets direktiv 2004/81/EG om offer för människohandel. Även i detta sammanhang anser vi att det, i syfte att uppnå konsekvens i lagstiftningen, i stället ska anges att hänsyn ska tas till den allmänna ordningen *eller* säkerheten.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Ytterligare några bestämmelser i utlänningslagen är baserade på återvändandedirektivets artiklar 6.2, 7.4, 8.2 och 11.1–3. I stället för allmän ordning eller säkerhet anges i återvändandedirektivet generellt sett formuleringen *allmän ordning eller nationell säkerhet* respektive *allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet*. I utlänningslagen har däremot formuleringen allmän ordning och säkerhet valts för bestämmelserna 8 kap. 6 a, 21, 23 och 24 §§ samt 12 kap. 14 b §. För att uppnå konsekvens i lagstiftningen bör även dessa bestämmelser i fortsättningen formuleras med begreppet allmän ordning *eller* säkerhet.

Av motsvarande skäl bedömer vi att 8 a kap. 4 § första stycket 1 UtlL, som bygger på flyktingkonventionen och anger de situationer då en flykting får utvisas, också bör ha formuleringen allmän ordning *eller* säkerhet. Detsamma gäller 12 kap. 2 § UtlL som reglerar verkställighetshinder för en utlänning och som även den baseras på flyktingkonventionen.

Ingen ändring i sak är avsedd

Ändringarna från allmän ordning *och* säkerhet till allmän ordning *eller* säkerhet syftar till att uppnå en lydelse som stämmer överens med den i rörlighetsdirektivets och VABO-direktivets artiklar, liksom en att uppnå konsekvens i lagstiftningen.

Varje bestämmelse i utlänningslagen som baseras på en artikel i ett EU-direktiv ska tolkas och tillämpas direktivkonformt. Det innebär att det är begreppets EU-rättsliga betydelse som ska gälla, oavsett hur begreppet har formulerats i nationell lagstiftning. Våra ändringar är alltså inte avsedda att få någon betydelse i sak, utan enbart att verka i förtydligande riktning.

8.8 Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § ska vägras på grund hot mot allmän ordning eller säkerhet

Förslag: Det ska som huvudregel vara obligatoriskt att vägra ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Enligt nuvarande lydelse av 5 kap. 17 a § första stycket 3 UtlL får uppehållstillstånd vägras i sådana fall som avses i 5 kap. 3 §, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Bestämmelsen har sitt ursprung i artikel 6.1 i familjeåterföreningsdirektivet. Enligt den artikeln får medlemsstaterna avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Som vi tidigare har konstaterat i avsnitt 4.12 är begreppet allmän ordning eller säkerhet – liksom dess varianter – EU-rättsliga begrepp. Begreppets innebörd varierar beroende på vilket EU-direktiv det förekommer inom, och som nämnts i bland annat avsnitt 8.3 har EU-domstolen konstaterat att hot mot *allmän ordning* tar sikte på andra situationer och omständigheter än vad som är fallet för hot mot *allmän säkerhet*[30]. För att det ska röra sig om ett hot mot *allmän ordning* förutsätts att det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse[31]. Generellt sett hänvisar begreppet till den ordning som råder i ett samhälle. Allmän ordning syftar till att människor ska kunna känna sig trygga och säkra i sitt vardagliga liv. Samtliga överträdelser av straffrättsliga bestämmelser kan anses utgöra en störning av allmän ordning. Störningen är dock mer eller mindre allvarlig beroende på vilken gärning det rör sig om[32].

När det gäller begreppet *allmän säkerhet* har det i EU-domstolens praxis bedömts omfatta såväl medlemsstatens inre som yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan därför påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen[33]. Även organiserad brottlighet av viss omfattning har ansetts utgöra ett direkt hot mot tryggheten och den fysiska säkerheten för hela eller en stor del av befolkningen, exempelvis olaglig narkotikahandel, sexuellt utnytt-

[30] EU-domstolens dom i mål C-8/22, punkterna 40–41.
[31] EU-domstolens dom i mål C-249/11, punkt 40.
[32] Migrationsverket, *Hot mot allmän ordning och säkerhet,* Dnr: 1.3.4-2023-18977, beslutad den 2023-12-01, s. 9.
[33] EU-domstolens dom i mål C-544/15, punkt 39.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

jande av barn och terrorism. Sådan brottslighet kan därför omfattas av begreppet ”hot mot allmän säkerhet”.[34]

Som vi kan konstatera innebär det faktum att en utlänning enligt EU-rätten – för att kunna bedömas utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet – har relativt allvarliga brister i sin vandel. Enligt vår mening bör det därför tydliggöras i lagtexten att sådana utlänningar som huvudregel inte ska beviljas ett uppehållstillstånd. Vi föreslår därför att det av lagtexten ska framgå att ett uppehållstillstånd *ska* vägras i sådana fall som avses i 5 kap. 3 § UtlL om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Av artikel 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet framgår att medlemsstaten inför sitt beslut ska beakta allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som familjemedlemmen begått, eller den fara som denna person utgör. Sådana hänsyn ska därför även tas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas i enlighet med vårt förslag.

Det ska vidare nämnas att det av artikel 6.2 med hänvisning till artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet bland annat framgår att om en ansökan om familjeåterförening avslås ska medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.

Med anledning av de hänsyn som ska tas enligt artikel 17 behöver det enligt vår mening finnas en möjlighet till undantag från huvudregeln om att ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § UtlL ska nekas en utlänning som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. En sådan bestämmelse föreslår vi ska finnas i 5 kap. 17 a § femte stycket UtlL (se vidare avsnitt 6.4). Enligt den bestämmelsen ska, vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras, hänsyn tas till utlänningens etablering och övriga familjeförhållanden i Sverige.

[34] EU-domstolens dom i mål C-145/09, punkterna 45 och 46, C-348/09, punkt 28 och C-100/01, punkt 35.

9 Utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd

9.1 Bakgrund

Vi har enligt våra direktiv i uppdrag att göra en översyn av regleringen om återkallelse av uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra fler återkallelser än i dag på grund av andra skäl än brottslighet och andra brister i levnadssättet. Dessutom ska vi göra en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur landet i fler fall än i dag av utlänningar som har brister i sitt levnadssätt och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. Utifrån denna utgångspunkt ska vi

- analysera och föreslå hur bestämmelserna om begränsning av möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd kan tas bort,
- analysera och föreslå hur regleringen kan ändras så att uppehållstillstånd kan återkallas även om någon annan än utlänningen själv medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet,
- ta ställning till i vilken utsträckning skyddet mot återkallelse som följer av 7 kap. 4 § UtlL kan begränsas,
- analysera och föreslå hur tidsbegränsade uppehållstillstånd kan återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i landet,
- analysera behovet av regleringen om att en utlänning ska kunna ha kvar sitt uppehållstillstånd under viss tid trots att bosättningen har upphört och, om det finns ett sådant behov, föreslå hur lång den tiden behöver vara,
- ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt och ändamålsenligt att utvidga möjligheterna att återkalla gemensamma barns

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppehållstillstånd när ett anknytningsgrundande förhållande har upphört,

- analysera och föreslå hur möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmar enligt bestämmelser i utlänningsförordningen kan utvidgas,
- analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd i övrigt, på ett ändamålsenligt sätt, kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall av uppehållstillstånd när förutsättningarna för tillståndet inte längre är, eller aldrig har varit, uppfyllda,
- analysera och föreslå hur möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas, och
- föreslå hur möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas på ett ändamålsenligt sätt.

I detta kapitel redovisar vi våra förslag och överväganden utifrån nämnda uppdrag.

9.2 Skyddet mot återkallelse av uppehållstillstånd ska begränsas

Bedömning: Vid prövningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning ska, liksom hittills, hänsyn tas till utlänningens anknytning till Sverige.

Förslag: Utrymmet ska begränsas för att beakta andra skäl som talar mot att uppehållstillståndet återkallas. Endast sådana särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet ska återkallas får beaktas.

Bestämmelsen ska vara tillämplig på de nya grunder för återkallelse av uppehållstillstånd som vi föreslår.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Enligt vårt uppdrag ska vi ta ställning till i vilken utsträckning skyddet mot återkallelse som följer av 7 kap. 4 § UtlL kan begränsas. Det innebär bland annat att utlänningens etablering och familjeförhållanden inte bör ges större utrymme än befogat.

Den nuvarande regleringen

Vid bedömning av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § UtlL för en utlänning som har rest in i landet ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl talar mot att tillståndet återkallas (7 kap. 4 § första stycket UtlL). Vid en sådan bedömning ska det särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningens uppehållstillstånd återkallades också särskilt beaktas. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas (7 kap. 4 § andra stycket UtlL). Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 7 kap. 3 § andra stycket UtlL ska det också särskilt beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid (7 kap. 4 § tredje stycket UtlL).

Bestämmelserna i 7 kap. 4 § första och andra styckena UtlL gällande vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid återkallelse av ett uppehållstillstånd har under lång tid korresponderat med motsvarande bestämmelsen i 8 a kap. 2 § UtlL om utvisning på grund av brott. Genom 2022 års lagstiftningsärende fick nämnda bestämmelser nya lydelser (7 kap. 4 § andra stycket och 8 a kap. 2 § UtlL) som också korresponderar med varandra. Av motiven framgår att den förändrade lydelsen innebar att bestämmelserna om utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid togs bort och dessa omständigheter skulle i stället beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering. Ändringarna gjordes i syfte att åstadkomma en stramare reglering, där skyddet mot återkallelse förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit.[1] I motiven framhålls också att även om återkallelse-

[1] Prop. 2021/22:224 s. 121.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ärenden kan avse omständigheter av tämligen skilda slag så finns det uppenbara likheter i fråga om de omständigheter som – sett från ett mänskligt perspektiv – bör beaktas både när utvisning på grund av brott och återkallelse av ett uppehållstillstånd övervägs. Liksom tidigare ska avvägningen dock göras med beaktande av återkallelseinstitutets särdrag och vilken grund för återkallelse som är aktuell.[2]

Av förarbetsuttalanden framgår att syftet med 7 kap. 4 § UtlL är att reglera att vissa hänsyn ska tas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas. En sammanvägning bör göras av samtliga omständigheter, dvs. även sådana som talar för att återkallelse ska ske. Ett sådant skäl kan vara att utlänningen har vistats mycket i sitt hemland trots att han eller hon har uppehållstillstånd i Sverige och därför inte fått någon anknytning hit. Ett annat är att utlänningen har uppehållstillstånd även i ett annat land. Det kan också förekomma att personer levt helt utanför det svenska samhället.[3]

Skälen för återkallelse ska vägas mot utlänningens anknytning hit

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i landet. Enligt vår uppfattning bör rätten för en utlänning att vistas här i landet i princip vara villkorad av att utlänningen exempelvis inte gör sig skyldig till brott, bedriver säkerhetshotande verksamhet eller på annat sätt förverkar sin rätt att vara här. I vissa återkallelsefall, till exempel om ett uppehållstillstånd har beviljats på felaktiga uppgifter, kan utlänningen redan från början ha saknat rätt att vistas här i landet. Om förutsättningarna för att återkalla ett uppehållstillstånd är uppfyllda bör det enligt vår uppfattning ställas höga krav för att en utlänning ska få behålla sitt uppehållstillstånd.

Ett beslut om återkallelse av ett uppehållstillstånd ska dock, för det fall att utlänningen befinner sig i Sverige, i regel förenas med ett avlägsnandebeslut (8 kap. 16 § UtlL). Det innebär att ett beslut om återkallelse av ett uppehållstillstånd kan innebära ett kännbart ingrepp för en utlänning. Inte minst för den utlänning som har rotat sig här i landet och utvecklat starka band hit. Även en utlännings familjemedlemmar kan drabbas genom den splittring av familjen som ett

[2] Prop. 2021/22:224 s. 90 f.
[3] Prop. 1997/98:36 s. 21 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

avlägsnande av utlänningen kan innebära. Prövningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas bör därför även framgent innefatta en avvägning mellan skälen för återkallelse och utlänningens anknytning hit. Enligt dagens reglering är det utlänningens familjeförhållanden och etablering som särskilt ska beaktas vid bedömningen av hans eller hennes anknytning till Sverige. Enligt vårt uppdrag ska dock dessa omständigheter inte ges ett större utrymme än vad som är befogat, varför det finns anledning att överväga om det finns ett behov av några sakliga ändringar av 7 kap. 4 § UtlL i dessa avseenden.

Utlänningens familjeförhållanden bör beaktas även i fortsättningen

Ett beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd innebär, om utlänningen har familj i det aktuella landet, ett ingrepp i familjelivet. Med familj bör främst avses make, maka, eller sambo samt egna barn eller, om utlänningen själv är underårig, hans eller hennes föräldrar[4]. Ett sådant beslut kan därför stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen om det inte anses proportionerligt[5]. En utlännings familjeförhållanden ska alltså beaktas redan som ett led i att nå upp till Sveriges åtaganden i förhållande till Europakonventionen[6]. Sådana hänsyn är även nödvändiga att beakta vid återkallelse av ett uppehållstillstånd som beviljats på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL, eftersom dessa uppehållstillstånd grundar sig på familjeåterföreningsdirektivet. Enligt artikel 17 i nämnda direktiv ska vederbörlig hänsyn tas till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband om ett uppehållstillstånd återkallas.

En utlännings familjeförhållanden ska även beaktas enligt Sveriges åtaganden gentemot barnkonventionen som dessutom gäller som svensk lag (se lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Enligt principen om barnets bästa (artikel 3.1) ska det vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas

[4] Jfr prop. 2021/22:224 s. 44.
[5] Se prop. 2004/05:170 s. 96.
[6] Europakonventionen är dessutom inkorporerad med svensk rätt (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). I 2 kap. 9 § RF har också införts en föreskrift av innebörd att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vad som bedöms vara barnets bästa. I utlänningslagen finns principen införd i 1 kap. 10 §, av vilken framgår att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Detta gäller även när det är en av eller båda föräldrarna till ett barn som beslutet riktar sig mot. Av motiven till den bestämmelsen framgår att det innebär att barnets bästa alltid ska beaktas, utredas och redovisas[7]. Enligt motiven innebär principen att barnets bästa ska väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande när andra intressen kolliderar med barnets[8]. År 2005 gjordes ett tillägg om barnperspektivet i 7 kap. 4 § UtlL. Som motiv framhölls att det av bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd uttryckligen bör framgå att särskild hänsyn ska tas till barns behov men att denna precisering inte innebär någon förändring i sak[9].

Sammantaget innebär Sveriges internationella åtaganden att det är nödvändigt att ta hänsyn till en utlännings familjeförhållanden vid en bedömning av om ett uppehållstillstånd ska återkallas. Hänsyn bör därför även i fortsättningen tas till en utlännings familjeförhållanden vid en bedömning av om ett uppehållstillstånd ska återkallas. Dagens reglering anger inte närmare på vilket sätt hänsyn ska tas till en utlännings familjeförhållanden, annat än i fall där han eller hon har barn här i landet. Det bör dock i regel krävas att det är fråga om starka familjeband hit för att det ska inverka på prövningen av om en återkallelse ska ske. I praktiken kan dock en utlännings familjeförhållanden och kontakt med anhöriga se mycket olika ut. Även grunden för återkallelse kan variera betydligt, särskilt med hänsyn till de nya återkallelsegrunder som föreslås. Det är därför viktigt att myndigheterna och domstolarna fullt ut kan göra en allsidig och noggrann bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför varken lämpligt eller möjligt att mer ingående i lagtexten reglera på vilket sätt utlänningens familjeförhållanden ska inverka på prövningen av om en återkallelse ska ske. Det föreslås därför inga sakliga förändringar av 7 kap. 4 § UtlL som avser utlänningens familjeförhållanden.

[7] Prop. 1989/90:107 s. 31 f. och prop. 2003/04:113 s. 8 f.
[8] Jfr prop. 2003/04:113 s. 8 och prop. 2017/18:186 s. 96.
[9] Prop. 2004/05:170 s. 205.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Utlänningens etablering i det svenska samhället bör beaktas även i fortsättningen

Som tidigare nämnts kan en återkallelse av ett uppehållstillstånd innebära ett kännbart ingrepp för en utlänning som har rotat sig här i landet. Dessutom har utvisning av en utlänning som har etablerat sig i ett land bedömts kunna innefatta en kränkning av bland annat Europakonventionens artikel 8. Detta eftersom det skydd för privatlivet som artikeln ger också omfattar den anknytning i övrigt, som inte avser familjeförhållanden, som en migrant får till det samhälle där denne har bosatt sig.[10] Enligt artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet, som är relevant avseende uppehållstillstånd i vissa anknytningsfall enligt 5 kap. 3 § UtlL, ska dessutom bland annat vederbörlig hänsyn tas till varaktigheten av den berörda personens vistelse i landet.

Det är av det skälet både rimligt och nödvändigt att en utlännings etablering i samhället vägs in vid avvägningen mellan skälen för återkallelse och utlänningens anknytning hit. Dagens reglering anger, i likhet med vad som är fallet angående en utlännings familjeförhållanden, inte närmare på vilket sätt hänsyn ska tas till utlänningens etablering till det svenska samhället. Av förarbetsuttalanden framgår dock att faktorer av betydelse exempelvis är arbetsförhållanden, bostadsförhållanden och social anpassning. Att utlänningen lärt sig det svenska språket är ytterligare en faktor som talar för att han eller hon har etablerat sig i landet. Det förhållandet att en utlänning har kvarvarande band till hemlandet kan tyda på en svag etablering till Sverige.[11]

Även utlänningens vistelsetid i landet inbegrips enligt motiven i bedömningen av om utlänningen har etablerat sig i Sverige.[12] Vilken betydelse vistelsetiden har är beroende av under vilken period i livet som utlänningen vistats här. Vistelsetiden har rimligen större betydelse när det gäller en person som kommit hit i unga år och skaffat sig en utbildning här eller förvärvsarbetat eller i vart fall stått till arbetsmarknadens förfogande. För den som vistats här under en senare period av livet och som levt större delen av sitt liv i ett annat land kan det antas att vistelsetiden i sig inte har samma betydelse.[13]

[10] Se Europadomstolens dom Üner mot Nederländerna, dom den 18 oktober 2006.
[11] Prop. 2021/22:224 s. 41–43 och s. 125.
[12] Prop. 2021/22:224 s. 90.
[13] Prop. 1997/98:36 s. 21.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I motiven till nuvarande lydelse av 7 kap. 4 § UtlL anges att en långvarig vistelse i landet inte måste innebära att utlänningen har rotat sig här och blivit en del av det svenska samhället. Bedömningen av en utlännings anknytning till det svenska samhället bör i det konkreta fallet inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. Större vikt bör i stället läggas vid de faktiska band som uppkommit under utlänningens vistelsetid i landet.[14]

En utlännings etablering i det svenska samhället kan alltså bedömas utifrån en rad olika faktorer och omständigheter. Det måste därför göras en sammanvägd bedömning i det enskilda fallet av utlänningens situation. Detta är särskilt fallen i fråga om återkallelse av ett uppehållstillstånd eftersom grunderna för återkallelse och omständigheterna i de olika återkallelsefallen kan skifta i hög utsträckning. Vi bedömer därför att det i fråga om en utlännings etablering, likt i fråga om en utlännings familjeförhållanden, är viktigt att myndigheterna och domstolarna fullt ut kan göra en allsidig och noggrann bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför varken lämpligt eller möjligt att i lagtexten precisera de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av en utlännings etablering. Om vissa särskilda omständigheter lyfts i lagtexten kan de dessutom riskera att ges en mer självständig betydelse. Som tidigare nämnts togs de särskilda bestämmelserna om utlänningens levnadsomständigheter och vistelsetid bort. Detta i syfte att just åstadkomma en stramare reglering genom att sådana omständigheter i stället ska beaktas inom ramen för en prövning av utlänningens etablering. Vid en sammantagen bedömning föreslår vi därför inte heller några sakliga förändringar av 7 kap. 4 § UtlL som avser utlänningens etablering.

Hänsyn ska inte kunna tas till andra skäl som talar mot att ett uppehållstillstånd ska återkallas

Som tidigare nämnts anser vi att det är motiverat att i återkallelseärenden ställa relativt höga krav för att en utlänning ska få behålla sitt uppehållstillstånd. Det är dock nödvändigt att även andra hänsyn i form av utlänningens etablering i det svenska samhället och familjeband beaktas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas.

[14] Prop. 2021/22:224 s. 42 och s. 91.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Som 7 kap. 4 § första stycket UtlL är formulerad i dag ska dock hänsyn även tas till ”andra skäl” som talar mot att tillståndet återkallas. Av förarbetsuttalanden framgår att med andra skäl avses primärt humanitära skäl, såsom sjukdom[15]. Sådana hänsyn kan dock beaktas i andra sammanhang. Återkallas ett uppehållstillstånd, och befinner sig utlänningen i Sverige, ska det som tidigare nämnts som huvudregel samtidigt meddelas ett avlägsnandebeslut (8 kap. 16 § UtlL), vilket innebär att eventuella verkställighetshinder ska beaktas vid prövningen (8 kap. 7 § UtlL). Hänsyn ska, vid bedömningen av om det finns verkställighetshinder, inte bara tas till sådana hinder som anges i 12 kap. 1–3 §§ UtlL, såsom risk för tortyr eller förföljelse, utan också till andra särskilda hinder som kan tänkas föreligga. Av förarbetsuttalanden framgår att det i det sistnämnda fallet kan röra sig om medicinska eller andra hinder av praktisk eller humanitär natur[16]. Humanitära skäl, såsom sjukdom, kan därmed i stället beaktas inom ramen för prövningen av om det finns verkställighetshinder, dvs. hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut. I vilket sammanhang verkställighetshinder ska beaktas enligt nuvarande och föreslagen ordning redogörs för nedan. Detta talar för att det aktuella ledet i bestämmelsen om ”andra skäl” bör utgå ur bestämmelsen.

Av särskilt intresse i sammanhanget är de återkallelsegrunder, exempelvis nuvarande bestämmelse i 7 kap. 3 § andra stycket UtlL, som är tillämpliga på uppehållstillstånd som har beviljats enligt 5 kap. 3 § UtlL. I den bestämmelsen regleras nämligen uppehållstillstånd på grund av anknytning som grundar sig på familjeåterföreningsdirektivet.

Artikel 16.1 i familjeåterföreningsdirektivet medger återkallelse av ett uppehållstillstånd i flera fall, exempelvis om villkoren för familjeåterförening inte längre är uppfyllda. Enligt artikel 17 måste dock vederbörlig hänsyn tas till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet. Av motiven framgår att när familjeåterföreningsdirektivet genomfördes i svensk rätt ansågs bestämmelsen i 7 kap. 4 § UtlL tillgodose direktivets krav enligt artikel 17[17].

[15] Prop. 2021/22:224 s. 91.
[16] Prop. 1988/89:86 s. 166.
[17] Prop. 2005/06:72 s. 50.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Även om ledet ”andra skäl” tas bort stämmer den svenska regleringen enligt vår uppfattning överens med direktivets bestämmelser om vilka hänsyn som ska beaktas inför beslut om återkallelse. Till stöd för en sådan slutsats kan en jämförelse göras med motsvarande bestämmelse i 5 kap. 17 a § tredje stycket UtlL, som enligt motiven infördes för att uppfylla familjeåterföreningsdirektivets krav enligt artikel 17[18]. I 5 kap. 17 a § tredje stycket UtlL framgår att inför ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för familjeåterförening, enligt 5 kap. 3 § UtlL, ska hänsyn tas till utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden.

Vi bedömer alltså att regleringen inte blir för snäv i förhållande till artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet om ledet ”andra skäl” utgår ur 7 kap. 4 § första stycket UtlL. Ledet bör alltså utgå ur bestämmelsen i syfte att i så stor utsträckning som möjligt renodla bedömningen i 7 kap. 4 § UtlL till att avse utlänningens etablering i det svenska samhället och familjeanknytning hit.

Verkställighetshinder bör inte beaktas som hinder mot att återkalla ett uppehållstillstånd

Som tidigare nämnts ska ett beslut om återkallelse i regel förenas med ett avlägsnandebeslut, varför eventuella verkställighetshinder ska beaktas vid prövningen. Om det vid denna prövning visar sig att ett avlägsnandebeslut inte skulle gå att verkställa, bör enligt de ursprungliga motiven till 7 kap. 4 § UtlL ett beslut om återkallelse inte meddelas[19]. Trots att det inte uttryckligen följer av lagtexten innebär det i praktiken att även verkställighetshinder utgör ett hinder mot en återkallelse av ett uppehållstillstånd.

Nuvarande ordning innebär alltså att om det bedöms finnas verkställighetshinder kan en utlänning exempelvis behålla ett permanent uppehållstillstånd trots att förutsättningarna i övrigt för att återkalla tillståndet är uppfyllda. Enligt vår uppfattning kan en sådan ordning ifrågasättas när det finns ett särskilt regelverk som hanterar situationer där ett avlägsnandebeslut inte kan verkställas på grund av verkställighetshinder. Enligt gällande regler kan en utlänning nämligen normalt sett beviljas ett uppehållstillstånd på grund av att det finns ett bestående eller tillfälligt verkställighetshinder (se 5 kap.

[18] Prop. 2005/06:72 s. 43.
[19] Prop. 1997/98:36 s. 22.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

6 och 11 §§ samt 12 kap. 18 § UtlL). I sammanhanget kan det också nämnas att ett uppehållstillstånd på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder i regel förenas med ett avlägsnandebeslut. Det sagda gäller dock inte när det är fråga om ett bestående verkställighetshinder.[20]

Enligt vår uppfattning bör därför ett verkställighetshinder inte utgöra ett hinder mot att *återkalla* uppehållstillståndet. Utlänningen kan i sådant fall i stället beviljas ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. På så sätt blir det också tydligt att utlänningen endast har tillstånd att vistas här i landet med anledning av att det finns verkställighetshinder. Det ligger också i linje med våra övriga förslag som innebär att en återkallelse av ett uppehållstillstånd främst ska underlåtas i de fall utlänningen är etablerad i det svenska samhället eller har starka familjeband hit.

I sammanhanget bör det även uppmärksammas att det i departementspromemorian (Ds 2024:23) *Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder* föreslås att ett beslut om inhibition av verkställigheten av avlägsnandebeslutet som huvudregel ska fattas för vissa personkategorier. Detta i stället för att de ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid ett tillfälligt verkställighetshinder. Syftet med detta är bland annat att skapa förutsättningar för en effektivare hantering av återvändandearbetet och stärka Sveriges förmåga att hantera personer som utgör ett säkerhetshot, men som på grund av ett tillfälligt verkställighetshinder inte kan avlägsnas från landet.[21] Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder kan dessutom bland annat hindra att avlägsnandebeslut verkställs direkt när verkställighetshindret upphör, och göra det möjligt för utlänningen att resa till andra medlemsstater inom EU.

Dessa regler föreslås bland annat gälla i fråga om säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § UtlL och för utlänningar som får sitt uppehållstillstånd återkallat på grund av att de bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Reglerna föreslås också gälla om ett uppehållstillstånd har återkallats på grund av att det finns särskilda omständigheter i övrigt hänförliga till utlänningens levnadssätt.[22] De föreslagna reglerna kommer därför sannolikt att aktualiseras i fall där ett uppehållstill-

[20] Det finns en utförlig beskrivning av regelverket i Ds 2024:23 s. 152 ff.
[21] Ds 2024:23 s. 35 och s. 242 f.
[22] Ds. 2024:23 s. 242 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stånd återkallas enligt både befintliga och föreslagna återkallelsegrunder i 7 kap. UtlL. Som exempel kan nämnas de fall en utlänning får sitt uppehållstillstånd återkallat för att han eller hon bedriver säkerhetshotande verksamhet (7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL). Ytterligare exempel är de föreslagna återkallelsegrunder som tar sikte på de fall där utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet (se avsnitt 8.3 och 8.5), eller om utlänningen gjort sig skyldig till brott eller om det i övrigt finns allvarliga vandelsanmärkningar (se avsnitt 9.8 och 9.9).

Om ett uppehållstillstånd inte återkallas, eftersom det bedöms finnas hinder mot att verkställa ett avlägsnandebeslut, riskerar det alltså att medföra att de förslag som lagts i fråga beslut om inhibition av verkställighetshinder inte får fullt genomslag i praktiken. Med hänsyn till det anförda framstår det som än mer motiverat att inte beakta verkställighetshinder vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas.

Det behöver finnas ett utrymme att kunna beakta särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet återkallas

Utgångspunkten bör vara att skyddet mot återkallelse enligt 7 kap. 4 § UtlL förbehålls de fall då utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. De förslag som vi lägger innebär dock att skyddet mot återkallelse begränsas på olika sätt, och att det i större utsträckning än tidigare kommer att finnas tämligen olika grunder för återkallelse. Det bör därför finnas ett visst utrymme att beakta andra skäl – som talar mot att en återkallelse ska ske – än utlänningens etablering och familjeförhållanden. Avsaknaden av en sådan ventil riskerar enligt vår uppfattning att skapa oönskade effekter. Detta utrymme bör dock inte i samma utsträckning som den nuvarande regleringen tillåta att andra skäl beaktas vid prövningen av om en återkallelse ska ske. Vi föreslår därför att utrymmet för att beakta andra omständigheter ska begränsas till de fall när det finns särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet ska återkallas.

Som exempel kan nämnas att det enligt nuvarande bestämmelse i 7 kap. 4 § tredje stycket UtlL anges att vissa särskilda hänsyn ska tas innan ett uppehållstillstånd som har meddelats enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket UtlL återkallas på grund av att det tillståndsgrundande förhållandet

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

har upphört. I bestämmelsen anges att det särskilt ska beaktas om förhållandet främst har upphört på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Den särskilda bestämmelsen täcker dock inte de fall förhållandet främst har upphört på grund av att någon annan än anknytningspersonen har utsatt utlänningen eller utlänningens barn för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Det kan vara situationer när det inte är partnern, utan exempelvis dennes familj eller släktingar som utsätter utlänningen eller utlänningens barn för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Sådana omständigheter kan för närvarande i stället beaktas enligt 7 kap. 4 § första stycket UtlL som ”andra skäl” som talar mot att tillståndet återkallas[23]. Vi bedömer att om det tillståndsgrundande förhållandet har upphört på grunda av sådana omständigheter ska det normalt sett anses utgöra särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet återkallas. Därigenom kan även exempelvis hedersrelaterat våld och förtryck utfört av någon utanför förhållandet fortsatt beaktas.

Det kan i övrigt också framhållas att vi föreslår att en ny grund för återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd i de fall det kommer fram omständigheter som visar att förutsättningarna för det beviljade tillståndet inte längre föreligger. Den bestämmelsen är avsedd att bland annat kunna tillämpas när ett tillståndsgrundande förhållande upphör i andra fall än som avses i 7 kap. 3 § andra stycket UtlL (se avsnitt 9.4). Kommer det fram att ett sådant tillståndsgrundande förhållande främst har upphört på grund av att utlänningen eller utlänningens barn – i eller utanför förhållandet – har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid bör det enligt vår uppfattning normalt anses utgöra sådana särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet ska återkallas.

Bestämmelsen ska göras tillämplig på ytterligare återkallelsegrunder

Enligt den nuvarande lydelsen i 7 kap. 4 § UtlL är bestämmelsen tillämplig när en återkallelse av ett uppehållstillstånd ska prövas enligt 7 kap. 1 eller 3 §. Som tidigare nämnts är syftet med bestämmel-

[23] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen (14 juni 2024, JUNO), kommentaren till 7 kap. 4 §.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

sen att vissa hänsyn ska beaktas vid prövningen av en återkallelse av ett uppehållstillstånd.

Vi föreslår flera nya återkallelsegrunder. Ett flertal av dessa gör det möjligt att i fler fall än i dag återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att en utlänning har gjort sig skyldig till brott eller att det i övrigt finns allvarliga anmärkningar mot hans eller hennes levnadsätt (vandel). Dessutom föreslås särskilda bestämmelser om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som inte vistas eller har för avsikt att vistas här i landet. Vidare föreslås också en återkallelsegrund som innebär att ett uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning om det kommer fram omständigheter som visar att förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

Det är enligt vår uppfattning minst lika angeläget att i dessa fall, som vid en bedömning av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 1 eller 3 §, göra en sammanvägning av olika omständigheter vid en prövning av om en återkallelse ska ske. Detta gäller främst sådana omständigheter som är relevanta för att bedöma en utlännings etablering och familjeförhållanden. Ytterst är det dessutom, med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden, nödvändigt att beakta utlänningens etablering och familjeförhållanden[24]. Vid sådana utgångspunkter bedömer vi att 7 kap. 4 § UtlL även ska vara tillämplig på de nya återkallelsegrunder som föreslås.

9.3 Vissa bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd ska vara obligatoriska

Bedömning: Det finns skäl för att det ska vara obligatoriskt att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket och 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen om förutsättningarna för en återkallelse är uppfyllda.

Ett sådant förslag kräver dock ytterligare analys av vilka rättsliga möjligheter det finns att återkalla uppehållstillstånd på sådana grunder enligt EU-rätten eller annan internationell rätt.

[24] Som tidigare redogjorts för är det särskilt artikel 8 i Europakonventionen om rätt till skydd för privat- och familjeliv, barnkonventionen och artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet som aktualiseras i dessa fall.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Förslag: I vissa fall *ska* ett uppehållstillstånd kunna återkallas på grund av en utlännings bristande vandel.

Befintliga återkallelsebestämmelser och vissa föreslagna återkallelsebestämmelser ska vara fakultativa

I vårt uppdrag ingår att göra en översyn av regelverket om återkallelse av uppehållstillstånd och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. Syftet med ett flertal av våra förslag på skärpningar är därför inriktade på att begränsa såväl skyddet mot en återkallelse av ett uppehållstillstånd som utrymmet för att väga in olika omständigheter vid en bedömning av om en återkallelse ska ske. Dessa skärpningar syftar i princip till att en återkallelse enbart ska underlåtas om utlänningen är etablerad i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. Detta eftersom sådana hänsyn är nödvändiga att beakta enligt Sveriges internationella åtaganden (se kapitel 4 och avsnitt 9.2 om 7 kap. 4 § UtlL).

De befintliga återkallelsebestämmelserna i 7 kap. UtlL som ingår i vår översyn är dock i huvudsak fakultativa, vilket innebär att det inte är fråga om några ovillkorliga regler om återkallelse och att även andra omständigheter ska kunna vägas in i bedömningen. I de aktuella bestämmelserna anges därför att ett uppehållstillstånd *får* återkallas. Ett uppehållstillstånd får alltså återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet (7 kap. 1 § första stycket UtlL). Ett uppehållstillstånd får också återkallas om utlänningen kan antas bedriva viss angiven farlig eller säkerhetshotande verksamhet (7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL).

Det kan enligt vår uppfattning ifrågasättas varför de nämnda återkallelsebestämmelserna fortsatt ska vara fakultativa när utrymmet för att beakta olika omständigheter och underlåta ett uppehållstillstånd begränsas. Till det kommer att de nämnda återkallelsebestämmelserna är tillämpliga på typiskt sett relativt allvarliga återkallelsefall. Det kan exempelvis avse fall där oriktiga uppgifter av avgörande betydelse lämnats i syfte att få ansökan beviljad, eller där utlänningen utgör en allvarlig säkerhetsrisk.

Återkallelsefallen har också det gemensamt att utlänningen som utgångspunkt aldrig haft eller kan anses ha förverkat eller förlorat

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

sin rätt att vara bosatt i landet. Fakultativa återkallelsebestämmelser, i förening med otydliga kriterier för vilka omständigheter som ska beaktas vid prövningen om en återkallelse ska ske, kan dessutom riskera att tillämpningen inte blir enhetlig. Genom att göra dessa återkallelsebestämmelser obligatoriska skulle det på ett tydligt sätt markeras att ett uppehållstillstånd i princip ska återkallas om förutsättningarna för en återkallelse av tillståndet är uppfyllda.

Återkallelsebestämmelserna i 7 kap. 1 § första stycket och 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL är till sina ordalydelser tillämpliga på alla uppehållstillstånd oaktat vilken grund det aktuella tillståndet beviljats på. Det kan dock i fråga om uppehållstillstånd som bygger på EU-rätten eller annan internationell rätt finnas särskilda begränsningar i fråga om möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd. För att inte riskera en reglering som står i strid med internationell rätt bör därför de aktuella återkallelsebestämmelserna fortsatt vara fakultativa. Syftet är dock inte att – såvida det inte är påkallat med anledning av EU-rätten eller annan internationell rätt – en återkallelse normalt sett ska kunna underlåtas med anledning av andra skäl än utlänningens etablering i det svenska samhället eller familjeband hit. Rimligen bör dock en återkallelse av ett uppehållstillstånd även kunna underlåtas i vissa fall där en återkallelse inte framstår som särskilt meningsfull. Det gäller företrädesvis i de fall endast en kort tid återstår av tillståndets giltighetstid.

Av delvis samma skäl som anförts i föregående stycke bedömer vi att de föreslagna återkallelsebestämmelserna – som inte enbart är tillämpliga på uppehållstillstånd som har beviljats på vissa grunder – också ska vara fakultativa (se avsnitt 9.4 och 9.6). Innebörden av att dessa regler är fakultativa utvecklas delvis närmare i de aktuella avsnitten som berör dessa bestämmelser.

Vad gäller bestämmelserna om återkallelse av en utlännings uppehållstillstånd för att han eller hon dömts till en strängare påföljd än böter eller inte uppfyller vandelsvillkoret ska det ske en individuell sammantagen bedömning. Bristerna i vandeln kan, likt utlänningens personliga förhållanden, i dessa fall sannolikt variera betydligt. Det finns därför ett behov av att i dessa återkallelsefall kunna beakta olika omständigheter – även sådana som inte anges i lagtexten – och kunna underlåta en återkallelse trots att förutsättningarna för att återkalla uppehållstillståndet är uppfyllda. Även de bestämmelserna bör därför vara fakultativa, vilket också utvecklas i avsnitt 9.8 och 9.9.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Flera av de föreslagna återkallelsebestämmelserna bör vara obligatoriska

Ett antal av de föreslagna återkallelsebestämmelserna är dock endast tillämpliga på uppehållstillstånd som beviljats på vissa angivna grunder. Motiven för nämnda återkallelsegrunderna utvecklas närmare i avsnitt 8.3 och 8.5. I dessa fall bedömer vi inte att regleringen riskerar att stå i strid med EU-rätten, och dessutom får bestämmelserna anses vara tillämpliga på relativt allvarliga återkallelsefall. Det avser fall som innebär att en utlänning ska få sitt uppehållstillstånd återkallat för att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. I fråga om dessa återkallelsebestämmelser föreslås dessutom inga *särskilda* undantagsregler. Det innebär att en återkallelse enbart ska kunna underlåtas av sådana hänsyn som avses i 7 kap. 4 § UtlL, dvs. främst med anledning av utlänningens etablering i det svenska samhället eller familjeförhållanden. Dessa återkallelsebestämmelser bör därför vara obligatoriska.

Möjliga invändningar mot obligatoriska återkallelsebestämmelser

En möjlig principiell invändning mot att göra de aktuella återkallelsebestämmelserna obligatoriska är att *ska* inte bör användas i lagtext om det måste förses med flera undantag eller om en bedömning av flera olika omständigheter måste göras. I vart fall har det anförts som skäl i ett förarbetsuttalande till en lagändring i 1989 års utlänningslag för att göra en återkallelsebestämmelse fakultativ.[25] Vi har inga invändningar mot det synsättet. Däremot kan det knappast enbart vara undantagslösa återkallelsebestämmelser som är lämpade för att vara obligatoriska. Som tidigare nämnts är syftet med våra skärpningar av regelverket om återkallelse av uppehållstillstånd bland annat att begränsa utrymmet för att beakta olika omständigheter. Vi bedömer därför inte att det är ett tungt principiellt vägande skäl mot att göra ett antal av de föreslagna återkallelsegrunderna obligatoriska.

Däremot kan obligatoriska återkallelsebestämmelser innebära vissa processekonomiska nackdelar, jämfört med om de i stället hade varit fakultativa. Det kan exempelvis ifrågasättas om det alltid är meningsfullt att återkalla ett uppehållstillstånd när det är kort tid

[25] Prop. 1997/98:36 s. 22.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kvar av tillståndets giltighetstid. Ett annat fall är om det i ett ärende om återkallelse exempelvis kommer fram att en utlänning har *rätt* till ett uppehållstillstånd på annan grund. Det hade i en sådan situation kunnat vara mer processekonomiskt fördelaktigt att kunna underlåta en återkallelse i stället för att först återkalla uppehållstillståndet och bevilja utlänningen ett nytt tillstånd. Vi bedömer dock att intresset av en skärpt reglering i fråga om återkallelse av ett uppehållstillstånd överväger nämnda nackdelar.

9.4 Återkallelse när förutsättningarna för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd inte är uppfyllda

Förslag: Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få återkallas om förutsättningarna för det beviljade tillståndet inte längre föreligger.

Bedömning: Det saknas skäl för att lämna förslag på särskilda bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd för gemensamma barn och för familjemedlemmar i fler fall.

Enligt vårt uppdrag ska vi bland annat föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall när förutsättningarna för tillståndet inte är uppfyllda.

Det saknas i flera fall möjlighet att återkalla uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte är uppfyllda

Om en utlänning ska beviljas ett uppehållstillstånd måste förutsättningarna för ett sådant tillstånd vara uppfyllda. Vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett uppehållstillstånd ska beviljas är beroende av vilken tillståndsgrund som är aktuell. Ibland visar det sig dock att grunden för uppehållstillståndet inte längre är uppfylld. Det kan exempelvis vara fråga om en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av en familjeanknytning och det anknytningsgrundande förhållandet sedan har upphört. Det kan också avse fall

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

där en utlänning har beviljats uppehållstillstånd för att arbeta eller studera här, och det senare visar sig att han eller hon inte längre arbetar eller studerar här i landet.

Enligt dagens regelverk finns det bestämmelser som innebär att ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt vissa grunder får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte är uppfyllda. Det finns exempelvis vissa möjligheter att på sådan grund återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats för forskning och studier (5 b kap. 21 § och 7 kap. 7 a § UtlL). Detsamma gäller uppehållstillstånd som har beviljats enligt 5 kap. 15 § UtlL för medverkan i en brottsutredning och för betänketid (7 kap. 7 b § UtlL). Likaså får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats en utlänning på grund av hans eller hennes anknytning till en make eller sambo eller en blivande make eller sambo i Sverige återkallas om det anknytningsgrundande förhållandet upphör. Av samma skäl får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningens egna barn återkallas (7 kap. 3 § andra stycket UtlL). Som ytterligare exempel kan även nämnas att det finns vissa möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete om anknytningen bryts eller om utlänningens tillstånd återkallas (7 kap. 7 f § UtlL). Slutligen kan även nämnas att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas om utlänningens bosättning här i landet har upphört (7 kap. 7 § UtlL och se avsnitt 9.7).

Det saknas dock i flera fall möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda. Det innebär bland annat att uppehållstillstånd som kan beviljas familjemedlemmar till utlänningar enligt vissa bestämmelser i utlänningsförordningen, exempelvis med stöd av 4 kap. 5 c § och 4 a kap. 6 § i nämnda förordning, inte kan återkallas på sådan grund. Det finns heller inga möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats utlänningens och anknytningspersonens gemensamma barn om det tillståndsgrundande förhållandet upphör (jämför 7 kap. 3 § andra stycket UtlL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd bör kunna ske om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda

En utlänning har inte en ovillkorlig rätt att vistas här i landet, utan måste som tidigare nämnts uppfylla vissa förutsättningar för att beviljas tillstånd att vistas i Sverige. Det kan därför ifrågasättas varför ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i flera situationer inte också kan återkallas om det kommer fram att förutsättningarna för ett sådant tillstånd inte *längre* är uppfyllda. Vi föreslår att det ska införas en bestämmelse som gör det möjligt att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på sådan grund. Vid en sådan bedömning är det tillräckligt att ett eller flera villkor eller förutsättningar för det aktuella uppehållstillståndet inte är uppfyllda för att tillståndet ska kunna återkallas.

När det övervägs om ett gynnande förvaltningsbeslut ska återkallas måstes självfallet den enskildes trygghet beaktas. Det är därför staten som, liksom vid återkallelse av uppehållstillstånd generellt, ska ha bevisbördan för att förutsättningarna för att medge uppehållstillståndet inte är uppfyllda[26].

Vidare bör det noteras att det finns befintliga regler, exempelvis i 5 b kap. och 7 kap. UtlL, som gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda. Det har inte ingått i vårt uppdrag, eller i övrigt funnits möjligheter, att göra en närmare översyn av dessa befintliga regler. Dessa bestämmelser kommer dock att utgöra särregleringar i förhållande till den föreslagna generella återkallelsebestämmelsen. Det innebär att om det finns särskilda bestämmelser om återkallelse för en viss situation ska dessa tillämpas.

Bestämmelsen föreslås inte avse de fall då förutsättningarna för uppehållstillståndet från början aldrig varit uppfyllda. En sådan regel hade nämligen inneburit att ett uppehållstillstånd hade kunnat återkallas trots att utlänningen inte är ansvarig för att tillståndet felaktigt har beviljats. Det skulle exempelvis kunna gälla situationen när den beslutande myndigheten felaktigt beviljat ett tillstånd, trots att utlänningen har lämnat fullständiga och korrekta uppgifter till myndigheten. Enligt vår uppfattning bör det därför inte föras in en generell möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte ursprungligen var uppfyllda. Om utlän-

[26] Jfr MIG 2007:34.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ningen däremot har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få uppehållstillståndet, kan tillståndet återkallas enligt en särskild grund för återkallelse (se 7 kap. 1 § första stycket UtlL och avsnitt 9.5).

Återkallelsebestämmelsen ska vara fakultativ

Av skäl som redovisats tidigare bör återkallelsebestämmelsen vara fakultativ (se avsnitt 9.3), vilket innebär att ett uppehållstillstånd inte måste återkallas trots att förutsättningarna för att återkalla tillståndet är uppfyllda. Det innebär naturligtvis att det kan finnas skäl att underlåta en återkallelse med hänsyn till utlänningens etablering i Sverige och familjeförhållanden, dvs. om utlänningen har en stark anknytning hit (se avsnitt 9.2 om bestämmelsen i 7 kap. 4 § UtlL). Det kan vidare finnas skäl att inte återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning om det är fråga om en ringa eller tillfällig brist i uppfyllelsen av förutsättningarna för tillståndet. Det är särskilt fallet gällande en utlänning som i övrigt och över tid uppfyllt förutsättningarna för uppehållstillståndet eller om det klart framgår att förutsättningarna för tillståndet kommer vara uppfyllda framöver. Det kan också finnas anledning att inte återkalla en utlännings uppehållstillstånd om det endast återstår en kortare tid av tillståndets giltighetstid och en avkortad rätt för utlänningen att vistas här hade kunnat innebära en betydande olägenhet för honom eller henne. Det kan även finnas fall där det inte framstår som särskilt meningsfullt att återkalla ett uppehållstillstånd om det endast återstår en kort tid av tillståndets giltighetstid.

Det kan i sammanhanget noteras att om en utlänning, som uppfyller förutsättningarna för att beviljas ett uppehållstillstånd på annan grund, får sitt uppehållstillstånd återkallat finns det visst utrymme för att göra undantag från huvudregeln att ett uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan i landet (se 5 kap. 18 § UtlL). Det finns bland annat möjlighet att göra undantag från huvudregeln om det finns synnerliga skäl som hade kunnat möjliggöra ett ”spårbyte” (se 5 kap. 18 § andra stycket 11 UtlL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

9.4.1 Återkallelse av uppehållstillstånd för vissa familjemedlemmar och gemensamma barn

Av direktiven följer även att vi ska analysera och föreslå hur möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmar enligt vissa bestämmelser i utlänningsförordningen kan utvidgas.

I vissa fall saknas, som tidigare nämnts, förutsättningar för att återkalla uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som har ett uppehållstillstånd för att delta i uppdrags- eller specialiseringsutbildning (jämför 4 kap. 5 c § UtlF). Det gäller i de fall de grundläggande förutsättningarna för beviljandet av tillstånden ändras, så som att anknytningen till utlänningen bryts eller om utlänningens tillstånd återkallas[27]. Det finns heller ingen möjlighet att på sådan grund återkalla ett uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i fall som avses i 5 kap. 5 § tredje stycket och 10 a § UtlL (se 4 kap. 4 b § UtlL). Detsamma gäller för en familjemedlem till en utlänning som har ett tillstånd för studier inom högre utbildning eller för tiden efter slutförda studier inom högre utbildning (se 4 a kap. 6 § UtlF). Dessa bestämmelser är nationella, dvs. de bygger inte på EU-rätten eller någon annan internationell rätt[28].

Av våra direktiv följer även att vi ska ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt och ändamålsenligt att utvidga möjligheterna att återkalla gemensamma barns uppehållstillstånd när ett anknytningsgrundande förhållande har upphört. I direktiven pekas det på att det saknas möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har meddelats utlänningens och anknytningspersonens gemensamma barn om det tillståndsgrundande förhållandet upphör[29].

Enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 a UtlL ska ett uppehållstillstånd beviljas ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Av praxis följer dock att en förutsättning för uppehållstillstånd på sådan grund är att det finns en avsikt om gemensam bosättning i Sverige. Om föräldern alltså inte avser att ha del av vårdnaden om

[27] Jfr vad som gäller för familjemedlemmar till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete enligt 7 kap. 7 f § UtlL.
[28] Jfr prop. 2020/21:191 s. 90 och promemorian särskilda regler om uppehållstillstånd för att delta i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar, s. 11 f.
[29] Detta jämfört med vad som gäller för utlänningens egna barn enligt 7 kap. 3 § andra stycket UtlL.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

barnet kan uppehållstillstånd inte beviljas med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 2 a UtlL[30]. Det finns enligt gällande svensk rätt dock inte möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats med stöd av nämnda bestämmelse om det skulle visa sig att grunden för tillståndet inte längre kvarstår. Exempelvis om anknytningspersonen inte är en deltagande förälder i barnets liv och inte heller har för avsikt att vara det, eller om anknytningspersonen rentav har avlidit (jämför 7 kap. 3 § andra stycket UtlL). Detta trots att det följer av artikel 16.1 familjeåterföreningsdirektivet att medlemsstaterna får återkalla ett uppehållstillstånd om villkoren i direktivet inte längre är uppfyllda. En sådan återkallelsemöjlighet införs i svensk rätt genom att det aktuella förslaget på en generell återkallelsebestämmelse görs tillämplig på tillstånd som har beviljats enligt 5 kap. 3 § UtlL.

Att den relation som låg till grund för att bevilja uppehållstillståndet upphör innebär att grunden för tillståndet inte längre kvarstår och bör enligt den föreslagna återkallelsebestämmelsen alltså kunna leda till återkallelse av såväl ett uppehållstillstånd för en familjemedlem som för ett gemensamt barn. Det saknas därför anledning att införa särskilda bestämmelser om återkallelse i dessa fall.

9.5 Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att oriktiga uppgifter har lämnats

9.5.1 Återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd om någon annan än utlänningen själv har lämnat oriktiga uppgifter

Förslag: Ett uppehållstillstånd och ett arbetstillstånd ska även få återkallas om någon annan än utlänningen själv har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen.

Vi ska enligt våra direktiv göra en översyn av regelverket om återkallelse av uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall än i dag av andra skäl än brister i levnadssättet och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. Ett led i detta är

[30] Se MIG 2008:29.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

att vi ska se över nuvarande regelverk om återkallelse av ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter.

Ett uppehållstillstånd och arbetstillstånd ska kunna återkallas även om någon annan än utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter

En grundläggande förutsättning är att korrekta uppgifter ska läggas till grund för bedömningen av om förutsättningarna för att bevilja ett uppehållstillstånd är uppfyllda. Om oriktiga uppgifter lämnas, eller avgörande uppgifter inte förs fram, finns det en risk att ett uppehållstillstånd beviljas på felaktiga uppgifter. Det kan handla om situationer där utlänningen har uppgett en falsk identitet eller lämnat – alternativt utelämnat – andra uppgifter av betydelse, exempelvis om civilstånd, släktskapsförhållanden eller skyddsbehov. Det är vidare en huvudprincip inom alla samhällsområden att den som exempelvis fått en förmån genom att lämna felaktiga uppgifter kan gå miste om förmånen när de felaktiga uppgifterna uppdagas. Vi ser inget skäl att ha ett annat synsätt i fråga om uppehållstillstånd. Det är därför av vikt att det finns rättsliga möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter. I annat fall finns det en risk för att regelverket missbrukas.

Ett uppehållstillstånd får enligt dagens reglering återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet (7 kap. 1 § första stycket UtlL). Till sin ordalydelse innebär bestämmelsen att det krävs att det är utlänningen själv som ska ha lämnat de oriktiga uppgifterna eller förtigit omständigheter. En förälder som medvetet lämnar felaktiga uppgifter om ett barn till svenska myndigheter, gör förvisso detta i egenskap av ställföreträdare för barnet, enligt tidigare praxis från Utlänningsnämnden. Förälderns förfarande kan därför föranleda att även barnets tillstånd återkallas[31].

I övriga fall, till exempel om en make i ett anknytningsfall lämnar de oriktiga uppgifterna för sin makas räkning, är det däremot tveksamt om en återkallelse kan ske. Det kan även vara fråga om en hyresvärd eller en arbetsgivare som har tillfört ett ärende felaktiga uppgifter, som var av betydelse för prövningen av tillståndet.

[31] UN 57–93 och jfr MIG 2010:16.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Det innebär att det i många fall inte finns någon möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter.

Ordalydelsen i 7 kap. 1 § första stycket UtlL kan jämföras med ordalydelsen 5 kap. 17 a § första stycket 1 UtlL (som gäller vid tillståndsprövningen i vissa anknytningsfall enligt 5 kap. 3 § UtlL). Enligt den bestämmelsen får ett uppehållstillstånd vägras om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller om omständigheter som är av betydelse för att få uppehållstillståndet medvetet förtigits. Enligt motiven till bestämmelsen gör det alltså ingen skillnad om det är sökanden eller anknytningspersonen som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som är av betydelse för att få tillståndet[32].

Det finns ingen liknande bestämmelse som avser övriga grunder för uppehållstillstånd i 5 kap. UtlL. Motsvarande möjligheter att vägra ett uppehållstånd på grund av oriktiga uppgifter eller förtigna omständigheter bör dock finnas i fråga om fakultativa bestämmelser (som exempelvis 5 kap. 3 a och 10 §§ UtlL). Enligt sådana bestämmelser finns det inte någon ovillkorlig rätt för en utlänning att beviljas ett uppehållstillstånd även om utlänningen i och för sig uppfyller samtliga villkor för tillståndet. Det innebär att det finns utrymme för att vägra uppehållstillstånd även av andra skäl, exempelvis för att utlänningen eller någon annan medvetet lämnat oriktiga uppgifter.[33]

Det kan ifrågasättas varför ett uppehållstillstånd inte också ska kunna återkallas om någon annan än utlänningen lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Inte minst med hänsyn till att det i många fall kan antas att oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits i ett tillståndsärende i syfte att få utlänningens ansökan beviljad. Om det uppdagas att ett uppehållstillstånd har beviljats på felaktiga uppgifter är det därför orimligt att tillståndet enbart kan återkallas om det är utlänningen själv som har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter.

Vi föreslår därför att uppehålls- och arbetstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter även ska kunna återkallas i de fall där någon annan än utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen. Som utgångspunkt bör ett uppehållstillstånd återkallas i samma situationer

[32] Prop. 2005/06:72 s. 87.
[33] Jfr prop. 2023/24:36 s. 19 och MIG 2020:5.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

som det är möjligt att – på sådan grund – neka ett tillstånd i ett ansökningsförfarande[34].

Vidare är det staten, i linje med fast rättspraxis, som bör ha bevisbördan för att någon annan än utlänningen själv medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller oriktigt utelämnat omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen[35]. Vi bedömer också att den som medvetet lämnat en oriktig uppgift eller medvetet förtigit en omständighet – oaktat om det är utlänningen själv eller någon annan – inte också måste ha förstått att de felaktiga uppgifterna varit av betydelse för att uppehållstillståndet beviljades för att det ska finnas grund för att återkalla tillståndet. Det kan även noteras att enligt rättspraxis från EU-domstolen i fråga om återkallelse av uppehållstillstånd, som bland annat bygger på familjeåterföreningsdirektivet, inte ens krävs att utlänningen har känt till eller borde ha känt till att felaktiga eller ofullständiga uppgifter lämnats. Det är fallet även om någon annan än utlänningen har lämnat de aktuella uppgifterna.[36]

9.5.2 Kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter ska tas bort

Förslag: Kravet på att det ska finnas synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket utlänningslagen ska tas bort.

Det finns olika bestämmelser som begränsar möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd enligt befintliga återkallelsebestämmelser. Det gäller bland annat återkallelsefall där ett uppehållstillstånd har beviljats på felaktiga uppgifter (7 kap. 1 § första stycket UtlL). Enligt våra direktiv ska vi analysera och föreslå hur bestämmelserna om begränsning av möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd kan tas bort.

[34] Jfr exempelvis MIG 2014:15. I rättsfallet hade en utlänning ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till sin maka, som var bosatt i Sverige. Utlänningen vägrades ett uppehållstillstånd med hänvisning bland annat till att makan medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller i vart fall förtigit omständigheter som varit av betydelse för att hon själv skulle beviljas uppehållstillstånd.
[35] Se MIG 2014:6 och MIG 2015:3.
[36] Jfr EU-domstolen i Y.Z. m.fl., C-557/17, EU:C:2019:203, punkterna 43–47 och 57 i fråga om uppehållstillstånd som beviljats på grund av familjeanknytning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I vissa fall krävs det synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter

Det är, som tidigare framhållits, av vikt att det finns rättsliga möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktig grund. En annan ordning kan ytterst innebära att regelverket kan missbrukas. Vi har därför föreslagit utvidgade möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats på felaktig grund till följd av att det lämnats oriktiga uppgifter med mera.

Om utlänningen har vistats i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får tillståndet i dagsläget dock återkallas endast om det finns synnerliga skäl (7 kap. 1 § tredje stycket UtlL). I de ursprungliga motiven till preklusionsregeln i 7 kap. 1 § tredje stycket UtlL hämtades ledning från en annan bestämmelse (4 kap. 10 § andra stycket 1989 års utlänningslag samt 8 kap. 12 § första stycket och 8 a kap. 3 § första stycket 2005 års utlänningslag) enligt vilken det krävdes synnerliga skäl för att på grund av brott utvisa en utlänning som har vistats i Sverige sedan minst fyra år när åtal väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst fem år. Det ansågs av humanitära skäl vara viktigt att en utlänning, även i ett återkallelsefall, efter en längre tids bosättning i Sverige i normalfallet inte skulle behöva känna oro för att inte längre få stanna kvar. Det ansågs därför motiverat att ställa upp ett krav på att det ska finnas synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd om utlänningen hade vistats här en längre tid.[37] Av såväl motiven som rättspraxis framgår att synnerliga skäl huvudsakligen anses finnas i de fall utlänningen har en svag anknytning till det svenska samhället[38].

En utlänning som vistats i Sverige i mer än fyra år med uppehållstillstånd får alltså ett starkt skydd mot återkallelse av tillståndet. Det innebär att ett uppehållstillstånd i många fall i realiteten inte kan återkallas trots att utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Det medför exempelvis att en utlänning som har uppgett en falsk identitet eller lämnat oriktiga uppgifter om sitt civilstånd eller släktskapsförhållanden av betydelse för uppehålls-

[37] Prop. 1997/98:36 s. 24 f.
[38] Prop. 1997/98:36 s. 26 f. och MIG 2008:43.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tillståndet efter ett antals års vistelse i Sverige kan behålla sitt uppehållstillstånd.

Utlänningens faktiska anknytning till Sverige bör vara avgörande för om ett uppehållstillstånd inte ska återkallas

Preklusionsregeln i 7 kap. 1 § tredje stycket UtlL bygger alltså på tanken att en vistelsetid om mer än fyra år i landet innebär att utlänningen har fått en sådan anknytning till Sverige att han eller hon av humanitära skäl bör ha ett starkt skydd mot att få sitt uppehållstillstånd återkallat. De omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl är därmed också främst kopplade till att utlänningen trots sin vistelsetid i Sverige inte kan anses ha en särskilt stark anknytning hit.

Det kan enligt vår bedömning riktas ett antal principiella invändningar mot nuvarande reglering. Det är exempelvis inte givet att en utlänning har fått en stark anknytning till Sverige enbart för att han eller hon har vistats här en viss tid. I många fall kan en utlännings band till ett samhälle förvisso antas bli starkare efter hand. Det förekommer dock att en utlänning har vistats i Sverige i flera år utan att ha etablerat sig i samhället, genom att personen exempelvis varken kommit in på arbetsmarknaden eller lärt sig språket särskilt väl.[39] Det kan ifrågasättas varför en sådan person ska ges ett starkare skydd mot återkallelse av sitt uppehållstillstånd än den som vistats i Sverige en kortare tid men som har etablerat sig i samhället och i övrigt fått en stark anknytning till landet. Bedömningen i det enskilda fallet av en utlännings anknytning till det svenska samhället bör därför inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. I stället bör större vikt läggas vid de faktiska band som uppkommit under utlänningens vistelsetid i landet utifrån en sammanvägning av vad är som är känt om utlänningens personliga förhållanden.

Det kan vidare ifrågasättas varför en utlännings trygghet av att få stanna kvar i Sverige ska vara oberoende av om det har lämnats riktiga uppgifter i utlänningens tillståndstillärende eller inte. Om det i ett tillståndsärende medvetet har lämnats en oriktig uppgift eller medvetet förtigits en omständighet bör det i många fall kunna antas att förfarandet skett i syfte att få ansökan beviljad. Dessa åter-

[39] Jfr SOU 1993:54 s. 29 och SOU 2021:61 s. 210 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kallelsefall rör alltså utlänningar som kanske aldrig skulle ha beviljats tillstånd eller haft rätt att vistas i Sverige. Att en utlännings trygghet att stanna i Sverige i dessa fall, enbart baserat på hans eller hennes vistelsetid i landet, skulle vara särskilt skyddsvärd är tveksamt. Tryggheten att få stanna i Sverige bör alltså i stället vara avhängigt att det lämnas fullständiga och riktiga uppgifter, och av utlänningens faktiska anknytning till Sverige.

Det framstår inte heller i övrigt som rimligt att skyddet blir väsentligt starkare från en dag till en annan, utan att det ställs upp några andra krav än en viss tids vistelse med uppehållstillstånd i landet.

Nuvarande reglering med en absolut tidsgräns skapar alltså en stelbenthet som inte gör det möjligt att göra en helhetsbedömning av om utlänningens anknytning till Sverige har sådan styrka att han eller hon ska få stanna kvar i landet. Det innebär att alltför stor vikt läggs vid utlänningens vistelsetid i landet. Dessutom skapar regeln svårmotiverade trösklar. Sammantaget talar detta för att kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd ska tas bort.

Samtliga preklusionsregler bör utmönstras ur utlänningslagstiftningen

Kravet på synnerliga skäl för att utvisa en utlänning på grund av brott efter en viss tids vistelse i Sverige har tagits bort.[40] Det finns förvisso flera skillnader mellan återkallelseinstitutet och den särskilda rättsverkan som utvisning på grund av brott innebär. Samtidigt kan återkallelseärenden, bland annat enligt 7 kap. 1 § första stycket UtlL, avse fall där utlänningen aldrig skulle ha beviljats tillstånd eller haft rätt att vistas i Sverige. Utvisning på grund av brott kan däremot många gånger avse personer som vistats lagligt i Sverige och som på goda grunder kan hänvisa till den anknytning som uppkommit under vistelsen. Det är i en sådan situation inte alls givet att den förre bör ges en förmånligare bedömning än den senare.

Vidare innebär våra övriga förslag på ändringar i 7 kap. UtlL att en återkallelse av ett uppehållstillstånd som utgångspunkt enbart

[40] Läs mer om motiven för detta i prop. 2021/22:224 s. 47–49.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ska underlåtas om utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. I linje med det föreslår vi även att preklusionsreglerna i 7 kap. 3 § tredje stycket UtlL ska tas bort (se avsnitt 9.10 och 9.11). Några sådana preklusionsregler är inte heller aktuella angående de nya återkallelsegrunder som vi har föreslagit.

Vid dessa förhållanden framstår det som svårmotiverat att det ska krävas synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd som har beviljats på felaktiga uppgifter.

Vistelsetiden bör i stället beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering

Vid en sammantagen bedömning föreslår vi alltså att preklusionsregeln i 7 kap. 1 § tredje stycket UtlL ska tas bort. Det ska därmed inte längre ställas krav på synnerliga skäl för att återkalla uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 1 § första stycket UtlL för en utlänning som vistats här i landet i viss tid. I stället ska det, i enlighet med 7 kap. 4 § UtlL, med beaktande av samtliga omständigheter göras en bedömning av om en utlännings etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden innebär att ett uppehållstillstånd inte ska återkallas. Vistelsetiden bör beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering i det svenska samhället (se avsnitt 9.2).

En sådan ordning innebär att de tröskeleffekter som i dag finns inbyggda i regleringen framöver kan undvikas, samtidigt som vistelsetiden fortfarande kan beaktas inom ramen för en helhetsbedömning av utlänningens anknytning till Sverige. En lång vistelsetid borde dessutom, beroende på övriga omständigheter, också i fortsättningen kunna innebära att det krävs starka skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 1 § första stycket UtlL.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

9.6 Tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna återkallas för den som inte har för avsikt att vistas i Sverige

Förslag: Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska få återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige.

Vi ska enligt våra direktiv göra en översyn av regelverket om återkallelse av uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall än i dag av andra skäl än brister i levnadssättet och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. Ett led i detta är att vi ska se över möjligheterna att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som inte är bosatt i landet.

Ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige

Enligt 7 kap. 7 § UtlL ska ett permanent uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. I äldre förarbeten till bestämmelsen i 7 kap. 7 § UtlL slås det fast att återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning är obligatoriskt, eftersom den grundläggande förutsättningen för det permanenta uppehållstillståndet har fallit bort. Bestämmelsen om återkallelse hänger alltså samman med att en förutsättning för att en utlänning ska beviljas permanent uppehållstillstånd är att utlänningen avser att bosätta sig i Sverige.[41] Det har i rättspraxis uttalats att det är utlänningens avsikt att varaktigt vara bosatt i Sverige som är av avgörande betydelse för bedömningen om bosättningen har upphört[42].

Det finns ingen motsvarande grund för att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det framstår som en orimlig ordning att ett uppehållstillstånd inte kan återkallas för en utlänning som ändå inte vistas eller har för avsikt att vistas här i landet. Den omständigheten att tidsbegränsade uppehållstillstånd nu är huvudregel.[43] (med vissa undantag), oavsett på vilken grund ett uppehållstillstånd

[41] Prop. 1979/80:96 s. 117.
[42] MIG 2007:34 och MIG 2014:6.
[43] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer (14 juni 2024, Version 13B, JUNO), kommentaren till 2 kap. 4 §.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

beviljas gör det enligt vår mening än mer angeläget att ett sådant tillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas här i landet.

I utlänningslagen finns det dock inget uttryckligt krav på att en utlänning har för avsikt att bosätta sig i Sverige för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska meddelas. Det finns dessutom exempel i rättstillämpningen där det inte har krävts att utlänningen har för avsikt att bosätta sig i Sverige för att ett uppehållstillstånd ska beviljas. I Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2020:17 bedömde exempelvis domstolen att en utlänning som endast uppehåller sig i landet när han eller hon arbetar kan uppfylla kravet på vistelse i 5 kap. 10 § UtlL. Det fanns, enligt Migrationsöverdomstolen, inte anledning att kräva att utlänningen hade för avsikt att bosätta sig i landet för att ett uppehållstillstånd skulle beviljas.

Däremot måste en förutsättning för att en utlänning ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd anses vara att utlänningen i vart fall har för avsikt att vistas – trots att det inte i samtliga fall innefattar ett krav på bosättning – i landet (jämför 2 kap. 5 § UtlL, enligt vilken en utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd).

Samma synsätt bör enligt vår uppfattning gälla vid bedömningen av om en utlänning ska få behålla sitt uppehållstillstånd, dvs. det bör krävas att utlänningen har för avsikt att vistas i landet. Om utlänningen inte har för avsikt att vistas i Sverige får därmed en avgörande förutsättning för uppehållstillståndet anses ha fallit bort. Vi föreslår därför en bestämmelse som innebär att uppehållstillståndet i sådant fall också får återkallas.

Bestämmelsen är avsedd för de situationer där det klart framgår att utlänningen inte har för avsikt att vistas i Sverige. Det kan gälla situationer där utlänningen meddelar Migrationsverket att han eller hon permanent flyttar från Sverige eller inte avser att vistas i Sverige längre. Det kan även avse fall där en utlänning meddelar, eller det på något annat sätt klart kommer fram, att han eller hon inte avser att påbörja sin vistelse i landet. I sådana fall bör uppehållstillståndet återkallas.

Vidare borde det i många fall gå att konstatera att utlänningen inte har för avsikt att vistas i landet om han eller hon aldrig har – eller under en längre tid inte haft – en anmäld eller faktiskt bosättning här i landet. Även andra omständigheter kan ha betydelse vid

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

en sådan bedömning. Som exempel kan nämnas utlänningens vistelsetid, avsikt att återvända till Sverige och fastighetsinnehav här i landet. I normalfallet bör däremot exempelvis kortvariga avbrott i vistelsen, till exempel på grund av semester eller tillfälliga besök i hemlandet, inte anses ensamt kunna läggas till grund för slutsatsen att avsikten till vistelse i Sverige kan anses ha fallit bort.

Skälen för att återkallelsebestämmelsen ska vara fakultativ utvecklas i avsnitt 9.3.

9.7 Vistelsetid utomlands för den med permanent uppehållstillstånd förkortas

Förslag: Tiden som enligt undantagsregeln i 7 kap. 7 § utlänningslagen ska ha förflutit innan ett permanent uppehållstillstånd återkallas efter det att bosättningen upphörde i Sverige ska förkortas till ett år.

Vi ska enligt våra direktiv göra en översyn av regelverket om återkallelse av uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall än i dag av andra skäl än brister i levnadssättet och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. Ett led i detta är att vi ska se över behovet av regleringen om att en utlänning ska kunna ha kvar sitt permanenta uppehållstillstånd under viss tid trots att bosättningen har upphört.

Nuvarande reglering

En förutsättning för att en utlänning ska beviljas permanent uppehållstillstånd är att han eller hon avser och tillåts att bosätta sig i Sverige. Återkallelse på grund av att bosättningen upphör enligt 7 kap. 7 § UtlL är obligatorisk eftersom den grundläggande förutsättningen för det permanenta uppehållstillståndet har fallit bort. För bedömningen av om bosättningen har upphört har flera omständigheter betydelse, som till exempel avregistreringen från folkbokföringen, vistelsetiden i Sverige, fastighetsinnehav här i landet och avsikt att återvända till Sverige.[44] Enstaka längre vistelser utom-

[44] Prop. 1979/80:96 s. 117 och MIG 2014:6.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

lands för besök, arbete eller andra uppdrag kan därmed i vissa fall göras utan att bosättningen anses upphöra[45].

Enligt 7 kap. 7 § UtlL är det dock möjligt att frångå huvudregeln att ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas på grund av upphörd bosättning, om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha kvar uppehållstillståndet trots att bosättningen upphör. I sådant fall får uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. En anmälan ska ges in till Migrationsverket senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen (4 kap. 23 a § UtlF).

I motiven till undantagsbestämmelsen anförde regeringen att avsaknaden av en generell undantagsbestämmelse kan fungera som en inlåsningseffekt för en del utlänningar. Det kan exempelvis vara utlänningar som av någon anledning inte kan eller vill bli svenska medborgare, vilket annars skulle möjliggöra en ökad rörlighet för dem. Det har blivit alltmer vanligt att personer har anknytning till mer än ett land och att boendet växlar mellan dessa länder. Det finns därför skäl att möjliggöra ökad rörlighet även för personer utan svenskt medborgarskap men med permanent uppehållstillstånd.

Det bör i större utsträckning än tidigare vara möjligt att i vissa fall frångå huvudregeln och för en tid underlåta att återkalla tillståndet trots att bosättningen i Sverige har upphört. Denna möjlighet är inte beroende av på vilken grund det permanenta uppehållstillståndet beviljats. En förutsättning för att det ska vara möjligt att underlåta att återkalla det permanenta uppehållstillståndet är dock att utlänningen själv önskar behålla tillståndet.[46]

Tidigare fanns en undantagsbestämmelse som enbart tog sikte på flyktingar och andra skyddsbehövande. I den bestämmelsen föreskrevs att ett uppehållstillstånd för en utlänning som har vistats här som flykting eller andra skyddsbehövande fick återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde, om utlänningen har återvänt till ett land där han eller hon tidigare har varit bosatt därför att de politiska förhållandena i landet har ändrats. Den bestämmelsen har upphört att gälla.[47]

[45] Jfr MIG 2007:34 och MIG 2014:6.
[46] Prop. 2013/14:213 s. 19 f.
[47] Prop. 2023/14:213 s. 53.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Fortsatt behov av en undantagsregel

Vi ska enligt våra direktiv analysera behovet av regleringen om att en utlänning ska kunna ha kvar sitt uppehållstillstånd under viss tid trots att bosättningen har upphört och, om det finns ett sådant behov, föreslå hur lång den tiden behöver vara.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd är, med vissa undantag, numera huvudregel oavsett på vilken grund tillståndet meddelas[48]. Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivå enligt EU-rätten (dir. 2023:137) ska ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanenta uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar.[49]

Om nämnda utredning lägger sådana förslag som helt eller delvis genomförs kan det antas att betydligt färre utlänningar kommer att ha ett permanent uppehållstillstånd i framtiden. Det innebär i sådant fall att en allt större andel utlänningar kommer att ha tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det bör här också uppmärksammas att vi föreslår en regel om att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige (se vidare i avsnitt 9.6). Oaktat detta kommer det sannolikt finnas utlänningar med permanent uppehållstillstånd som även i framtiden kommer att ha ett behov av den rörlighet som den nuvarande undantagsregeln möjliggör. Tas undantagsregeln bort helt försvårar det bland annat situationen för personer som har anknytning till mer än ett land och som växlar boende mellan dessa länder. Det förhållandet att utlänningen riskerar att få sitt permanenta uppehållstillstånd återkallat, och vid ett återvändande till Sverige behöver söka ett nytt uppehållstillstånd, kan skapa en osäkerhet för utlänningen. Det riskerar att skapa en sådan inlåsningseffekt som undantagsregeln syftade till att förhindra. Detta trots att enstaka längre vistelser utomlands för besök, arbete eller andra uppdrag i vissa fall kan göras utan att bosättningen anses upphöra.

Mot detta måste dock vägas bland annat principen om bosättningen som en grundläggande förutsättning för ett permanent uppehållstillstånd. Ur det perspektivet är det inte givet att en utlänning –

[48] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen med kommentarer (14 juni 2024, Version 13B, JUNO), kommentaren till 2 kap. 4 §.
[49] De kategorier som räknas upp är de utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, vidarebosättning, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter, på grund av vissa verkställighetshinder, arbete efter avslag på asylansökan eller som varaktigt bosatta. Liksom anhöriga till dessa grupper.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utan att behöva framföra några skäl – kan vistas utomlands två år utan att det har någon inverkan på det permanenta uppehållstillståndet, trots att bosättningen upphört. Dessutom kan det ifrågasättas om undantagsregeln för att frångå huvudregeln att återkalla ett permanent uppehållstillstånd bör vara *väsentligt* mer förmånlig än den föreslagna regleringen gällande tidsbegränsade uppehållstillstånd (se avsnitt 9.6).

Redan i motiven uppmärksammade regeringen dessutom vissa oönskade effekter med den nuvarande undantagsregeln. Exempelvis anfördes det att en utlännings anknytning till någon som beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, dvs. i regel ett permanent uppehållstillstånd, kan medföra rätt för utlänningen att anhöriginvandra till Sverige. Enligt gällande praxis kan detta vara fallet även om den som utlänningen åberopar anknytning till, den så kallade anknytningspersonen, själv vistas utomlands. Det krävs dock att innehavaren av det permanenta uppehållstillståndet, när ärendet prövas, har en manifesterad och konkret avsikt att inom kort flytta till Sverige och bosätta sig här[50]. Det anförda innebär att en person som har permanent uppehållstillstånd i Sverige, men som inte bor i landet, kan grunda rätt för en annan person att få uppehållstillstånd i Sverige. Den nuvarande undantagsregeln innebär alltså att anknytningspersonen också kan vara utomlands motsvarande längre tid utan att det påverkar rätten till anhöriginvandring förutsatt att han eller hon när anknytningsärendet prövas har en manifesterad och konkret avsikt att inom kort flytta till Sverige och bosätta sig här.[51]

Därtill kommer att en tredjelandsmedborgare som vistats i Sverige utan avbrott i minst fem år under vissa förutsättningar kan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige (5 a kap. 1 § UtlL). Den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 a § UtlL). Till det kommer att för den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige utfärdas ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som gäller i minst fem år (4 kap. 19 a § UtlF). EU-uppehållstillståndets främsta syfte är att gälla som bevis för ställningen som varaktigt bosatt då personen vill utnyttja sin rätt till rörlighet och flytta till en annan EU-stat. Ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska enligt 5 a kap. 5 § UtlL

[50] Jfr MIG 2007:36.
[51] Prop. 2013/14:213 s. 22 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

återkallas bland annat om utlänningen har vistats utanför EU under tolv månader i följd. Det nuvarande undantagets giltighetstid innebär alltså att det kan uppstå tidsmässig diskrepans mellan återkallelsen av ställningen som varaktigt bosatt och återkallelsen av det permanenta uppehållstillståndet.

Dessa omständigheter innebär sammantaget att det i vart fall går att ifrågasätta undantagets giltighetstid om två år. Däremot bedömer vi inte att nackdelarna med nuvarande undantagsregel är av sådan karaktär och omfattning att det överhuvudtaget inte ska finnas en möjlighet att lämna landet viss tid utan att tillståndet återkallas, trots att bosättningen upphör.

Undantagets giltighetstid ska förkortas till ett år

De nackdelar som nuvarande giltighetstid medför kan åtgärdas eller minimeras genom att undantagets giltighetstid förkortas till *ett* år. Exempelvis skulle det inte längre uppstå tidsmässig diskrepans mellan återkallelsen av ställningen som varaktigt bosatt och återkallelse av det permanenta uppehållstillståndet. Dessutom är en sådan kortare giltighetstid mer förenlig med principen om bosättning som en förutsättning för permanent uppehållstillstånd. Samtidigt innebär det att en utlänning som har permanent uppehållstillstånd, men som inte kan eller vill bli svensk medborgare, fortsatt har viss möjlighet till rörlighet in och ut ur Sverige.

Förslaget om att förkorta giltighetstiden innebär dock naturligtvis ändå att möjligheten till rörlighet försämras något för en utlänning med permanent uppehållstillstånd. Det kan troligen i vissa fall försvåra för en utlänning med permanent uppehållstillstånd med anknytning till två eller fler länder som, upprepade gånger, vill växla bosättning mellan dessa länder[52]. Det innebär även vissa andra nackdelar för en utlänning med permanent uppehållstillstånd. Som exempel kan nämnas att enligt 2 § andra stycket 3 och 5 §§ andra stycket förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor ska avgift inte tas ut av tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Förslaget om att få behålla det permanenta uppehållstillståndet för en kortare tid än i dag innebär att en utlänning med permanent uppehållstill-

[52] Jfr SOU 2011:28 s. 101 och s. 103.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stånd i Sverige, vars bosättning i Sverige har upphört, under en kortare tid än i dag kommer att ha möjlighet att på distans eller nätbaserat bedriva avgiftsfri svensk högskoleutbildning.[53]

Det bör samtidigt noteras att när tidsfristen väl börjat löpa kan utlänningen avbryta den genom att återvända till Sverige med avsikt att bosätta sig i landet. Därefter bör det vara möjligt att göra en ny anmälan enligt undantagsregeln om bosättningen i Sverige återigen upphör. Vidare framstår det inte som att nackdelarna av en förkortad giltighetstid i övrigt är av så väsentlig betydelse att de starkt talar emot att förkorta undantagets giltighetstid till ett år. Vi föreslår därför att 7 kap. 7 § andra meningen UtlL ändras på så sätt att ett permanent uppehållstillstånd får återkallas tidigast när *ett* år – i stället för två år – förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde. Liksom tidigare ska det dock krävas att utlänningen har anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha kvar uppehållstillståndet, trots att bosättningen upphör.

9.8 En generell återkallelsegrund på grund av brott

Förslag: Uppehållstillstånd ska få återkallas om en utlänning har dömts för brott till en strängare påföljd än böter och allmän domstol inte har prövat frågan om utvisning.

Förslaget gäller inte sådana uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 § utlänningslagen.

Trots att det enligt gällande lagstiftning är möjligt att neka en utlänning uppehållstillstånd på grund av hans eller hennes brottslighet (jämför 5 kap. 17 § UtlL) saknas en motsvarande bestämmelse som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd. Om det kan antas att en utlänning kan komma att göra sig skyldig till viss angiven brottslighet får dock hans eller hennes uppehållstillstånd återkallas under vissa förutsättningar. Det gäller bland annat i de fall en utlänning kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet, företagsspioneri som utövas på uppdrag eller understöds av främmande makt eller terrorism (jämför nuvarande lydelse av 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL).

[53] Prop. 2013/14:213 s. 23 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vi ska enligt våra direktiv analysera om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslig verksamhet kan möjliggöras i fler fall än i dag. I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden i detta avseende.

9.8.1 Det bör finnas en generell möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslighet

Enligt nuvarande regelverk kan en utlänning som begår brott utvisas enligt reglerna i 8 a kap. UtlL. För att utvisning på grund av brott ska kunna ske krävs att utlänningen har dömts till en påföljd svårare än böter samt att det bedöms finnas en risk för återfall eller att brottet har ett straffvärde som motsvarar fängelse i minst sex månader eller som annars är av sådan karaktär att utlänningen inte bör få stanna kvar i Sverige (8 a kap. 1 § UtlL). En utlännings uppehållstillstånd förfaller om han eller hon utvisas på grund av brott.

Trots det kan det finnas situationer när en utlänning som har dömts för brott i dagsläget ändå får behålla sitt uppehållstillstånd. Det gäller de situationer då åklagaren i det aktuella brottmålet inte har yrkat på utvisning, eller när åklagaren visserligen har yrkat på utvisning men allmän domstol har avslagit yrkandet. Det kan också avse fall där utlänningen har dömts för brott i utlandet.

Det ska i sammanhanget nämnas att regeringen den 2 maj 2024 beslutade att en särskild utredare ska se över regelverket om utvisning på grund av brott och andra närliggande frågor i syfte att skapa en skärpt reglering som möjliggör betydligt fler utvisningar av utlänningar som begår brott (dir. 2024:42). I uppdraget ingår bland annat att föreslå hur regelverket kan skärpas så att det på ett mycket tydligare sätt markerar och innebär att utlänningar som begår brott riskerar utvisning. Utredningen ska även analysera och föreslå hur åklagare kan ges en skyldighet att yrka på utvisning när utlänningar är åtalade för brott som är utvisningsgrundande. Med tanke på hur utredningens direktiv är formulerade är det sannolikt att åklagare i framtiden i större omfattning kommer ett yrka på utvisning på grund av fler typer av brott. Det är det dock inte känt vad den utredningen kommer att föreslå och vi har därför att förhålla oss till den nuvarande regleringen.

Vi anser mot denna bakgrund att det finns ett behov av en möjlighet att kunna lägga en utlännings brottslighet till grund för åter-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kallelse av hans eller hennes uppehållstillstånd. I annat fall kommer det finnas fall där en utlänning på grund av sin bristande vandel i form av brottslighet, inte kan få sitt uppehållstillstånd återkallat. Det kan exempelvis vara fallet om utlänningen har begått brott i utlandet eller frågan om utvisning av på grund av annat brott inte prövats av svensk domstol.

9.8.2 Återkallelse på grund av brott bör endast kunna ske om allmän domstol inte prövat frågan om utvisning

Syftet med en möjlighet att återkalla en utlännings uppehållstillstånd på grund av hans eller hennes brottslighet på administrativ väg skulle inte vara att överpröva en allmän domstols beslut i fråga om utvisning. Det finns, som också pekas på i våra direktiv, ingen anledning att införa två parallella processordningar som i praktiken tar sikte på samma sak. Som redovisats i det föregående finns det dock situationer där frågan om utvisning inte blir föremål för prövning i allmän domstol. Möjligheten att på administrativ väg återkalla en utlännings uppehållstillstånd på grund av brott bör omfatta dessa fall.

Även om vi menar att en utlännings brottslighet ska kunna leda till återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall bör dels enbart domar som har fått laga kraft beaktas, dels bör det finnas en nedre gräns för vilken typ av brottslighet som ska kunna beaktas som ensam grund för återkallelse.

Frågan är dock vilken begränsning som är rimlig gällande när återkallelse av ett uppehållstillstånd ska ske på grund av brottslighet. Vi menar för det första att det är rimligt att en sådan gräns inte utgår från straffvärdet av ett visst brott, utan i stället från vilken påföljd som har dömts ut av allmän domstol. Orsaken är att allmän domstol vid bestämmandet av påföljd redan har vägt in alla relevanta omständigheter, dvs. sådana som i det enskilda fallet kan verka förmildrande eller försvårande. Det saknas alltså då skäl att göra sådana överväganden i samband med en senare prövning av återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brott.

Frågan är vidare vilken påföljd som ska utgöra en nedre gräns för när ett uppehållstillstånd ska återkallas enbart på grund av en utlännings brottslighet. Återkallelse av uppehållstillstånd är en ingripande åtgärd, med följden att en utlänning som huvudregel inte längre har rätt att vistas i Sverige. Det finns därför skäl att kunna

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

bortse från viss brottslighet av mer ringa karaktär vid bedömningen av om en utlänning, enbart på grund av brottslighet, ska kunna få sitt uppehållstillstånd återkallat. Som exempel kan nämnas att det inte kan anses vara proportionerligt att återkalla uppehållstillståndet när en utlännings enda vandelsbrist är att han eller hon har dömts i ett enstaka fall för ett mindre allvarligt trafikbrott. Vi anser därför att återkallelse av uppehållstillstånd enbart på grund av en utlännings brottslighet får ske vid en utdömd påföljd som är strängare än böter. Om uppgifter om brott i ett annat land kommer fram bör prövningen ske med utgångspunkt i vilket straff som sannolikt skulle ha utdömts i Sverige.[54]

För de fall en utlänning dömts för brott med böter som påföljd bör detta i stället kunna beaktas inom ramen för den samlade vandelsprövningen (se vidare avsnitt 9.9).

9.8.3 Det ska göras en helhetsbedömning

Liksom i förhållande till tillståndsprövningen ska olika omständigheter kring brottets karaktär, påföljdens stränghet, risken för återfall i brott och tillståndsgrundens styrka beaktas i fråga om ett uppehållstillstånd ska återkallas på denna grund (se avsnitt 6.2). Vidare bör den tid som förflutit sedan brottet eller brotten begicks vägas in. Ju längre tid som förflutit sedan brottet begicks, desto mindre vikt bör typiskt sett fästas vid brottet. Samtidigt kan det vid allvarligare brott eller vid upprepad brottslighet vara motiverat att återkalla ett uppehållstillstånd trots att lång tid har förflutit sedan brottet begicks.

Eftersom det finns anledning att väga in sådana nämnda omständigheter vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas bör bestämmelsen, som tidigare nämnts, också vara fakultativ (se avsnitt 9.3).

[54] Jfr även prop. 2021/22:224 s. 87 och s. 120.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

9.8.4 Bestämmelsen ska inte vara tillämplig på alla uppehållstillstånd

Vissa uppehållstillstånd i UtlL bygger på EU-rätten eller annan internationell rätt. Sådana uppehållstillstånd omgärdas av särskilda krav som grundar sig på exempelvis EU-direktiv, bland annat gällande vilka skäl som kan leda till återkallelse av ett uppehållstillstånd. Detta gäller för uppehållstillstånd för skyddsbehövande (5 kap. 1 § UtlL), kvotflyktingar (5 kap. 2 § UtlL), familjemedlemmar till personer med ställning som varaktigt bosatta och skyddsbehövande (5 kap. 2 a och 2 d §§ UtlL), uppehållstillstånd som bygger på familjeåterföreningsdirektivet (5 kap. 3 § UtlL) och uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden (5 kap. 4 § UtlL).

I fråga om sistnämnda grunden för uppehållstillstånd har den, enligt förarbetsuttalanden, sin grund i att avlägsnandebeslut på talan av utlänningen kan prövas av sådana internationella organ som har behörighet att pröva enskilda klagomål. I fråga om Europadomstolens domar har Sverige en ovillkorlig skyldighet att följa dessa, och det bedömdes i motiven finnas ett starkt politiskt intresse av att följa även övriga organs avgöranden. För att efterkomma en sådan dom eller avgöranden räcker det dock att säkerställa att ett avlägsnandebeslut inte verkställs. Till undvikande av oklara verkställighetssituationer ansågs det dock mest ändamålsenligt att uppehållstillstånd beviljas i fall av konstaterade konventionsbrott. Bestämmelsen om uppehållstillstånd i sådana situationer är emellertid inte undantagslös. Ett uppehållstillstånd behöver inte beviljas om det finns *synnerliga skäl* som talar mot det.[55]

Eftersom det varken av våra direktiv eller i övrigt har kommit fram anledning att utmönstra eller göra förändringar i den aktuella grunden för uppehållstillstånd bedömer vi inte att ett tillstånd som beviljats på sådan grund ska kunna återkallas med stöd av den föreslagna återkallelsebestämmelsen. I annat fall hade ett uppehållstillstånd som beviljats på sådan grund kunnat återkallas på grund av brottslighet som eventuellt inte hade ansetts utgöra synnerliga skäl för att inte bevilja en utlänning ett uppehållstillstånd.

[55] Prop. 2004/05:170 s. 278.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

9.9 Ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas på grund av bristande vandel

Förslag: Ett uppehållstillstånd ska kunna återkallas för en utlänning som brister i sin vandel.

Förslaget gäller inte sådana uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 § utlänningslagen.

Vi har i avsnitt 6.2 redogjort för vårt förslag om en bestämmelse om ett utökat krav på en utlännings vandel för att ett uppehållstillstånd ska kunna beviljas. I vårt uppdrag ingår dock även att utreda hur möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas.

9.9.1 Det bör finnas en generell möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brister i vandeln

I avsnitt 5.5 har vi redogjort för våra överväganden gällande vandelsbegreppet, vad som kan anses utgöra brister i vandeln och allmänna ställningstaganden gällande vandelsprövningen. Vi har i nämnda avsnitt även framhållit att en utlänning ska kunna vägras rätt att vistas här i landet om han eller hon på ett avgörande sätt brister i sin vandel. För grundläggande resonemang, om vilka vandelskrav som kan ställas på en utlänning, hänvisar vi därför till det avsnittet. Vi har dessutom i avsnitt 6.2 föreslagit regler som gör det möjligt att såväl vägra tidsbegränsade som permanenta uppehållstillstånd vid en samlad vandelsprövning där både brottslighet och annan bristande vandel ska beaktas.

Enligt vår uppfattning bör som utgångspunkt samma krav ställas på en utlännings vandel för att han eller hon ska beviljas ett uppehållstillstånd som för att han eller hon ska få behålla ett sådant tillstånd. Enligt dagens regelverk saknas dock en generell återkallelsegrund på grund av en utlännings bristande vandel (jämför 7 kap. 3 § första stycket 1 och 3 UtlL). En utlännings vandelsbrister kan därför i många fall inte läggas till grund för en återkallelse av uppehållstillståndet. När en utlänning ansöker om i vart fall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för första gången i Sverige finns det dessutom i de allra flesta fall mycket lite information om hans eller hennes vandel

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

att tillgå för Migrationsverket. Utöver sådan information som kan finnas i olika internationella system, exempelvis Schengens informationssystem (SIS), har svenska myndigheter vanligtvis inte varit i kontakt med personen sedan tidigare och saknar därmed ofta uppgifter som kan vara av intresse för vandelsprövningen. När en utlänning, som har beviljats uppehållstillstånd, har levt i Sverige en tid kan situationen vara helt annorlunda. Av olika skäl kan myndigheter och andra aktörer ha kommit i kontakt med utlänningen, exempelvis med anledning av utbetald ersättning från välfärdssystemet eller på grund av utlänningens brottslighet.

Det tidigare nämnda innebär att en reell vandelsprövning i många fall inte kommer att kunna göras vid en förstagångsansökan, och att en sådan prövning i realiteten kommer till stånd först när en utlänning ansöker om ett förlängt tillstånd. Det innebär att en utlänning, trots att han eller hon kan anses ha förverkat sin rätt att vistas här i landet på grund av bristande vandel, kan få behålla sitt uppehållstillstånd i vart fall fram till dess att tillståndets giltighetstid löper ut. Vid prövningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan ofta däremot mer vara känt om utlänningen. Det beror på att en utlänning i regel ska ha haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd en viss tid innan han eller hon kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Däremot kan ett sådant tillstånd i princip inte återkallas om vandelsbrister uppkommer först efter det att utlänningen beviljades ett permanent uppehållstillstånd.

Vi bedömer därför att det bör införas en generell återkallelsegrund som gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av bristande vandel.

9.9.2 Vilka aspekter ska kunna beaktas vid en vandelsprövning vid återkallelse av uppehållstillstånd?

Samma brister i vandeln bör vara av relevans vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd som vid återkallelse av ett sådant tillstånd. Det innebär att all brottslighet och även andra brister i vandeln än brottslighet kan beaktas vid en samlad bedömning av utlänningens vandel. Ju starkare skälen för tillståndet är, desto allvarligare brister i vandeln bör krävas för att ett tillstånd ska återkallas. Eftersom det finns anledning att väga in sådana nämnda omständigheter vid be-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

dömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas bör bestämmelsen, som tidigare nämnts, också vara fakultativ (se avsnitt 9.3).

Vandelsprövningen bör alltså vara densamma i återkallelsefall som vid prövningen av om en ansökan ska beviljas. Läs mer om den samlade vandelsprövningen i avsnitt 6.2. Detta följer också av att vår föreslagna bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av bristande vandel utgår från de krav som ställs på en utlänning i samband med ansökan om uppehållstillstånd. Om utlänningen inte har följt dessa krav utgör det grund för återkallelse av uppehållstillstånd. Den främsta skillnaden mellan vandelsprövningen vid ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av detsamma ligger alltså inte i vilka aspekter som är relevanta, utan snarare i vilket underlag som finns tillgängligt i form av uppgifter från myndigheter och andra aktörer.

Vi har i avsnitt 9.8 konstaterat att det, för att en utlännings brottslighet ensamt kunna ligga till grund för ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd, ska ha dömts ut en påföljd som är strängare än böter. Det innebär att en eller flera bötesdomar inte *ensamt* kan leda till att en utlännings uppehållstillstånd återkallas med stöd av den bestämmelsen. Sådan brottslighet bör dock, som vi redogjort för tidigare, kunna beaktas som en aspekt inom ramen för en samlad vandelsprövning. Flera bötesdomar eller en enskild bötesdom i kombination med andra vandelsbrister kan därför, beroende på övriga relevanta omständigheter, vid en samlad bedömning innebära skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av bristande vandel.

9.9.3 Bestämmelsen ska inte vara tillämplig på alla uppehållstillstånd

Vissa uppehållstillstånd i utlänningslagen bygger på EU-rätten eller annan internationell rätt. Sådana uppehållstillstånd omgärdas av särskilda krav som grundar sig på exempelvis EU-direktiv, bland annat gällande vilka skäl som kan föranleda återkallelse av ett uppehållstillstånd. Detta gäller för uppehållstillstånd för skyddsbehövande (5 kap. 1 § UtlL), kvotflyktingar (5 kap. 2 § UtlL), familjemedlemmar till personer med ställning som varaktigt bosatta och skyddsbehövande (5 kap. 2 a och 2 d §§ UtlL), uppehållstillstånd enligt familjeåterföreningsdirektivet (5 kap. 3 § UtlL) och uppehållstill-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stånd på grund av Sveriges internationella åtaganden (5 kap. 4 § UtlL). I fråga om sistnämnda bestämmelse hänvisas till vad som förts fram i avsnitt 9.8.4.

9.10 Treårsfristen i 7 kap. 3 § utlänningslagen ska tas bort

Förslag: Treårsfristen för att återkalla ett uppehållstillstånd för att en utlänning utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd ska tas bort.

Vi ska, som inledningsvis nämnts i detta kapitel, göra en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur landet i fler fall än i dag av utlänningar som har brister i vandeln och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. I fråga om möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd av vandelsskäl finns det olika bestämmelser som begränsar möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på sådan grund. Det gäller bland annat återkallelsefall där utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd (7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL). Enligt våra direktiv ska vi analysera och föreslå hur bestämmelserna om begränsning av möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd kan tas bort.

Ett uppehållstillstånd får i vissa fall inte återkallas när utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver sådant tillstånd

Enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL får uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd. Uppehållstillståndet får dock inte återkallas om utlänningen har vistats här i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken (7 kap. 3 § tredje stycket första meningen UtlL).

Denna grund för återkallelse infördes år 1985. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den tillkom med anledning av en lag-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ändring som innebar att permanenta uppehållstillstånd skulle meddelas från början. Det ansågs därför motiverat att införa en möjlighet att på administrativ väg återkalla ett uppehållstillstånd på grund av vandelsskäl (läs mer i avsnitt 5.1.6).[56] Bestämmelsen omfattade därför ursprungligen en rad olika situationer som ansågs kunna utgöra grund för återkallelse men fick med åren ett alltmer begränsat innehåll[57]. En grund som behållits är alltså om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd. Den motsvaras dessutom fortfarande av en materiell grund för avvisning av en utlänning som inte är EES-medborgare eller en familjemedlem till EES-medborgare (8 kap. 3 § första stycket 2 UtlL).

När den ursprungliga återkallelsebestämmelsen infördes kunde återkallelse endast ske om utlänningen hade underrättats om att frågan om återkallelse av tillståndet tagits upp innan han eller hon hade varit bosatt här i ett år. Syftet med detta var, enligt förarbetena till bestämmelsen, att inte urholka det permanenta tillståndet och den trygghet ett sådant tillstånd var avsett att ge innehavaren. I den mån allvarligare anmärkningar på utlänningens vandel förekom efter nämnda tidpunkt fick det prövas om det fanns grund för utvisning på grund av brott eller annan asocialitet.[58] Tidsfristen för återkallelse utsträcktes genom 1989 års utlänningslag till två år. Bakgrunden var att möjligheterna till utvisning på grund av asocialitet samtidigt togs bort och tidsfristen om ett år för återkallelse ansågs därför vara alltför kort (se vidare i avsnitt 5.1.7).[59] Därefter förlängdes tidsfristen till tre år den 1 juli 1995. Den senaste förlängningen motiverades med att det hade varit problem med att dåvarande Statens invandrarverk på ett alltför sent stadium hade fått kännedom om anmärkningar i fråga om utlänningens levnadssätt, som då också omfattades av möjligheterna till återkallelse.[60]

[56] Prop. 1983/84:144 s. 87.
[57] Ursprungligen kunde till exempel prostitution och alkohol- och narkotikamissbruk läggas till grund för en återkallelse av uppehållstillståndet. Läs mer i avsnitt 5.1.6 och 5.1.7.
[58] Prop. 1983/84:144 s. 87.
[59] Prop. 1988/89:86 s. 65.
[60] Prop. 1994/95:179 s. 50–52.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Utlänningens faktiska anknytning till Sverige bör vara avgörande för om ett uppehållstillstånd inte ska återkallas

Tidsbegränsade uppehållstillstånd är (med vissa undantag) numera huvudregel oavsett på vilken grund ett uppehållstillstånd medges.[61] I de flesta fall krävs det att utlänningen har vistats en viss tid i Sverige innan han eller hon kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd. I regel måste dessutom utlänningen uppfylla både ett försörjnings- och vandelskrav för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 7 och 8 §§ UtlL). Dessutom ska Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivå enligt EU-rätten (dir. 2023:137) ta ställning till hur möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd ska utmönstras för vissa utlänningar.

De ursprungliga skälen för att ett uppehållstillstånd inte ska kunna återkallas med stöd av 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL efter en viss tids vistelse i landet kommer därför inte att ha samma aktualitet i framtiden. Det är enligt vår bedömning dock av humanitära skäl, och med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden, viktigt att en utlännings anknytning till landet beaktas vid bedömningen av om hans eller hennes uppehållstillstånd ska återkallas. Det bör kunna ske en sammanvägd bedömning av utlänningens anknytning i det enskilda fallet. Detta är inte möjligt enligt nuvarande bestämmelse som ger ett absolut skydd mot en återkallelse av uppehållstillståndet om en utlänning har vistats i landet i tre år med uppehållstillstånd. En utlänning som vistats här en längre tid kan förvisso i många fall antas ha fått starka band hit. Det förekommer dock att utlänningar vistats här i flera år utan att ha etablerat sig i samhället eller i övrigt har en särskilt stark anknytning hit. Det kan ifrågasättas varför en sådan person ska vara skyddad mot en återkallelse av sitt uppehållstillstånd om han eller hon utan arbetstillstånd bedrivit verksamhet som kräver ett sådant tillstånd. En utlänning som vistats i Sverige en kortare tid, men som har etablerat sig här och fått en stark anknytning till landet, saknar ett motsvarande absolut skydd mot återkallelse. Det framstår därför inte som en rimlig ordning att enbart utlänningens vistelsetid i Sverige ska vara avgörande för om en återkallelse enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL får ske. I stället

[61] Se Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen (14 juni 2024, Version 13B, JUNO), kommentaren till 2 kap. 4 §.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

bör större vikt läggas vid den faktiska anknytning till landet som har uppkommit utifrån vad som är känt om utlänningens personliga förhållanden, såsom etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden.

Det kan i sammanhanget noteras att det dessutom är straffbelagt att ha en anställning eller bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha ett sådant tillstånd (se 20 kap. 3 § UtlL). Att en utlännings trygghet att få stanna i Sverige, enbart baserat på hans eller hennes vistelsetid i landet, skulle motivera ett absolut skydd mot en återkallelse av uppehållstillståndet är tveksamt. Tryggheten att få stanna i Sverige bör i stället i större utsträckning vara avhängigt att utlänningen avhåller sig ”illegalt” arbete alternativt att utlänningen har en faktisk anknytning till landet.

Nuvarande reglering med en absolut tidsgräns skapar alltså en stelbenthet som inte gör det möjligt att göra en helhetsbedömning av om utlänningens anknytning till Sverige har en sådan styrka att han eller hon ska få stanna kvar i landet. Dessutom riskerar regeln att skapa svårmotiverade trösklar. Sammantaget talar detta för att preklusionsregeln i 7 kap. 3 § tredje stycket första meningen UtlL ska tas bort.

Samtliga preklusionsregler bör utmönstras ur utlänningslagstiftningen

Kravet på synnerliga skäl för att utvisa en utlänning på grund av brott efter en viss tids vistelse i Sverige har tagits bort. Det finns förvisso flera skillnader mellan återkallelseinstitutet och den särskilda rättsverkan som utvisning på grund av brott innebär. Samtidigt kan återkallelseärenden avse fall där utlänningen aldrig skulle ha beviljats tillstånd eller haft rätt att vistas i Sverige. Utvisning på grund av brott kan däremot många gånger gälla personer som vistats lagligt i Sverige och som på goda grunder kan hänvisa till den anknytning som uppkommit under vistelsen. Det är i en sådan situation inte alls givet att den förre bör ges en förmånligare bedömning än den senare.

Vidare innebär våra övriga förslag på ändringar i 7 kap. UtlL att en återkallelse av ett uppehållstillstånd som utgångspunkt enbart ska underlåtas om utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. I linje med det föreslår vi även att övriga preklusionsregler i 7 kap. 1 § tredje stycket och 3 § tredje

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stycket UtlL ska tas bort (se avsnitt 9.5.2 och 9.11). Några sådana preklusionsregler är inte heller aktuella angående de andra återkallelsegrunder som vi föreslagit ska föras in.

Det framstår därför enligt vår bedömning som svårmotiverat att en utlänning som arbetar utan arbetstillstånd genom bestämmelsen i 7 kap. 3 § tredje stycket meningen UtlL överhuvudtaget inte ska kunna få sitt uppehållstillstånd återkallat enbart på grund av sin vistelsetid i landet.

Vistelsetiden bör i stället beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering

Vid en sammantagen bedömning föreslår vi att tidsfristen för att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL ska tas bort. I stället ska det, i enlighet med 7 kap. 4 § UtlL, med beaktande av samtliga omständigheter göras en bedömning av om en utlännings etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden innebär att ett uppehållstillstånd inte ska återkallas. Vistelsetiden bör beaktas inom ramen för en bedömning av utlänningens etablering i det svenska samhället (se avsnitt 9.2).

En sådan ordning innebär att de tröskeleffekter som i dag finns inbyggd i regleringen framöver kan undvikas, samtidigt som vistelsetiden fortfarande kan beaktas inom ramen för en helhetsbedömning av utlänningens anknytning till Sverige. En lång vistelsetid borde dessutom, beroende på övriga omständigheter, också i fortsättningen kunna innebära att det krävs starka skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 3 § första stycket 1 UtlL.

9.11 Kravet på synnerliga skäl för återkallelse enligt 7 kap. 3 § utlänningslagen ska tas bort

Förslag: Kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 utlänningslagen ska tas bort.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vi ska, som inledningsvis nämnts i detta kapitel, göra en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur landet i fler fall än i dag av utlänningar som har brister i vandeln och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas. I fråga om möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd av vandelsskäl finns det olika bestämmelser som begränsar möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd på sådan grund. Det gäller bland annat återkallelsefall där utlänningen bedriver viss angiven säkerhetshotande verksamhet (7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL). Enligt våra direktiv ska vi analysera och föreslå hur bestämmelserna om begränsning av möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd kan tas bort.

I vissa fall krävs det synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd trots att utlänningen utgör ett säkerhetshot

Ett uppehållstillstånd får enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen

- i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spionerи eller olovlig underrättelseverksamhet,
- i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspionerи som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller
- kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Om utlänningen vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen UtlL). Av förarbetena framgår att med synnerliga skäl avses till exempel att ärendet är osedvanligt omfattande och komplext och därför tar ovanligt lång tid att utreda. Ett annat exempel är om det först efter lång tid upptäcks att utlänningen utgör ett så allvarligt hot mot samhället att

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

starka skäl, till exempel koppling till terrorism, talar för att han eller hon inte ska få behålla sitt uppehållstillstånd.[62]

Den ursprungliga tidsfristen var ett år, och efter det gick det inte att återkalla uppehållstillståndet. Tidsfristen utsträcktes till två år genom 1989 års utlänningslag och förlängdes med ytterligare ett år den 1 juli 1995.[63] Därefter har tidsfristen alldeles nyligen förlängts till fem år, och det infördes dessutom en ventil för när det finns synnerliga skäl att återkalla ett uppehållstillstånd även efter femårsfristens utgång.

I propositionen anfördes som skäl att förlänga tidsfristen till fem år bland annat följande. Normalt tar det lång tid att upptäcka och utreda ärenden om spionerі och olovlig underrättelseverksamhet. Verksamheten byggs ofta upp och bedrivs långsiktigt. Den säkerhetshotande verksamheten kan därtill ha påbörjats först när utlänningen har vistats i Sverige under en tid. Myndigheterna måste ha reella möjligheter att upptäcka och utreda om en utlänning utgör ett säkerhetshot för att syftet med regeln om återkallelse av uppehållstillstånd ska kunna uppnås. Därför borde tidsfristen som huvudregel vara fem år och samma tidsfrist ska gälla om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva statsstyrt företagsspionerі eller verksamhet med koppling till terrorism.[64]

En förlängning av tidsfristen till mer än fem år ansågs inte motiverad. Som skäl för det anfördes att det av humanitära skäl är viktigt att en utlänning efter en viss tids bosättning i normalfallet kan känna trygghet och inte behöva oroa sig för att inte längre få stanna kvar. Under vistelsen har utlänningen troligen arbetat och etablerat sig i samhället. Han eller hon kan också ha skaffat familj och fått barn som rotat sig. Det ansågs därför kunna upplevas som alltför ingripande för den enskilde om han eller hon får sitt uppehållstillstånd återkallat efter en lång tid. Dessutom hänvisades det bland annat till att det krävs synnerliga skäl för utvisning på grund av brott om utlänningen haft permanent uppehållstillstånd i minst fyra år eller varit bosatt här i minst fem år.[65]

---

[62] Prop. 2023/24:36 s. 24.
[63] Prop. 1994/95:179 s. 50–52.
[64] Prop. 2023/24:36 s. 23 f.
[65] SOU 2020:16 s. 595.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Principiella invändningar mot kravet på synnerliga skäl efter att utlänningen vistas i landet en viss tid

Kravet på synnerliga skäl i 7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen UtlL bygger alltså på antagandet att en utlänning har fått en stark anknytning till Sverige efter en viss tids vistelse i landet.

Det kan enligt vår bedömning riktas ett antal principiella invändningar mot nuvarande reglering. Det är exempelvis inte givet att en utlänning fått en stark anknytning till Sverige enbart för att han eller hon vistas här en viss tid. I många fall kan en utlännings band till ett samhälle antas bli starkare efter hand. Som tidigare nämnts förekommer det att en utlänning vistats i flera år i Sverige utan att ha etablerat sig, eller i övrigt fått en stark anknytning hit, genom att personen exempelvis varken kommit in på arbetsmarknaden eller lärt sig språket särskilt väl[66]. Det kan vidare ifrågasättas varför en utlänning som vistats i landet i flera år utan att ha etablerat sig, eller i övrigt fått en stark anknytning hit, ska ges ett starkt skydd mot återkallelse av sitt uppehållstillstånd. Det innebär också att en sådan person ges ett starkare skydd mot återkallelse av sitt uppehållstillstånd än den som vistats i Sverige en kortare tid men som har etablerat sig här och i övrigt fått en stark anknytning till landet. Bedömningen i det enskilda fallet av en utlännings anknytning till det svenska samhället bör därför inte utgå från ett allmänt antagande om att banden till samhället blir starkare över tid. I stället bör större vikt läggas vid de faktiska band som uppkommit under utlänningens vistelsetid i landet utifrån en sammanvägning av vad är som är känt om hans eller hennes personliga förhållanden såsom etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden.

Det kan vidare ifrågasättas varför en utlännings trygghet att få stanna i Sverige inte ska vara villkorad av att utlänningen inte missbrukar sin rätt att vistas i landet genom att bedriva sådan verksamhet som anges i 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL. Att en utlännings trygghet att få stanna i Sverige, enbart baserat på hans eller hennes vistelsetid i landet, skulle vara särskilt skyddsvärt i dessa fall är tveksamt. Tryggheten att få stanna i Sverige bör i stället i större utsträckning än enligt dagens reglering vara avhängigt att utlänningen avhåller sig från den typ av farlig verksamhet som avses i 7 kap. 3 § första

[66] SOU 1993:54 s. 29 och SOU 2021:61 s. 210 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stycket 3 UtlL alternativt av utlänningens faktiska anknytning till landet.

Det framstår inte heller i övrigt som rimligt att skyddet blir väsentligt starkare från en dag till en annan, utan att det ställs upp några andra krav än en viss tids vistelse med uppehållstillstånd i landet. Utöver svårigheten för myndigheterna att upptäcka och utreda den aktuella brottsligheten, kan det finnas situationer när själva planeringen och förberedelsen inför genomförandet av brottet sker under mycket lång tid. Det förefaller närmast stötande att det i en sådan situation ska krävas synnerliga skäl för återkallelse om utlänningen har vistats här i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd.

Nuvarande reglering skapar alltså en stelbenthet som inte gör det möjligt att göra en helhetsbedömning av om utlänningens anknytning till Sverige har sådan styrka att han eller hon ska få stanna kvar i landet. Dessutom riskerar regeln att skapa svårmotiverade trösklar. Sammantaget talar detta för att kravet på synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen UtlL ska tas bort.

Samtliga preklusionsregler bör utmönstras ur utlänningslagstiftningen

Kravet på synnerliga skäl för att utvisa en utlänning på grund av brott efter en viss tids vistelse i Sverige har tagits bort. Det finns förvisso flera skillnader mellan återkallelseinstitutet och den särskilda rättsverkan som utvisning på grund av brott innebär. Samtidigt kan återkallelseärenden avse fall där utlänningen aldrig skulle ha beviljats tillstånd eller haft rätt att vistas i Sverige. Utvisning på grund av brott kan däremot många gånger gälla personer som vistats lagligt i Sverige och som på goda grunder kan hänvisa till den anknytning som uppkommit under vistelsen. Det är i en sådan situation inte alls givet att den förre bör ges en förmånligare bedömning än den senare. Det framstår inte heller som befogat att den som, till exempel på grund av tidigare verksamhet, kan antas utgöra en sådan fara som anges i 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL ska bedömas enligt förmånligare regler än den som har begått ett jämförelsevis lindrigt, men ändå utvisningsgrundande, brott.

Vidare innebär våra övriga förslag på ändringar i 7 kap. UtlL att återkallelse av ett uppehållstillstånd som utgångspunkt enbart ska

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

underlåtas om utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället eller har starka familjeband hit. I linje med det föreslår vi även att övriga preklusionsregler i 7 kap. 1 § tredje stycket 3 § tredje stycket UtlL ska tas bort (se avsnitt 9.5.2 och 9.10). Några sådana preklusionsregler är inte heller aktuella angående de andra återkallelsegrunder som vi föreslagit ska föras in.

Det framstår även mot den angivna bakgrunden som svårmotiverat att det genom preklusionsregeln i 7 kap. 3 § tredje stycket UtlL ska krävas synnerliga skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som bedriver sådan verksamhet som avses i 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL.

Vistelsetiden bör i stället beaktas inom ramen för bedömningen av utlänningens etablering

Vid en sammantagen bedömning föreslår vi att kravet på synnerliga skäl efter viss tids vistelse för återkallelse av ett uppehållstillstånd enligt 7 kap. 3 § tredje stycket andra meningen UtlL ska tas bort. I stället ska det, i enlighet med 7 kap. 4 § UtlL, med beaktande av samtliga omständigheter göras en bedömning av om en utlännings etablering i det svenska samhället och familjeförhållanden innebär att ett uppehållstillstånd inte ska återkallas. Vistelsetiden bör beaktas inom ramen för en bedömning av utlänningens etablering i Sverige (se avsnitt 9.2).

En sådan ordning innebär att de tröskeleffekter som i dag finns inbyggda i regleringen framöver kan undvikas, samtidigt som vistelsetiden fortfarande kan beaktas inom ramen för en helhetsbedömning av utlänningens anknytning till Sverige. En lång vistelsetid borde dessutom, beroende på övriga omständigheter, också i fortsättningen kunna innebära att det krävs starka skäl för att återkalla ett uppehållstillstånd med stöd av 7 kap. 3 § första stycket 3 UtlL.

10 Generell uppgiftsskyldighet

Att Migrationsverket och Polismyndigheten har tillgång till relevant, korrekt och uppdaterad information är en förutsättning för att kunna fatta väl underbyggda beslut. Det handlar dels om att på ett så komplett underlag som möjligt bedöma om ett tillstånd ska beviljas, dels om att få tillgång till information som ger signaler om att ett uppehållstillstånd bör återkallas. Detsamma gäller i förhållande till huruvida det finns skäl för att besluta om avvisning av en utlänning.

Migrationsverket fattar beslut om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd, avvisning och utvisning. Även Polismyndigheten fattar beslut i vissa utlänningsärenden, dvs. i fråga om avvisning. De båda nämnda myndigheterna behöver ofta få tillgång till information om utlänningar som finns hos andra myndigheter och aktörer, i syfte att kunna åstadkomma ett så komplett och korrekt beslutsunderlag som möjligt. Informationen behöver även tillföras myndigheterna på ett effektivt sätt.

Samtidigt är det viktigt att myndigheternas behov av information står i rimlig proportion till utlänningens intresse av att skydda sin personliga integritet och att inte fler uppgifter än vad som är nödvändigt för att handlägga det enskilda ärendet hanteras.

I detta kapitel redogör vi för vad Migrationsverket och Polismyndigheten har fört fram om vilka behov dessa myndigheter har i fråga om utökad tillgång till uppgifter om utlänningar. Vi redogör även för vilka nya informationsbehov som uppstår för dessa myndigheter med anledning av våra förslag om en utökad vandelsprövning samt utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd i fler fall. Därefter följer en analys av vad som krävs för att myndigheterna ska kunna få en ökad tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.1 Inledning

10.1.1 Vårt uppdrag

I våra direktiv framhålls att en grundläggande förutsättning för att Migrationsverket ska kunna tillämpa regelverket på ett ändamålsenligt sätt, och kunna initiera och pröva frågor om avvisning eller återkallelse av uppehållstillstånd, är att myndigheten har tillgång till relevant information. Samma sak gäller för att verket ska ha ett tillräckligt beslutsunderlag för att pröva ansökningar om uppehållstillstånd. På motsvarande sätt finns ett informationsbehov för Polismyndigheten för dess hantering av ärenden om avvisning.

Migrationsverkets behov av information från myndigheter, andra aktörer eller olika informationssystem kommer också att öka när förslagen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall införs och för att de förslagen ska ges full effekt. Vi ska därför

- kartlägga Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av utökad tillgång till uppgifter om utlänningar som finns hos andra myndigheter eller aktörer, och
- analysera och föreslå hur myndigheterna kan få ökad tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning.

10.1.2 Avgränsning

Mot bakgrund av uppdraget utgår vår redogörelse från de båda myndigheternas behov av ökad tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning. Myndigheterna kan naturligtvis ha behov av utökad information även i förhållande till andra delar av verksamheterna. Inom ramen för denna utredning är det dock enbart myndigheternas informationsbehov i relation till ärenden om uppehållstillstånd och avvisning som vi kommer att redogöra för.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.1.3 Metod

För att skapa en bild av myndigheternas tillgång till och behov av information som är nödvändig för att kunna handlägga ett ärende om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning av en utlänning har vi tagit del av tidigare lagstiftningsärenden och andra arbeten i vilka sådana frågor har lyfts fram.

Vi har dessutom ställt frågor till de representanter i vår expertgrupp som företräder Migrationsverket och Polismyndigheten. Detta har vi bland annat gjort genom en utskickad enkät med frågor gällande informationsutbyte. Vidare har vi ställt frågor till Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (Underrättelseenheten och Utvecklingscentrum Väst). Vi har även anordnat en hearing tillsammans med representanter från Migrationsverket och Polismyndigheten för att få möjlighet att diskutera de båda myndigheternas behov av information för sin handläggning av för utredningen relevanta ärenden. De svar vi har fått från myndigheterna ligger till grund för vår kartläggning som redogörs för i följande avsnitt.

Slutligen har vi ställt frågor till de aktörer som vi har övervägt ska omfattas av vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet angående vilken information de har och hur de ställer sig till en sådan bestämmelse. Deras synpunkter redovisas i vissa delar i förhållande till respektive aktör i avsnitt 10.8, och i vissa delar samlat i avsnitt 10.10.

10.2 Gällande rätt

I detta avsnitt redogör vi för de rättsliga utgångspunkterna för utlämnande och behandling av uppgifter mellan myndigheter och andra aktörer. Dessutom kommer vi, mot slutet av avsnittet, att redogöra för ett förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse mellan statliga myndigheter som är av särskilt intresse för vårt uppdrag.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.2.1 Offentlighet och sekretess

Allmänt om offentlighet

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen syftas dock i första hand på reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Rätten att ta del av allmänna handlingar är ett viktigt medel för kontroll av offentliga organs verksamhet. Regeringen har till exempel uttalat att myndigheternas vetskap om att deras handlingar kan komma att granskas medför att de anstränger sig för att handlägga mål och ärenden korrekt. Handlingsoffentligheten har alltså bland annat till syfte att garantera rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen och folkstyret.

När är en handling allmän?

En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF).

Begreppet myndighet i tryckfrihetsförordningen som offentlighets- och sekretesslagen, omfattar samtliga statliga och kommunala organ, inklusive statligt tillsatta kommittéer. Riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna omfattas inte av begreppet men de, och vissa andra organ, jämställs med myndigheter vid tillämpningen av såväl tryckfrihetsförordningen som offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 5 § TF och 2 kap. 2 § OSL).

En handling anses ha *kommit in* till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Tävlingsskrifter, anbud eller andra sådana handlingar som enligt tillkännagivande ska lämnas i förseglat om-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

slag anses inte ha kommit in före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet. En åtgärd som någon vidtar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit ska inte anses leda till att handlingen har kommit in till den myndigheten (2 kap. 9 § TF).

En handling anses ha *upprättats* hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (2 kap. 10 § första stycket TF).

När det gäller diarier, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande anses dock sådana ha upprättats när de har färdigställts för anteckning eller införing. Domar och andra beslut, som enligt vad som är föreskrivet ska avkunnas eller expedieras, samt protokoll och andra handlingar till den del protokollet eller handlingen hänför sig till ett sådant beslut, anses ha upprättats när beslutet har avkunnats eller expedierats (2 kap. 10 § andra stycket TF).

Andra protokoll från en myndighet och därmed jämförliga anteckningar anses ha upprättats när de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. Det gäller dock inte protokoll hos riksdagens utskott, en kommuns revisorer, statliga kommittéer eller en kommunal myndighet i ärenden som denna endast bereder till avgörande (2 kap. 10 § tredje stycket TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Offentlighetsprincipen regleras i 2 kap. TF, och genomsyrar all offentlig verksamhet i Sverige. Enligt 2 kap. 1 § TF har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. Juridiska personer har samma rätt att ta del av allmänna handlingar som fysiska personer.

I dag bör det mer eller mindre regelmässigt vara nödvändigt för myndigheter att använda tekniska hjälpmedel vid sin informationshantering, eftersom en manuell hantering inte (längre) utgör ett realistiskt alternativ.[1]

[1] Prop. 2017/18:105, Ny dataskyddslag, s. 47.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

En allmän handling kan alltså vara ett pappersdokument, men i dag rör det sig ofta om en framställning som man kan läsa, avlyssna eller uppfatta på annat sätt med ett tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § TF). Handlingar är alltså allt som innehåller information av något slag, såsom texter, bilder eller information lagrad på annat sätt, till exempel i en dator eller på ett USB-minne.

Arkivlagstiftningen

En förutsättning för att handlingsoffentligheten ska kunna utnyttjas är att allmänna handlingar inte förstörs eller görs otillgängliga på annat sätt. Arkivlagen (1990:782) är en ramlag som gäller för alla myndigheter. Syftet är att upprätthålla handlingsoffentligheten och lagen innehåller bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar, samt allmänna och övergripande bestämmelser om myndigheternas arkiv. Flertalet bestämmelser i arkivlagen är teknikoberoende och avser såväl pappershandlingar som elektroniskt lagrade upptagningar. I arkivlagen görs inte skillnad på allmänna handlingar utifrån om en allmän handling innehåller personuppgifter i dataskyddsrättslig mening eller inte.

Arkivlagen kompletteras av arkivförordningen (1991:446) och de myndighetsspecifika beslut eller generella föreskrifter (RA-MS och RA-FS) som Riksarkivet utfärdar. Riksarkivet är den statliga arkivmyndighet som har särskilt ansvar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården.

Myndigheternas arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet, vilket framgår av 3 § första stycket arkivlagen. Myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov. Det framgår av 3 § andra och tredje styckena arkivlagen. Utgångspunkten i den arkivrättsliga regleringen är alltså att allmänna handlingar ska bevaras.

Varje myndighet är som utgångspunkt ansvarig för arkivvården av den egna myndighetens handlingar (4 § arkivlagen). I arkivvården ingår även att se till att arkiven inte kommer att omfatta onödigt material. All information som utgör allmänna handlingar har

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

nämligen inte ett värde som motiverar att den bevaras för all framtid. I arkivvården ingår därför att avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar, och att verkställa föreskriven gallring i arkivet (6 § 4 och 5 arkivlagen).

Att allmänna handlingar får gallras framgår av 10 § arkivlagen. Vid gallring ska dock enligt samma bestämmelse alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose ändamålen med arkiven. Enligt 12 § arkivförordningen får Riksarkivet meddela föreskrifter om gallring. Av 14 § samma förordning framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.

Begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar

Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det krävs med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § TF angivna grunder, så kallade sekretessgrunder. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § andra stycket TF). Regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Att rätten att ta del av allmänna handlingar enbart får begränsas på det sätt som tidigare angetts innebär att myndigheter inte får hemlighålla information som finns i en allmän handling på någon annan grund.

Gäller offentlighetsprincipen mellan myndigheter?

Bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF syftar bland annat till att möjliggöra kontroll av den offentliga maktutövningen. I propositionen till 1948 års tryckfrihetsförordning uttalades att bestämmelserna i 2 kap. TF reglerar den enskildes rätt att från en

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

myndighet få ut allmänna handlingar, och att bestämmelserna inte avser tillhandahållande av allmänna handlingar myndigheter emellan. Det uttalades vidare att det alltså inte finns någon rätt för en myndighet att få ut en handling, men att myndigheterna åtminstone i viss utsträckning har en skyldighet att bistå varandra med tillhandahållande av handlingar. I propositionen uttalades också att bestämmelserna i 2 kap. TF visserligen inte har omedelbar betydelse för frågan om tillhandahållande av handlingar mellan myndigheter, men uppenbart har de betydelse även i detta avseende. Om handlingen är offentlig finns det inte någon anledning för en myndighet att vägra lämna ut den till en annan myndighet.[2]

I 6 kap. 5 § OSL finns en bestämmelse om myndigheters informationsskyldighet gentemot varandra. Av den framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Något krav på att uppgiften ska finnas i en allmän handling finns inte, varför bestämmelsen om informationsskyldighet mellan myndigheter har en större räckvidd än myndigheters skyldigheter gentemot enskilda.

Bestämmelsen anses vara en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900). Bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL har alltså ett annat syfte än bestämmelserna i 2 kap. TF, dvs. framför allt att underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet.

Tillämpningsområdet

I OSL finns bestämmelser som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar (sekretess) och om den tystnadsplikt som gäller i det allmännas verksamhet.

Lagens tillämpningsområde omfattar de organ som liksom i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Som redan nämnts ska riksdagen och beslutande kommunala församlingar jämställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 2 § OSL). Lagens tillämpningsområde är

[2] Prop. 1948:230, med förslag till tryckfrihetsförordning m.m., s. 122 och 123. Jfr även prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 323.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

dock inte begränsat till statliga och kommunala organ. Verksamhet som är organiserad i privaträttslig form, det vill säga bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser, faller utanför myndighetsbegreppet även om de har hand om offentliga förvaltningsuppgifter. Det nyss sagda gäller däremot inte när privaträttsliga organ har hand om myndighetsutövning mot enskilda. I dessa fall har man valt att utvidga offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet. Det innebär att aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande ska jämställas med myndigheter vid tillämpningen (2 kap. 3 § OSL).

I bilagan till lagen framgår vilka övriga organ som enligt 2 kap. 4 § OSL ska jämställas med myndigheter. I många fall är dock offentlighets- och sekretesslagen enbart tillämplig i vissa delar av verksamheten. Av bilagan framgår att bland annat arbetslöshetskassornas verksamhet som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning, folkbildningsförbundens verksamhet som avser viss fördelning av statliga medel, vissa högskolor, notarius publicus, Sveriges Riksidrottsförbunds verksamhet med fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet, och vissa veterinärers verksamhet som officiell veterinär omfattas av det utvidgade tillämpningsområdet. De organ som anges i bilagan utför sammanfattningsvis en mängd olika verksamheter.

I 3 kap. 1 § OSL finns definitioner av olika begrepp som används i lagen. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligt eller på något annat sätt. En sekretessreglerad uppgift är en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess. Med begreppet sekretessbelagd uppgift avses en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. Definitionen av en sekretessbrytande bestämmelse är en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (vidare om sekretessbrytande bestämmelser längre fram i avsnittet).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vilka sekretess råder mot

Om sekretess gäller för en uppgift, dvs. om det finns ett förbud mot att röja den, får den inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet för vilken den är sekretessreglerad (7 kap. 1 § OSL). Sekretess råder både mot enskilda och mot andra myndigheter, vilket framgår av 8 kap. 1 § OSL.

En myndighet kan dock bedriva flera olika verksamheter och sekretess kan därför även råda inom en myndighet, under förutsättning att verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Inom till exempel Skatteverket utgör beskattningsverksamheten en självständig verksamhetsgren, och folkbokföringsverksamheten en annan. Vad som utgör en självständig verksamhetsgren har varit föremål för överväganden i flera lagstiftningsärenden och i uttalanden av bland annat JO. Om olika delar av myndighetens verksamhet ska tillämpa sinsemellan helt olika ”set av sekretessbestämmelser” är det fråga om olika verksamhetsgrenar i sekretesshänseende. Det måste också göras en bedömning av om verksamheterna har organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständigt till varandra.[3] Om verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra räknas de som olika myndigheter vid tillämpningen både av tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 11 § TF och 8 kap. 2 § OSL). Det innebär bland annat att en handling som skickas mellan de olika verksamhetsgrenarna blir en allmän handling, vilket i sin tur innebär att bestämmelser om sekretess gäller på samma sätt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet som mellan två olika myndigheter. Ett myndighetsorgans självständighet kan dock vara begränsad till vissa särskilda situationer eller ärenden.

Sekretessens tillämplighet

Sekretessen är normalt sett reglerad för ett avgränsat område och gäller vanligtvis för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden eller i en viss typ av verksamhet. En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga delar som anger förutsättningarna för bestämmelsens tillämplighet; sekretessens föremål, räckvidd och

[3] Prop. 2008/09:150, Offentlighets- och sekretesslag, s. 356–360.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

styrka. Sekretessens föremål beskriver för vilken typ av uppgift sekretess gäller. Sekretessens föremål anges genom ordet uppgift tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art som till exempel uppgift om hälsotillstånd. Sekretessens räckvidd anger var i den offentliga verksamheten bestämmelsen ska tillämpas.

De flesta sekretessbestämmelser har en begränsad räckvidd på så sätt att sekretess för uppgiften anses gälla hos en viss myndighet eller inom en viss verksamhet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. En uppgift kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas utrikessekretessen (15 kap. 1 § OSL) och minimiskyddsreglerna till skydd för enskildas personliga integritet (21 kap. OSL).

Sekretessen begränsas också i de flesta fall av ett skaderekvisit som anger sekretessens styrka. Det syftar till att sekretessen inte ska bli mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Det förekommer i huvudsak två slags skaderekvisit, ett rakt och ett omvänt skaderekvisit. Det raka innebär att sekretess föreligger om det kan antas att en viss skada eller ett visst men uppkommer om uppgiften röjs, vilket innebär en svag sekretess. Presumtionen för det raka skaderekvisitet är att offentlighet råder för uppgifterna. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller däremot att sekretess föreligger om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men.

Bestämmelser med ett omvänt skaderekvisit innebär en starkare sekretess och presumtionen är i stället att sekretess föreligger för uppgifterna. Om en sekretessbestämmelse saknar skaderekvisit är sekretessen absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut. Sådana bestämmelser har alltså starkast sekretess.

Sekretessens styrka kan också påverkas av om skaderekvisitet är formulerat med ett krav på avsevärd skada eller betydande men för att en uppgift ska omfattas av sekretess, dvs. ett så kallat kvalificerat rakt skaderekvisit. Ett kvalificerat rakt skaderekvisit innebär en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Utöver rekvisiten som anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka innehåller många sekretessbestämmelser begränsningar av den tid som sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar högst kan gälla. Sekretesstidernas längd varierar beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. I ett fåtal sekretessbestämmelser saknas tidsgränser.

Sekretess till skydd för enskilda

En av de sekretessgrunder som kan ligga till grund för en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar är skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § 6 TF).

Offentlighets- och sekretesslagen omfattar 44 kapitel uppdelade på sju avdelningar. I avdelning V, det vill säga kapitlen 21–40, finns bestämmelser som avser sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Kapitel 21 innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Kapitel 40 innehåller bestämmelser om sekretess i särskilda sammanhang, till exempel för personal i en myndighets telefonväxel eller vid val. Övriga kapitel i avdelning V i offentlighets- och sekretesslagen avser sekretess till skydd för enskild inom särskilt angivna verksamheter.

- 22 kap. innehåller bestämmelser om sekretess vid folkbokföring, delgivning, m.m.
- 23 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i utbildningsverksamhet, m.m.
- 24 kap. innehåller bestämmelser om sekretess inom forskning och statistik.
- 25 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som avser hälso- och sjukvård, m.m.
- 26 kap. innehåller bestämmelser om sekretess inom socialtjänst, vid kommunal bostadsförmedling, adoption, m.m.
- 27 kap. innehåller bestämmelser om sekretess inom verksamhet som rör skatt, tull, m.m.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- 28 kap. innehåller bestämmelser om sekretess när det gäller socialförsäkringar, studiestöd, arbetsmarknad, m.m.
- 29 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som rör transporter och andra former av kommunikation.
- 30 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet.
- 31 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i annan verksamhet med anknytning till näringslivet.
- 32 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som rör annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m.
- 33 kap. innehåller bestämmelser om sekretess hos Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Konsumentombudsmannen och Institutet för mänskliga rättigheter, m.m.
- 34 kap. innehåller bestämmelser om sekretess vid utsökning och indrivning, skuldsanering, m.m.
- 35 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.
- 36 kap. innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i vissa mål och ärenden hos domstol, i vissa fall av medling, i ärenden om rättshjälp, m.m.
- 37 kap. innehåller bestämmelser om sekretess vid utlänningskontroll, i Schengensamarbetet, m.m.
- 38 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i verksamhet som rör totalförsvar, krisberedskap, m.m.
- 39 kap. innehåller bestämmelser om sekretess i personaladministrativ verksamhet.

Styrkan på den sekretess som föreskrivs inom olika delar av den offentliga sektorn varierar. Inom vissa delar är sekretessen absolut. Det gäller till exempel för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik (statistiksekretessen, 24 kap. 8 § OSL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I andra sammanhang är uppgifter om enskilda sekretessbelagda endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, till exempel i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen (folkbokföringssekretessen, 22 kap. 1 § första stycket OSL).

Sekretessens styrka är vidare inte densamma i alla sammanhang som regleras särskilt i ett kapitel. I till exempel verksamhet som avser bestämmande av skatt är sekretessen som utgångspunkt absolut (skattesekretessen, 27 kap. 1 § första stycket OSL). I Tullverkets verksamhet som avser bestämmande av skatt gäller dock sekretess för en uppgift om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men, dvs. det råder en presumtion för sekretess, men inte absolut sekretess (27 kap. 3 § första stycket OSL).

Sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess

Behovet av att utbyta uppgifter

Många av bestämmelserna i 21–40 kap. OSL innebär att uppgifter om enskilda omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för att uppgiften inte får röjas utanför det sammanhang där uppgiften förekommer. Det innebär bland annat att utrymmet för en myndighet (eller ett annat organ som ska tillämpa bestämmelserna) att lämna ut uppgifter ofta är förhållandevis litet. Möjligheten att utbyta uppgifter utgör dock en viktig förutsättning för att myndigheterna ska kunna utföra sina respektive verksamheter och för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt. Det är därför nödvändigt att vissa uppgifter som annars hade varit sekretessbelagda ändå kan utbytas. I OSL finns därför ett flertal bestämmelser med innebörden sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas mellan myndigheter. Flera sådana bestämmelser finns i 10 kap. OSL.

Om en uppgift träffas av ett undantag från sekretess eller en sekretessbrytande bestämmelse är den inte sekretessbelagd (läs mer om sekretessbrytande bestämmelser längre fram i detta avsnitt). I 6 kap. 5 § OSL finns en bestämmelse som innebär att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det innebär att myndigheter många gånger har en skyldighet att lämna sådan information som träffas av bestämmelser om undantag från sekretess eller sekretessbrytande bestämmelser till en annan myndighet om den andra myndigheten begär det. Den enda vägransgrunden som kan tillämpas är då om ett utlämnande skulle hindra arbetets behöriga gång. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att det till exempel kan vara på grund av att uppgiften inte finns tillgänglig utan en omfattande efterforskning eller en annars mycket krävande arbetsinsats. Vid bedömningen kan det dock inte tillmätas någon betydelse om myndigheten i en mer obestämd framtid eventuellt kan få problem på grund av utlämnandet, till exempel på grund av att det uppstår oklarheter kring myndighetens ståndpunkt i en viss fråga (jämför HFD 2023 ref. 40). Skyldigheten att lämna ut vissa uppgifter efter begäran, som följer av 6 kap. 5 § OSL, anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter (jämför 8 § FL). Enligt Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i rättsfallet HFD 2021 ref. 10 står ett sådant utlämnande inte i strid med finalitetsprincipen (se vidare avsnitt 10.2.2).

Bestämmelserna i 10 kap. OSL utgörs såväl av reglering av utlämnande för vissa särskilt angivna syften, som generella sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör utlämnande av uppgifter till såväl enskilda som myndigheter. Av de bestämmelser som finns i 10 kap OSL kan följande nämnas.

Samtycke

Av 10 kap. 1 § OSL framgår att sekretess till skydd för en enskild, med vissa begränsningar, inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om den enskilde samtycker till det.

Nödvändigt utlämnande

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag, så kallad nödvändigt

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppgiftslämnande. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL ska tolkas restriktivt och avsikten är inte att man enbart av effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får brytas endast i de fall, då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den.

Generalklausulen – en ventil

Enligt den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § första stycket OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Av paragrafens andra stycke framgår att generalklausulen inte gäller i fråga om bland annat hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess. Av paragrafens tredje stycke framgår även att generalklausulen inte gäller om utlämnandet strider mot lag eller förordning.

Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Vid införandet av bestämmelsen uttalades i förarbetena att sekretesslagstiftningen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.

En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen. Det krävs alltså inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet.

Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser. Har det till exempel föreskrivits att en viss myndighet kan ta del av annars sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet genom angivna villkor är det inte aktuellt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Generalklausulen är i regel tillämplig vid uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet.

Det finns emellertid viss sekretess som har ansetts så pass viktig att upprätthålla gentemot andra myndigheter att den har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL gäller därför inte på alla områden, till exempel bryter den i huvudsak inte sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I kapitel 10.13.2 lämnas en närmare redogörelse över de bestämmelser som är undantagna generalklausulens tillämpningsområde.

Det är den förvarande myndigheten, dvs. den myndighet där uppgifterna finns, som ska pröva om förutsättningar för utlämnande föreligger. Vid intresseavvägningen ska hänsyn bland annat tas till i vilken utsträckning uppgiften är skyddad hos den mottagande myndigheten. Bestämmelsen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med, som det uttrycks i propositionen, ”samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna”. Exempel på myndigheter som har närbesläktade funktioner är Skatteverkets beskattningsverksamhet och Kronofogdens indrivning av skatter och avgifter.

Enligt förarbetena föreligger inte något hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 27 § första stycket OSL. Generalklausulen bygger dock på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte av sekretessbelagda uppgifter i regel ska vara särskilt författningsreglerat.

I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat ska intresseavvägningen enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan då göras på ett sätt som liknar den som ska ske i fråga om utlämnande vid en begäran att få ta del av uppgifter om väldigt många personer ur ett register (ett så kallat massuttag). Vid prövningen av en utlämnandefråga ska den mottagande myndighetens behov av

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser.[4]

Regeringen har i samband med senare författningsändringar gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av generalklausulen.[5]

Uppgiftsskyldigheter – uppgifter som måste lämnas ut

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter bygger som utgångspunkt på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och om den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att säkerställa att den mottagande myndigheten ges tillgång till de uppgifter som behövs i dennas verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts därför sekretessen.

Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet ursprungligen har utformats med tanke på att uppgifterna är sekretessbelagda. Däremot krävs att bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan

1. ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag,
2. gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet, eller
3. avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.

[4] Prop. 1979/80:2, med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 327.
[5] Se t.ex., prop. 2015/16:65, Utlänningsdatalag, s. 94 och prop. 2016/17:58 Uppgifter på individ-nivå i arbetsgivardeklarationen, s. 126.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Sekretessen bryts endast om det rör sig om en skyldighet att lämna uppgifter, dvs. att en uppgift ska och inte bara får lämnas ut. En allmän bestämmelse om serviceskyldighet enligt reglerna i 6 kap. 5 § OSL och 8 § FL är alltså inte tillräckliga för att 10 kap. 28 § OSL ska bli tillämplig.

Uppgiftsskyldigheter omfattar dessutom ofta ett krav på att den myndighet som har rätt att ta del av uppgifter begär att få del av dem. Om en uppgiftsskyldighet är utformad på detta sätt föreligger ett hinder mot utlämnande på den utlämnande myndighetens eget initiativ med stöd av den aktuella uppgiftsskyldigheten. Även om en bestämmelse om uppgiftsskyldighet inte innehåller något sådant krav kan den, trots det, vara utformad på ett sätt som medför att uppgifter inte kan lämnas ut på eget initiativ av den myndighet som förfogar över uppgifterna. Det är till exempel fallet när en uppgiftsskyldighet avser uppgifter som behövs i en särskilt angiven situation hos mottagaren. För att utlämnandet ska vara tillåtet i sådana fall krävs nämligen att den utlämnande myndigheten försäkrat sig om att de uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut verkligen efterfrågas av mottagaren, och behövs i den situation som avses i bestämmelsen. Beroende på utformningen av en uppgiftsskyldighet som inte kräver en begäran från den mottagande myndigheten, kan ett utlämnande alltså ändå kräva att den mottagande myndigheten framställt en begäran om att få del av vissa uppgifter.

Det finns dock exempel på uppgiftsskyldigheter som är formulerade på ett sådant sätt att initiativet för utlämnandet helt ankommer på den utlämnande myndigheten. I sådana fall kan det röra sig om direkta underrättelseskyldigheter, där det klart framgår att det är den utlämnande myndigheten som ska ta initiativ till utlämnandet om förutsättningarna för utlämnandet i övrigt är uppfyllda. Sådana bestämmelser finns exempelvis i 7 och 8 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

I de bestämmelserna föreskrivs en uppgiftsskyldighet för olika självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket om uppgifterna kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet, alternativt kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i bland annat Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det kan också röra sig om att den utlämnande myndigheten har en plikt att anmäla en misstanke, eller upplysa mottagaren, om vissa förhållanden. Ett exempel på en sådan anmälningsskyldighet finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

(2001:453). Av den bestämmelsen framgår att bland annat myndigheter vars verksamhet berör barn och unga är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Uppgiftsskyldigheter – reglering utanför OSL

Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter kan i sak vara helt generellt utformade och träffa i princip samtliga organ som jämställs med myndigheter vid tillämpningen av OSL. I vissa fall kan dessa uppgiftsskyldigheter även behöva tillämpas inom enskild verksamhet, där offentlighets- och sekretesslagen inte gäller.

Ett sådant exempel finns i 14 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret (SPAR). Av den bestämmelsen framgår att vid misstanke om att en uppgift som är hämtad ur SPAR är oriktig, ska den som i tjänsten har tagit del av uppgiften genast anmäla det till Skatteverket. Någon begränsning till offentliganställda finns alltså inte i bestämmelsen.

Motsatsvis kan uppgiftsskyldigheter också vara mycket detaljerade och enbart avse utlämnande av en särskild uppgift från en myndighet till en annan, för ett eller ett fåtal användningsområden hos mottagaren.

Oavsett omfattningen av det informationsutbyte som regleras i en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är bestämmelserna normalt placerade i den processuella eller materiella regleringen av antingen den utlämnande eller mottagande myndighetens verksamhet.

Det förekommer även att ett särskilt informationsutbyte regleras i en lag som mer eller mindre uteslutande reglerar det aktuella informationsutbytet. Den nyligen införda lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet är ett sådant exempel.

10.2.2 Behandling av personuppgifter

Migrationsverket hanterar i samband med ärenden om uppehållstillstånd och avvisning en mängd olika personuppgifter. Det förekommer exempelvis uppgifter om namn, personnummer och

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

adress, men i förekommande fall även andra typer av personuppgifter som är av mer känslig karaktär, såsom uppgifter om hälsa, religiös åskådning och sexuell läggning. Vilka uppgifter som behandlas kan alltså variera beroende av vad som är relevant för bedömningen i det enskilda ärendet.

I det följande redogörs för gällande rätt inom dataskydd, hur personuppgifter ska behandlas, risker, avvägningar med mera. Avsnittet kompletteras med en integritetsanalys av våra förslag som återfinns i avsnitt 10.17.

Dataskyddsförordningen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i fortsättningen förkortad dataskyddsförordningen, är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga medlemsländer i Europeiska unionen (EU).

Syftet med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter, och att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen. Rätten till skydd av personuppgifter är dock inte en absolut rättighet. Rättigheten måste förstås utifrån sin kontext i samhället och vägas mot andra grundläggande rättigheter utifrån en proportionalitetsbedömning (skäl 4). Förordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och ibland förutsätter att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning.

Dataskyddsförordningen är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Vissa behandlingar av personuppgifter är uttryckligen undantagna från tillämpningsområdet. Dataskyddsförordningen ska inte tillämpas på behandlingar som utförs av en fysisk person och som är av rent privat natur. Detsamma gäller behandlingar som sker inom verksamhet som inte omfattas av EU-rätten (till exempel försvar och nationell

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

säkerhet), behandling som sker inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och behandling som sker inom brottsbekämpande verksamhet (artikel 2.2).

Om dataskyddsförordningen föreskriver att förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser kan göras i medlemsstaternas nationella rätt kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt (skäl 8).

Regeringen har gjort bedömningen att detta innebär att förordningen ger medlemsstaterna möjlighet att i lagar på nationell nivå föreskriva vissa anpassade bestämmelser.[6]

Principen om unionsrättens företräde innebär dock att bestämmelser i sådana författningar måste vara förenliga med dataskyddsförordningen.

Vissa definitioner

I det följande kommer en genomgång göras av vissa av dataskyddsförordningens centrala begrepp och hur de där definieras.

Personuppgift

Enligt artikel 4.1 i dataskyddsförordningen är en personuppgift varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Exempel på personuppgifter är namn, adress och personnummer. Andra upplysningar som identifierar en fysisk person kan vara identifikationsnummer, lokaliseringsuppgift eller online identifikatorer (till exempel IP-adress). Information som är specifik för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet kan utgöra personuppgifter. Bilder på och ljudupptagningar av individer kan vara personuppgifter, även om inga namn nämns. Avgörande är att uppgiften, enskilt eller i kombination med andra uppgifter, kan knytas till en levande person. I vissa myndigheters kompletterande dataskyddsregleringar anges dock att även avlidna personers uppgifter omfattas, se exempelvis 114 kap. socialförsäkringsbalken.

[6] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 21–23.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Behandling

Med behandling avses enligt artikel 4.2 en åtgärd eller kombination av åtgärder avseende personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller inte, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring. Det innebär alltså att behandling innefattar allt som kan göras med en personuppgift. Så snart personuppgifter på något sätt hanteras – automatiserat eller manuellt, oberoende av teknik – är det fråga om behandling i dataskyddsförordningens mening.

Register

Ett register är enligt artikel 4.6 i dataskyddsförordningen en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. Begreppet har framför allt betydelse för i vilka fall förordningen är tillämplig på behandling av personuppgifter som inte är automatiserad.

Personuppgiftsansvarig

En personuppgiftsansvarig är enligt artikel 4.7 en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Personuppgiftsincident

Enligt definitionen i artikel 4.12 innebär en personuppgiftsincident en säkerhetsincident som leder till oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Biometriska uppgifter

Biometriska uppgifter är personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter (artikel 4.14).

Uppgifter om hälsa

I artikel 4.15 anges att uppgifter om hälsa är personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus. I skäl 35 klargörs att uppgifter om hälsa inte bara innefattar uppgifter om den registrerades nuvarande fysiska eller psykiska hälsotillstånd, utan även uppgifter som rör dennes tidigare och framtida hälsotillstånd.

Grundläggande principer

Principerna för behandling av personuppgifter anges i artikel 5.1 och gäller som ett ramverk vid all behandling av personuppgifter.

- Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet). Principen om laglighet kan sägas utgöra en hänvisning till de rättsliga grunderna i artikel 6.1. Av skäl 39 framgår att det bör vara klart och tydligt för fysiska personer hur personuppgifter som rör dem insamlas, används, konsulteras eller på annat sätt behandlas samt i vilken utsträckning personuppgifterna behandlas eller kommer att behandlas. Av skäl 41 framgår att en rättslig grund eller lagstiftningsåtgärd bör vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för personer som omfattas av den.
- Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). Principen om ändamålsbegränsning är grundläggande vid all per-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

sonuppgiftsbehandling. Den innebär att den personuppgiftsansvarige måste tänka igenom varför personuppgifter behövs innan de samlas in och bestämma ändamålen senast vid insamlingen. Principen om att ändamålen ska vara berättigade utgör en koppling till de rättsliga grunderna i artikel 6.1. Ett ändamål som inte är berättigat i förhållande till den tillämpliga rättsliga grunden är inte förenligt med artikel 5. Kravet att personuppgifter inte får behandlas för ändamål som är oförenliga med insamlingsändamålen, brukar kallas för finalitetsprincipen, läs mer om den principen nedan i avsnittet.

- De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering). Principen om uppgiftsminimering innebär bland annat en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att begränsa mängden personuppgifter till vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålen med behandlingen.
- De ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (korrekthet). Bedömning av om en uppgift är riktig utgår från ändamålen för vilka uppgifterna samlades in.
- Personuppgifterna får som huvudregel inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (lagringsminimering). Principen om lagringsminimering har ett nära samband med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c (uppgiftsminimering). Enligt skäl 39 bör den personuppgiftsansvarige, för att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt, införa tidsfrister för radering eller för regelbunden kontroll.
- De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (integritet och konfidentialitet).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Enligt artikel 5.2 ska den personuppgiftsansvarige säkerställa att varje personuppgiftsbehandling sker i enlighet med principen om ändamålsbegränsning (principen om ansvarsskyldighet). Som ett led i den personuppgiftsansvariges ansvarsskyldighet ska denna bland annat genomföra en konsekvensbedömning avseende dataskydd (artikel 35 i dataskyddsförordningen).

Det är en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att göra en konsekvensbedömning före en behandling av personuppgifter som sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Konsekvensbedömning avseende dataskydd är ett verktyg för att säkerställa att den personuppgiftsansvarige följer dataskyddsförordningen.

Finalitetsprincipen

Personuppgifter som samlats in för ett visst ändamål får som huvudregel inte behandlas för något annat ändamål som är oförenligt med det ursprungliga ändamålet, vilket följer av den så kallade finalitetsprincipen. Undantag gäller om den registrerade har samtyckt till behandling för det nya ändamålet eller om behandlingen grundar sig på rättslig reglering (artiklarna 5.1 b och 6.4).

I artikel 6.4 anges omständigheter som den personuppgiftsansvarige behöver beakta för att fastställa huruvida en behandling för andra ändamål än det vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in för inte ska ses som oförenliga med de ursprungliga ändamålen. Häribland nämns kopplingen mellan de ändamål som för vilka personuppgifterna samlades in och ändamålen med den avsedda ytterligare behandlingen, sammanhanget inom vilket personuppgifterna samlades in och särskilt de registrerades rimliga förväntningar (jämför artikel 6.4 a och b samt skäl 50).

Av skäl 50 till dataskyddsförordningen framgår att vid sådan vidarebehandling som inte hindras av finalitetsprincipen krävs det inte någon annan separat rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen av personuppgifter medgavs. Vidare anges att om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i en myndighetsutövning, kan EU-rätten eller medlemsstaterna i sin nationella rätt närmare fastställa för

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vilka uppgifter och syften ytterligare behandling ses som förenligt med det ursprungliga ändamålet.

Det kan dock noteras att dataskyddsförordningen inte innehåller några begränsningar när det gäller sättet för utlämnande, utöver krav på att behandlingen ska ske på ett säkert sätt (artikel 5.1 f).

Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Behandling av personuppgifter är endast tillåten om den stöder sig på minst en av de rättsliga grunder som uttömmande anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

- Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (led a).
- Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås (led b).
- Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (led c).
- Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person (led d).
- Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (led e).
- Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn (led f).

Sista punkten (led f) gäller inte för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Särskilt om rättslig förpliktelse

Enligt den rättsliga grunden i artikel 6.1 c får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Med rättslig förpliktelse menas en skyldighet som vilar på den personuppgiftsansvarige och som är fastställd i enhetlig med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt (artikel 6.3).

Företrädesvis bör offentligrättsliga förpliktelser omfattas av begreppet rättslig förpliktelse. Det finns dock även i civilrättsliga författningar bestämmelser som i sig utgör eller kan medföra rättsliga skyldigheter, till exempel inom arbetsrätten. Förpliktelser som åligger enskilda eller kommuner kan regleras direkt i lag, i förordningar eller andra föreskrifter. Förpliktelser kan också fastställas i domar eller myndighetsbeslut som meddelats med stöd av lag eller andra föreskrifter.

Som en följd av den svenska arbetsmarknadsmodellen kan rättsliga förpliktelser även anges i kollektivavtal. Vid bedömningen av om något följer av exempelvis en lagbestämmelse kan bland annat förarbetsuttalanden, bestämmelsens syfte och den rättsliga kontext som bestämmelsen befinner sig i att behöva beaktas. Det är alltså inte bara lagtextens ordalydelse som är av relevans för att avgöra om något följer av lag. En rättslig förpliktelse kan alltså exempelvis röra sig om en författningsreglerad skyldighet för en myndighet att lämna uppgifter.

Särskilt om uppgift av allmänt intresse

Vad som är ett allmänt intresse definieras inte i dataskyddsförordningen och begreppet har ännu inte närmare utvecklats av EU-domstolen i mål om behandling av personuppgifter.

Rent språkligt bör begreppet allmänt intresse gälla något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse. I förarbetena till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förkortad dataskyddslagen, bedömde Dataskyddsutredningen att det med hänsyn till svensk förvaltningstradition är rimligt att alla arbetsuppgifter som utförs av statliga myndigheter i syfte att uppfylla ett uttryckligt uppdrag av riksdag

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

eller regering är av allmänt intresse. Även obligatoriska arbetsuppgifter som utförs av kommuner och regioner, till följd av deras åligganden enligt lag eller förordning, bedömdes vara av allmänt intresse i dataskyddsförordningens mening.[7]

Regeringen anförde vidare i propositionen till dataskyddslagen att uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse för att myndigheternas verksamhet ska kunna fungera. Den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är således av allmänt intresse. Det är därmed den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som vanligen bör tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning. Detta utesluter dock inte att också andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga i vissa situationer.[8]

Även privata aktörer kan utföra arbetsuppgifter av allmänt intresse på uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ. Vid tillämpningen av artikel 6.1 e spelar det ingen roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller en privat aktör. Om den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför är av allmänt intresse och denna uppgift är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten finns en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1 e. Det saknar då betydelse om en privat aktör utför verksamheten på direkt uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ.

Nödvändighetskravet

Det krävs inte att en behandling av personuppgifter är nödvändig om den registrerade har lämnat sitt samtycke till den. De andra fallen där det är tillåtet att behandla personuppgifter (däribland enligt artikel 6.1 c och 6.1 e) behöver dock behandlingen vara nödvändig för olika syften. Enligt skäl 39 bör personuppgifter bara behandlas om syftet med behandlingen inte rimligen kan uppnås genom andra medel.

Vad nödvändighetskravet närmare innebär är inte helt klart. De flesta arbetsuppgifter kan rent faktiskt utföras manuellt utan sådan behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförord-

[7] SOU 2017:39, Ny dataskyddslag - Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordningen s. 124.
[8] Prop. 2017/18:105 s. 57.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ningen även om det kostar mycket mer och tar betydligt längre tid än att behandla personuppgifterna på automatiserad väg. En personuppgift lär vara nödvändig att behandla för ett visst ändamål, om ändamålet inte kan realiseras om inte personuppgiften får användas.

Enligt EU-domstolen krävs det att det intresse som eftersträvas med behandlingen av personuppgifterna inte rimligen kan uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som är mindre ingripande i de registrerades grundläggande fri- och rättigheter[9].

Bedömningen av om nödvändighetskravet är uppfyllt kan utfalla olika beroende på vilken form av behandling av personuppgifter det gäller, insamling, registrering, utlämnande, samkörning osv. Det kan till exempel tänkas att insamlingen av personuppgifter är nödvändig, men att ett utlämnande av dem inte är det. Det måste bedömas om varje behandlingssteg för sig är nödvändigt.

Grunden måste vara fastställd i nationell rätt

Av artikel 6.2 framgår att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen när det gäller behandling som sker enligt artikel 6.1 c (rättslig förpliktelse) och 6.1 e (uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning). Bestämmelserna får innehålla specifika krav för behandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling.

Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt punkt e, vara nödvändig för att utgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförord-

[9] Se bland annat EU-domstolens dom av den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Prickning), C-439/19, EU:C:2021:504, punkt 110 och där angiven rättspraxis.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ningen, bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling (artikel 6.3 andra stycket).

I dataskyddsförordningen ställs vidare krav på tydlighet, precision och förutsebarhet avseende de rättsliga grunder och lagstiftningsåtgärder som ska anses utgöra ett rättsligt stöd för en behandling av personuppgifter. Kravet på förutsebarhet ska ses från den registrerades – och inte den personuppgiftsansvariges – perspektiv (skäl 41). Det måste alltid göras en bedömning av personuppgiftsbehandlingens och verksamhetens karaktär för att avgöra hur stor grad av tydlighet och precision som krävs. Ett mer kännbart intrång kräver en mer preciserad rättslig grund, medan personuppgiftsbehandling med lägre integritetsrisker kan ske med stöd av en mer allmänt hållen rättslig grund.

Behandling av känsliga personuppgifter

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter (känsliga personuppgifter) är förbjuden enligt artikel 9.1 dataskyddsförordningen. Med särskilda kategorier av personuppgifter avses enligt artikeln behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Trots huvudregeln i artikel 9.1 är sådan behandling enligt artikel 9.2 bland annat tillåten om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Den aktuella lagstiftningen ska dock stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Undantaget utgör framför allt grund för mycket av den behandling av känsliga personuppgifter som utförs av myndigheter. Artikeln är direkt tillämplig men det har i det svenska lagstiftningsarbetet ansetts att det behövs nationella bestämmelser som är tillämpliga för alla myndigheter, bland annat för att säkerställa att artikelns krav på skyddsåtgärder uppfylls. Sådana bestämmelser finns i 3 kap. 3 och 4 §§ dataskyddslagen, som behandlas längre fram i avsnittet.

Regeringen har i förarbetena till dataskyddslagen framfört att det är svårt att på ett generellt plan definiera vad som skiljer ett allmänt intresse från ett viktigt allmänt intresse. Enligt regeringens bedömning torde det dock stå klart att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse. När det gäller myndigheters behandling måste det enligt regeringens mening också anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.[10]

Behandling av uppgifter om lagöverträdelser

Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder måste ske under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10 dataskyddsförordningen).

Begreppet lagöverträdelser som innefattar brott har en unionsrättslig innebörd. Även uppgifter om lagöverträdelser som saknar straffrättslig karaktär enligt ett lands interna lagstiftning kan omfattas av begreppet. Uppgifter om att ett rättsligt förfarande inletts mot en fysisk person omfattas även det av begreppet.

Integritetsskyddsmyndigheten har i ett så kallat rättsligt ställningstagande gjort bedömningen att uppgifter om brottsmisstankar omfattas, även om något rättsligt förfarande inte har inletts. Enligt myndigheten krävs det dock normalt att uppgifterna i denna situa-

[10] Prop. 2017/18:105 s. 83.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tion har en viss konkretionsgrad. Faktiska iakttagelser av eller registrering av händelseförlopp, till exempel genom en övervakningskamera eller loggning för säkerhetsändamål, faller utanför artikelns tillämpningsområde om materialet inte avskiljs i syfte att dokumentera, följa upp eller polisanmäla brott.[11]

Den del av artikeln som gäller behandling av uppgifter under kontroll av en myndighet är direkt tillämplig. I förarbetena till dataskyddslagen gjordes tolkningen att myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelser. En upplysningsbestämmelse som bygger på denna tolkning finns i 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen.[12]

Rättigheter

Dataskyddsförordningen föreskriver ett antal rättigheter för den registrerade och med motsvarande skyldigheter för den personuppgiftsansvarige. Den registrerade har exempelvis rätt att få del av information från den personuppgiftsansvarige (artiklarna 12–14). Den registrerade kan även begära ett registerutdrag med information om bland annat vilka uppgifter som behandlas om honom eller henne (artikel 15).

Vidare kan den registrerade få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade och under vissa förutsättningar få uppgifterna raderade eller åtminstone få behandlingen begränsad (artiklarna 16–18). Rätten till radering gäller dock inte för behandling som sker med stöd av grunderna i artikel 6.1 c och e (rättslig förpliktelse och arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning).

Den registrerade har rätt att när som helst göra invändningar mot behandling av personuppgifter som sker på den grunden att behandlingen bedömts nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som led i myndighetsutövning alternativt med stöd av en intresseavvägning (artikel 21). En ytterligare rättighet för den registrerade är att slippa bli föremål för ett beslut som grundas enbart på automatiserad behandling, inbegripet profilering (artikel 22).

[11] Integritetsskyddsmyndighetens rättsliga ställningstagande, IMYRS 2021:1, 2021-12-08.
[12] Prop. 2017/18:105 s. 97.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Förhållande till offentlighetsprincipen

Dataskyddsförordningen innehåller ingen definition av begreppet utlämnande. Begreppet bör ses som ett EU-rättsligt begrepp. Begreppet utlämnande i förordningen är inte synonymt med ett utlämnande av uppgifter i allmänna handlingar enligt svensk rätt, även om viss överlappning finns. När en myndighet lämnar ut allmänna handlingar som innehåller personuppgifter, utgör själva utlämnandet en behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. Samtidigt är det fråga om ett utlämnande som sker med stöd av offentlighetsprincipen och de övriga principerna i tryckfrihetsförordningen.

Enligt förordningen måste något av villkoren i artikel 6.1 vara uppfyllt för att behandlingen av personuppgifter ska vara tillåten. Dataskyddsförordningen innehåller därutöver specialregler för vad som kallas särskilda behandlingssituationer. Som särskilda behandlingssituationer räknas yttrande- och informationsfriheten samt allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

Utrymmet för att ge offentlighetsprincipen företräde framför personuppgiftsregleringen uttrycks i artikel 86 i dataskyddsförordningen. Av bestämmelsen följer att personuppgifter i allmänna handlingar får lämnas ut i enlighet med nationell rätt, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar med rätten till skydd för personuppgifter i enlighet med förordningen.

Artikeln möjliggör alltså en tillämpning av tryckfrihetsförordningens reglering om allmänhetens tillgång till handlingar när det gäller allmänna handlingar som innehåller personuppgifter. Detsamma gäller en myndighets utlämnande av uppgifter på begäran av en annan myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL.

Riskhantering och säkerhet vid personuppgiftsbehandling

Risker med personuppgiftsbehandling

Utöver de grundläggande principerna för behandling, bestämmelser om rättslig grund och om registrerades rättigheter innehåller dataskyddsförordningen bland annat flera instruktioner, eller förfarandebestämmelser, som styr hur en personuppgiftsansvarig myndighet är skyldig att agera för att skyddet för den personliga integriteten ska

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

upprätthållas i det enskilda fallet. Begreppet ”risk” är centralt i dessa sammanhang och det som avses är risker för fysiska personers rättigheter och friheter. Främst avses integritetsrisker men det kan också vara andra grundläggande rättigheter, exempelvis yttrandefrihet, rätten att inte bli utsatt för diskriminering och rätten till religionsfrihet.[13]

Regleringen är ofta utformad på så sätt att den personuppgiftsansvariga myndigheten åläggs en mer eller mindre specifik skyldighet att agera med utgångspunkt i de risker som en viss behandling bedöms föra med sig.

Någon definition av vad begreppet risk rent konkret innebär finns inte i dataskyddsförordningen. Däremot anges i skäl 75 till dataskyddsförordningen exempel på när risker typiskt sett kan uppkomma. Det är bland annat vid behandling av känsliga personuppgifter eller vid personuppgiftsbehandling som skulle kunna medföra immateriella skador, ekonomisk förlust, skadat anseende, förlust av konfidentialitet när det gäller personuppgifter som omfattas av tystnadsplikt, hinder mot registrerades möjlighet att utöva kontroll över sina personuppgifter, eller om behandlingen inbegriper ett stort antal personuppgifter och gäller ett stort antal registrerade. Hur sannolik och allvarlig risken är ska enligt skäl 76 till förordningen fastställas utifrån behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål. Risken ska vidare utvärderas genom en objektiv bedömning som fastställer om behandlingen medför en risk eller en hög risk. De registrerades rättigheter ska dock alltid respekteras, oberoende av risknivå.[14]

Säkerhetsåtgärder – tekniska och organisatoriska åtgärder samt inbyggt dataskydd

Enligt artikel 24 i dataskyddsförordningen har den personuppgiftsansvarige ett ansvar att, med beaktande av bland annat behandlingens art och omfattning samt riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter, genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs

[13] Jfr Artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifter, Statement on the role of a risk-based approach in data protection legal frameworks, 14/EN WP 218, s. 4.
[14] Jfr Artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifter, Statement on the role of a risk-based approach in data protection legal frameworks, 14/EN WP 218, s. 3.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

i enlighet med dataskyddsförordningens bestämmelser. Det innebär att en myndighet måste vidta tekniska och organisatoriska åtgärder med hänsyn bland annat till vilka och hur många uppgifter som behandlas.

Dataskyddsförordningen innehåller även ett krav på att integritetsskydd byggs in i de tekniska system som används för behandling av personuppgifter, uttryckt genom kravet på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (artikel 25). Kraven enligt artikel 25 innebär bland annat att personuppgiftsansvariga myndigheter är skyldiga att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Den skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för deras lagring och deras tillgänglighet. Framför allt ska åtgärderna säkerställa att personuppgifter inte görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer (artikel 25.2 i dataskyddsförordningen).

För att kunna visa att dataskyddsförordningens bestämmelser följs bör en personuppgiftsansvarig enligt skäl 78 till dataskyddsförordningen anta interna strategier och vidta åtgärder, särskilt för att uppfylla principerna om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.

Sådana åtgärder kan bland annat bestå av att uppgiftsbehandlingen minimeras, att personuppgifter snarast möjligt pseudonymiseras[15] och att den personuppgiftsansvarige vidtar åtgärder för att kunna skapa och förbättra säkerhetsanordningar. Principerna om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard bör också beaktas vid offentliga upphandlingar.

Personuppgiftsansvariga ska enligt artikel 32.1 i dataskyddsförordningen också vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till riskerna med behandlingen för fysiska personers rättigheter och friheter, bland annat utifrån behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål. Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska särskild hänsyn tas till de risker som behandling

[15] Pseuduonymisering definieras i artikel 4.5 i dataskyddsförordningen som ”behandling av personuppgifter på ett sådant sätt att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en viss registrerad utan att ytterligare information används, förutsatt att sådan ytterligare information förvaras separat och är föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person”.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

medför, särskilt till risken för bland annat obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som behandlas (artikel 32.2).

Enligt artikel 32.4 ska personuppgiftsansvariga som utgångspunkt också vidta åtgärder för att säkerställa att varje fysisk person som utför arbete under den personuppgiftsansvariges överinseende endast behandlar personuppgifter på instruktion från den personuppgiftsansvariga. Det innebär att myndigheterna har en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig bland annat utifrån vilka och hur många uppgifter som behandlas samt den omständigheten att flera personer har möjlighet att ta del av uppgifterna, samt se till att medarbetare inte behandlar personuppgifter på ett sätt som är omotiverat utifrån deras arbetsuppgifter.

Register över behandling och konsekvensbedömning

För att visa att dataskyddsförordningens bestämmelser följs ska personuppgiftsansvariga också föra register över behandling som sker under deras ansvar (skäl 82 till förordningen). Av artikel 30.1 framgår att registret ska innehålla bland annat en beskrivning av kategorierna av registrerade och av kategorierna av personuppgifter. Av artikel 30.4 framgår att den personuppgiftsansvariga ska göra registret tillgängligt för tillsynsmyndigheten, vilket i Sverige är IMY.

Enligt artikel 35.1 ska den personuppgiftsansvariga också göra en konsekvensbedömning om en behandling sannolikt bedöms leda till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Vid denna bedömning ska personuppgiftsansvariga bland annat göra en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhållande till syftena med den, och de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att bland annat kunna visa att dataskyddsförordningens bestämmelser efterlevs (artikel 35.7 b och d). Enligt artikel 36 kräver viss särskilt riskfylld behandling även förhandssamråd med tillsynsmyndigheten, dvs. IMY såvitt här är aktuellt, innan den påbörjas.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Dataskyddslagen

Allmänt om kompletterande nationell dataskyddsreglering

En EU-förordning är i alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaternas nationella rätt och ska därmed inte implementeras. Dataskyddsförordningen är dock utformad på ett sådant sätt att den till viss del både förutsätter och medger nationell dataskyddsreglering som kompletterar förordningens bestämmelser. Förordningen har därmed i vissa delar en direktivliknande karaktär.

Dataskyddsförordningen medger att medlemsländerna behåller eller inför mer specifika bestämmelser för att anpassa bestämmelserna i förordningen. Detta med hänsyn till behandling för att efterleva bestämmelserna om rättslig förpliktelse samt uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som rättslig grund. Medlemsstaterna får även fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling, vilket framgår av artikel 6.2.

I skäl 8 till dataskyddsförordningen anges också att om förordningen föreskriver förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser genom medlemsstaternas nationella rätt, kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt.

Dataskyddslagen kompletterar dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen kompletteras i Sverige av dataskyddslagen och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dessa författningar är av generell karaktär och reglerar bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Lagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i kompletterande dataskyddsregleringar (1 kap. 6 § dataskyddslagen).

I dataskyddslagen finns också särskilda bestämmelser om personuppgifter som kan vara mer integritetskänsliga än andra, även om de

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

inte utgör känsliga personuppgifter. Det är till exempel uppgifter med tydlig koppling till den enskildes privatliv eller ekonomi. En uppgiftstyp som har reglerats särskilt är personnummer och samordningsnummer (3 kap. 10 § dataskyddslagen). Dessa uppgifter får endast behandlas om det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Inte heller dataskyddslagen innehåller några bestämmelser om på vilket sätt uppgifter får lämnas.

Kompletterande dataskyddsreglering

Allmänt om kompletterade dataskyddsreglering

Utöver den allmänna dataskyddsregleringen i form av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen finns det i svensk rätt en stor mängd specialförfattningar, så kallade registerförfattningar, som reglerar framför allt myndigheters behandling av personuppgifter.

Registerförfattningarna utgör ett komplement till den allmänna regleringen och förekommer både i form av lag och förordning. Syftet med registerförfattningarna är att anpassa regleringen till de särskilda behov som myndigheterna har i sina respektive verksamheter samt att göra avvägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Särskilda registerförfattningar blir ofta aktuella inom verksamheter där stora mängder personuppgifter hanteras. Några exempel på sådan reglering är utlänningsdatalagen (2016:27), lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, patientdatalagen (2008:355), studiestödsdatalagen (2009:287) domstolsdatalagen (2015:728), 114 kap. socialförsäkringsbalken och lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

Registerförfattningar som ska tillämpas inom hela eller en stor del av en myndighets totala verksamhet kan sammanfattningsvis sägas konkretisera vilken personuppgiftsbehandling som får förekomma i den verksamhet de ska tillämpas i och ange de yttersta ramarna avseende för vilka syften en myndighet över huvud taget

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

får samla in och använda uppgifter. Det finns dock ett flertal myndigheter som saknar registerförfattning och där enbart den generella dataskyddsregleringen tillämpas.

Det finns även författningar som betecknas som registerförfattningar men som avser sådana mer regelrätta register som har karaktären av en teknisk databas. Renodlade registerförfattningar handlar ofta om register som enligt riksdagen eller regeringen ska föras och som till exempel ska ha ett visst obligatoriskt innehåll. Genom en sådan registerförfattning får en myndighet ansvar för att det förs ett visst register.

Registerförfattningen medför alltså att förandet av registret blir en del i den aktuella myndighetens materiella uppgifter. Den verksamhetsreglering som registerförfattningen därmed utgör innehåller dock ofta även bestämmelser av dataskyddsrättslig karaktär, som bland annat syftar till att garantera de registrerade ett integritetsskydd i samband med registerföringen. I sådana mer renodlade registerförfattningar är dock dataskyddsaspekten ofta inte särskilt framträdande.

Den kompletterande regleringen i sak

Registerförfattningar och annan kompletterande dataskyddsreglering som inte avser förandet av ett visst register, utan syftar till att reglera en myndighets mer övergripande personuppgiftsbehandling, är ofta uppbyggda på likartat sätt. De inledande bestämmelserna anger författningens tillämpningsområde, exempelvis en viss verksamhet inom en viss myndighet, och förhållande till annan reglering, primärt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. De allra flesta registerförfattningar innehåller därefter ändamålsbestämmelser.

Ändamålsbestämmelserna brukar delas upp i primära och sekundära ändamål. Bestämmelserna om primära ändamål avser behovet av att behandla personuppgifter i myndighetens egen verksamhet och anger för vilka ändamål inom lagens tillämpningsområde den aktuella myndigheten får behandla personuppgifter. En primär ändamålsbestämmelse kan till exempel ange att uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs hos myndigheten för en viss uppgift som ankommer på myndigheten, eller

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

att uppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att utföra viss verksamhet.

Det finns en mycket stor variation i hur de primära ändamålsbestämmelserna i kompletterande dataskyddsreglering är utformade, bland annat avseende detaljeringsgrad. Särskilda ändamålsbestämmelser i lag kan också motiveras av att den materiella verksamhetsregleringen av en myndighets uppgifter annars inte anges i lag, utan förordning.

Ändamålsbestämmelser kan också aktualiseras vid behandling i mycket avgränsade uppgiftssamlingar med särskilt känsliga uppgifter. Primära ändamålsbestämmelser fyller därmed olika syften beroende på inom vilken verksamhet de är avsedda att tillämpas och hur verksamheten är reglerad i övrigt.

Bestämmelser om sekundära ändamål reglerar hur personuppgifter, som redan har samlats in och behandlas i verksamheten för de primära ändamålen, får vidarebehandlas.

I de sekundära ändamålsbestämmelserna ges ibland en uppräkning över vissa vanligt förekommande ändamål, såsom utlämnande till andra myndigheter. I senare års kompletterande dataskyddsreglering har dock detta ofta ersatts av en bestämmelse som anger att uppgifter får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Utöver bestämmelser om primära och sekundära ändamål finns ofta i den kompletterande dataskyddsregleringen en bestämmelse som motsvarar finalitetsprincipen och som anger att uppgifter även får behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Det är även vanligt förekommande att registerförfattningar innehåller särskilda bestämmelser om bland annat personuppgiftsansvar, behandling av känsliga personuppgifter, förbud mot vissa sökningar, samt begränsningar av tillgången till personuppgifter. Flera registerförfattningar innehåller också en reglering av vilka uppgifter som får behandlas för vilka ändamål, vilka uppgifter som får användas gemensamt i en databas, samt villkor för olika former av elektroniskt utlämnande av uppgifter. Ofta finns det förordningar som kompletterar registerlagarna. I förordningarna ges då i regel mer detaljerade bestämmelser, exempelvis om vilka uppgifter som får behandlas för vissa ändamål.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.2.3 Utlänningsdatalag

Utlänningsdatalagen är en registerförfattning som kompletterar dataskyddsförordningen (4 a §). Syftet med utlänningsdatalagen är att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling (1 §).

Lagen tillämpas bland annat vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets verksamhet som rör utlänningars inresa i Sverige, utlänningars vistelse och arbete i Sverige samt utlänningars utresa eller avlägsnande från Sverige (2 §). Utlänningsdatalagen gäller också vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige (3 §).

I 11 och 12 §§ utlänningsdatalagen framgår för vilka ändamål de aktuella myndigheterna får behandla personuppgifter. Det gäller bland annat för handläggning av ärenden, kontroll av en utlänning i samband med inresa och utresa eller kontroll under vistelsen i Sverige. Personuppgifter som får behandlas enligt nämnda paragrafer får även behandlas för vissa andra ändamål som följer av 13 § utlänningsdatalagen. I paragrafens andra stycke anges den så kallade finalitetsprincipen, som innebär att personuppgifter får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Huvudregeln enligt 14 § utlänningsdatalagen är att känsliga personuppgifter endast får behandlas för de ändamål som anges i 11 och 13 §§ utlänningsdatalagen om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen.

I 16 och 17 §§ utlänningsdatalagen finns bestämmelser som begränsar tillgången till personuppgifter liksom sökbegränsningar. I 19 § utlänningsdatalagen anges vilka aktörer som får medges direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.3 Tidigare utredningar och lagstiftningsärenden

Frågan om informationsdelning mellan myndigheter, däribland Migrationsverket och Polismyndigheten, har behandlats inom ramen för ett flertal olika lagstiftningsärenden. I detta avsnitt redogör vi för några arbeten som är av särskilt intresse för vår utredning.

10.3.1 Riksrevisionens rapport – systemet för återkallelser av uppehållstillstånd

Riksrevisionen har granskat systemet för återkallelser av uppehållstillstånd. Resultatet av granskningen har redovisats i en granskningsrapport, RiR 2023:19. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Sveriges Domstolar och Säkerhetspolisen.

Riksrevisionen konstaterar att regelverket för återkallelser inte tillämpas som det är tänkt. Granskningen har bland annat uppmärksammat drygt 13 000 fall där Migrationsverket inte har initierat ett återkallelseärende trots att registerdata från olika myndighetskällor visar på starka skäl att utreda om en person lever upp till villkoren för sitt uppehållstillstånd eller skyddsstatusförklaring.

Riksrevisionen bedömer att en viktig förklaring till de nämnda bristerna är att återkallelser har haft en låg prioritet hos både regeringen och Migrationsverket. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket därför har haft ett begränsat utrymme att på eget initiativ prioritera återkallelseärendena. Det återspeglas i att Migrationsverket inte har tagit fram någon samlad process för att initiera, utreda och besluta om ärendena. Till exempel skulle Migrationsverket kunna effektivisera arbetet genom mer automatiserade system som omhändertar information från andra myndigheter.[16]

[1616] RiR 2023:19 s. 5 och 79.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Myndigheter lämnar inte information till Migrationsverket

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket bara har lagstöd för att på eget initiativ efterkontrollera uppehållstillstånd som beviljats för arbete. I övrigt måste Migrationsverket först få en impuls som tyder på att en person inte uppfyller villkoren för sitt uppehållstillstånd. Många andra myndigheter har sådan information, men granskningen visar att informationen inte alltid lämnas till Migrationsverket.

Granskningen visar på brister i flera led. Bland annat får Migrationsverket inte alltid informationen från andra myndigheter eftersom dessa sällan har något uppdrag eller rättslig grund för att dela den med Migrationsverket. Exempelvis påträffar handläggare av folkbokföringsärenden hos Skatteverket återkommande information som skulle kunna leda till återkallelseärenden, men som de inte får lämna vidare till Migrationsverket. Det beror på att Skatteverket liksom andra myndigheter saknar rättsliga förutsättningar att lämna informationen till Migrationsverket. I de flesta fall är myndigheterna utelämnade till den så kallade generalklausulen i OSL, som inte möjliggör ett effektivt informationsutbyte. Bland annat måste varje enskilt överlämnande enligt den prövas individuellt, vilket är arbetskrävande och tar tid.

Det kan också dröja innan Migrationsverket får information och agerar med anledning av den. Ett exempel är när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten efter utredning konstaterar att en person inte längre ska omfattas av den svenska socialförsäkringen på grund av utlandsflytt. De lämnar informationen till Skatteverket, som därefter gör en egen bosättningsutredning. När Skatteverket har gjort utredningen och avregistrerat personen från folkbokföringen får Migrationsverket veta det. Först då kan Migrationsverket börja utreda om även uppehållstillståndet ska återkallas. Det kan därmed göras tre olika utredningar om upphörd bosättning efter varandra innan Migrationsverket kan komma till beslut.[17]

När Migrationsverket öppnar ett återkallelseärende tar det i genomsnitt ett år att komma till beslut. Ett eventuellt överklagande till en migrationsdomstol tar i genomsnitt ytterligare åtta månader. Om en person har vistats lagligt i Sverige ett antal år höjs tröskeln för återkallelse betydligt (7 kap. 1 § tredje stycket och 3 § tredje

[17] RiR 2023:19 s. 6

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stycket UtlL). Tidsåtgången kan därför leda till att tillståndet inte längre går att återkalla. Långa handläggningstider efter att ett ärende har öppnats kan också medföra betydande oro och olägenheter för individen som väntar på besked om uppehållstillståndet eller skyddsstatusförklaringen kommer att återkallas. Det är därför viktigt att återkallelseärenden öppnas när det finns skäl och handläggs så skyndsamt som möjligt.[18]

Riksrevisionen konstaterar att följderna kan bli allvarliga. Om inte ärenden om återkallelser initieras, utreds, beslutas, får laga kraft och kommer berörda myndigheter till känna, kan personer felaktigt behålla sin rätt att resa in och vistas i Sverige och Schengenområdet samt ta del av olika förmåner och service. Riksrevisionens beräkningar visar att myndigheter och kommuner under perioden 2013–2020 felaktigt har betalat ut upp till 430 miljoner kronor i olika bidrag. Utbetalningarna avser dels personer vars uppehållstillstånd har återkallats, dels personer vars permanenta uppehållstillstånd inte har återkallats trots att de registrerats som utflyttade från Sverige.[19]

Rekommendationer

I sin rapport anger Riksrevisionen vissa rekommendationer till bland annat regeringen och Migrationsverket.

Regeringen rekommenderas bland annat att utreda möjligheten att införa underrättelseskyldighet för Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gentemot Migrationsverket när det rör uppgifter som kan antas strida mot villkoren för ett uppehållstillstånd.

När det gäller rekommendationer till Migrationsverket har Riksrevisionen bland annat föreslagit att verket ska utveckla automatiserade system för att förbättra arbetet med tipshantering och efterkontroller.

[18] RiR 2023:19 s. 80.
[19] RiR 2023:19 s. 79.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.3.2 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen

Regeringen har i prop. 2024/25:65, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, föreslagit att det ska införas en ny lag som ger ett antal statliga myndigheter samt kommuner, regioner och skolor en skyldighet att både på begäran och på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. Regeringen föreslår också ändringar i bland annat OSL som innebär en utökad möjlighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att trots sekretess lämna uppgifter som behövs i brottsbekämpningen.

I 5 § *lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna*, som träder i kraft den 1 april 2025, föreskrivs en uppgiftsskyldighet för vissa i dess tredje stycke listade statliga myndigheter. Enligt denna bestämmelse ska en statlig myndighet som anges i tredje stycket lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En uppgift ska dock inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

I lagens 6 § anges en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner. Av den bestämmelsen följer att en kommun eller en region ska lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet, om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Paragrafen gäller inte för uppgifter som avses i 7 § (bestämmelsen gäller uppgiftsskyldighet för skolan).

I 8 § anges vilka uppgifter som uppgiftsskyldighet enligt 5–7 §§ inte är tillämplig på.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.3.3 Förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse mellan myndigheter

Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter redovisade sitt delbetänkande SOU 2024:63 den 2 september 2024. I delbetänkandet drar utredningen slutsatsen att det finns ett generellt och omfattande behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter. Utredningen bedömer även att möjligheterna på ett generellt plan behöver förbättras i syfte att svenska myndigheter ska kunna utföra myndighetsutövning, och annan verksamhet som tydligt faller inom ramen för myndigheternas befogenheter, på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt.

I delbetänkandet föreslås en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelsen ska bryta sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Utredningens uppdrag

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet. Uppdraget har omfattat att, mot bakgrund av genomförd kartläggning, analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses, samt att lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att ta ställning till hur behovet av att utbyta offentliga uppgifter kan tillgodoses och särskilt överväga och lämna förslag på en bestämmelse som i större utsträckning gör det möjligt för en myndighet att på eget initiativ lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet[20].

[20] Jfr vad som gäller för myndigheters skyldighet att lämna ut uppgifter på begäran enligt 6 kap. 5 § OSL.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Utredningens utgångspunkt har varit de kartläggningar som nyligen redovisats i departementspromemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) och SOU 2023:69, Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel.

Utredningen föreslår en ny generell sekretessbrytande bestämmelse

Utredningen föreslår att det i OSL ska införas en ny generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelsen ska bryta sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det behövs för att

1. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp,
4. upptäcka eller utreda sådant som avses i 1,
5. utreda brott eller för att motverka brottslig verksamhet,
6. förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser, eller
7. handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Uttrycken fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet är enligt utredningen delvis överlappande. Eftersom de situationer då sekretessgenombrott ska kunna ske anknyter till dessa uttryck blir även regleringen delvis överlappande. Detta kommer enligt utredningen dock inte att orsaka tillämpningsproblem.[21]

Ett utlämnande enligt den generella sekretessbrytande bestämmelsen kan alltså endast komma i fråga om det behövs för något av de syften som anges i bestämmelsen. Det krävs inte att den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sig. Det är tillräckligt att utlämnandet behövs för de syften som anges i bestämmelsen. Det är den utlämnande myndigheten som ska pröva om uppgiftsutlämnande kan ske. Om en myndighet begär ut uppgifter bör dock den utlämnande myndigheten kunna utgå från att den mottagande myndigheten behöver uppgifterna.[22]

Utredningen bedömer att det vid utlämnande av uppgifter med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelsen bör finnas en möjlighet att beakta omständigheter i det enskilda fallet. Det föreslås därför att varje utlämnande ska föregås av att den utlämnande myndigheten beaktar motstående intressen. En uppgift ska därför inte lämnas ut med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelsen om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.[23]

Den sekretessbrytande bestämmelse som utredningen föreslår innebär att myndigheterna får lämna ut de annars sekretessbelagda uppgifter som träffas av bestämmelsen på eget initiativ, om rekvisiten för utlämnandet i övrigt är uppfyllda. En myndighet måste inte pröva om ett utlämnande är förenligt med de ändamål för vilka uppgiften ursprungligen samlades in. En uppgift måste inte ha dokumenterats för att det ska vara tillåtet att lämna ut den med stöd av bestämmelsen. Bestämmelsen medger rutinmässiga utlämnanden.[24]

[21] SOU 2024:63 s. 276
[22] SOU 2024:63 s. 18.
[23] SOU 2024:63 s. 18.
[24] SOU 2024:63 s. 18 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Undantag från den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde

I övervägandena om vilken sekretess som ska undantas den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde har utredningen utgått från de undantag som i dag finns för tillämpningsområdet av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. De skäl som motiverat begränsningarna av generalklausulen har utgjort en utgångspunkt även för överväganden kring avgränsningen av deras föreslagna bestämmelse. Skälen har dock prövats utifrån nuvarande behov av ett utökat informationsutbyte och de rättsliga förutsättningar för informationsutbyte som råder i dag.

Utredningens bedömning är att de ursprungliga skälen för att undanta viss sekretess från generalklausulens tillämpning i flera fall gör sig gällande även i dag, varför den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen inte bör omfatta viss angiven sekretess. På två områden – hälso- och sjukvårdssekretessen och socialtjänstsekretessen – gör sig dock såväl starka behov av informationsutbyte som starka integritetsskäl gällande.

Utredningen föreslår 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.

Utredningen bedömer vidare att de skäl som legat till grund för att undanta sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL från generalklausulens tillämpningsområde inte längre framstår som befogade. Enligt förslaget ska därför sekretess inom socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL, med vissa undantag, omfattas av den generella sekretessbrytande bestämmelsens tillämpningsområde.[25]

Den generella sekretessbrytande bestämmelsens förhållande till övrig reglering

Det finns ett stort antal sekretessbrytande bestämmelser i OSL och härutöver ett stort antal bestämmelser som föreskriver undantag från sekretess samt ett stort antal uppgiftsskyldigheter i andra lagar eller förordningar för vilka sekretess bryts med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL. Majoriteten av de

[25] SOU 2024:63 s. 21.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

sekretessbrytande bestämmelserna i OSL är sådana att de inte kommer påverkas vid införandet av en ny generell sekretessbrytande bestämmelse.

Det finns enligt utredningen inte skäl att upphäva eller ändra befintliga sekretessbrytande bestämmelser som endast bryter sekretess till skydd för andra intressen än skyddet för enskildas personliga och ekonomiska intressen eller som gäller endast till förmån för enskilda. Det finns inte heller skäl att upphäva eller ändra bestämmelser som bryter sekretess under helt andra förutsättningar än de som anges i den nya bestämmelsen eller som bryter sekretess som är undantagen från den nya bestämmelsens tillämpningsområde.

Det finns ett stort antal bestämmelser som delvis kommer täckas av den nya bestämmelsens tillämpningsområde. Sådana bestämmelser kommer att komplettera den nya bestämmelsen och ska därför inte upphävas eller ändras.

Den sekretessbrytande bestämmelsen ska inte vara subsidiär i förhållande till annan reglering.

10.4 Kartläggning av Migrationsverkets informationsbehov

Bedömning: Det finns behov av att olika aktörer i ökad omfattning lämnar uppgifter till Migrationsverket.

Vi föreslår att bristande vandel i större utsträckning ska kunna leda till att en utlänning nekas uppehållstillstånd, får sitt uppehållstillstånd återkallat eller avvisas (se kapitel 5). Vi föreslår även nya grunder för att återkalla ett uppehållstillstånd. Bland annat ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna återkallas om en utlänning inte har för avsikt att vistas i Sverige (se avsnitt 9.6).

För att Migrationsverket ska ha möjlighet att tillämpa dessa nya grunder för nekande, återkallelse eller avvisning krävs dock att de har tillgång till relevant information att lägga till grund för det aktuella beslutet. Det krävs också att informationen kan komma Migrationsverket till handa på ett effektivt sätt.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I detta avsnitt redogörs för vilka befintliga informationsbehov som Migrationsverket har fört fram, liksom för nya informationsbehov som uppstår med anledning av våra förslag.

10.4.1 Migrationsverkets uppdrag

Migrationsverket ansvarar för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering, mottagande av asylsökande inklusive boenden, anvisning till kommuner av ensamkommande barn och nyanlända, självmant återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl., lagstiftningen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt enligt andra författningar.

Migrationsverket är vidare en beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (1 § förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket).

Därutöver har Migrationsverket en skyldighet att vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot Sveriges säkerhet och i frågor som rör terrorism, anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos myndigheten framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser, och bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott (5 §).

10.4.2 Migrationsverkets befintliga inhämtning av information

Migrationsverket är som tidigare nämnts beroende av tillgång till information från flertalet olika källor för att kunna fatta beslut i ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning. Informationsinhämtning sker på olika sätt beroende på vilken typ av information och informationsinnehavare det rör sig om i det aktuella fallet.

I det följande kommer en översiktlig redogörelse göras över Migrationsverkets inhämtning av information vid handläggning av

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ärenden om ansökan, förlängning, efterkontroll och återkallelse av uppehållstillstånd.

Inhämtning av information i ärenden om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd

Beroende på typ av ärende gör Migrationsverket i sin handläggning vissa slagningar i olika system. En avgörande faktor för vilka slagningar som görs är om prövningen görs enligt *fakultativa* eller *tvingande* bestämmelser, de vill säga om Migrationsverket får eller ska bevilja ett uppehållstillstånd enligt den aktuella bestämmelsen. Generellt sett görs dock slagningar i misstankeregistret (MR), belastningsregistret (BR) och i Schengens informationssystem (SIS).

Migrationsverket kan även begära en slagning hos Interpol när myndigheten misstänker ett brott mot 20 kap. UtlL. Detta aktualiseras huvudsakligen när det finns skäl att anta att utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet, undanhållit eller förtigit uppgifter om vandelsanmärkning i annat land. Migrationsverket kan dessutom vid behov begära uppgifter ur European Criminal Record System (ECRIS).

I flera fall har Migrationsverket tillgång till information genom en digital direktåtkomst. Exempelvis gäller detta uppgifter ur folkbokföring och uppgifter om vitesföreläggande för företag. Samma tekniska möjligheter finns även för sekretesskyddade uppgifter i MR/BR och beskattningsdatabasen (se mer om direktåtkomst i avsnitt 10.16.3).

Av naturliga skäl sker fler kontroller vid en förlängningsansökan i förhållande till en förstagångsansökan, eftersom det i förhållande till den senare sällan finns särskilt stor tillgång till information om utlänningen. Utöver slagningar i MR, BR och SIS sker vissa typer av kontroller normalt sett vid förlängning beroende på vilket tillstånd det rör sig om. Sådana kontroller är exempelvis i fråga om förlängning av ett uppehållstillstånd på grund av anknytning inhämtande genom utdrag ur folkbokföring för såväl referenten som för utlänningen och försäkran om samlevnad från utlänningen.

Vilka kontroller som görs för att ta reda på om en utlänning fortsatt uppfyller villkoren för uppehållstillståndet i ett återkallelseärende beror på anledningen till att ärendet initieras. I vissa fall

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

krävs inga egentliga kontroller när den bevisning som har kommit in är tillräcklig för att återkalla ett uppehållstillstånd.

I ärenden om återkallelse av ett uppehållstillstånd är slagning i MR/BR och SIS behovsstyrt. Det behöver alltså finnas en indikation på brottslighet för att slagning ska ske. Slagningar i MR/BR sker dock regelmässigt i fråga om tidsfrist för frivillig avresa eller återreseförbud samt återreseförbudets längd eftersom brottslighet kan påverka utgången i ärendet. Slagningar i SIS görs först om Migrationsverket får indikationer om att utlänningen har registrerats där.

I ärenden om återkallelser av permanenta uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning, görs en slagning i Skatteverkets folkbokföringsregister samt en del kontroller i den centrala utlänningsdatabasen. Vidare görs en kontroll över registrerade in- och utresor av gränspolisen samt kontroll av om utlänningen har ett giltigt uppehållstillståndskort samt om han eller hon nyligen har lämnat biometriska uppgifter och i så fall var detta skett. Kontroller görs vanligen vid indikation i förhållande till andra myndigheter så som Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan liksom mot kommunen.

Det sker en automatisk informationsöverföring från Skatteverket till Migrationsverket när en utlänning har registrerats som utvandrad. Om det finns information som tyder på att utlänningens bosättning i Sverige har upphört, men personen fortfarande är folkbokförd i Sverige kan Migrationsverket be Skatteverket göra en bosättningskontroll. I vissa fall kan det dröja flera år innan en sådan påbörjas, vilket gör det möjligt för utlänningar att hinna återvända. Migrationsverket utreder därför emellanåt bosättningsfrågan på egen hand.

En bosättningsutredning är i praktiken ett omfattande arbete och Migrationsverket upplever sig ofta motarbetas. Till skillnad från Skatteverket (12–15 §§ folkbokföringsförordningen [1991:749]) har Migrationsverket inte någon författningsreglerad rätt att ta del av uppgifter för att utreda bosättningsfrågan utan är hänvisad till generalklausulen i OSL. Enligt Migrationsverket händer ibland att en kommun inte svarar på Migrationsverkets begäran eller vägrar ge ut information, trots att handläggaren har hänvisat till aktuell lag och bestämmelse.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

När det gäller ärenden om uppehållstillstånd på grund av studier sker överföringar från Ladoksystemet dagligen till Migrationsverket via en fil. Filen läses av automatiskt och händelser sorteras ut och läggs i en inkorg i en funktion på Migrationsverket som heter StudentInfo. Den vittjas av operativ verksamhet för hantering av eventuellt återkallande. De händelser som syns är följande.

- Avgift erlagd – att studenten har betalat.
- Studieavgift – underlag för beviljande.
- Återbud – att studenten har lämnat återbud.
- Uteblev – att studenten inte har registrerat sig i tid.
- Avbrott på studier – studenten har begärt avbrott i sina studier.
- Studieuppehåll registrerad – att studenten har beviljats studieuppehåll.
- Studieuppehåll uppdaterad – nytt datum för uppehåll.
- Studieuppehåll borttagen – att studieuppehåll avslutats.

Migrationsverket har vidare överenskommelser med 34 lärosäten, vilket bland annat innebär en möjlighet att få del av händelsen *Förmodat avbrott* via skyddad e-post, då denna inte kan skickas via Ladoksystemet. Förmodat avbrott innebär att det utifrån de uppgifter som finns registrerade om en studieavgiftsskyldig student finns anledning att anta att studenten har avbrutit sina studier. Överföringen av uppgifter om avbrott som redogjorts för i det föregående har stöd i 2 kap. 6 a § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

10.4.3 Ett utökat behov av information för Migrationsverket

Som framgått i föregående avsnitt har Migrationsverket tillgång till ett flertal källor till information som kan användas vid utredning av ett ärende. Migrationsverket har dock gett uttryck för att verket har behov av tillgång till ytterligare information i syfte att handlägga ärenden och fatta beslut utifrån ett så fullständigt material som möjligt. Dessutom bedömer Migrationsverket att ökad till-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

gång till information kan leda till att fler uppehållstillstånd kan återkallas när det finns skäl för det.

Migrationsverket har identifierat att det finns information hos flera olika aktörer som hade behövts i handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd. Orsaken till att Migrationsverket trots allt inte har tillgång till informationen varierar. Ibland beror det på avsaknad av rättsliga möjligheter, som uppgiftsskyldigheter och sekretessbrytande bestämmelser som tillåter massutlämnanden. I andra fall finns det visserligen rättsliga förutsättningar för att lämna ut uppgifter till Migrationsverket, men det saknas effektiva kanaler eller kunskap om att verket har behov av uppgifterna i fråga.

I det följande redogörs för det behov av tillgång till mer information som Migrationsverket har gett uttryck för i förhållande till nuvarande lagstiftning. Vi redogör även för de ytterligare behov av information som uppstår med anledning av våra förslag om en utökad vandelsprövning och nya grunder för återkallelse av uppehållstillstånd. Sammantaget framkommer att Migrationsverket har behov av att få tillgång till mer information än de har i dagsläget.

Det finns ett behov av ökat informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter och aktörer

Migrationsverkets ökade behov av information som finns hos andra myndigheter och aktörer har under flera år varit föremålet för interna som externa rapporter och utredningar.

Riksrevisionen publicerade 2021 en granskningsrapport om anknytningsärenden (RiR 2021:9). Den övergripande frågan var om Migrationsverket och utlandsmyndigheterna bedriver verksamheten på ett sätt som säkerställer att handläggningen i anknytningsärenden håller hög rättslig kvalitet.

Riksrevisionen bedömde att regeringen bör ge i uppdrag till Migrationsverket att i samverkan med berörda myndigheter, exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket, utreda om det finns behov av ändringar av rättsliga och andra förutsättningar som skulle kunna leda till en effektivare informationsöverföring i anknytningsärenden. Riksrevisionen ansåg att berörda myndigheter bör överväga hur man även i övrigt åstadkommer en fungerande rutin för infor-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

mationsöverföring mellan myndigheterna för att effektivisera handläggningen.[26]

Som tidigare nämnts i avsnitt 10.3.1 har Riksrevisionen även bedömt att rutinerna för hantering av information som kan leda till återkallelser har varit svaga. Till exempel skulle Migrationsverket enligt Riksrevisionen kunna effektivisera arbetet genom mer automatiserade system som omhändertar information från andra myndigheter.

Riksrevisionen konstaterar vidare att Migrationsverket bara har lagstöd för att på eget initiativ efterkontrollera uppehållstillstånd som beviljats för arbete. I övrigt måste Migrationsverket först få en impuls som tyder på att en person inte uppfyller villkoren för sitt uppehållstillstånd. Många andra myndigheter har sådan information, men granskningen visar att informationen inte alltid lämnas till Migrationsverket.[27] Riksrevisionen lyfter även fram att en viktig orsak till att information inte delas mellan myndigheter ofta är avsaknad av underrättelseskyldighet. Det innebär att den så kallade generalklausulen i OSL är den enda bestämmelse som medger att myndigheterna på eget initiativ får lämna uppgifter till varandra. Generalklausulen är dock avsedd för sällanärenden och inte för rutinmässigt informationsutbyte i återkommande frågor. Den förutsätter att varje enskilt utlämnande av information prövas för sig. Prövningen är arbetskrävande och görs därför sällan ens när en myndighet bedömer att en annan myndighet skulle behöva informationen. Utan en reglerad underrättelseskyldighet samt rutiner som preciserar vilka uppgifter som ska lämnas ut samt när och hur det ska göras för medarbetarna kommer uppgifterna sällan fram.[28]

Granskningen från Riksrevisionen visar även att myndigheterna har information som kan leda till återkallelser men som de i dagsläget inte lämnar till Migrationsverket. Bland annat lyfts fram att Skatteverket inte meddelar Migrationsverket när de konstaterar att folkbokföringsuppgifter strider mot villkoren för en persons uppehållstillstånd. Det påpekas även att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte meddelar Migrationsverket när de konstaterar att en person med uppehållstillstånd har flyttat från Sverige. Riksrevisionen har även, som tidigare nämnts i avsnitt 10.3.1,

[26] Riksrevisionens granskningsrapport Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden (RiR 2021:9) s. 70.
[27] RiR 2023:19 s. 6.
[28] RiR rapport s. 83.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

identifierat skäl till att information inte lämnas till Migrationsverket bland annat är att myndigheter har olika kunskap om verkets behov av information och ofta saknar tekniska lösningar för enkelt informationsutbyte.[29]

Migrationsverket har, som svar på de frågor som vi har ställt i syfte att kartlägga myndighetens befintliga behov av utökad information, framfört att mer information direkt från andra myndigheter generellt sett är önskvärt, som att enklare kunna ta del av varandras offentliga uppgifter genom att ges tillgång till system. Ett exempel är att Migrationsverket skulle kunna hämta in inkomstuppgifter från Skatteverket. Verket bedömer att det i dagsläget är besvärligt att hämta in och begära ut uppgifter från andra myndigheter på grund av sekretessregleringen. Dessutom är det praktiska tillvägagångssättet ofta krångligt och föråldrat. Det tar tid och få in uppgifter och information. Vissa myndigheter skickar dessutom uppgifter via post.

I det följande redogör vi för vad Migrationsverket har framfört för behov av information i förhållande till vissa myndigheter och andra aktörer liksom för vilka ytterligare behov av information som aktualiseras med anledning av våra förslag rörande prövningen av uppehållstillstånd.

Allmän domstol

Genom vårt förslag om en samlad vandelsprövning kommer även mindre allvarlig brottslighet i större utsträckning än i dag beaktas vid en prövning av en ansökan om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Förslaget innebär alltså att fler typer av brott kommer att vara relevanta för bedömningen av om en utlänning ska nekas ett uppehållstillstånd på grund av brottslighet (se avsnitt 6.2.1).

I dagsläget får Migrationsverket del av vissa brottmålsdomar från allmän domstol, i de fall domstolen har beslutat om utvisning av en utlänning på grund av brott (se 7 kap. 11 § UtlF). Våra förslag innebär att även domar där utlänningar döms för brott, men beslut om utvisning inte fattas, kommer att vara av intresse för Migrationsverkets bedömningar av om ett uppehållstillstånd ska beviljas. På samma sätt kan en sådan dom indikera att ett ärende

[29] RiR 2023:19 s. 62.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av bristande vandel ska inledas. Dessutom kan beslut om förverkande, beslag och kontaktförbud vara av relevans för den samlade vandelsprövningen, eftersom sådana kan innehålla indikationer om bland annat bristande regelefterlevnad. Eftersom även skulder till enskilda och det allmänna enligt våra förslag är en aspekt som kan vägas in i vandelsprövningen kan även domstolsavgöranden rörande fordringsmål vara av intresse för Migrationsverket.

Allmän förvaltningsdomstol

Våra förslag som innebär att en utlännings vandel i högre grad ska kunna beaktas i ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning innebär även att Migrationsverket kommer behöva ta del av vissa uppgifter från allmänna förvaltningsdomstolar. Eftersom missbruk i vissa fall är en aspekt som kan beaktas vid en samlad vandelsprövning (se avsnitt 5.5.6) kan en dom eller beslut från en allmän förvaltningsdomstol avseende vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fallvara av intresse för bedömningen av en utlännings vandel. Detsamma gäller i vissa fall en dom eller beslut avseende vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. En sådan dom eller sådant beslut kan innehålla uppgifter som är av relevans för Migrationsverkets bedömning av en utlännings vandel, exempelvis om samröre med kriminella gäng och extremistiska grupper.

Arbetsförmedlingen

Migrationsverket har inom ramen för vår kartläggning fört fram att Arbetsförmedlingen bör kunna upplysa Migrationsverket när en utlänning med uppehållstillstånd på grund av arbete skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Eftersom vissa utlänningar har rätt till inskrivning hos Arbetsförmedlingen bör de dock utgå ifrån den särskilda klassningskoden för uppehållstillståndet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Arbetslöshetskassorna

Som tidigare nämnts föreslår vi att det inom vandelsprövningen i ett ärende om uppehållstillstånd eller återkallelse av uppehållstillstånd ska kunna beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till missbruk av välfärdssystemet. Det innebär bland annat att uppgifter om återkrav av en utbetald ersättning – när återkravet har orsakats av utlänningen – kan vara relevanta för den bedömningen. I förekommande fall kan alltså sådan information som finns hos en arbetslöshetskassa vara intressant för Migrationsverket att ta del av.

Centrala studiestödsnämnden

Även i förhållande till Centrala studiestödsnämnden (CSN) kommer våra förslag om att det inom ramen för vandelsprövningen ska kunna beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till missbruk av välfärdssystemet att få betydelse. Det innebär bland annat att uppgifter om återkrav av en utbetald ersättning i vissa fall kan vara relevanta för den bedömningen. I förekommande fall kan alltså sådan information som finns hos CSN vara intressant för Migrationsverket att ta del av.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Migrationsverket har, inom ramen för vår kartläggning, fört fram att det trots ett ömsesidigt intresse inte finns ett fungerande utbyte mellan Migrationsverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gällande uppgifter om en utlännings bosättning i landet har upphört. Ett exempel som nämns är att Försäkringskassan borde kunna upplysa Migrationsverket när barnbidrag dras in för en utlänning, eftersom det indikerar att hans eller hennes bosättning i Sverige har upphört.

Migrationsverket har i tidigare lagstiftningsärenden även fört fram att det är svårt att få tillgång till uppgifter från Försäkringskassan i ärenden om assistansersättning som behövs för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd för arbete.[30] I Försäkringskassans beslut om assistansersättning fram-

[30] Utökat informationsutbyte, Ds 2022:13 s. 413.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

går vem som är berättigad till ersättningen, antalet timmar personen är berättigad till assistans samt vilka behov den personliga assistansen ska tillgodose.

Migrationsverket har under vår kartläggning fört fram att det – när en utlänning ansöker om arbetstillstånd som personlig assistent – är viktigt för Migrationsverket att kunna bedöma om det rör sig om en skenanställning eller en seriös anställning. För det ändamålet är det relevant att veta vilka arbetsuppgifter utlänningen kommer utföra och för vem. Vid en ambassadintervju kan Migrationsverket kontrollera att utlänningen är införstådd med vad arbetet innebär och bedöma om det är rimligt att utlänningen kommer utföra arbetsuppgifterna. Det får enligt Migrationsverket exempelvis bedömas som osannolikt att en brukare som behöver assistansen för att kommunicera med sin omgivning kan få detta behov tillgodosett om utlänningen inte talar svenska. Sysselsättningsgraden i anställningskontraktet behöver också kunna kontrolleras mot antalet timmar för vilka assistansen är beviljad för att säkerställa att den assistansberättigade kan betala den lön som utlovats. Konsekvensen av om Migrationsverket inte får denna information är att Försäkringskassans beslut om personlig assistans får begäras in via den sökande (eller dennes ombud som kan vara assistansföretaget). Det finns då en risk att handlingen förfalskas eller manipuleras och att Migrationsverket fattar beslut på ett felaktigt underlag. En sådan risk skulle inte föreligga om handlingen kunde erhållas direkt av Försäkringskassan på Migrationsverkets begäran.

Vi har vidare förslagit att det inom ramen för vandelsprövningen i ett ärende om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd eller avvisning, ska kunna beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till missbruk av välfärdssystemet (se avsnitt 5.5.6). Det innebär bland annat att uppgifter om återkrav av en utbetald ersättning i vissa fall kan vara relevanta för den bedömningen. I förekommande fall kan alltså sådan information som finns hos Försäkringskassan vara intressant för Migrationsverket att ta del av. Detta gäller även information om beslut om återkrav avseende ersättning från Pensionsmyndigheten som fått laga kraft, eftersom det är Försäkringskassan som enligt 108 kap. 14 a § socialförsäkringsbalken hanterar delgivning och indrivning av dessa. Däremot har Pensionsmyndigheten uppgifter om huruvida sådana ärenden har överklagats och om dom har meddelats i målet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Högskolorna

Migrationsverket har fört fram att det skulle vara önskvärt med ett utökat informationsutbyte i studerandeärenden mellan Migrationsverket och högskolorna, till exempel gällande uppgifter om studieresultat och i förekommande fall även examen för en student (jämför 2 kap. 3 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor). Syftet är att åstadkomma en mer effektiv handläggning genom att snabbare få tillgång till dessa uppgifter för bedömning av ett ärende utan att behöva be den sökande om kompletteringar.

Inspektionen för vård och omsorg

Migrationsverket har i tidigare lagstiftningsärenden fört fram att det är svårt att få tillgång till uppgifter från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i ärenden kopplade till personlig assistans som behövs för Migrationsverkets handläggning av vissa ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete.[31] Det gäller främst beslut från IVO om att återkalla en utövares tillstånd om att få bedriva verksamhet inom personlig assistans. Sådan information är därför av intresse för Migrationsverket för att ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd ska kunna inledas.

Migrationsverket har även fört fram att om IVO får in tips om en skenanställning av en utlänning är det av intresse för verket och skulle kunna leda till att ett ärende om återkallelse inleds. Om Migrationsverket behöver avvakta att sådan information når Försäkringskassan eller Polismyndigheten finns en risk att sådan information i sin tur skulle lämnas vidare till Migrationsverket i ett allt för sent skede. Detta kan resultera i att tillståndet förlängs, eller att beslut om medborgarskap hinner meddelas, trots att en skenanställning har legat till grund för beslutet om uppehållstillstånd. För att Migrationsverket ska kunna inleda ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd är det tillräckligt att få information om att ett ärende har inletts hos IVO.

[31] Utökat informationsutbyte, Ds 2022:13 s. 413.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Kommunerna

Inom ramen för vår kartläggning har Migrationsverket lyft fram att verket i dag har möjlighet att, i ärende om uppehållstillstånd och ställning som varaktigt bosatt, begära uppgifter om en utlännings personliga förhållanden från en socialnämnd enligt 17 kap. 1 § UtlL. Denna möjlighet har hittills huvudsakligen använts vid åldersutredningar. I de fall en utlänning har en akt hos socialnämnden förekommer där regelmässigt uppgifter om familjerelationer och socialt nätverk. Migrationsverket är av uppfattningen att det borde vara möjligt att begära in uppgifter från socialnämnd med stöd av sagda bestämmelse i fler ärenden. Verkets upplevelse är dock att rätten att ta del av uppgifter från en socialnämnd är begränsad till ansökningsärenden, varför samma möjlighet inte finns i ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Detta medför iså fall att socialnämnden inte, med tillämpning av 17 kap. 1 § UtlL, kan lämna ut uppgifter om skenäktenskap, fiktiva familjerelationer eller socialt nätverk i utlänningens hemland till Migrationsverket.

Det sker inte heller någon regelmässig informationsinhämtning från en socialnämnd vid ansökan om förlängt uppehållstillstånd på grund av anknytning, varför till exempel uppgifter som kan vara av relevans för att bedöma om en tillståndsgrundande relation är seriös och bestående inte kommer myndigheten till del. Detsamma gäller uppgifter om att en – enligt uppgift – ensamstående kvinna, utan manligt nätverk i hemlandet, i realiteten varken är ensamstående eller saknar sådant nätverk.

Vårt förslag om att det inom ramen för vandelsprövningen i ett ärende om uppehållstillstånd ska kunna beaktas om utlänningen har gjort sig skyldig till missbruk av välfärdssystemet innebär bland annat att uppgifter om återkrav av en utbetald förmån eller ersättning i vissa fall kan vara relevanta för den bedömningen. I förekommande fall kan alltså sådan information som finns hos en socialnämnd vara intressant för Migrationsverket att ta del av. Det skulle exempelvis kunna röra sig om återkrav av beviljat bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrad.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Kronofogdemyndigheten

Även skulder mot såväl enskilda som mot det allmänna kommer enligt våra förslag att kunna läggas till grund för bedömningen av en utlännings vandel. Det kommer därför vara relevant med information från Kronofogdemyndigheten om huruvida utlänningen i fråga förekommer i deras skuldregister.

Polismyndigheten

Våra förslag som innebär att en utlännings vandel ska beaktas i större utsträckning i samband med ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning innebär att information som Migrationsverket inte nödvändigtvis har tillgång till i dagsläget kan vara avgörande för vilket beslut som ska fattas.

En sådan aspekt som är av relevans för vandelsbedömningen är om utlänningen har ett samröre med kriminella nätverk eller extremistiska sammanslutningar (jämför avsnitt 5.5.6). Sådan information har Migrationsverket i regel ingen tillgång till i dagsläget. För att kunna beakta sådan information i en samlad bedömning av en utlännings vandel behöver Migrationsverket få ta del av den från Polismyndigheten.

Migrationsverket har vidare fört fram att våra förslag gällande möjlighet till återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid exempelvis upphörd vistelse i Sverige föranleder ytterligare behov av information om en utlännings in- respektive utresor ur Sverige och Schengenområdet.

Migrationsverket kommer visserligen genom det nya in- och utresesystemet Entry Exit System (in- och utresesystemet), som beräknas föras in samtidigt under de närmaste åren i alla Schengenländer, få tillgång till vissa sådana uppgifter om en utlänning.[32]

Genom förordning (EU) 2017/2226 (in- och utreseförordningen) inrättas ett gemensamt elektroniskt in- och utresesystem för registrering och lagring av datum, tidpunkt och plats för in- och

[32] Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011 och prop. 2021/22:81.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utresa för tredjelandsmedborgare som passerar EU:s gränser, automatisk beräkning av längden på den tillåtna vistelsen för sådana tredjelandsmedborgare och generering av varningar till EU:s medlemsstater när den tillåtna vistelsen har löpt ut (artikel 1 i in- och utreseförordningen). Systemet ersätter kravet att stämpla icke-EU-medborgares pass (skäl 7 till in- och utreseförordningen).

Systemet gäller för resenärer som passerat Schengenområdets yttre gränser och som omfattas av viseringskrav, inbegripet resenärer som är undantagna dessa krav och som tillåts en kort vistelse på upp till 90 dagar under en 180-dagarsperiod (artikel 2 i in- och utreseförordningen).

I in- och utresesystemet kommer även uppgifter om tredjelandsmedborgare som har nekats inresa för en kortare vistelse att registreras (artikel 18 i in- och utreseförordningen).

Systemet kommer att vara i drift vid de yttre gränserna till de medlemsländer som tillämpar Schengenregelverket fullt ut, och vid gränserna till medlemsländer som vid tidpunkten då systemet tas i drift ännu inte tillämpar Schengenregelverket fullt ut, men som framgångsrikt slutfört Schengenutvärderingsförfarandet och har beviljats passiv åtkomst till VIS och full åtkomst till Schengens informationssystem (artikel 4 och skäl 10 i in- och utreseförordningen).

In- och utresesystemet kommer att lagra uppgifter om identitetshandlingar och resehandlingar (fullständigt namn, födelsedatum osv.), tillsammans med biometriska uppgifter (fingeravtryck och ansiktsbilder) och datum samt plats för in- och utresa (artikel 16 i in- och utreseförordningen). Dessa uppgifter kommer att lagras i tre år för resenärer som har respekterat de regler som gäller för en kortare vistelses varaktighet och i fem år för de resenärer som har överskridit tillåten vistelsetid, och vara tillgängliga för gränsmyndigheter, myndigheter som utfärdar viseringar och de som ansvarar för kontroll av huruvida tredjelandsmedborgare uppfyller villkoren för inresa eller uppehåll (artikel 34 och skäl 32 i in- och utreseförordningen).

När en utlänning beviljas uppehållstillstånd eller D-visering (som kan utfärdas för besök i Sverige i mer än 90 dagar vid särskilda skäl) ska han eller hon i samband med utfärdande raderas från in- och utresesystemet (artikel 35.6 med hänvisning till 2.3 i in- och utreseförordningen). Migrationsverket har framfört att en

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

konsekvens av detta är att verket därför inte kommer ha tillgång till information om resor med uppehållstillstånd eller D-visering i in- och utresesystemet. Att dessa utlänningars pass inte längre kommer att stämplas, innebär även att Migrationsverket i den delen kommer ha mindre information om dessa utlänningar i framtiden.

Den reviderade VIS-förordningen[33] förväntas vidare att börja tillämpas under 2026. Detsamma gäller förordning om ett interoperabelt Europa[34]. Innebörden av detta blir bland annat att alla uppehållstillstånd och D-viseringar inom Schengenområdet ska registreras i det centrala Informationssystemet för viseringar (VIS) med biometriska uppgifter som ska vara sökbara[35]. Detta kommer enligt Migrationsverket att förbättra informationsläget när det gäller denna kategori utlänningar. Verket kommer dock inte att ha någon information om denna kategori utlänningars in- och utresor ur Schengenområdet.

Eftersom det – trots de kommande informationssystemen och förordningarna – ändå inte kommer finnas tillgång till någon mer fullständig information om en utlännings in- och utresor är Migrationsverket i behov av mer information för att bedöma i första hand en utlännings bosättning. Sådan information finns redan i viss omfattning hos Polismyndigheten, eftersom gränspolisen kan skriva in i handläggningssystemet Wilma (se även avsnitt 10.5.2) när en utlänning reser ut ur Sverige. Ibland finns även en utreseblankett registrerad. Den information som Polismyndigheten för in i Wilma har även Migrationsverket tillgång till. Däremot anför Migrationsverket behov av eventuella uppgifter om utlänningars in- och utresor som inte registreras i Wilma.

Slutligen i denna del har Migrationsverket anfört att det finns svårigheter när det gäller användningen av viss sekretessbelagd information från Polismyndigheten. Orsaken är att när Polismyndigheten delar underrättelseinformation med Migrationsverket, kan verket ändå inte tillföra informationen till ett ärende, eftersom den

[33] Förordning (EG) nr 767/2008 om informationssystemet för viseringar och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen).
[34] Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2024/903 av den 13 mars 2024 om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (förordningen om ett interoperabelt Europa).
[35] Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1133 av den 7 juli 2021 om ändring av förordningarna (EU) nr 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 och (EU) 2019/818 vad gäller fastställandet av villkoren för åtkomst till andra EU-informationssystem för ändamål som gäller Informationssystemet för viseringar och Ds. 2023:30 – Åtkomst till VIS s. 63 ff.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kan bli föremål för partsinsyn och kommuniceringsplikt. Utöver detta kan Migrationsverket inte i vanliga utlänningsärenden hemlighålla sådan information som är av betydelse för utgången av ärendet i beslutsmotiveringen, vilket blir problematiskt ur sekretesshänseende (jämför avsnitt 10.5.2 angående att dela underrättelseinformation).

Skatteverket

Migrationsverket har på ett övergripande plan fört fram att Skatteverket har flertalet olika uppgifter som är av relevans för bedömningen i merparten av verkets ärenden.

I ett tidigare lagstiftningsärende har Migrationsverket framfört att verket kan begära ut uppgifter för identitetsbedömningen hos Skatteverket i ärenden där det råder misstankar om att det finns avvikelser i förhållande till en viss utlänning. Eftersom Skatteverket saknar uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket gällande sådana uppgifter har verket dock ingen möjlighet att få kännedom om de fall då det förekommer motstridiga identitetshandlingar som kan föranleda avgörande åtgärder i förhållande till en utlänning. En uppgiftsskyldighet skulle alltså kunna innebära att Migrationsverket får förbättrade och resurssparande möjligheter att upptäcka avvikelser. Migrationsverket har därför identifierat ett behov av att kunna få löpande tillgång till kopior av utlänningars pass- och andra id-handlingar från Skatteverket.[36]

Migrationsverket har dessutom, i sitt remissvar till Ds 2022:13, fört fram ett behov av en uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna information till verket när en person ändrar sina uppgifter hos Skatteverket och kanske även uppvisar id-handlingar.[37] Sådan information kan indikera att grunderna för ett beviljat uppehållstillstånd inte längre föreligger och därmed utgöra en signal om att ett ärende om återkallelse behöver inledas. Som exempel för Migrationsverket fram att Skatteverket kan upplysa verket om en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning får sitt civilstånd ändrat till skild i folkbokföringen. Om Migrationsverket i dessa fall får en signal kan det i sin tur föranleda en efterkontroll.

[36] Utökat informationsutbyte, Ds 2022:13 s. 413.
[37] Migrationsverkets remissvar till Ds 2022:13 s. 7.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Detsamma gäller om utlänningen ändrar folkbokföringsadress ofta eller flyttar till en annan adress utan anknytningspersonen.

Migrationsverket har även fört fram att det finns ett intresse av indikationer från Skatteverket när en utlänning med uppehållstillstånd för arbete endast deklarerar för en ringa inkomst eller saknar beskattningsbar inkomst, trots sin anställning. En sådan uppgift ger anledning att misstänka att utlänningen i fråga inte arbetar, vilket är en förutsättning för att beviljas det aktuella uppehållstillståndet. Arbetstillstånd är initialt begränsade till en viss arbetsgivare. Om en förändring sker av vem som betalar in sociala avgifter och skatter indikerar det att utlänningen har bytt arbetsgivare (vilket under de första två åren kräver särskilt tillstånd). Arbetstillstånd är dessutom villkorade i förhållande till en viss lönenivå. Att lägre skatter och sociala avgifter betalas in än tidigare kan därför indikera att utlänningen inte får den lön som har avtalats.

I syfte att öka digitaliseringen inom myndigheten ser Migrationsverket vidare ett behov av att kunna ta del av vissa sekretessreglerade uppgifter direkt från Skatteverket, i stället för att sådana behöver begäras ut av utlänningen själv och sedan lämnas in till verket. Migrationsverket har även betonat att en sekretessbrytande bestämmelse som skulle möjliggöra ett sådant utlämnande även skulle kunna motverka fusk.[38]

Ytterligare uppgifter från Skatteverket som Migrationsverket inom ramen för vår kartläggning har fört fram intresse av är följande.

- Uppgifter om inkomst, samordningsnummer, kontrolluppgifter, inbetald arbetsgivaravgift, om A- eller F-skatt och själva personaliggaren för ett företag där det är aktuellt. I ärenden om uppehållstillstånd kan sådana uppgifter vara relevanta för att kontrollera om skatter och avgifter betalas för utlänningen som har en tillståndsgrundande anställning.
- Att få ta del av information från arbetsgivaren som anställer en medborgare från tredjeland. Syftet är bland annat att ge Migrationsverket information om att en utlänning arbetar utan arbetstillstånd eller inte omfattas av något undantag. Detta kan bland annat leda till att Migrationsverket inleder ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd.

[38] Migrationsverkets remissvar till Ds 2022:13 s. 7.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- Att notis ges till Migrationsverket när det inte kommer in inkomstuppgifter för en folkbokförd utlänning som tidigare haft inkomst under en längre period. Syftet är att ge Migrationsverket en indikation på att en viss utlänning inte längre lever i Sverige, vilket kan vara skäl initiera ärende om återkallelse av uppehållstillstånd.
- Notis till Migrationsverket om inkomstuppgifter redovisas för en utlänning som har ett beslut om utvisning. Syftet är att identifiera personer som inte har rätt att arbeta i högre utsträckning och även att felaktiga utbetalningar undviks.
- Information om hur länge en person haft samordningsnummer i syfte att kontrollera förekomsten av illegal vistelse.
- Information om namnet på ett aktuellt bolag som komplement till organisationsnumret, i syfte att underlätta handläggningen.
- Notis till Migrationsverket om att det kommit in inkomstuppgifter för en medborgare i tredjeland som inte är folkbokförd i Sverige. Syftet är att Migrationsverket informeras om att tredjelandsmedborgare som enbart har uppehållstillstånd i annat EES-land befinner sig i Sverige och arbetar.
- Notis till Migrationsverket om att det en kort tid efter att en utlänning med uppehållstillstånd för arbete rest in i Sverige kommer fram uppgifter om att en ny arbetsgivare kommer in med inkomstuppgifter för personen. Syftet är att få en indikation om byte av arbetsgivare när så inte har anmälts och att Migrationsverket kan kontrollera om utlänningen arbetar hos den arbetsgivaren som arbetstillståndet eventuellt är villkorat av.

Som framgått är det alltså ett stort antal uppgifter som Skatteverket förfogar över som Migrationsverket bedömer behövs inom ramen för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd.

Riksrevisionen har dessutom i sin rapport *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*[39] särskilt lyft fram att Skatteverket är en av flera myndigheter som har information som Migrationsverket skulle behöva, men som av olika skäl inte lämnar den vidare. Som exempel nämns att handläggare av folkbokföringsärenden hos

[39] RiR 2023:19.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Skatteverket återkommande påträffar information som skulle kunna leda till återkallelseärenden, men som de inte får lämna vidare till Migrationsverket. Det beror på att Skatteverket liksom andra myndigheter saknar rättsliga förutsättningar att lämna ut informationen (se vidare om rapporten i avsnitt 10.3.1).

Sammantaget ger vår kartläggning en tydlig bild av att Migrationsverket redan utifrån dagens lagstiftning är i behov av mer information från Skatteverket för att korrekt, systematiskt och effektivt kunna handlägga ärenden.

Migrationsverket har dessutom fört fram att vårt förslag om att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska kunna återkallas vid upphörd vistelse i landet kan föranleda ett utökat behov av information från Skatteverket om att en utlänning varit utrest ur landet under en längre period.

Universitets- och högskolerådet

Migrationsverket har fört fram att det skulle vara önskvärt med en lagändring som möjliggör utökat informationsutbyte i studerandeärenden mellan Migrationsverket och Universitets- och högskolerådet (UHR), till exempel när falska eller manipulerade handlingar påträffas eller när Migrationsverket behöver få tillgång till uppgifter som har legat till grund för en ansökan om antagning. En sådan lösning skulle enligt Migrationsverket exempelvis kunna åstadkommas genom en ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.[40]

10.5 Kartläggning av Polismyndighetens informationsbehov

Även Polismyndigheten behöver tillgång till relevant information för att kunna fatta beslut om avvisning utifrån ett korrekt och fullständigt underlag. I detta avsnitt redogörs för vilka befintliga informationsbehov som Polismyndigheten har fört fram, liksom för eventuella nya behov som uppstår med anledning av våra förslag.

[40] Migrationsverkets remissvar till Ds 2022:13 s. 7.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.5.1 Polismyndighetens uppdrag

Polisens arbete, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (1 § polislagen [1984:387]). Till myndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat och utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 § polislagen).

Polisen ansvarar bland mycket annat för gränskontroll till och från Sverige. I gränspolisverksamheten ingår också att utföra inre utlänningskontroll och verkställa Migrationsverkets och domstolars beslut om avvisning eller utvisning.

10.5.2 Polismyndighetens befintliga inhämtning av information

Liksom Migrationsverket är Polismyndigheten beroende av att i samband med gränskontroll och inre gränskontroll[41] få tillgång till all tillgänglig information som finns om en utlänning för att kunna ta ställning till om han eller hon ska avvisas eller inte. Informationen behöver inhämtas utan dröjsmål, eftersom beslut om avvisning i regel behöver ske i nära anslutning till kontrollen av utlänningen i fråga. Vid tillämpningen av avvisningsreglerna i 8 kap. 2 och 3 §§ UtlL är det dessutom ofta fråga om snabba utredningar och beslut som behöver fattas utan vidare dröjsmål.

I det följande redogörs för vilken information som Polismyndigheten i dagsläget hämtar in i samband med gränskontroll och inre gränskontroll och något om hur underrättelseinformation delas mellan gränspolisen och andra verksamhetsområden inom myndigheten.

[41] Jämför 9 kap. 1 och 9 §§ UtlL.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Inhämtning av information i dagsläget

När gränspolisen utför sina gränskontroller och inre gränskontroller varierar metoden för informationsinhämtning beroende på vilken typ av uppgift det gäller. Utöver utlänningens egna uppgifter som lämnas i samband med samtal med gränspolisen tas uppgifter fram genom olika system, som Migrationsverkets handläggningssystem Wilma[42], PÄR[43] och PMF[44]. I Wilma syns ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd och beslut som avser asyl och förvar samt ärenden och beslut om bland annat verkställighetshinder som är av intresse för Polismyndigheten vid bedömningen av utlänningens uppgifter och om det finns grund för avvisning.

Även Interpols register är tillgängliga för inhämtning av information i samband med gränskontrollen och den inre gränskontrollen. Om Polismyndigheten inte får svar på sin fråga genom sökningen kan de fylla i ett formulär och kontakta Sveriges Interpol kontor.

Normalt söker en polisman efter information rörande eventuellt återreseförbud till Schengen, uppgifter som indikerar att det finns ett legitimt syfte för utlänningens vistelse i Sverige, om utlänningen har tillräckliga medel för vistelsen samt efter uppgifter om eventuell brottslighet. För att hämta in nödvändigt underlag i syfte att avgöra om det finns en risk för att utlänningen kommer att begå brott görs slagningar i MR/BR, SIS och i det allmänna spaningsregistret (ASP) som tillsammans med utlänningens egna uppgifter läggs till grund för bedömningen.

När det gäller bedömningen av om utlänningen kan anses ha tillräckliga medel för sin vistelse får utlänningen visa upp eventuella medtagna kontanter, kontoutdrag från bankomat eller internetbank och i förekommande fall en eventuell garants inkomstuppgifter.

[42] Wilma används huvudsakligen i ärenden som rör familjeanknytning, arbete och studier i de fall Migrationsverket även beslutar om utvisning. Wilma användas även i viseringsärenden.
[43] Polisens ärendehanteringssystem.
[44] Polisens multifrågor som bland annat inbegriper SIS (bland annat återreseförbud), ASP, NEPU (Polisens efterlysningsregister som står för Nationellt Efterlysta Personer och U-bok) och Kriminalvårdens system.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Delning av underrättelseinformation inom och utom Polismyndigheten

I syfte att kartlägga möjligheten för andra verksamhetsområden inom Polismyndigheten att dela underrättelseinformation av intresse med gränspolisen i samband med en avvisningssituation har vi tagit del av ett utlåtande från representant från Nationella operativa avdelning/Underrättelseenheten. Av utlåtandet framgår att det inom underrättelsetjänsten ofta förekommer uppgifter som sammanvägt kan utgöra viktig information i ett ärende om avvisning. Informationen består ofta av okänsliga uppgifter, exempelvis observationer från Polismyndighetens personal, som inte föranlett förundersökningar och åtal. Denna information är i regel tillgänglig inom polisen. Det faktum att sådan information är betydligt osäkrare än förundersökningsinformation innebär dock att den endast får delas i sakgranskad och om nödvändigt bearbetad form[45]. Dessutom riskerar information att röjas när den delas med en myndighet som normalt sett inte hanterar underrättelseinformation, och därmed saknar erfarenhet eller rättslig grund för att bevara underrättelsesekretessen. Detta sammantaget gör det problematiskt att dela informationen med andra som behöver den för att fatta ett beslut som blir offentligt.

Det finns även underrättelseinformation som bedömts vara så känslig att den inte kan delas i en bredare krets, inte ens med gränspolisen. Detta faktum diskvalificerar därför ofta underrättelseinformation i obearbetad form som grund i beslut om avvisning. Det går dock ofta att redogöra för dessa uppgifter och upprätta ett bedömningsunderlag utan att ange enskilda källor, pågående ärenden eller metoder. Underrättelseinformation i bearbetad form kan som huvudregel delas med gränspolisen och andra delar av polisen, men inte med andra myndigheter.

[45] Det kan exempelvis vara att det anges att det finns skälig misstanke om att en person har koppling till organiserad brottslighet, men utan att redovisa de konkreta skälen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.5.3 Polismyndigheten uppfattar sig vara tillgodosedd med befintlig tillgång till information

Bedömning: Polismyndigheten saknar behov av ytterligare information med anledning av våra förslag.

Polismyndigheten har inom ramen för vår kartläggning uppgett att den tillgång till information som finns i dagsläget är tillräcklig för att fatta välgrundade beslut om avvisning enligt befintligt regelverk. Polismyndigheten har även fört fram att det går att få tillgång till information på ett effektivt sätt genom direktåtkomst i de fall informationen inte finns i myndighetens egna system. Våra förslag om en utökad vandelsprövning innebär inte heller ett behov av utökad information för Polismyndigheten. Vår bedömning är alltså att Polismyndigheten är tillgodosedd med den tillgång till information som finns i dagsläget. Det saknas därför anledning att analysera eventuella åtgärder för att utöka tillgången till information för Polismyndigheten.

10.6 Det behövs en ny reglering för att öka Migrationsverkets tillgång till information

Bedömning: Det behövs en ny rättslig reglering för att olika aktörer i ökad omfattning ska kunna lämna uppgifter till Migrationsverket.

Vår kartläggning av Migrationsverkets tillgång till och behov av information i avsnitt 10.4 visar att verket har tillgång till information från flertalet olika aktörer. En del information lämnas ut på begäran medan vissa uppgifter finns tillgängliga genom direktåtkomst. I vissa fall lämnas uppgifter även på eget initiativ från en informationshavare.

Flera myndigheter har tillgång till ytterligare information som kan vara av relevans för Migrationsverkets bedömningar av ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd eller avvisning. Riksrevisionens rapport (se avsnitt 10.3.1) ger en bild av att det finns flera olika hinder för Migrationsverket att på ett effektivt

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

sätt få ta del av denna information. De svårigheter som lyfts fram bekräftas även av vad Migrationsverket har fört fram i kartläggningen (se avsnitt 10.4.3). Det handlar dels om brister i kunskap om Migrationsverkets behov av uppgifterna hos den utlämnande myndigheten. Dels saknas i många fall rättslig reglering som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna ut uppgifter.

Vi anser att det är mindre tillfredsställande att andra aktörer kan ha tillgång till underlag som i ett enskilt fall kan vara av avgörande betydelse för att Migrationsverket ska kunna utföra sitt uppdrag utan att verket kan få tillgång till detta. Utifrån vår kartläggning kan alltså slutsatsen dras att det finns ett behov av att flertalet aktörer i högre grad lämnar relevanta uppgifter till Migrationsverket. Såvitt vi har kunnat identifiera saknas i flertalet fall befintliga sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör att uppgifter som Migrationsverket behöver i sin ärendehandläggning lämnas till verket för detta ändamål. Den möjlighet som då finns är utlämnande med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL (se vidare avsnitt 10.2.1). Utgångspunkten är dock att rutinmässigt utbyte av sekretessbelagda uppgifter ska regleras särskilt i författning.[46] För att generalklausulen ska vara tillämplig krävs dessutom att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Den förutsätter att varje enskilt utlämnande av information prövas för sig. Prövningen är arbetskrävande och görs därför sällan ens när en myndighet bedömer att en annan myndighet skulle behöva informationen.

Enligt vår mening talar Riksrevisionens slutsatser, tillsammans med iakttagelser från vår kartläggning, för att det behövs utökade och förenklade rättsliga förutsättningar att lämna information till Migrationsverket. Det gäller inte minst i förhållande till sådana ärendetyper när en viss typ av uppgift regelmässigt är av intresse för Migrationsverkets bedömningar. Att förlita sig på utlämnanden med stöd av generalklausulen i de fall det saknas en uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten i förhållande till Migrationsverket är inte tillräckligt, eftersom generalklausulen inte är avsedd för den typen av utlämnanden (se vidare avsnitt 10.2.1). För att tillgodose Migrationsverkets behov behövs därför en ny rättslig

[46] Prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

reglering som på ett effektivt sätt möjliggör utlämnande av relevanta uppgifter till verket.

10.6.1 Hur vi förhåller oss till andra förslag som möjliggör ett utökat informationsflöde till Migrationsverket

Bedömning: Den nya sekretessbrytande bestämmelsen som föreslagits i delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter i betänkandet (SOU 2024:63) möjliggör ett effektivt informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Utredningens förslag och bedömningar tillgodoser Migrationsverkets behov av relevant information.

Vi har i avsnitt 10.3.3 redogjort för den nya sekretessbrytande bestämmelsen som föreslagits av *Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter* (härefter i detta avsnitt, utredningen) i deras delbetänkande Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63). I detta avsnitt redogörs för förslaget i förhållande till vårt uppdrag och det behov av ökad tillgång till information som Migrationsverket har gett uttryck för.

Utredningens förslag tillgodoser Migrationsverkets behov av information

Utredningen föreslår en generell sekretessbrytande bestämmelse som syftar till att möjliggöra för myndigheter att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ.

Enligt bestämmelsens första stycke punkt 4 ska sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det behövs för att *förebygga*, *förhindra*, *upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser*. Enligt utredningen avses med fusk bland annat den situation då enskilda på olika sätt tillskansar sig förmåner eller liknande från det allmänna utan att ha rätt till dem[47]. Det bör

[47] SOU 2024:63 s. 276.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

enligt vår mening exempelvis inbegripa att en utlänning på falska grunder orsakar att Migrationsverket beviljar honom eller henne uppehållstillstånd. Vår bedömning är att bestämmelsen därmed i vart fall skulle verka sekretessbrytande i förhållande till uppgifter som Migrationsverket behöver för att utreda ett ärende om exempelvis återkallelse av uppehållstillstånd i många fall. Möjligtvis skulle bestämmelsen även kunna verka sekretessbrytande gällande uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om ansökan om uppehållstillstånd eller avvisning. Det är visserligen inte explicit i syfte att exempelvis förebygga fusk, utan för att avgöra om förutsättningarna är uppfyllda för att bevilja ett aktuellt tillstånd, eller om grund för avvisning föreligger. Även om det visserligen indirekt är ett sätt att säkerställa att personer som genom fusk på felaktig grund försöker få ett uppehållstillstånd beviljat eller tillåts resa in, menar vi att det inte är helt tydligt att denna typ av ärenden omfattas av punkten 4.

Enligt punkten 5 i första stycket ska sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det *behövs för att handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet*. Bestämmelsen överlappar i många fall de situationer som anges i punkten 4, samtidigt som den också möjliggör utlämnande av uppgifter utan hinder av sekretess om det behövs för handläggningen av ärenden men där syftet inte är att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser. Avgörande är i stället att det behövs för att handlägga ärenden i *författningsreglerad verksamhet.* I Migrationsverkets författningsreglerade verksamhet ingår såväl handläggning av ärenden om uppehållstillstånd som återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning. Enligt utredningens förslag ska sekretess alltså inte hindra ett en myndighet lämnar ut en uppgift till Migrationsverket, på eget initiativ eller på begäran, om den exempelvis behövs för att verket ska kunna bedöma om ett uppehållstillstånd ska beviljas.

Vi bedömer att utredningens förslag därmed bör möjliggöra utlämnanden av uppgifter till Migrationsverket i klart högre grad än vad som kan ske i dagsläget. Detta dels eftersom bestämmelsen är generellt utformad och verkar sekretessbrytande i förhållande till samtliga typer av ärenden som myndigheterna behöver uppgifterna inom. Dels möjliggör den, till skillnad från den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL, mer rutinmässiga utlämnanden

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

av uppgifter. Dessutom ska uppgifter enligt utredningens förslag inte bara lämnas när myndigheterna uttryckligen begär det, utan även när uppgifterna exempelvis bedöms behövas för att handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet. En sådan ordning möjliggör att en uppgift som en myndighet stöter på i sin handläggning i klart högre omfattning kan lämnas ut om den bedöms behövas för att Migrationsverket ska kunna bedöma om en utlänning fortfarande har rätt till uppehållstillstånd.

Utredningen har vidare bedömt att det i vissa fall finns så starka intressen av att skydda den personliga integriteten eller annars av att en uppgift trots allt ska vara sekretessbelagd för en myndighet som skulle behöva den. Vi instämmer i bedömningen att det finns goda skäl att utlämnande därför inte ska ske om övervägande skäl vid en intresseavvägning talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det innebär alltså ett skydd mot att känsliga uppgifter lämnas ut i de fall det inte kan anses vara proportionerligt i förhållande till Migrationsverkets behov.

Hur vi förhåller oss till förslaget

Vi anser att förslagen i SOU 2024:63 skulle tillgodose de behov som Migrationsverket har av utökad tillgång till information, i syfte att på ett tillfredsställande sätt kunna handlägga ärenden om uppehållstillstånd, återkallelser av uppehållstillstånd samt ärenden om avvisning. Om utredningens förslag om en ny generell sekretessbrytande bestämmelse leder till lagstiftning är det dock något som sker först efter att vi kommer att ha redovisat vårt eget betänkande. Vi kan därför inte med säkerhet utgå från att Migrationsverkets behov av ökad tillgång till relevant information på ett mer effektivt sätt kommer att lösas genom förslaget.

För att svara mot vårt uppdrag kommer vi därför att lägga egna förslag som syftar till att ge Migrationsverket tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning. Syftet med våra förslag är alltså inte att de ska existera parallellt med de förslag som utredningen har lämnat, om de leder till lagstiftning. Om utredningens förslag inte leder till lagstiftning, alter-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

nativt leder till lagstiftning som inte tillgodoser Migrationsverkets behov, kan våra förslag som vi i det följande presenterar i stället ligga till grund för en reglering med avsedd effekt.

10.7 Alternativ för att uppnå ökat informationsflöde

Ett utökat utlämnande av information till Migrationsverket kan åstadkommas genom olika rättsliga alternativ. Vi tolkar dock direktiven på det sättet att uppdraget består i att införa särskilda regler om uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheterna enligt 10 kap. 28 § OSL. Detta alternativ framstår, enligt vår mening, också som det mest lämpliga.

Vi har övervägt olika alternativ för att få till stånd nya uppgiftsskyldigheter som syftar till ökat uppgiftslämnande till Migrationsverket. Gemensamt för alternativen är att de under vissa förutsättningar innebär att sekretess får ge vika för Migrationsverkets intresse av att få tillgång till information.

Vi har dels övervägt att föreslå ändringar av de befintliga uppgiftsskyldigheter som finns för olika aktörer i förhållande till Migrationsverket på så sätt att de tillgodoser verkets behov, liksom att införa nya aktörsspecifika uppgiftsskyldigheter där sådana i dagsläget saknas. Dels har vi övervägt att föreslå en generell uppgiftsskyldighet som gäller för vissa angivna aktörer och som kompletterar de uppgiftsskyldigheter som redan finns i förhållande till Migrationsverket. I det följande kommer vi att redogöra för de olika alternativen och för vår bedömning.

10.7.1 Några grundläggande frågor om uppgiftsskyldighet och personlig integritet

Ny rättslig reglering om uppgiftsskyldighet i förhållande till Migrationsverket innebär svåra avvägningar mellan det allmänna intresset av att fatta korrekta och väl underbyggda beslut i utlänningsärenden, att upprätthålla förtroendet för myndigheter, skyddet för den personliga integriteten och andra rättssäkerhetsaspekter. Den rättsliga regleringen bör därför utformas på så sätt att informationsutbytet är effektivt samtidigt som rättssäkerheten upprätthålls och intrånget i den personliga integriteten inte blir oproportionerligt.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I svensk rätt saknas en rättslig definition av personlig integritet. I andra lagstiftningsarbeten har en kränkning av den personliga integriteten beskrivits som ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas.[48]

Det finns regler till skydd för den personliga integriteten i bland annat regeringsformen, Europakonventionen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, dataskyddsförordningen, och det övriga regelverket om behandling av personuppgifter samt i OSL. Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten får i allmänhet göras för att tillgodose vissa angivna ändamål. Begränsningar ska då göras i författning och vara proportionerliga i förhållande till de ändamål som föranleder dem.

Av regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes förhållanden. Detta skydd får endast begränsas genom lag (2 kap. 6 § andra stycket och 20 § RF). I förarbetena till 2 kap. 6 § andra stycket RF anges att bestämmelsen inte ska innebära ett hinder mot sådan lagstiftning som behövs till skydd för viktiga samhällsintressen eller lagstiftning som utgör ett led i anpassningen av normerna till den fortgående samhällsutvecklingen, utan att det grundlagsskyddade området bör avgränsas på ett sådant sätt att det enbart omfattar de mest ingripande intrången.[49]

Sammantaget bedömer vi utifrån det anförda att det finns ett behov av förbättrade rättsliga förutsättningar att lämna information till Migrationsverket. För att åstadkomma detta krävs att de rättsliga förutsättningarna för informationsdelning behöver utökas. För att möta de behov som i huvudsak Migrationsverket har fört fram krävs enligt vår mening inom vissa områden en förskjutning av balansen mellan en effektiv handläggning av ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd respektive avvisning och motstående intressen, främst i form av skyddet för enskildas personliga integritet.

Det bakomliggande syftet med ny reglering är att Migrationsverket ska få bättre förutsättningar att fatta korrekta beslut på ett

[48] Se till exempel prop. 2005/06:173 Översyn av personuppgiftslagen, s. 15 och prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 175.
[49] Prop. 2009/10:80, s. 171–185.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

så fullständigt material som möjligt, liksom att inleda ärenden om återkallelse när det finns skäl för det. Detta är enligt vår mening ett viktigt led i att upprätthålla en reglerad invandring, vilket får anses vara ett viktigt samhällsintresse. Det får därför anses godtagbart att göra inskränkningar i den personliga integriteten i dessa syften i enlighet med 2 kap. 6 § RF och nämnda förarbetsuttalanden. Det är dock viktigt med en balans mellan den personliga integriteten och andra intressen. I den mån inskränkningar som görs innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF, får dessa aldrig går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som motiverar dem. Det är mot denna bakgrund som vi nedan överväger utformning och omfattning av en ny bestämmelse. En samlad integritetsanalys finns i avsnitt 10.17.

10.7.2 Utformning av uppgiftsskyldigheten

Det finns i dagsläget flera olika uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket, för flertalet olika myndigheter och andra aktörer. Uppgiftsskyldigheterna tillgodoser en stor del av Migrationsverkets behov av tillgång till information för sin ärendehandläggning. Vår kartläggning har dock visat att de befintliga uppgiftsskyldigheterna i många fall inte är utformade på ett sätt som gör att Migrationsverket fullt ut kan få tillgång till information som ibland kan vara avgörande för utgången i ett ärende. Vi kommer i avsnitt 10.10, i förhållande till respektive aktör, att redogöra för befintliga uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket och hur de är utformade.

Därtill kommer att våra förslag om bland annat en utökad vandelsbedömning skapar nya behov av information från såväl aktörer för vilka det redan finns uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket, som aktörer som saknar sådan skyldighet i dagsläget. Det innebär sammantaget att befintliga uppgiftsskyldigheter vare sig tillgodoser Migrationsverkets befintliga behov av information full ut, eller det ytterligare behov av information som uppstår med anledning av våra förslag.

En möjlighet är att föreslå ändringar av befintliga uppgiftsskyldigheter som genom vissa korrigeringar vidgas till att omfatta fler typer av specificerade uppgifter, samtidigt som helt nya uppgifts-

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

skyldigheter föreslås för aktörer som i dagsläget saknar sådana i förhållande till Migrationsverket.

Fördelen med en sådan lösning är att de uppgifter som ska lämnas ut specificeras i bestämmelsen och därmed bidrar till förutsebarhet för såväl den utlämnande aktören, Migrationsverket och utlänningen som uppgifter rör. Det ligger dessutom i intresset för att skydda den personliga integriteten att det är tydligt vilka uppgifter som får lämnas ut till och från vilken aktör. Det kan också argumenteras för att det är enklare att bedöma vilka uppgifter som Migrationsverket är i behov av och att uppgiftslämnande därför mer frekvent kommer att ske.

Den nackdel som vi ser med en sådan lösning är att det svårligen går att förutse vilka uppgifter som Migrationsverket kommer att behöva, inte minst med anledning av våra förslag om en utökad vandelsprövning. En uttömmande reglering av vilka aspekter som är relevanta för en sådan prövning kan inte göras utan det kommer i viss mån få utvecklas över tid i förhållande till rättsutveckling och praxisbildning från domstolarna. Att reglera genom uppgiftsskyldigheter skulle innebära ett kontinuerligt behov av att korrigera de specifika uppgiftsskyldigheterna för att säkerställa att de i varje tid tillgodoser Migrationsverkets behov. Detsamma gäller för det fall det görs ändringar i bestämmelser om uppehållstillstånd eller avvisning, eller det förs in helt nya sådana bestämmelser, som ger upphov till nya informationsbehov. Situationen uppstår även om en aktör exempelvis inte längre ska betala ut en viss ersättning och därför inte längre har uppgifter som är relevanta för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

En generell bestämmelse om uppgiftsskyldighet möjliggör i stället för Migrationsverket att få tillgång till uppgifter som i det enskilda fallet bedöms behövas för handläggning av verkets ärenden. En sådan bestämmelse tillåter även den flexibilitet som krävs för att Migrationsverkets behov ska kunna tillgodoses över tid, i linje med rättsutveckling och praxisbildning från domstolarna. Vi bedömer därför att den mest ändamålsenliga lösningen är en generell bestämmelse om uppgiftsskyldighet till Migrationsverket.

Frågan är vidare om en sådan generell uppgiftsskyldighet även bör vara generell i förhållande till de utlämnande aktörerna, eller om det i bestämmelsen bör anges vilka aktörer som ska omfattas av

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppgiftsskyldigheten. En fördel med en uppgiftsskyldighet för varje aktör som har en uppgift som Migrationsverket behöver är naturligtvis att det bidrar till ett bredare och effektiva uppgiftslämnande. Nackdelen med att inte begränsa bestämmelsen till vissa utpekade aktörer är dock att det bidrar till osäkerhet kring vilka uppgifter som kan tänkas lämnas ut med stöd av bestämmelsen, och av vilken aktör. En begränsning bidrar däremot till viss förutsebarhet, mot bakgrund av att de angivna aktörerna typiskt sett förfogar över vissa typer av uppgifter. Vi menar därför att det är nödvändigt att i bestämmelsen ange de aktörer som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det är enligt vår mening nödvändigt för att undvika att det intrång i den personliga integriteten som ett uppgiftsutlämnande innebär inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som motiverar det.

10.7.3 Risk för konflikt med andra uppgiftsskyldigheter

Bedömning: Det finns ingen risk för konflikt med andra uppgiftsskyldigheter.

Vi har övervägt om det finns en risk för att den nya bestämmelsen kan komma i konflikt med annan lagstiftning, till exempel uppgiftsskyldigheterna i 7 kap. UtlF. Vår bedömning är dock att den nya bestämmelsen bör kunna fungera parallellt med annan lagstiftning på området. Uppgiftsskyldigheter enligt olika lagstiftningar kan visserligen leda till olika resultat vid en bedömning av om en uppgift ska lämnas ut i det enskilda fallet. Om någon av de tillämpliga bestämmelserna medför att uppgiften ska lämnas ut kan rimligen inte den andra bestämmelsen medföra någon begränsning i det avseendet.[50]

Av 7 kap. 3 § OSL framgår att om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna som huvudregel ha företräde. Även om uppgiftsskyldighet-

[50] Jfr SOU 2023:69 s. 231 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

erna kan föreskriva olika avvägningar i frågan om intresset av att sekretessen består är det inte fråga om den typen av kollisionssituationer som regleras särskilt i 7 kap. 3 § OSL.

10.8 En generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för vissa aktörer

Förslag: En generell uppgiftsskyldighet ska införas i förhållande till Migrationsverket för de aktörer som anges i den nya regleringen.

En sådan aktör ska på begäran lämna ut en uppgift till Migrationsverket, om den behövs för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

Som tidigare har redogjorts för har vi gjort bedömningen att det behöver föras in en generell uppgiftsskyldighet för vissa angivna aktörer i förhållande till Migrationsverket i UtlL för att tillgodose verkets behov av utökad tillgång till information. En sådan bestämmelse ska bland annat kunna användas för rutinmässigt utlämnande av information till Migrationsverket.

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för vårt förslag om hur en sådan generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet bör utformas och varför vi bedömer att den tillgodoser Migrationsverkets behov. Våra överväganden har präglats av en avvägning mellan skyddet för den personliga integriteten och behovet av en handläggning av utlänningsärenden inom vilken effektivitet och fullständiga underlag är centrala faktorer. Det har för oss varit viktigt att säkerställa att bestämmelsen inte går längre än vad som är motiverat och att skyddet för vissa uppgifter upprätthålls i situationer där ett utlämnande kan framstå som olämpligt eller där tillämpning av bestämmelsen skulle framstå som stötande.

I avsnitt 10.9 kommer vi att redogöra för en intresseavvägning som vi bedömer bör föregå ett eventuellt utlämnande enligt vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Därefter kommer vi i avsnitt 10.10 att redogöra för de aktörer som vi bedömer ska omfattas av uppgiftsskyldigheten.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.8.1 Utlämnande på begäran eller utan föregående begäran?

Bedömning: Utlämnande med stöd av den föreslagna bestämmelsen ska få ske på begäran av Migrationsverket.

En uppgiftsskyldighet kan utformas antingen som ett utlämnande som ska ske på begäran eller oberoende av om någon begäran har framställts. Den senare utformningen innebär i praktiken att uppgifter kan lämnas både på begäran och utan föregående begäran.

Som framgått tidigare i avsnittet har Migrationsverket i vissa avseenden sett ett behov av att aktörer i större utsträckning lämnar uppgifter på eget initiativ till verket. Detta gäller exempelvis när Skatteverket upptäcker att det förekommer motstridiga identitetsuppgifter för en utlänning eller när en utlänning med uppehållstillstånd för arbete endast deklarerar för en ringa inkomst eller saknar beskattningsbar inkomst, trots sin anställning.

En risk med att uppgifter lämnas utan föregående begäran är att Migrationsverket behöver hantera stora mängder uppgifter som lämnas ut till verket utan att de har efterfrågats. I många fall kan sådan information sakna relevans för Migrationsverket och därför innebära en onödig administrativ börda att hantera.

Det finns även en risk för att onödig och för Migrationsverket ointressant information lämnas till verket. Det skulle kunna strida mot principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c och skäl 39 i dataskyddsförordningen (läs mer om detta i vår integritetsanalys avsnitt 10.17).

Det skulle visserligen kunna argumenteras för att de begränsningar vi föreslår i bestämmelsen om skyldighet att lämna ut uppgifter säkerställer att onödig information inte lämnas ut. Bestämmelsen föreslås vara avgränsad till uppgifter som behövs för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Uppgiftslämnandet begränsas även genom att den utlämnande aktören ska göra en intresseavvägning när den lämnar ut information med stöd av bestämmelsen (se nedan avsnitten 10.9).

Å andra sidan innebär utlämnande på informationsinnehavarens eget initiativ att det är den aktörens uppgift att bedöma om Migrationsverket behöver uppgiften. Det ligger därför i sakens natur att det kan röra sig om svåra avvägningar för en tjänsteman som inte har goda insikter i Migrationsverkets verksamhet. Av samma skäl

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

bör det vara svårt att göra en avvägning mellan ett sådant, ofta svårbedömt, intresse för Migrationsverket och sekretessintresset i förhållande till den specifika uppgiften i fråga.

Migrationsverket har på fråga från oss uttryckt att ett uppgiftslämnande på eget initiativ riskerar att leda till en stor administrativ börda för myndigheten som svårligen kommer att kunna hanteras på ett effektivt sätt. Att i stället i större utsträckning få möjlighet att begära ut vissa uppgifter, allra helst inom ramen för ett systematiskt (automatiserat) tillvägagångssätt, är en mer ändamålsenlig lösning.

Om Migrationsverket inte på ett effektivt sätt kan ta hand om informationen finns enligt verket en påtaglig risk att underrättelser från andra myndigheter inte får ett ändamålsenligt omhändertagande. Exempelvis saknas i dag särskilda diariekoder i den centrala utlänningsdatabasen som behövs för att kunna följa upp och utvärdera effekten av det nya informationsflödet. Detsamma gäller en externt kommunicerad central ingång för underrättelser från andra myndigheter, vilket skulle försvåra ett effektivt omhändertagande. Säkerställandet av en träffsäker och effektiv informationsdelning samt ett ändamålsenligt omhändertagande av information talar för att bestämmelsen ska tillämpas enbart på begäran av Migrationsverket. Nämnda myndighet kan då säkerställa att den information som respektive myndighet uppdras att lämna är relevant och inte utgör överskottsinformation samt att organisationen är förberedd på att effektivt ta hand om informationen.

Vi bedömer därför sammantaget att det finns en stor risk för att en uppgiftsskyldighet som innebär att en aktör ska lämna uppgifter till Migrationsverket på eget initiativ kan leda till överskottsinformation hos verket på ett sätt som inte är proportionerligt i relation till integritetsintresset. Eftersom Migrationsverket dessutom är av uppfattningen att en uppgiftsskyldighet som enbart sker på begäran från verket är att föredra anser vi inte att det är motiverat att föra in en bestämmelse om uppgiftsskyldighet på eget initiativ.

Dessutom kan nämnas att Lagrådet i sitt yttrande över lagrådsremissen angående *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* avstyrkte förslaget om en uppgiftsskyldighet på eget initiativ för vissa statliga myndigheter i förhållande till de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt Lagrådet riskerade den föreslagna skyldig-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

heten att leda till onödiga integritetsintrång och kunde därmed inte sägas vara proportionerlig (se vidare avsnitt 10.3.2).

Den föreslagna bestämmelsen om en generell, sekretessbrytande uppgiftsskyldighet bör därför utformas på så sätt att Migrationsverket har rätt att på begäran få del av uppgifter.

10.8.2 Uppgiften ska behövas för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Uppgiften ska behövas …

Dataskyddsförordningen ställer krav på att rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling ska vara tydliga, precisa, förutsebara och proportionerliga (artikel 6.3 och skäl 41). Dessa krav ska ses från den registrerades perspektiv. Integritetsskyddsmyndigheten utvecklar i Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete följande angående utformningen av rättsliga grunder.

> Det måste alltid göras en bedömning av personuppgiftsbehandlingens och verksamhetens karaktär för att avgöra hur stor grad av tydlighet och precision som krävs. Ett mer kännbart intrång kräver en mer preciserad rättslig grund, medan personuppgiftsbehandling med lägre integritetsrisker kan ske med stöd av en mer allmänt hållen rättslig grund. Det är viktigt att göra en helhetsbedömning av den rättsliga grunden och se samspelet med verksamhetsregleringen när behovet av kompletterande dataskyddsreglering bedöms.[51]

Som framgått av vår kartläggning är den information som Migrationsverket behöver av vitt skild karaktär. Vilka uppgifter som behövs beror på vilken typ av uppehållstillstånd som ärendet gäller, men också om ärendet gäller ansökan om, förlängning av eller återkallelse av uppehållstillstånd. Ytterligare andra typer av uppgifter kan behövas för att avgöra ett ärende om avvisning.

Enligt Migrationsverket finns det dock vissa kategorier av uppgifter som är av relevans i fler typer av ärenden. Till dessa kategorier hör uppgifter som kan hänföras till eller indikerar följande företeelser.

[51] Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete, Integritetsmyndigheten, 2022, s. 21 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- *Oklar identitet*. Oklar identitet innebär att en utlänning figurerar i ärenden med olika identitetsuppgifter. Eftersom uppehållstillstånd som huvudregel ställer krav på klarlagd identitet innebär alla typer av variationer i namn, födelsetid och medborgarskap att det finns skäl att utreda om uppehållstillståndet utfärdats med grund i en oriktig identitet.
- *Skenbosättning.* Skenbosättning innebär att utlänningen är bosatt på en annan plats än den som framgår av folkbokföringen. En utlännings rätt att vistas i landet är oftast knuten till att denne ägnar sig åt något med en lokal anknytning, som arbete, studier eller utövande av familjeliv. Om utlänningen inte är bosatt på den plats som uppgetts i folkbokföringen finns det anledning att utreda om detta innebär att utlänningen inte ägnar sig åt den lokalt grundande aktivitet som tillståndet utfärdats för.
- *Skenäktenskap.* Skenäktenskap innebär att äktenskap ingåtts enbart i syfte att bereda utlänningen uppehållstillstånd i landet. Det är som regel ett äktenskap som utgör grunden för att anhöriga till studerande, flyktingar, arbetstagare, EES-medborgare och varaktigt bosatta får tillstånd att vistas i Sverige. Om det finns skäl att ifrågasätta ett äktenskaps genuinitet finns det därför ofta skäl att utreda om uppehållstillståndet ska återkallas.
- *Skenanställning.* Skenanställning innebär att anställningen kommit till i annat syfte än att utlänningen ska arbeta. Ett reellt anställningsförhållande ligger inte bara till grund för arbetstillstånd utan är också grundläggande i alla andra typer av tillstånd där det finns krav på egen försörjning som tryggas genom anställning. Detta gäller alltså även studerandeärenden, EES-ärenden, viseringsärenden (där den härvarande utlänningen står som garant) och i stort sett alla ärenden om permanent uppehållstillstånd. I det fall det finns skäl att ifrågasätta en anställnings genuinitet finns det oftast också skäl att utreda återkallelse av det tillstånd som vilat på anställningen i sig eller den genom anställningen föregivna lönen.

Även om det finns vissa uppgifter som generellt sett är intressanta för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning är det inte möjligt att här ange en uttömmande

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppräkning. Exempelvis kan nämnas att uppgifter av betydelse för vandelsprövningen i ett ärende om uppehållstillstånd kan variera och ändras över tid. Trots den kartläggning som vi har gjort är det alltså inte möjligt, eller ändamålsenligt, att i förväg närmare ange vilken typ av information som Migrationsverket ska kunna få tillgång till. Samtidigt är en så tydlig avgränsning som möjligt viktig av bland annat integritets- och rättssäkerhetsskäl (jämför kraven som ställs i dataskyddsförordningen).

Ett annat sätt att värna skyddet för den personliga integriteten är att begränsa uppgiftsskyldigheten till att ett utlämnande av en uppgift måste vara kopplat till ett *behov* inom handläggningen av ärenden hos Migrationsverket. Ett sådant krav tillåter flexibilitet vid tillämpningen men innebär också en begränsning som minskar risken för otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

Ett alternativ skulle kunna vara att uppgiften ska vara *nödvändig* för att den ska lämnas ut. Rekvisitet nödvändig signalerar enligt vår mening en hög tröskel för utlämnande. Att bedöma om en uppgift är nödvändig för Migrationsverket är också en mer komplicerad bedömning än en bedömning av om en uppgift behövs. Det ska därför enligt vår mening vara tillräckligt för ett utlämnande att en uppgift kan kopplas till ett fastställt eller förväntat behov hos Migrationsverket. Avsikten med att använda begreppet *behövs* i stället för *nödvändig* är alltså att tröskeln för utlämnande inte ska bli för hög.

I avsnitt 10.8.1 föreslår vi att utlämnande ska ske på begäran av Migrationsverket. Det är då verket som bedömer om en uppgift behövs för myndighetens handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Det är dock den utlämnande aktören som närmare avgör vilka specifika uppgifter som Migrationsverket kan anses ha behov av och som därför ska lämnas ut.[52] Den utlämnande aktören bör dock som regel utgå från att uppgifter som begärs ut även behövs av Migrationsverket. Om någon oklarhet uppstår bör den utlämnande verksamheten samråda genom att efterfråga förtydligande från Migrationsverket (jämför 8 § förvaltningslagen [2017:900]). Det finns inget hinder mot att Migrationsverket efter

[52] Jfr prop. 2005/06:54 Utökad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta information i verksamhet för personskydd, s. 14–15, och prop. 2019/20:186 Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda, s. 28.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

en första begäran återkommer och begär ut kompletterande uppgifter.

Begreppet *behövs* kan visserligen ibland vara svårt att tillämpa för anställda hos de utlämnande aktörerna, eftersom det i någon mån handlar om att se uppgiften ur Migrationsverkets perspektiv. Vi har förståelse för att så emellanåt kan vara fallet, men gör bedömningen att det är ett nödvändigt krav för att begränsa skyldighetens räckvidd och värna skyddet för enskildas personliga integritet.

… för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Som konstateras tidigare är vårt uppdrag att analysera och föreslå hur Migrationsverket kan få ökad tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning. Den reglering vi föreslår bör alltså möjliggöra utlämnanden av uppgifter som behövs för Migrationsverkets handläggning av sådana ärenden. Bestämmelsen ska därför utformas på ett sätt som innebär att uppgiftsskyldigheten enbart ska omfatta uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

En sådan formulering blir en tydlig avgränsning som syftar till att begränsa uppgiftsutlämnandet till att tillgodose det behov som har framkommit i vår kartläggning (se avsnitt 10.4). Det är sådana uppgifter som behövs inom ramen för handläggningen av sådana ärenden som har omfattas av vår kartläggning och därmed ligger till grund för vår analys. Vi menar därför att det, i syfte att minimera uppgiftsutlämnandet till att enbart avse sådana som vi har identifierat ett behov av, bidrar till att begränsa integritetsrisker och risk för överskottsinformation hos Migrationsverket.

Uppgiften ska finnas hos aktören

Skyldigheten att lämna ut uppgifter omfattar enbart uppgifter som finns hos den aktuella aktören. En aktör är därför inte skyldig att begära in uppgifter från enskilda eller andra myndigheter eller i övrigt vidta några mer tids- eller kostnadskrävande åtgärder i syfte att lämna dessa till Migrationsverket. Det ställs inget krav på att

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppgiften förekommer i en allmän handling. Uppgiften måste dock finnas tillgänglig för aktören.

10.8.3 Uppgiftsskyldigheten bör regleras i utlänningslagen

Bedömning: En ny generell uppgiftsskyldighet mot Migrationsverket bör föras in i utlänningslagen.

Vi har tidigare kommit fram till att en generell uppgiftsskyldighet för vissa aktörer i förhållande till Migrationsverket bör föras in för att på mest ändamålsenligt sätt tillgodose verkets behov av en utökad tillgång till information. Uppgiftsskyldigheten syftar till att främja att Migrationsverket har rätt förutsättningar att fatta korrekta beslut på ett effektivt sätt. Uppgiftsskyldigheten är alltså mycket starkt kopplad till Migrationsverkets uppdrag. Det framstår därför som lämpligt att uppgiftsskyldigheten regleras i UtlL som är den lag som också reglerar Migrationsverkets uppdrag. På detta sätt blir lagstiftningen sammanhållen, översiktlig och tydlig.

Bestämmelser som reglerar uppgiftsskyldigheter till Migrationsverket finns dock i dagsläget primärt i UtlF. Det är dock utredningens bedömning att en uppgiftsskyldighet av det slag som nu ska föreslås bör regleras i lag. Detta eftersom utformningen – och till viss del även tillämpningen – av uppgiftsskyldigheten kan innebära svåra avvägningar som är av betydelse för enskilda. Den kommer också att innebära ett intrång i enskildas personliga integritet. Om uppgiftsskyldigheten regleras i lag – i stället för i förordning – kommer det också att finnas vägledning kring hur bestämmelsen ska tillämpas i förarbeten. Sådan vägledning kan vara till hjälp för den som ska tillämpa reglerna och främja att tillämpningen sker på ett riktigt och enhetligt sätt. Det är särskilt viktigt eftersom uppgiftsskyldigheten kommer att beröra flera myndigheter.

En särskild fråga är om hela den föreslagna uppgiftsskyldigheten behöver finnas i lag, eller om det finns utrymme för att placera delar av den i förordning. Ett alternativ vore att ange de myndigheter som ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i förordning. Det skulle medföra en mer flexibel lagstiftning. Vår bedömning är dock att detta inte är en lämplig lösning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Hur omfattande uppgiftsskyldigheten – och intrånget i den personliga integriteten – blir är bland annat beroende av vilka myndigheter som ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter. I praktiken skulle därför tillägg eller borttagande av myndigheter som omfattas av lagstiftningen kunna ändra tillämpningsområdet på ett sådant sätt att det som riksdagen utgått från när lagförslaget antogs inte längre gäller eller har förändrats väsentligt. Det framstår inte som en lämplig ordning. Vår bedömning är därför att även de myndigheter som ska omfattas av lagstiftningen bör anges i lagen.

10.9 Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning

Förslag: Utlämnande med stöd av den generella uppgiftsskyldigheten ska föregås av en intresseavvägning.

De aktörer som vi föreslår ska omfattas av uppgiftsskyldigheten förvarar en stor mängd uppgifter av vitt skilda slag. Uppgifterna är ofta offentliga, men samtliga förvarar också uppgifter som omfattas av sekretess. Hos vissa aktörer förekommer en stor mängd sekretessbelagda uppgifter. En del av den information som förvaras kan vara mycket känslig för enskildas personliga integritet, eller röra sådan information om affärs- och driftförhållanden som kan medföra stor skada för en affärsverksamhet om den röjs. Flera myndigheter hanterar också uppgifter som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess. Vissa uppgifter föreslås inte alls omfattas av uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 10.13.

Det finns behov av en begränsning som tar sikte på proportionaliteten mellan värdet av att en uppgift tillförs Migrationsverket och den skada som ett utlämnande kan medföra. Utlämnande av uppgifter bör alltså föregås av en avvägning mellan de motstående intressena.

Vi anser därför att de utlämnande aktörerna ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan som regel göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter.[53] En sådan bedömning skulle sedan kunna ligga till

[53] Prop. 2015/16:167, s. 51.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

grund för ett mer regelmässigt utlämnande av vissa typer av uppgifter från en aktör till Migrationsverket (se vidare avsnitt 10.15.1). En till sin utformning liknande intresseavvägning som vi nu överväger finns i 5 § i lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna[54]. Nämnda lag träder i kraft den 1 april 2025.

Här bör påminnas om att i det fall en informationsinnehavare efter en intresseavvägning kommer fram till att denne inte är skyldig att lämna ut en uppgift kan det ändå finnas en skyldighet, eller möjlighet, att lämna ut uppgiften med stöd av till exempel en annan sekretessbrytande bestämmelse i OSL.

10.9.1 En presumtion för utlämnande

Intresseavvägningen ska göras mellan å ena sidan det intresse som eventuell sekretess ska skydda och, å andra sidan, intresset av att uppgiften lämnas ut. Syftet är som tidigare nämnts att det ska finnas en ventil för de fall då det kan bli orimliga effekter av att en uppgift skulle lämnas ut med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Även om det är viktigt att denna möjlighet till avvägning finns krävs det – för att Migrationsverket ska ha tillgång till ett korrekt och relevant beslutsunderlag – att det generellt sett sker en viss förskjutning till förmån för verkets intressen. När det gäller de aktörer som har identifierats som särskilt viktiga informationsinnehavare gör vi därför bedömningen att utgångspunkten bör vara att det – för att utlämnande ska underlåtas – ska krävas att sekretessintresset är betydande eller att den förväntade nyttan för Migrationsverket är liten. För att utlämnande ska underlåtas bedömer vi att det bör krävas att det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och att det *står klart* att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Med uttrycket ”står klart” menas att det ska vara en förhållandevis stark presumtion för att uppgiften ska lämnas ut.

Som exempel kan nämnas att om ett utlämnande rör uppgifter med koppling till mer allvarliga vandelsanmärkningar, som ett beslut om återkrav avseende betydande ersättningsbelopp, bör intres-

[54] Jfr Prop. 2024/25:65.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

set av att lämna ut uppgifterna till Migrationsverket många gånger väga tyngre än det intresse sekretessen skyddar, även om det är fråga om integritetskänsliga uppgifter om enskilda. På samma sätt kan en intresseavvägning leda till att sådana uppgifter inte lämnas ut när det gäller mindre allvarliga vandelsanmärkningar. Detsamma gäller när Migrationsverkets behov av en uppgift inte är tydligt.

Det kan redan här nämnas finns stora fördelar med att Migrationsverket och de utlämnanden myndigheterna samverkar i frågor om utlämnande och på förhand pekar ut vilka uppgifter som är intressanta för verket för handläggningen av en viss ärendetyp. På så sätt läggs inte ansvaret på en enskild tjänsteman att i det enskilda fallet göra intresseavvägningen. Som framgår i avsnitt 10.15 är det så vi förespråkar att uppgiftsskyldigheten i första hand ska nyttjas.

10.9.2 Vilka intressen ska vägas mot varandra?

Den avvägning som ska göras kommer alltså att utgå från å ena sidan sekretessintresset och, å andra sidan, Migrationsverkets intresse av uppgiften. En utgångspunkt för bedömningen av sekretessintresset är sekretessens styrka. Denna bestäms i regel med hjälp av ett så kallat skaderekvisit (läs mer om skaderekvisiten i avsnitt 10.2.1).

Att prövningen är kopplad till det intresse som sekretessen ska skydda innebär dock enligt vår mening inte att sekretessens styrka – eller skaderekvisitets utformning – är ensamt avgörande vid bedömningen av det intresse som sekretessen avser att skydda. Vid den bedömningen ska hänsyn även tas till sekretessens föremål. Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas. Det anges i OSL genom ordet *uppgift* tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, till exempel uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Betydelsen av att sekretessens föremål hemlighålls i en viss situation är beroende av omständigheterna vid utlämnandet. Vid utlämnande enligt OSL behöver därför en prövning om skaderekvisitet är uppfyllt ske i det enskilda fallet (dvs. en menprövning). Om prövningen avser sekretess enligt ett rakt skaderekvisit, för till exempel enskilds personliga förhållanden, ska den utlämnande myndigheten bedöma om det kan antas att den enskilde lider men

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

om uppgiften röjs. Vid utlämnande enligt vår föreslagna uppgiftsskyldighet ersätts dock denna menprövningen av intresseavvägningen, eftersom det är tillräckligt att uppgiften omfattas av en sekretessbestämmelse för att en intresseavvägning ska göras (läs mer i avsnitt 10.9.4).

I likhet med vad som gäller vid den menprövning som görs vid utlämnanden enligt OSL ska dock hänsyn tas till omständigheterna i den konkreta situationen. Att lagstiftaren tidigare bedömt att uppgifterna ska skyddas av sekretess med en viss styrka är en viktig indikation på hur angeläget sekretessintresset är. Därutöver kan viss ytterligare hänsyn tas till hur skyddsvärda uppgifterna framstår i utlämnandesituationen.

Exempel på faktorer som kan påverka sekretessintresset i skärpande riktning är om uppgifterna är av känslig art, till exempel om de innefattar sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen (se vidare angående sådana uppgifter i avsnitt 10.2.2). Andra exempel kan vara att uppgifterna rör affärs- och driftsförhållanden och att röjande i en viss situation kan antas leda till betydande skada för den näringsverksamhet som uppgifterna härrör från.

På motsvarande sätt kan det intresse som sekretessen avser att skydda ibland vara svagt, trots att lagstiftaren föreskrivit att sekretess ska gälla med exempelvis ett omvänt skaderekvisit. Det kan till exempel vara fråga om uppgifter som i andra sammanhang är offentliga eller uppgifter som typiskt sett inte framstår som integritetskänsliga.

Frågan är vidare hur intresset av att uppgiften lämnas ut ska bedömas inom ramen för en intresseavvägning. Med detta uttryck avses intresset av att uppgiften tillförs Migrationsverket för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Vid denna bedömning kan hänsyn tas till flera olika faktorer. Det kan till att börja med handla om uppgiftens karaktär. Typiskt sett innebär uppgifter som indikerar missbruk av välfärdssystemet en uppgift för vilken intresset av utlämnande till Migrationsverket är starkt. Intresset av utlämnande kan vara starkt även vid uppgifter som typiskt sett indikerar att förutsättningarna för ett uppehållstillstånd inte länge föreligger, som exempelvis att en utlänning har anmält att han eller hon har flyttat från Sverige, eller att utlänningen har lämnar oriktiga uppgifter som varit av betydelse för

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

beviljandet av hans eller hennes uppehållstillstånd. Ett särskilt starkt intresse av utlämnande får anses finnas när det är fråga om uppgifter som är kopplad till brottslighet, gängkriminalitet eller säkerhetshotande verksamhet.

På motsvarande sätt kan intresset av att utlämnande sker anses vara lägre om uppgifter omfattas av stark sekretess och det är uppenbart att det saknas en tydlig koppling till grunden för uppehållstillstånd.

10.9.3 Hur ska intresseavvägningen göras?

Vi har nu beskrivit de respektive vågskålarna i intresseavvägningen och övergår därför till hur avvägningen bör ske i några typsituationer. För det fall att sekretessbestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit, och det inte finns starka tillkommande hänsyn i den konkreta situationen, gäller en stark presumtion för att utlämnande ska ske. Intresseavvägningen bör då enbart i sällsynta undantagsfall leda till att utlämnande underlåts. För att den utlämnande myndigheten ska avstå från utlämnande i en sådan situation bör det kunna förutses att uppgiften av något skäl är av ett klart begränsat värde för Migrationsverket.

Även när det är fråga om sekretess som gäller med ett omvänt skaderekvisit bör utgångspunkten vara att det finns en presumtion för att uppgiften ska lämnas till Migrationsverket. Utlämnande bör mycket sällan kunna underlåtas om det är fråga om en uppgift om en allvarlig vandelsanmärkning och det står klart att den är av intresse för Migrationsverkets bedömning av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd, om ett uppehållstillstånd ska återkallas eller om en utlänning ska avvisas. Detsamma bör även gälla andra uppgifter av särskild betydelse i ett tillstånds- eller återkallelseärende.

När det slutligen är fråga om sekretessbestämmelser som föreskriver absolut sekretess, bör intresset av att uppgiften lämnas till Migrationsverket vara mycket starkt för att utlämnande ska ske. Uppgifter som skyddas av absolut sekretess förekommer exempelvis i Skatteverkets beskattnings- och revisionsverksamheter (27 kap. 1–2 §§ OSL). Det framstår dock inte som befogat med en presumtion mot utlämnande ens i de situationerna, i synnerhet eftersom

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

särskilt skyddsvärda uppgifter som regel utesluts från uppgiftsskyldigheterna i den föreslagna bestämmelsen, se vidare avsnitt 10.13. Typiskt sett bör Migrationsverket ha ett mycket starkt intresse av uppgiften om den indikerar en allvarlig vandelsanmärkning som är direkt avgörande för om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd, eller om ett sådant ska återkallas. Det kan exempelvis röra uppgift om brottslighet. Även uppgifter som är direkt avgörande för om förutsättningarna för uppehållstillstånd i allmänhet kan anses föreligga – och som därmed bör vara föremål för regelmässiga utlämnanden till Migrationsverket – är ett sådant exempel. Det skulle exempelvis kunna röra sig om vissa uppgifter som Skatteverket förfogar över.

Avsikten är sammanfattningsvis att intresseavvägningen ska tillåta flexibilitet i den meningen att det ska finnas möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, när det är påkallat. I många verksamheter kommer sannolikt utlämnande till Migrationsverket att bli standardiserat och ibland även automatiserat. I de fall utlämnandena avser likartade uppgifter och situationer kommer prövningen i många fall att vara tämligen likartad.[55]

10.9.4 Intresseavvägning ska ske om det finns en bestämmelse om sekretess som är tillämplig

Intresseavvägningen kan i lagtexten komma till uttryck på så sätt att en uppgift inte ska lämnas om det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Sådana, eller liknande, intresseavvägningar finns redan på andra håll i lagstiftningen. I 2 § andra stycket lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS, föreskrivs exempelvis att en uppgift inte ska lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

I 4 § lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen har lagstiftaren valt ett något annorlunda uttryck. Där anges i stället att en uppgift inte ska lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde

[55] Jfr prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 80–81 och 326–327.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

framför intresset av att uppgiften lämnas ut. I förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen utvecklas inte varför det uttryckssättet väljs. I allmänmotiveringen till bestämmelsen uttalas att uttrycket ”i huvudsak” motsvarar den begränsningen som finns i 2 § andra stycket LUS.[56] På liknande sätt har även intresseavvägningen formulerats i 5 § lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna som träder i kraft den 1 april 2025[57] (se vidare avsnitt 10.3.2).

Skillnaderna i de respektive lagstiftningsteknikerna väcker dock frågor om hur bestämmelserna förhåller sig till sekretessbrytande bestämmelser i OSL. I det förstnämnda fallet tycks det vara en förutsättning för intresseavvägningen att uppgiften omfattas av sekretess. Det måste enligt vår mening innebära att i de fallen OSL innehåller en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse blir den för uppgiftsskyldigheten föreskrivna intresseavvägningen inte aktuell. I de situationerna omfattas ju uppgiften inte av sekretess, och någon intresseavvägning ska då inte ske.

Om i stället uttrycket *om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften* används framstår det vid en objektiv tolkning som att det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen ska skydda ska tjäna som utgångspunkt för intresseavvägningen, oavsett om det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse i OSL. Den intresseavvägning som föreskrivs blir med andra ord fristående från eventuella sekretessbrytande bestämmelser i OSL.

Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. Om det är en förutsättning att uppgiften omfattas av sekretess kommer tillämparen fullt ut att kunna beakta alla de möjligheter som de respektive lagarna erbjuder vid utlämnande. Det framstår också som rimligt att en intresseavvägning inte ska vara nödvändig i de fall där lagstiftaren i tidigare lagstiftningsärenden har bedömt att det ska vara möjligt att bryta sekretessen.

En första invändning mot en sådan lösning är dock att den riskerar att göra tillämpningen än mer komplicerad. För det fall att intresseavvägningen ska ske först sedan det konstaterats att det i det enskilda fallet gäller sekretess gentemot Migrationsverket riskerar den nya regleringen att bli ytterligare ett lager av prövningar som ska göras, i stället för att bidra till en enklare och mer enhetlig

[56] Se prop. 2021/22:127 Bättre tillgång till finansiell information i brottsbekämpningen, s. 40.
[57] Prop. 2024/25:65 s. 93 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tillämpning. Det skulle i praktiken innebära att den tjänsteman som ska pröva ett utlämnande enligt den nya bestämmelsen först ska ta ställning till om sekretess gäller i den aktuella situationen. Det innebär att tjänstemannen först ska pröva om skaderekvisitet i den tillämpliga bestämmelsen är uppfyllt gentemot Migrationsverket.

Därefter måste ställning tas till om det finns några särskilda sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga i det kapitel i OSL som reglerar sekretessen i fråga. Om någon sådan bestämmelse inte är tillämplig ska en prövning göras gentemot de allmänna sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL. Ofta kan en bedömning utifrån flera av bestämmelserna i det kapitlet bli aktuella. Det innebär även att innan intresseavvägningen ens kan påbörjas kommer en intresseavvägning enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL i många fall att behöva göras.

Först när det har konstaterats att skaderekvisitet enligt OSL är uppfyllt i det enskilda fallet och att det inte finns någon tillämplig sekretessbrytande bestämmelse kan det fastställas att uppgiften omfattas av sekretess, vilket med det nu behandlade alternativet alltså utgör en förutsättning för intresseavvägningen.

En sådan ordning riskerar att bli kontraproduktiv i förhållande till syftet med den nya bestämmelsen om skyldighet att lämna uppgifter till Migrationsverket. Som vi har konstaterat tidigare är en förenklad lagstiftning av mycket stor vikt för att åstadkomma en reell förändring när det gäller informationsdelning till verket.

Om i stället det andra alternativet – det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften – väljs bör det uppfattas som att utgångspunkten för intresseavvägningen är det sekretessintresse som bestämmelsen avser att skydda. Det innebär att intresseavvägningen blir fristående från tillämpningen av OSL. Tillämpningen bör enligt vår mening bli avsevärt mycket enklare.

Något som kan uppfattas som en nackdel med det sistnämnda alternativet är just att det kräver en intresseavvägning även i de fall då sekretess inte föreligger. En sådan prövning kan resultera i att en skyldighet att lämna ut uppgifter inte föreligger trots att uppgiften i det enskilda fallet inte omfattas av sekretess. Om Migrationsverket har begärt ut uppgiften föreligger dock i stället en skyldighet att lämna ut den enligt 6 kap. 5 § OSL.

Mot det resonemang som nu förts skulle det kunna anföras att inte heller den ordningen medför någon förenkling av lagstiftning-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

en, eftersom intresseavvägningar som resulterar i att en uppgift inte ska lämnas ut enligt den nya bestämmelsen leder in i en prövning om utlämnande i stället ska ske enligt regelverket i OSL. Den intresseavvägning som vi föreslår innebär dock att uppgifter ska lämnas ut om det inte står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det finns därmed en förhållandevis stark presumtion för att uppgifter ska lämnas ut. Vår bedömning är att sådana prövningar som måste göras enligt OSL på grund av att uppgiftsskyldighet inte föreligger enbart kommer att behöva göras i undantagsfall. I jämförelse med det andra alternativet, som borde förutsätta regelmässiga bedömningar enligt regelverket i OSL, framstår det nu behandlade alternativet som lättare att tillämpa i de allra flesta fallen.

10.9.5 Alternativ till en intresseavvägning

Som vi nämnt tidigare i avsnittet är fördelen med en intresseavvägning att den öppnar upp för en viss flexibilitet gällande om en uppgift som skyddas av starkare sekretess ska lämnas ut till Migrationsverket. Det finns dock även nackdelar med en sådan lösning.

En intresseavvägning innebär av naturliga skäl att bedömningen av om en uppgift ska lämnas ut till Migrationsverket kan bli svårare i det enskilda fallet. Detta eftersom sekretessintresset behöver vägas mot Migrationsverkets intresse av uppgiften, vilket ibland kan leda till svåra avvägningar.

Eftersom många av de aktörer som Migrationsverket har uttryckt behov av uppgifter från förfogar över känslig information om enskilda personer, där Migrationsverkets intresse av uppgifterna inte alltid kan anses väga över, anser vi dock att det behöver finnas någon form av ventil som kan hindra ett utlämnande.

En alternativ lösning som vi har övervägt är att i stället undanta fler typer av uppgifter som omfattas av sekretess från uppgiftsskyldighetens tillämpningsområde (utöver vad vi redan föreslår, se avsnitt 10.13.2). En sådan lösning har exempelvis föreslagits i SOU 2024:80 Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll[58].

[58] Se SOU 2024:80 s. 253 ff.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Som vi tidigare nämnt innebär vårt förslag om en utökad vandelsprövning att fler aspekter ska kunna vägas in i en sådan bedömning. Vilka aspekter det kan röra sig om har vi dock inte ansett vara ändamålsenligt att ange på ett uttömmande sätt. Det innebär att det på förhand inte går att förutse vilka uppgifter som kan komma att bli intressanta för Migrationsverket vid sin vandelsprövning, utan detta får utvecklas genom rättstillämpningen.

Vi bedömer därför att det, i stället för att utesluta att vissa uppgifter som potentiellt sätt kan vara av intresse för Migrationsverkets bedömning av ett ärende om uppehållstillstånd eller avvisning, är mer ändamålsenligt med en intresseavvägning. Det ska tilläggas att vi, som utvecklas mer i avsnitt 10.15, förespråkar att vår föreslagna uppgiftsskyldighet i första hand i praktiken ska tillämpas genom överenskommelser om regelmässiga utlämnanden till Migrationsverket. På så sätt behöver intresseavvägningen i många fall enbart göras initialt, i samband med att den aktuella överenskommelsen sluts mellan Migrationsverket och den utlämnande aktören.

Det kommer dock finnas situationer när en tjänsteman på en utlämnande myndighet ändå kommer att behöva tillämpa uppgiftsskyldigheten i ett enskilt fall och därmed även intresseavvägningen. Det kan invändas att en intresseavvägning innebär svåra bedömningar, exempelvis när det gäller hur tungt Migrationsverkets intresse väger i det enskilda fallet. Den typ av bedömning som ska göras inom ramen för den föreslagna uppgiftsskyldigheten är dock ingen nyhet. Liknande intresseavvägningar måste göras i flera andra sammanhang innan uppgifter lämnas ut med stöd av en uppgiftsskyldighet eller en sekretessbrytande bestämmelse[59]. Det bör alltså enligt vår mening i många fall finnas en etablerad erfarenhet av intresseavvägningar i samband med hanteringen av utlämnande av uppgifter.

[59] Prop. 2024/25:65 s. 96 med hänvisning till 2 § lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga ut betalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet och 10 kap. 27 § OSL.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.10 Aktörer som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten

Vår kartläggning visar att det finns ett starkt intresse av förbättrade möjligheter till ökad information från ett antal aktörer i förhållande till Migrationsverket. Några av dem exemplifieras i våra direktiv, medan andra har pekats ut särskilt av Migrationsverket under kartläggningen. Det kommer även finnas behov av att uppgifter lämnas till Migrationsverket av andra aktörer med anledning av våra förslag om en utökad vandelsprövning. Det gäller exempelvis arbetslöshetskassorna, som kan ha information om eventuella återkrav av arbetslöshetsersättning.

Vilka aktörer som kan vara aktuella för en uppgiftsskyldighet kan, som tidigare nämnts, variera över tid och i linje med rättsutvecklingen. De aktörer som vi har begränsat oss till i vår utredning utgår alltså från det behov som kan identifieras i dagsläget utifrån vad i huvudsak Migrationsverket har fört fram.

I följande avsnitt kommer de aktörer som vi bedömer ska omfattas av uppgiftsskyldigheten att behandlas. Det gäller allmänna domstolar (avsnitt 10.10.1), allmänna förvaltningsdomstolar (avsnitt 10.10.2), högskolor (avsnitt 10.10.3), vissa statliga myndigheter (avsnitt 10.10.4), kommuner (avsnitt 10.10.5) och arbetslöshetskassorna (avsnitt 10.10.6).

10.10.1 Allmänna domstolar

Förslag: Allmänna domstolar ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Allmänna domstolars uppdrag

Tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen kallas för de allmänna domstolarna. De avgör brottmål, tvistemål och ärenden. Patent- och marknadsdomstolarna och mark- och miljödomstolarna tillhör också de allmänna domstolarna. Allmän domstol beslutar även om utvisning på grund av brott. Domstolarnas uppgift är att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Allmänna domstolar har information som behövs för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Genom vårt förslag om en samlad vandelsprövning kommer även mindre allvarlig brottslighet i större utsträckning än i dag beaktas vid en prövning av en ansökan om uppehållstillstånd. Förslaget innebär alltså att fler typer av brott kommer att vara relevanta för bedömningen av om en utlänning ska nekas ett uppehållstillstånd (se avsnitt 6.2).

Våra förslag innebär alltså att samtliga brottmålsdomar där en utlänning är tilltalad, dvs. även frikännande domar, kommer att vara av intresse för Migrationsverkets bedömningar av om ett uppehållstillstånd ska beviljas. På samma sätt skulle en sådan dom kunna ge en indikation på att ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av bristande vandel ska inledas. Även beslut om förverkande, beslag och kontaktförbud avseende en utlänning kan vara intressanta för Migrationsverkets samlade vandelsprövning. Våra förslag innebär därför att Migrationsverket behöver tillgång till mer information i form av brottmålsdomar och beslut om förverkande, beslag och kontaktförbud från allmänna domstolar. Med tanke på att en utlännings skulder till enskilda och till det allmänna kan vara en faktor av betydelse i en samlad vandelsprövning (se avsnitt 5.5.6) kan även avgöranden i fodringsmål vara av intresse för Migrationsverket.

Sekretess för uppgifter hos allmän domstol

Till att börja med ska nämnas att samma slags sekretess gäller för uppgifter som finns hos olika myndigheter och andra aktörer, när uppgifterna i något skede förekommer i ett mål hos domstol enligt ett antal bestämmelser i OSL. Det gäller exempelvis skattesekretess enligt 27 kap. 1–3 §§ (21 kap. 4 § OSL), socialförsäkringssekretess (28 kap. 1, 5 och 8 a §§ OSL) och i mål angående skuldsanering och F-skuldsanering (34 kap. 6 § OSL).

I 35 kap. OSL regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m. Enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i bland annat angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott eller i ärende enligt lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder.

Sekretessen gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (35 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket OSL).

Sekretess gäller också för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos en domstol, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i sådana mål om ansvar för brott som räknas upp i bestämmelsen, bland annat sexualbrott. Motsvarande sekretess gäller i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott. Därutöver gäller sekretess hos domstol för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bland annat mål om ansvar för barnpornografibrott. Sekretessen gäller även i ärende som rör brott som anges i bestämmelsen. Sekretessen enligt bestämmelsen gäller dock inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande (35 kap. 12 § OSL).

Sekretess gäller vidare hos domstol i brottmål samt i annat mål eller ärende som bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga på, för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer vid särskild personutredning, rättspsykiatrisk undersökning eller annan sådan utredning, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller i en annan myndighets verksamhet för att bistå domstol med sådan utredning (35 kap. 13 § OSL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I 36 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i vissa mål och ärenden hos domstol, i vissa fall av medling, i ärenden om rättshjälp, m.m. I det följande redogörs för de bestämmelser som är av intresse för utredningens område.

Sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om en myndighets eller en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs. I mål eller ärende enligt konkurrenslagen (2008:579), utom i mål om utdömande av vite, och i mål enligt konkurrensskadelagen (2016:964) som handläggs gemensamt med ett mål om konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen gäller dock sekretess för uppgift om sådana förhållanden redan om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs (36 kap. 2 § första stycket OSL). Första stycket tillämpas inte, om någon annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse är tillämplig på uppgiften och innebär att sekretess inte ska gälla (36 kap. 2 § andra stycket OSL).

Enligt 36 kap. 4 § OSL gäller sekretess hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i bland annat mål om tillämpningen av 6 a kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I 43 kap. OSL regleras sekretess hos domstolar m.m. Om en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en domstol eller en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen, om inte annat följer av 3 §, tilllämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen. Generellt sett gäller dock inte detta om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos domstolen (43 kap. 2 § OSL).

I 43 kap. 3 § OSL anges vilka bestämmelser om sekretess som inte tillämpas hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL gäller hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon när-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Detta gäller inte om domstolen har fått uppgiften för att pröva om den kan lämnas ut.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör, med vissa angivna undantag, att vara tillämplig i målet eller ärendet, om den läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende (43 kap. 5 § första stycket OSL). Om en sådan uppgift läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. När domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i sitt avgörande har beslutat det (43 kap. 5 § andra stycket OSL). Ett sådant beslut ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs (43 kap. 5 § tredje stycket OSL).

Sekretess gäller hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om innehållet i en ännu inte meddelad dom eller i ett annat ännu inte meddelat beslut och vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut (43 kap. 6 § första stycket OSL). Samma sak gäller i fråga om en jurys svar på frågan huruvida brott föreligger samt i fråga om juryns överläggning gäller i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål enligt 12 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 10 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen (43 kap. 6 § andra stycket OSL).

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett slutligt beslut i samma mål eller ärende. Detsamma gäller om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt om beslutet innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör (43 kap. 8 § första stycket OSL). Detta gäller dock inte, om domstolen i sitt avgörande har beslutat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen (43 kap. 8 § andra stycket OSL). Ett sådant beslut ska fattas om intresset av sekretess

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

för en uppgift i domen eller beslutet väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid denna bedömning ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet (43 kap. 8 a § första stycket OSL). Ett sådant beslut ska dessutom alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs (43 kap. 8 a § andra stycket OSL). Om en domstol eller en annan myndighet får del av ett avgörande som innefattar ett sådant beslut, blir den sekretessbestämmelse som beslutet avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten (43 kap. 9 § OSL).

Den tystnadsplikt som följer av 43 kap. 4 och 6 §§ begränsar rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (43 kap. 11 § OSL).

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Om en allmän domstol häktar en utlänning, ska domstolen underrätta Migrationsverket om detta. Migrationsverket ska beträffande den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge underrätta den centrala utlänningsmyndigheten i den häktades hemland (7 kap. 9 § UtlF).

Utöver vad som följer av förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska en allmän domstol som har meddelat en dom eller ett beslut om utvisning inom en vecka sända en kopia av domen eller beslutet till bland annat Migrationsverket. Underrättelseskyldigheten enligt denna paragraf omfattar även en utlänning som dömts enligt 20 kap. 2 § UtlL. När tiden för överklagande av domen eller beslutet har gått ut, ska domstolen omedelbart underrätta den som enligt paragrafen har fått en kopia av domen eller beslutet om talan har fullföljts eller inte (7 kap. 11 § UtlF).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Allmänna domstolars synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Domstolsverket lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet i förhållande till allmänna domstolar. Domstolsverket har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över bestämmelsen om uppgiftsskyldighet framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Domstolarna hanterar en mängd uppgifter knutna till olika personer. Domstolsverket ser att det kan förekomma uppgifter av intresse för Migrationsverket inom många typer av mål och ärenden som handläggs av allmän domstol. Några exempel räknas upp här.

- Personutredningar i brottmål (den primära källan är dock Kriminalvården).
- Rättspsykiatriska undersökningar (den primära källan är dock Rättsmedicinalverket).
- Familjemål (när det gäller utredningar enligt 6 kap. 19 och 20 §§ föräldrabalken är den primära källan dock socialnämnden).
- Äktenskapsmål.
- Tillgångsutredningar i brottmål (den primära källan är dock Åklagarmyndigheten).
- Tillgångsutredningar i utsökningsärenden (den primära källan är dock Kronofogdemyndigheten).
- Skuldsaneringsärenden (den primära källan är i huvudsak Kronofogdemyndigheten, men ytterligare uppgifter kan tillkomma under handläggningen i domstol).
- Socialutredningar och läkarundersökningar i ärenden om ställföreträdarskap (den primära källan är dock socialtjänsten och Överförmyndaren).
- Mål om avhysning.
- Arbetstvister.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Som framgår av de angivna exemplen kan det förekomma uppgifter om personliga förhållanden i flera typer av mål som kan ha betydelse för Migrationsverkets vandelsprövning. I en del fall kan redan den omständigheten att det anhängiggjorts ett mål vid domstolen vara av intresse för Migrationsverket.

Allmän domstol ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått av tidigare avsnitt förvarar allmänna domstolar en mängd information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Våra förslag om en samlad vandelsprövning innebär att samtliga brottmålsdomar i vilka en utlänning är tilltalad kommer att vara av intresse för Migrationsverket. Eftersom nuvarande uppgiftsskyldighet enligt 7 kap. 11 § UtlF enbart omfattar domar i vilka en domstol har beslutat om utvisning av en utlänning på grund av brott bedömer vi att möjligheterna för uppgiftslämnande från allmänna domstolar till Migrationsverket behöver öka.

Främst kommer de uppgifter som Migrationsverket behöver från allmän domstol att vara i form av brottmålsdomar och vissa beslut om förverkande, beslag och kontaktförbud som har fått laga kraft. Sådana domar blir allmänna handlingar så snart de har avkunnats eller expedierats av domstolen. Normalt sett är en dom offentlig, med undantag för att vissa uppgifter i domen av olika skäl kan beläggas med sekretess.

Det kan hända att Migrationsverket, efter att ha tagit del av en utlämnad dom som gäller en utlänning, bedömer att det finns anledning att begära ut ytterligare material från målet hos en domstol. I ett sådant fall kan vissa av de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess, och det blir då aktuellt för domstolen att utifrån vår föreslagna intresseavvägning (se avsnitt 10.9) bedöma om det föreligger sådana övervägande skäl som gör att en uppgift inte ska lämnas ut. Det kan särskilt nämnas att vissa uppgifter som allmänna domstolar förfogar över omfattas av stark sekretess, som exempelvis förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § OSL. En intresseavvägning mellan ett sådant sekretessintresse och Migrationsverkets intresse av att ta del av uppgiften bör enligt vår mening mycket sällan leda till utlämnande av den aktuella uppgiften. Det-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

samma kan exempelvis gälla identitetsuppgifter för ett anonymt vittne, eftersom risken för men av att uppgiften lämnas ut bör kunna vara mycket hög.

Sammantaget kan vi konstatera att vi inte har kunnat identifiera några tydliga rättsliga hinder mot ett utökat utlämnande. Ett utökat uppgiftslämnande i den omfattning som våra förslag skulle innebära betyder dock en klart utökad expeditionsskyldighet för domstolarna. För att motverka att det blir en orimlig börda för domstolarna i detta avseende krävs enligt vår mening samverkan med Migrationsverket och inte minst teknisk utveckling. Vår utgångspunkt är nämligen att informationen ska kunna föras över till Migrationsverket automatiserat (se vidare avsnitt 10.16).

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från allmänna domstolar och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi att allmänna domstolar bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

10.10.2 Allmänna förvaltningsdomstolar

Förslag: Allmänna förvaltningsdomstolar ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Allmänna förvaltningsdomstolars uppdrag

Förvaltningsrätter, kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen kallas för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsdomstolarna avgör tvister mellan enskilda personer och myndigheter och tvister mellan företag och myndigheter. Det är alltså till förvaltningsrätten det går att överklaga ett myndighetsbeslut, till exempel om skatt eller sjukförsäkring. Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen tillhör också de allmänna förvaltningsdomstolarna. I Sverige är det en grundläggande rättighet att få sitt ärende prövat i en domstol. Domstolarnas uppgift är att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Allmänna förvaltningsdomstolar har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Våra förslag som innebär att en utlännings vandel i högre grad ska kunna beaktas i ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning innebär även att Migrationsverket kommer behöva ta del av vissa uppgifter från allmänna förvaltningsdomstolar. Eftersom missbruk i vissa fall är en aspekt som kan beaktas vid vandelsprövningen kan en dom från en allmän förvaltningsdomstol avseende vård enligt LVM vara av intresse för bedömningen av en utlännings vandel. Detsamma gäller i vissa fall en dom avseende vård enligt LVU. En sådan dom kan innehålla uppgifter som är av relevans för Migrationsverkets bedömning av en utlännings vandel, exempelvis om samröre med kriminella gäng och extremistiska grupper.

Dessutom kan en dom avseende återkrav av en ersättning eller en förmån, där återkravet bedöms vara orsakat av utlänningen i fråga, som har fått laga kraft vara av intresse för Migrationsverkets samlade vandelsprövning.

Sekretess för uppgifter hos allmän förvaltningsdomstol

I 43 kap. OSL regleras sekretess hos domstolar m.m. Om en sekretessbestämmelse gäller för en uppgift i en viss typ av ärende eller i en viss typ av verksamhet och ett beslut av en myndighet i ett sådant ärende eller i en sådan verksamhet överklagas hos en förvaltningsdomstol, ska sekretessbestämmelsen tillämpas som om den vore en primär sekretessbestämmelse även hos förvaltningsdomstolen vid handläggning av målet, om inte annat följer av 3 § (43 kap. 1 § OSL).

Får en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet en sekretessreglerad uppgift från en domstol eller en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen, om inte annat följer av 3 §, tillämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen. En sådan sekretessbestämmelse ska, med undantag från vad som anges i 7 kap. 3 §, inte tillämpas om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

intresse som är tillämplig på uppgiften hos domstolen (43 kap. 2 § OSL).

I 43 kap. 3 § OSL anges vilka bestämmelser om sekretess som inte tillämpas hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL gäller dock hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Detta gäller inte om domstolen har fått uppgiften för att pröva om den kan lämnas ut.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör, med vissa angivna undantag, att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende (43 kap. 5 § första stycket OSL). Om en sådan uppgift läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i sitt avgörande har beslutat det (43 kap. 5 § andra stycket OSL). Ett sådant beslut ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs (43 kap. 5 § tredje stycket OSL).

Sekretess gäller också hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om innehållet i en ännu inte meddelad dom eller i ett annat ännu inte meddelat beslut och vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut (43 kap. 6 § första stycket OSL).

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett slutligt beslut i samma mål eller ärende. Detsamma gäller om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt om beslutet innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör (43 kap. 8 § första stycket OSL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Detta gäller dock inte om domstolen i sitt avgörande har beslutat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen (43 kap. 8 § andra stycket OSL). Ett sådant beslut ska fattas om intresset av sekretess för en uppgift i domen eller beslutet väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid denna bedömning ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om vilka överväganden domstolen har gjort vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet (43 kap. 8 a § första stycket OSL). Ett sådant beslut ska alltid fattas i fråga om en uppgift som sekretess gäller för enligt 27 kap. 5 § andra och tredje styckena samt 34 kap. 4 §, om det skulle strida mot avtal som anges där att uppgiften röjs (43 kap. 8 a § första stycket OSL). Får en domstol eller en annan myndighet del av ett avgörande som innefattar ett sådant beslut blir den sekretessbestämmelse som beslutet avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten (43 kap. 9 § OSL).

Den tystnadsplikt som följer av 4 och 6 §§ begränsar rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (43 kap. 11 § OSL).

Relevanta uppgifts- och underrättelseskyldigheter

Ett beslut om avvisning eller utvisning som har meddelats av en migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen ska så snart som möjligt sändas till Migrationsverket för verkställighet. När en migrationsdomstols beslut har fått laga kraft ska domstolen omedelbart underrätta Migrationsverket om detta. Om en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen upphäver eller meddelar inhibition av ett beslut om avvisning eller utvisning, ska Migrationsverket, om verket är den verkställande myndigheten, omedelbart underrättas om åtgärden. När en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen enligt 12 kap. 19 § UtlL beslutar att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, ska Migrationsverket, om verket är

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

den verkställande myndigheten, underrättas (7 kap. 5 § första, andra och fjärde stycket UtlF).

Allmänna förvaltningsdomstolars synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Domstolsverket att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet i förhållande till allmänna domstolar. Domstolsverket har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

I flera mål är det i första hand andra myndigheter som förfogar över uppgifterna eftersom målen initieras i domstol genom ansökan eller överklagande av ett beslut. Det är dock domstolen som genom dom eller beslut fastställer en utgång som sedan kommuniceras och expedieras till aktuell myndighet för verkställande eller annan åtgärd.

Normalt sett är alltså inte domstolen den primära källan för informationen. Uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan förekomma i princip i alla typer av ärenden. I skattemål förekommer exempelvis uppgifter om personers sysselsättning och ekonomiska förhållanden. I mål om skattetillägg eller företrädaransvar skulle det kunna finnas uppgifter intressanta för vandelsprövningen. Men även gällande dessa är det inte domstolarna som är primärkällan, utan Skatteverket. Redan den omständigheten att det anhängiggjorts ett mål vid domstolen kan även vara av intresse för Migrationsverket.

Allmän förvaltningsdomstol ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått av tidigare avsnitt förvarar allmänna förvaltningsdomstolar viss information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från allmänna förvaltningsdomstolar till Migrationsverket behöver öka. Främst kommer de uppgifter som Migrationsverket behöver

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

från allmän förvaltningsdomstol att vara i form av domar och beslut som har fått laga kraft. Sådana blir allmänna handlingar så snart de har avkunnats eller expedierats av domstolen. Normalt sett är ett sådant avgörande offentligt, med undantag för att vissa uppgifter i domen eller beslutet som av olika skäl kan beläggas med sekretess.

Det kan hända att Migrationsverket, efter att ha tagit del av en utlämnad dom som gäller en utlänning, bedömer att det finns anledning att begära ut ytterligare material från målet hos en domstol. I ett sådant fall kan vissa av de aktuella uppgifterna omfattas av sekretess, och det blir då aktuellt för domstolen att utifrån vår föreslagna intresseavvägning (se avsnitt 10.9) bedöma om det föreligger sådana övervägande skäl som gör att en uppgift inte ska lämnas ut.

Sammantaget kan vi konstatera att vi inte har kunnat identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett utökat utlämnande. Ett utökat uppgiftslämnande i den omfattning som våra förslag skulle innebära betyder dock en klart utökad expeditionsskyldighet för domstolarna. För att motverka att det blir en orimlig börda för domstolarna i detta avseende krävs enligt vår mening samverkan med Migrationsverket och inte minst teknisk utveckling. Vår utgångspunkt är nämligen att informationen ska kunna föras över till Migrationsverket automatiserat (se vidare avsnitt 10.16). Däremot är det värt att notera att vissa typer av avgöranden inte lämpar sig för regelmässiga utlämnanden. Så gäller exempelvis för domar och beslut som gäller vård enligt LVM, eftersom sådana ofta innehåller känsliga personuppgifter men inte alltid uppgifter som är av relevans för Migrationsverkets vandelsprövning. Denna bedömning bör dock göras inom ramen för en initial intresseavvägning inför att ett eventuellt automatiserat system för utlämnande av uppgifter från allmän förvaltningsdomstol till Migrationsverket upprättas.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från allmänna förvaltningsdomstolar och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi att allmänna förvaltningsdomstolar bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.10.3 Högskolorna

Förslag: Högskolorna ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Högskolornas uppdrag

Staten ska som huvudman anordna högskolor för utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. I högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta (1 kap. 2 § högskolelagen [1992:1434]). Verksamheten skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning (1 kap. 3 § högskolelagen).

Varje högskola ska dokumentera uppgifter om studenter. Varje högskola ska föra ett studieregister och där ange uppgifterna individuellt för varje student. Registret får föras med hjälp av automatiserad behandling (2 kap. 1 § förordningen om registrering av studier m.m. vid universitet och högskolor).

Högskolorna har uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Av vår kartläggning framgår att Migrationsverket har uttryckt önskemål om ett utökat informationsutbyte i studerandeärenden mellan Migrationsverket och högskolorna, särskilt vad gäller uppgifter om studieresultat och i förekommande fall även examen för en student (jfr 2 kap. 3 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor). Syftet är att åstadkomma en mer effektiv handläggning genom att snabbare få tillgång till dessa uppgifter för bedömning av ett ärende utan att behöva be den sökande om kompletteringar.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Sekretess för uppgifter hos högskolorna

Sekretess gäller hos universitet och högskolor för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat som har lämnats eller kommit fram vid sådan forskning som efter överenskommelse bedrivs i samverkan med en enskild, om det måste antas att den enskilde har deltagit i samverkan under förutsättning att uppgiften inte röjs. Sekretessen gäller även hos en annan myndighet som tillsammans med ett universitet eller en högskola deltar i forskningssamverkan med en enskild. Sekretessen gäller inte om uppgiften har lämnats i ett ärende om ansökan om patent eller registrering av mönster. I ett sådant fall gäller sekretess endast om uppgiften är sekretessbelagd enligt 31 kap. 20, 21 eller 22 § (24 kap. 5 § OSL).

Därutöver finns det också skäl att särskilt peka på de sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Dessa bestämmelser har samlats i 21 kap. OSL.

Till att börja med kan nämnas att sekretess gäller för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs (1 §).

Högskolorna kan även förvara adressuppgifter och andra kontaktuppgifter till enskilda samt folkbokföringsuppgifter. Dessa omfattas emellanåt av sekretess. Av 21 kap. 3 § första stycket OSL följer att sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Enligt 2 kap. 6 a § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ska högskolan utan dröjsmål till Migrationsverket lämna ut uppgift om att en studieavgiftsskyldig student har antagits till en utbildning, och att en sådan student inte har registrerat sig på utbildningen. Om det, utifrån de uppgifter som finns registrerade om en studieavgiftsskyldig student, finns anledning att anta att studenten har avbrutit sina studier, ska högskolan meddela Migrationsverket detta.

I sammanhanget ska nämnas att det i Ds 2024:31, Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter, föreslås en ändring av 2 kap. 6 a § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Ändringen innebär en utökad uppgiftsskyldighet för högskolan i förhållande till Migrationsverket. Även uppgifter om att en utlänning

1. inte har registrerat sig i tid på utbildningen,

8. har lämnat återbud till utbildningen,

9. beviljats anstånd,

10. inte infinner sig vid lärosätet för att påbörja utbildningen,

11. beviljats studieuppehåll,

12. begär avbrott på utbildningen, eller

13. avslutar utbildningen tidigare än planerat.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Som även nämnts i avsnitt 10.4.2 har ett antal universitet och högskolor har ingått en överenskommelse med Migrationsverket som bygger på 2 kap. 6 a § förordningen om redovisning av studier m.m[60]. Överenskommelsen innebär inga skyldigheter utöver de som framgår av bestämmelsen, utan syftar till att förtydliga och precisera den praktiska innebörden av skyldigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket om utebliven registrering och studieavbrott.

[60] Överenskommelse om samverkan avseende avbrottsrapportering och möjlighet till tvååriga uppehållstillstånd för studier i högre utbildning, UFV 2024/363.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Högskolornas synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vissa av de tillfrågade högskolorna har bekräftat att de registrerar uppgiften om att en av lärosätets studenter har tagit examen och att sådana uppgifter i dagsläget inte förs över till Migrationsverket.

Högskolorna har även angett vissa andra uppgifter som de förfogar över som skulle kunna vara av intresse för Migrationsverket. Sådana uppgifter är exempelvis mejladress, bostadsadress, telefonnummer, kontaktperson till studenten och deras relation, ansökan om återbetalning av studieavgiften, beslut från disciplinnämnden vid högskolan om att varna eller stänga av en student från studier, information om att en student inte betalar sin hyra och information kopplade till stipendier.

Högskolorna ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått förvarar högskolorna information som behövs i Migrationsverkets verksamhet. Även om det genom Ds 2024:31 har föreslagits viss utökad uppgiftsskyldighet för högskolorna i förhållande till Migrationsverket omfattar dessa förslag inte samtliga uppgifter som Migrationsverket anser sig behöva för att effektivt kunna handlägga ärenden om uppehållstillstånd för studier. Det gäller i första hand uppgifter från studieregistret i form av studieresultat och examen.

Vi bedömer därför att uppgiftslämnandet från högskolorna till Migrationsverket behöver öka. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från högskolorna och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi att högskolorna bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.10.4 Vissa statliga myndigheter

Mot bakgrund av de behov av mer tillgång till information som Migrationsverket har fört fram, och som kommer av våra förslag om bland annat en utökad vandelsprövning, överväger vi att vissa statliga myndigheter ska omfattas av den föreslagna generella, sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten. I avsnittet redogör vi för våra förslag och överväganden kring vilka myndigheter som vi anser ska omfattas av bestämmelsen.

Vilka uppgifter efterfrågar Migrationsverket?

Längre fram i avsnittet kommer vi att närmare gå in på Migrationsverkets behov av uppgifter i förhållande till varje myndighet som är aktuell i denna del. Redan här bör något sägas om huvuddragen av vilka uppgifter det är som efterfrågas av statliga myndigheter.

Migrationsverket är i behov av uppgifter som har betydelse för bedömningen av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd, avvisas eller som ger en indikation på att en utlännings uppehållstillstånd ska återkallas. Vad för typ av uppgifter det kan röra sig om beror i stor utsträckning på vilken grund en utlänning ansöker om, eller har beviljats, uppehållstillstånd (se dock avsnitt 10.8.2 angående vissa uppgifter som Migrationsverket generellt sett behöver för att utreda vissa förhållanden).

Exempelvis kan nämnas att uppgifter om taxerad inkomst och inskrivning på Arbetsförmedlingen kan ha betydelse för Migrationsverket vid bedömningen av om en utlännings uppehållstillstånd för arbete ska återkallas. När det gäller fortsatt uppehållstillstånd på grund av anknytning är uppgifter om en utlännings familjesituation av relevans för Migrationsverket. Eftersom upphörd vistelse i Sverige enligt våra förslag ska leda till att en utlännings uppehållstillstånd kan återkallas är uppgifter om exempelvis folkbokföringsadress och längre utlandsvistelse av betydelse för Migrationsverkets bedömning.

I förhållande till vandelsprövningen, såväl vid ansökan som vid ett eventuellt återkallelseärende, kommer flertalet uppgifter vara av relevans för bedömningen. Det gäller bland annat uppgifter om att en utlänning har fått ett beslut om återkrav av ersättning från väl-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

färdssystemet riktat mot sig, om dom eller beslut om vård enligt LVU eller LVM samt om skulder till det allmänna eller enskilda.

Sammanfattningsvis kan uppgifter av många olika slag som statliga myndigheter förfogar över ha betydelse inom ramen för Migrationsverkets handläggning av ärenden i sin författningsreglerade verksamhet. Somliga uppgifter har generellt sett relevans för bedömningen av Migrationsverkets ärenden, medan vikten av andra uppgifter varierar beroende på grund för uppehållstillstånd.

Generellt om sekretess inom statliga myndigheter

Skyldighet att lämna ut uppgift enligt den nya bestämmelsen medför att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. I de situationer en myndighet är skyldig att lämna ut en uppgift enligt den nya bestämmelsen kan detta alltså ske utan hinder av sekretess. Det finns mot den bakgrunden skäl att redan här redovisa några av de bestämmelser om sekretess som är generellt tillämpliga vid statliga myndigheter och som alltså kan komma att brytas med stöd av den nya uppgiftsskyldigheten och den nyssnämnda bestämmelsen i OSL.

Till att börja med bör vissa bestämmelser som rör sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater nämnas. Vissa av de myndigheter som vi föreslår ska omfattas av en uppgiftsskyldighet förvarar uppgifter av sådant slag. Av 15 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Denna så kallade utrikessekretess gäller således oavsett var uppgiften förekommer.

Vidare gäller enligt 15 kap. 1 a § OSL sekretess för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att svenska myndig-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

heter kan uppfylla internationella förpliktelser om sekretess och tystnadsplikt i den utsträckning detta krävs för att Sverige ska kunna delta i det internationella samarbetet om exempelvis frihandel.

Även den så kallade totalförsvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § OSL bör nämnas i sammanhanget. Av den bestämmelsen följer att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Därutöver finns det också skäl att särskilt peka på de sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Dessa bestämmelser har samlats i 21 kap. OSL. Till att börja med kan nämnas att sekretess gäller för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs (1 §).

De statliga myndigheter vi föreslår ska omfattas av en skyldighet enligt den nya bestämmelsen förvarar i regel adressuppgifter och andra kontaktuppgifter till enskilda samt folkbokföringsuppgifter. Dessa omfattas emellanåt av sekretess. Av 21 kap. 3 § första stycket OSL följer att sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt 21 kap. 3 a § första stycket OSL gäller vidare sekretess i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning.

Sekretess kan även gälla i ett ärende om uppföljning enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, för uppgift som kan avslöja identiteten på en annan enskild än den rapporterande personen, om det kan antas att syftet med uppföljningen motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 3 b § OSL, se även 32 kap. 3 b § OSL).

De bestämmelser som vi har pekat på nu är alltså sådana som är generellt tillämpliga och som tillämpas i viss omfattning vid de myndigheter som vi föreslår ska omfattas av den nya uppgiftsskyldigheten. I anslutning till våra överväganden beträffande respektive myndighet redovisar vi dessutom de särskilda sekretessbestämmelser – och sekretessbrytande bestämmelser – som används i den myndighetens verksamhet.

Utgångspunkten är att den uppgiftsskyldighet som vi föreslår ska vara sekretessbrytande. Den ska alltså leda till att de utlämnande aktörerna kan lämna ut uppgifter som annars omfattas av sekretess. Enligt vår bedömning bör uppgiftsskyldigheten dock inte begränsas enbart till sådana uppgifter utan också omfatta uppgifter som är offentliga.

Vissa sekretessbelagda uppgifter föreslås dock att undantas från bestämmelsens tillämpningsområde, se avsnitt 10.13.2.

Vilka statliga myndigheter ska omfattas av uppgiftsskyldigheten?

I detta avsnitt redovisar vi våra överväganden i fråga om vilka statliga myndigheter som ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till Migrationsverket enligt den nya bestämmelsen. Urvalet av statliga myndigheter är gjort dels utifrån de myndigheter som exemplifieras i våra direktiv där en utökad uppgiftsskyldighet ska övervägas, dvs. allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, Försäkringskassan, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Dessutom har det inom ramen för vår kartläggning kommit fram att Migrationsverket har behov av ytterligare information från flera andra statliga myndigheter. Det rör sig om Arbetsförmedlingen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Polismyndigheten och

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Universitets- och högskolerådet. Slutligen tillkommer aktörer som har information som Migrationsverket behöver för att bland annat kunna genomföra en sådan utökad vandelsprövning och bedömningen av om det finns skäl för återkallelse av uppehållstillstånd på grund av upphörd bosättning eller vistelse enligt våra förslag. Det gäller Centrala studiestödsnämnden och Pensionsmyndigheten.

I detta avsnitt överväger vi därför om de uppräknade myndigheterna bör omfattas av den uppgiftsskyldighet vi föreslår.

Arbetsförmedlingen

Förslag: Arbetsförmedlingen ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i landet, utom i de delar där annat är särskilt föreskrivet. Det innebär att myndigheten ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. I uppdraget ingår att kontrollera att arbetsgivare som får anställningsstöd följer gällande regelverk och att personer som är anmälda som arbetslösa följer regelverket, så att de kan få rätt stöd från bland andra arbetslöshetskassor och Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Under utredningens kartläggning har Migrationsverket beskrivit att Arbetsförmedlingen bör kunna lämna uppgift till Migrationsverket om att en utlänning med uppehållstillstånd på grund av arbete har skrivit in sig på Arbetsförmedlingen. Det gäller dock inte uppgifter om utlänningar som utifrån klassningskoder har rätt till inskrivning hos Arbetsförmedlingen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Sekretess för uppgifter hos Arbetsförmedlingen

Uppgifter hos Arbetsförmedlingen kan omfattas av sekretess enligt bestämmelserna i 28 kap. 11 och 12 §§ OSL. Enligt 11 § gäller sekretess i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden. Av 12 § följer att sekretess gäller i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut om stöd i ärenden enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Bestämmelserna ändrades den 1 december 2022.[61] De äldre bestämmelserna gäller för uppgift som lämnats före ikraftträdandet (se övergångsbestämmelserna i SFS 2022:1242).

De nya reglerna innebär bland annat att fler uppgifter än tidigare omfattas av sekretess samtidigt som skaderekvisitet ändras från ett omvänt till ett rakt skaderekvisit. Numera gäller alltså en presumtion för offentlighet för sådana uppgifter som omfattas av bestämmelsen. Regeländringarna genomfördes för att uppnå ett mer ändamålsenligt informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och de leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av myndigheten. Möjligheterna till ökad informationsdelning med Migrationsverket behandlades inte i propositionen. Enligt vår mening borde de genomförda ändringarna medföra större möjligheter än tidigare för Arbetsförmedlingen att lämna ut information även till Migrationsverket.

Relevanta uppgifts- och underrättelseskyldigheter

Arbetsförmedlingen ska till Migrationsverket lämna ut uppgifter om en utlännings namn, personnummer och förvärvsarbete med subvention, om Migrationsverket begär det och uppgifterna behövs för att bedöma om försörjningskravet i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllt (7 kap. 15 c § UtlF).

[61] Prop. 2021/22:216 Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns också en skyldighet för bland annat Arbetsförmedlingen att underrätta bland annat Migrationsverket om det finns anledning för kassan att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Arbetsförmedlingen att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Arbetsförmedlingens synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Arbetsförmedlingen förfogar delvis över de uppgifter som Migrationsverket efterfrågar. Arbetsförmedlingen får uppgifter om att en person har uppehållstillstånd från Migrationsverket. Syftet är i första hand att kunna avgöra om någon tillhör målgruppen för vissa beslut. Arbetsförmedlingen förvarar dock inte information om uppehållstillstånd i de fall beslutet fattades för mer än 36 månader sedan. Även om de angivna uppgifterna i viss utsträckning överförs från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen (genom en daglig filöverföring) så används de inte och läses inte in av Arbetsförmedlingens systemstöd.

En kontroll av utlänningars uppehållstillstånd, inklusive grunden för tillståndet, görs inför att Arbetsförmedlingen fattar beslut om program och arbetsgivarstöd. Uppgifterna hämtas ofta in genom att Arbetsförmedlingen ringer upp Migrationsverket, men för vissa målgrupper kan kontroller genomföras digitalt.

Uppgifter om att den som skriver in sig som arbetssökande samtidigt har ett uppehållstillstånd på grund av arbete kommer Arbetsförmedlingen med andra ord inte att kunna identifiera med hjälp av dagens systemstöd och förutsättningar. Ett tekniskt utvecklingsarbete pågår inom myndigheten i syfte att möjliggöra effektiva kontroller och tillgängliggöra informationen. Enligt tidplanen så ska arbetet vara klart hösten 2025.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

För arbetssökande som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan Arbetsförmedlingen fatta beslut om sanktioner och återkallelse. Sådana beslut kan ha sin grund i bland annat misskötsamhet och vållande till att en anställning inte kommit till stånd. Bestämmelser om sanktioner finns i 6 kap. förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Bestämmelser om återkallelse av program finns i respektive programförordning.

Arbetsförmedlingen fattar även beslut om återkrav i ärenden om program- och intervjuresor. Ett återkrav behöver inte innebära att en arbetssökande har gjort något fel, men det händer att återkravet beror på fusk, vilseledande eller klandervärt beteende. I ärenden som rör arbetsgivare och arbetsgivarstöd (exempelvis återkrav och omprövning av rätten till stöd) kan det förekomma uppgifter om fusk i förhållande till individer i företagsledande positioner.

Arbetsförmedlingen ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Vi kan konstatera att Arbetsförmedlingen förvarar uppgifter i sin verksamhet som kan vara värdefulla för Migrationsverket. Resultatet av vår kartläggning stöder uppfattningen att det finns ett behov av utökad informationsdelning från Arbetsförmedlingen i syfte att tillföra uppgifter till ärendehandläggningen hos Migrationsverket. Det kan även noteras att den uppgiftsskyldighet som finns i dag inte tillgodoser Migrationsverkets behov fullt ut.

Arbetsförmedlingen har visserligen lyft fram att det i dagsläget inte går att på ett systematiskt sätt identifiera uppgifter om att en person som skriver in sig har ett uppehållstillstånd. Samtidigt anges att ett tekniskt utvecklingsarbete pågår inom myndigheten i syfte att möjliggöra effektiva kontroller och tillgängliggöra informationen, som beräknas vara färdigt inom den närmaste tiden. Arbetsförmedlingen har även lyft fram att myndigheten i vissa fall kan ha annan tillgänglig information som kan vara relevant för Migrationsverkets bedömning av en utlännings vandel.

Vi bedömer vidare att de redovisade ändringar som genomförts i sekretesslagstiftningen inte fullt ut möter det beskrivna behovet. Även med beaktande av de lättnader i sekretessreglerna som har genomförts gör vi – mot bakgrund av det som kommit fram genom

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vår kartläggning (se avsnitt 10.4) – bedömningen att det kvarstår ett behov av utökat informationsutbyte i förhållande till Migrationsverket. Det kan även konstateras att de uppgifter som Migrationsverket behöver från Arbetsförmedlingen omfattas av ett rakt skaderekvisit, dvs. ett förhållandevis svagt sekretesskydd.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Arbetsförmedlingen och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att Arbetsförmedlingen bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

Centrala studiestödsnämnden

Förslag: Centrala studiestödsnämnden ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Centrala studiestödsnämndens uppdrag

Centrala studiestödsnämnden, förkortad CSN, har till huvudsaklig uppgift att administrera studiestöd och andra stöd till enskilda som enligt lag eller förordning ska hanteras av myndigheten. Myndigheten ska även säkerställa att återkrav betalas och att de lån som myndigheten administrerar betalas tillbaka (1 och 3 §§ förordningen [2017:1114] med instruktion för Centrala studiestödsnämnden).

CSN har även i uppdrag att motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs (4 § förordningen med instruktion för Centrala studiestödsnämnden).

Därutöver ansvarar CSN för att föra statistik över studiestödsområdet och för att följa och analysera de studerandes sociala och ekonomiska situation (5 och 6 §§ förordningen med instruktion för Centrala studiestödsnämnden).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

CSN har uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Vi har föreslagit att en utlännings vandel ska kunna beaktas i högre grad än vad som är möjligt i dagsläget. En aspekt som kan vägas in i bedömningen är om utlänningen har gjort sig skyldig till utnyttjande av välfärdssystemet. Information om ett lagakraftvunnet beslut från CSN om återkrav, där det är den enskilde som har orsakat återkravet, av exempelvis studiemedel är därför uppgifter som Migrationsverket kommer att behöva inom ramen för sin bedömning av en utlännings vandel. CSN kan även ha information om att en person inte längre befinner sig i Sverige, vilket är uppgifter av intresse för Migrationsverket. Uppgifterna kan även vara viktiga för att klarlägga var en person bor och för att få kontaktuppgifter till personen, till exempel mobilnummer eller e-postadress.

Sekretess för uppgifter hos CSN

Enligt 28 kap. 9 § OSL gäller sekretess i ärenden om studiestöd och om körkortslån samt i ärenden om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Sekretess gäller i dessa ärenden för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller normalt sett inte för beslut i ärenden. Sekretessen omfattar även ansökningar om stöd eller lån. I ärenden om studiestöd kan det förekomma uppgifter om enskilds både personliga och ekonomiska förhållanden av känslig natur, till exempel om sjukdom, funktionsnedsättning eller annan liknande orsak till studieavbrott eller till nedsättning av förmåga att återbetala studiemedel. Ansökningar om körkortslån kan innehålla uppgifter som är skyddsvärda, till exempel uppgift om hälsa och tid i arbetslöshet samt uppgifter om ekonomiska förhållanden som inhämtas från Skatteverket.[62] Även ansökningar som rör hemutrustningslån, till exempel ansökningar om eftergift av lån, kan innehålla mycket integritetskänsliga uppgifter.[63]

[62] Se prop. 2017/18:161 En möjlighet till körkortslån, s. 8–9.
[63] Se prop. 1995/96:127 Några frågor om sekretess, s. 33.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för att uppgifterna är offentliga.

CSN är vidare en statistikansvarig myndighet. Uppgifter inom statistikverksamheten skyddas med stöd av 24 kap. 8 § OSL.

Relevanta uppgifts- och underrättelseskyldigheter

Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns också en skyldighet för bland annat CSN att underrätta bland annat Migrationsverket om det finns anledning för kassan att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat CSN att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

CSN:s synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett CSN att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. CSN har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

CSN har uppgifter om beslut om återkrav. Återkrav aktualiseras när det skett en felaktig utbetalning av studiestöd med innebär inte alltid att den studerande har orsakat den felaktiga utbetalningen. Det förekommer även att CSN har uppgift om att en person inte längre befinner sig i Sverige. När CSN upptäcker det och det inte stämmer överens med folkbokföringsuppgifterna underrättas Skatteverket i enlighet med 32 c § folkbokföringslagen. CSN har adressuppgifter, som hämtas från Skatteverket. CSN kan i vissa fall ha tillfälliga adresser, mobiltelefonnummer och e-postadresser. I övrigt har CSN uppgifter om hur enskilda sköter återbetalningen av sina studieskulder till CSN.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

CSN ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

CSN har flertalet uppgifter som kan vara värdefulla för Migrationsverket för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. CSN kan även förvara aktuella kontaktuppgifter till enskilda som andra myndigheter inte har kännedom om. Sådana uppgifter kan vara viktiga för Migrationsverket för att komma i kontakt med en utlänning och för att få kännedom om hans eller hennes bosättning. Även om Skatteverket informeras om uppgifterna kan det dröja innan Migrationsverket i sin tur får del av uppgiften i tredje hand. Det finns därför anledning för CSN att i fall som rör utlänningar meddela Migrationsverket detta direkt. Dessutom har CSN andra uppgifter som Migrationsverket kan behöva i sin ärendehandläggning, såsom uppgifter om en utlänning har ett beslut om återkrav av utbetalt studiemedel riktat mot sig som fått laga kraft, i de fall återkravet orsakats av utlänningen. Resultatet av vår kartläggning stöder alltså uppfattningen att det finns ett behov av ökad informationsdelning från CSN till Migrationsverket.

Vi bedömer att uppgiftslämnandet från CSN till Migrationsverket behöver utökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierat några tydliga rättsliga hinder mot ett utökat utlämnande. De uppgifter som Migrationsverket behöver är sällan känsliga och för beslut i ärenden gäller normalt sett inte sekretess. Eftersom det normalt bara är i de fall en utlännings beslut om återkrav beror på att utlänning orsakat detta genom bristande vandel bör mycket sällan uppgifter om hälsa vara av intresse för Migrationsverket i sammanhanget.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från CSN och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att CSN bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 10.13.2.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Försäkringskassan

Förslag: Försäkringskassan ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Försäkringskassans uppdrag

Försäkringskassan administrerar en stor del av den svenska socialförsäkringen och hanterar därutöver ett antal andra bidrag och ersättningar. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut de olika förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Försäkringskassan arbetar även för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och för att motverka bidragsbrott. Arbetet bedrivs på olika sätt, exempelvis genom riskbaserade kontroller genom dataanalys. Sådana kontroller bygger på analys av förmånsrelaterad information och syftar till att identifiera ärenden där det finns risk för felaktiga utbetalningar.

Pågående relevanta samarbeten och överenskommelser med Migrationsverket

Migrationsverket är anslutet till Försäkringskassans tjänst LEFI Online. LEFI Online är en fråga/svarstjänst med fördefinierade frågor och svar där anslutna aktörer inte har direktåtkomst till uppgifterna (se HFD 2015 ref. 61 och avsnitt 10.16.3). Uppgiftslämnande via tjänsten förutsätter att det finns ett ärende hos myndigheten för den person vars uppgifter efterfrågas. Utlämnande av uppgifter från tjänsten sker med stöd av 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Försäkringskassan har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Försäkringskassan förvarar en mängd uppgifter som kan vara av intresse för Migrationsverket. Bland annat kan Försäkringskassan ha information om enskildas bosättning, kontaktuppgifter, familje-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

situation och anställningsförhållanden. Sådana uppgifter är av intresse för Migrationsverkets handläggning av ärenden, exempelvis för att utreda om förutsättningar för uppehållstillstånd på grund av arbete eller anknytning fortfarande föreligger eller om en utlänning inte längre är bosatt i landet. Försäkringskassan kan även ha uppgifter i ärenden om assistansersättning som behövs för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd för arbete (se avsnitt 10.4.3 avseende Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten). Dessutom har Försäkringskassan andra uppgifter som Migrationsverket kan behöva i sin ärendehandläggning, såsom uppgifter om en utlänning har ett beslut om återkrav av utbetald ersättning från socialförsäkringen riktat mot sig som fått laga kraft. Resultatet av vår kartläggning stöder alltså uppfattningen att det finns ett behov av ökad informationsdelning från Försäkringskassan till Migrationsverket. Detta gäller även information om återkravsbeslut avseende ersättning från Pensionsmyndigheten som fått laga kraft, eftersom det är Försäkringskassan som enligt 108 kap. 14 a § SFB hanterar delgivning och indrivning av dessa.

Sekretess för uppgifter hos Försäkringskassan

Sekretess gäller enligt 28 kap. 1 § OSL för uppgifter hos Försäkringskassan och ett antal andra myndigheter för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt sådan lagstiftning som anges i bestämmelsen.

Eftersom myndigheten är en statistikansvarig myndighet omfattas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom ramen för myndighetens statistikverksamhet av den särskilda statistiksekretessen (24 kap. 8 § OSL).

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Försäkringskassan ska på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till bland annat Migrationsverket, om uppgifterna behövs i ärenden

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

där (3 § förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter).

Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns också en skyldighet för bland annat Försäkringskassan att underrätta bland annat Migrationsverket om det finns anledning för kassan att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Försäkringskassan att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Inom ramen för samverkan enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet ska en myndighet, trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt lagen är bland annat Försäkringskassan och Migrationsverket (2 § lagen [2016:774] om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet samt 2 § förordningen [2016:775] om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet).

Försäkringskassans synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Försäkringskassan att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Försäkringskassan har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

De uppräknade uppgifterna kan finnas till förfogande i Försäkringskassans system. I vissa fall skulle uppgifter om familjesituation och anställningsförhållanden främst kunna grunda sig på vad den enskilde själv har uppgett.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Försäkringskassan ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått förvarar Försäkringskassan en mängd information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Även om flera av de uppgifter som Migrationsverket bedömer att de har behov av redan kan lämnas ut med stöd av befintliga uppgiftsskyldigheter kan de inte fullt ut tillgodose Migrationsverkets behov av information. Detta gäller särskilt i förhållande till vissa uppgifter om en utlänning inom ramen för ett ärende om assistansersättning.

Vi bedömer därför att uppgiftslämnandet från Försäkringskassan till Migrationsverket behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierat några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. De uppgifter som Migrationsverket har behov av omfattas sekretess med ett rakt skaderekvisit. Normalt sett bör Migrationsverket inte heller vara i behov av känsliga uppgifter, som uppgifter om hälsa.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Försäkringskassan och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att Försäkringskassan bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 10.13.2.

Inspektionen för vård och omsorg

Förslag: Inspektionen för vård och omsorg ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Inspektionen för vård och omsorgs uppdrag

IVO ansvarar för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt LSS. Inom dessa områden ansvarar myndigheten även för viss tillståndsröv-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ning (se 1 § förordningen [2013:176] med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg).

Pågående samarbeten och överenskommelser med Migrationsverket

IVO deltar som nätverksmyndighet i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet vid några av landets regionala underrättelsecentrum (Ruc) och kan därigenom ha viss samverkan med Migrationsverket och Polismyndigheten.

IVO har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Migrationsverket har beskrivit att det kan finnas uppgifter inom IVO:s verksamhet avseende personlig assistans som kan behövas för handläggning av ärenden i verkets författningsreglerade verksamhet. Det kan bland annat handla om uppgifter om att en arbetsgivare i form av en utförare av personlig assistans har blivit av med sitt tillstånd eller tips om en skenanställning av en utlänning.

Sekretess för uppgifter hos IVO

Inom socialtjänsten, inklusive IVOs tillsyn över nämndens verksamhet, råder sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller också i myndighetens tillståndsgivning och tillsyn enligt socialtjänstlagen och LSS för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Detta framgår av 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF med stöd av p. 133 bilagan. Denna sekretess gäller inte beslut i ärenden.

Uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden skyddas enligt 25 kap. 3 § OSL av sekretess i verk-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

samhet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller dessutom i IVO:s tillsynsverksamhet om myndigheten får en uppgift som skyddas av sekretess hos den utlämnande myndigheten. Den sekretessbestämmelse som gäller i den utlämnande myndigheten blir då tillämplig även på uppgiften hos IVO, till exempel sekretess för uppgift i belastningsregisterutdrag som IVO får från Polismyndigheten (11 kap. 1 § OSL). Den överförda sekretessen gäller inte beslut i tillsynsärenden.

För uppgifter i vissa ärenden om anmälan och klagomål som rör enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållande gäller sekretess med stöd av 25 kap. 7, 8 och 8 a §§ OSL. Sekretessen gäller dock inte för vissa beslut (25 kap. 10 § OSL).

Relevanta uppgifts- och underrättelseskyldigheter

Lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat IVO att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

IVO:s synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett IVO att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. IVO har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Att bedriva verksamhet med personlig assistans är tillståndspliktigt. Det är IVO som utfärdar och kan återkalla dessa tillstånd. Om en person som ansöker om arbetsuppehållstillstånd uppger att denne ska arbeta som personlig assistent för ett visst bolag kan Migrationsverket kontrollera med IVO om bolaget har tillstånd för

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

detta och få uppgifter om någon tillsyn/granskning av bolaget är aktuell. IVO kan i sin tillsyn uppmärksamma s.k. skenanställningar, men detta har då vanligtvis upptäckts genom att IVO fått uppgifter från Migrationsverket. IVO har generellt inte kännedom om huruvida personer som förekommer i IVO:s ärenden har uppehållstillstånd eller inte.

IVO kan i sin tillsyn få fram uppgifter som tyder på att tillsynsobjekt, bolag och dess anställda eller enskilda yrkesutövare, har begått brott. Några exempel på detta är bokföringsbrott, bidragsbrott såsom fusk vid begäran om statligt tandvårdsstöd och övergrepp i form av sexualbrott, ofredande eller liknande. Som en del av IVO:s tillsyn granskar myndigheten bolagsföreträdares lämplighet att bedriva verksamhet såvitt avser tillståndspliktig verksamhet enligt socialtjänstlagen och LSS. IVO kan då uppmärksamma misskötsamhet hos dessa personer, men detta grundar sig främst i uppgifter inhämtade från andra myndigheter såsom Polismyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket.

IVO ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Inom IVO:s tillsyns- och tillståndsverksamhet förekommer uppgifter som kan vara skyddsvärda både från ett integritetsperspektiv och från ett konkurrensperspektiv, och som inte sällan skyddas av stark sekretess. Det är därför av stor vikt att en ny uppgiftsskyldighet för IVO är proportionerlig i den meningen att skyddet för den förvarade informationen inte inskränks mer än vad som är nödvändigt för att tillgodose angelägna behov hos Migrationsverket.

Som framgått förvarar IVO information som ibland behövs för handläggning av ärenden i Migrationsverkets författningsreglerade verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från IVO till Migrationsverket behöver öka.

Vår kartläggning har inte indikerat att det finns några absoluta hinder mot utlämnande till Migrationsverket. Med tanke på det starka sekretesskydd som råder inom vissa delar av verksamheten kan det enligt vår mening antas att förfrågningar från Migrationsverket om uppgifter skulle kunna avslås med stöd av dagens lagstiftning. Däremot bedömer vi att sådana uppgifter som Migra-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tionsverket i första hand är intresserade av, dvs. uppgifter om en viss utövares tillstånd har dragits in eller eventuella tips om att en utövare ägnar sig åt skenanställningar, snarast är att hänföra till en utövares affärs- eller driftförhållanden och därmed omfattas av ett rakt skaderekvisit. Känsliga uppgifter, som uppgifter om hälsotillstånd, bör i förhållande till IVO sällan vara av intresse för Migrationsverket.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från IVO och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att IVO bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

Uppgiftsskyldigheten föreslås förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för IVO att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer (se vidare avsnitt 10.9). Vi bedömer att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för den känsliga information som förvaras inom verksamheten och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas. Att avstå från att lämna ut uppgifter bör främst komma i fråga i de fall där stark sekretess gäller samtidigt som de aktuella uppgifterna är av mindre allvarligt slag. Därutöver bör särskild hänsyn tas till uppgifter om tredje man. I tillsynsverksamhet kan emellanåt uppgifter som rör en person eller ett företag som inte är föremål för tillsyn komma in till myndigheten, exempelvis när den som granskas har ett samarbete med ett annat företag. Ofta kan sådan information vara känslig ur ett konkurrensperspektiv, samtidigt som den kan vara av begränsad vikt för Migrationsverket. Även i sådana fall kan det förutses att det kan komma att bli aktuellt att avstå från att lämna ut informationen efter en intresseavvägning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Kronofogdemyndigheten

Förslag: Kronofogdemyndigheten ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Kronofogdemyndighetens uppdrag

Kronofogdemyndigheten (KFM) är en statlig myndighet som arbetar med skulder. Myndigheten ser till att den som har rätt att få betalt får det och ger stöd och råd till den som ska betala. KFM huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs och över rekonstruktörer (1 § förordningen [2016:1333] med instruktion för Kronofogdemyndigheten). En av KFM:s uppgifter är att verkställa beslut om att avlägsna personer från någons mark eller fastighet (så kallad särskild handräckning).

Pågående samarbeten och överenskommelser

Migrationsverket är ansluten till KFM:s digitala skuldutdragstjänst *Information till myndigheter grupp 3*. Detta är en skuldutdragstjänst för myndigheter. Tjänsten är en fråga/svar-tjänst som tillåter en omfrågad personidentitet per fråga. Tjänsten lämnar information om allmänna och enskilda skulder under verkställighet, samt avslutade skulder. Tjänsten lämnar även ut information om verkställighetsbeslut samt skuldsaneringsinformation.

KFM har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Vi har föreslagit att en utlännings vandel ska kunna beaktas i högre grad än vad som är möjligt i dagsläget. En aspekt som kan vägas in i bedömningen är om utlänningen har skulder såväl till det allmänna som i förhållande till enskilda. Information om att en utlänning har skulder hos KFM är därför uppgifter som Migrationsverket kan komma att behöva inom ramen för sin bedömning av en utlännings vandel.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Sekretess för uppgifter hos KFM

Sekretess för uppgifter hos KFM följer främst av 34 kap. OSL. I 34 kap. 1 § första stycket OSL anges att sekretess gäller hos KFM i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. I andra och tredje styckena anges vissa undantag, bland annat gäller inte sekretessen beslut i mål eller ärende.

Sekretess gäller även i ärenden om informationsinhämtning enligt kvarstadsförordningen[64] (1 a §) och verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen (2 §). Även sekretess enligt 3 § för blockerade uppgifter kan bli aktuellt vid myndigheten. När det gäller skuldsanering framgår av 34 kap. 6 § OSL att sekretess gäller hos kommunal budget- och skuldrådgivare, KFM eller domstol i ärende om skuldsanering för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Enligt 34 kap. 7 § OSL gäller sekretess hos tillsynsmyndigheten i konkurs för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. För uppgifter om brottsmisstankar i ärende om konkurs och rekonstruktion gäller sekretess hos tillsynsmyndigheten enligt 8 §.

Sekretess gäller också i KFM:s delgivningsverksamhet för uppgift om den enskildes personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 5 § OSL).

[64] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 655/2014 av den 15 maj 2014 om inrättande av ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av privaträttslig natur, kvarstadsförordningen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

KFM är skyldig att underrätta Migrationsverket om det finns anledning att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt (2 och 3 §§ lagen [2008:206] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen).

Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Kronofogdemyndigheten att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

KFM:s synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett KFM att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. KFM har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Det är korrekt att KFM förfogar över enskildas skulduppgifter. Det gäller såväl skulder till det allmänna som enskild under förutsättning att fordran är fastslagen genom en exekutionstitel och att fordringsägaren har ansökt om verkställighet. Inom ramen för processen vid en ansökan om betalningsföreläggande hos KFM kan skulder också fastställas genom utslag i mål om betalningsföreläggande.

KFM kan även ha uppgifter om hur svårdelgiven en delgivningsmottagare är, bland annat vilka delgivningsmetoder som vidtagits. Uppgiften finns i respektive mål samt i svarandeöversikt. KFM har också uppgifter om utslag avseende förpliktelse om avhysning när en tidigare ägare eller nyttjanderättshavare ska flytta från fast egendom, bostadslägenhet eller annat utrymme i byggnad när besittningsrätten har upphört. Inom ramen för en ansökan om särskild handräckning kan det finnas uppgifter om yrkande från markägare eller hyresvärd i fråga om att en eller flera personer eller deras till-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

gångar ska avlägsnas från sökandens fastighet. I flera fall avser dock ansökan okända personer.

KFM har också uppgifter om ansökan om skuldsanering, beslut om skuldsanering och uppgift om både pågående och avslutade skuldsaneringar inklusive avslag, avvisningar och avskrivningar. I beslut om skuldsanering finns en redogörelse för personliga och ekonomiska förhållanden (familjemedlemmar, inkomster och utgifter med mera) samt alla skulder i en skuldlista, och vilka borgenärer som varit part i ärendet, samt uppgift om vilken typ av skuldsättning det rört sig om och vilka ansträngningar gäldenären har gjort för att betala.

Vidare har KFM uppgifter om vilken typ av krav (skuld) personen är restförd för, exempelvis böter, skadestånd, konsumtionsskuld etcetera. Myndigheten har tillgång till en samlad bild av skulder även när det är olika myndigheter eller företag som utfärdar exempelvis böter. KFM har också uppgifter om underhållsrelaterade skulder. Dessa uppstår när vårdnadshavare inte följer sin skyldighet att betala underhåll för barn.

KFM har en uppgiftsskyldighet i förhållande till Åklagarmyndigheten avseende bötesförvandling. KFM ska lämna en redogörelse med uppgifter till Åklagarmyndigheten om det kan antas att bötesförvandling ska ske.

I mål och ärenden hos KFM kan det finnas andra kontaktuppgifter (adress, telefonnummer med mera) som har uppgetts i mål och ärenden utöver folkbokförda uppgifter eller dylikt.

KFM har också information om lönegaranti, det är konkursförvaltaren eller rekonstruktören som beslutar om lönegaranti och skickar det till KFM (som tillsynsmyndighet) och länsstyrelsen. KFM har också uppgifter om anmälningar som KFM har lämnat i fråga om lönegarantibedrägeri eller försök till lönegarantibedrägeri.

KFM har uppgifter om en person är eller har varit försatt i personlig konkurs. I dessa ärenden lämnar konkursförvaltaren redogörelser för bland annat orsaken till konkursen och om personen kan misstänkas för något brott som avses i 11 kap. brottsbalken. I dessa ärenden kan det även finnas uppgifter om personen har bedrivit näringsverksamhet och om gäldenären kan misstänkas för annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med näringsverksamheten. Uppgift om konkurs registreras hos KFM

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

efter beslut från domstol och uppgifterna om ev. brott med mera lämnas in till KFM av konkursförvaltaren.

KFM har uppgifter om näringsförbud i rollen som tillsynsmyndighet. Uppgifter finns om personer som KFM har ansökt om näringsförbud för. Beslut om näringsförbud kommer in från domstol (sekundär uppgift).

KFM är även sekundär uppgiftskälla i vissa andra avseenden. KFM hämtar in uppgifter om bland annat skulder relaterade till fordonsinnehav från Transportstyrelsen, domstolsbeslut om kvarstad, konkurs efter beslut av domstol, förekomst i belastningsregistret från Polismyndighetens samt om bland annat folkbokföring, inkomst och registrerade familjesamband från Skatteverket.

Kronofogdemyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått förvarar KFM en mängd information som är – eller i takt med rättsutveckling och praxisbildning från domstolarna kan komma att vara – intressant för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från KFM behöver ökas i förhållande till Migrationsverket.

Samtidigt kan vi, även om många av de uppgifter som förvaras hos Kronofogdemyndigheten omfattas av sekretess, konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. När det gäller uppgifter från skuldregistret omfattas sådana inte av sekretess. När det gäller övriga uppgifter som KFM har fört fram att Migrationsverket kan ha intresse av, omfattas en del av de angivna av rakt eller omvänt skaderekvisit. Om Migrationsverket bedömer sig vara i behov av sådana uppgifter får frågan om utlämnande hanteras inom ramen för en sådan intresseavvägning som vi har föreslagit, se avsnitt 10.9. Av effektivitetsskäl kan sådana överväganden göras i samband med en överenskommelse mellan myndigheterna om informationsdelning, se avsnitt 10.15.1.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Kronofogdemyndigheten och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

reglerat bedömer vi sammantaget att Kronofogdemyndigheten bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

Pensionsmyndigheten

Förslag: Pensionsmyndigheten ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Pensionsmyndighetens uppdrag

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för vissa andra förmåner och ersättningar. Myndighetens uppdrag omfattar bland annat att ansvara för att betala ut den allmänna pensionen och för att analysera pensioner och pensionssystemet. I uppdraget ingår också att ge såväl generell som individuell information om hela pensionen.

Pågående samarbeten och överenskommelser med Migrationsverket

Samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Migrationsverket finns sedan 2023 kring misstanke om felaktiga utbetalningar.

Pensionsmyndigheten har information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Som tidigare nämnts har Pensionsmyndigheten information som Migrationsverket kan behöva för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning, som uppgifter om familjeförhållanden, kontaktuppgifter och uppgifter om att en person är utflyttad från Sverige.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Sekretess för uppgifter hos Pensionsmyndigheten

Sekretess gäller enligt 28 kap. 1 § 2 och 8 OSL hos Pensionsmyndigheten för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende om allmän pension eller annan ekonomisk förmån för enskild. Sekretess gäller enligt samma bestämmelse hos Pensionsmyndigheten även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Vidare gäller sekretess hos Pensionsmyndigheten i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om hur premiepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men, och vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken (28 kap. 5 § OSL).

Eftersom myndigheten är en statistikansvarig myndighet omfattas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom ramen för myndighetens statistikverksamhet av den särskilda statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL.

Inom Pensionsmyndigheten råder också absolut sekretess för vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken. Det gäller dock inte sedan pensionsspararen har avlidit (28 kap. 5 § OSL).

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Pensionsmyndigheten ska på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till bland annat Migrationsverket, om uppgifterna behövs i ärenden där (3 § förordningen [1980:995] om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter).

Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns också en skyldighet för bland annat Pensionsmyndigheten att underrätta bland

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

annat Migrationsverket om det finns anledning för kassan att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Pensionsmyndigheten att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Pensionsmyndighetens synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Pensionsmyndigheten att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Pensionsmyndigheten har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Pensionsmyndigheten förfogar generellt sett över information om adress, kontaktuppgifter och familjeförhållanden.

Hos Pensionsmyndigheten finns, förutom registeruppgifter om adress, även uppgifter i enskilda ärenden om till exempel förvärvsarbete och andra ekonomiska förhållanden samt familjeförhållanden. Även uppgifter om vistelser utomlands finns eftersom de behövs vid bedömning av var en person är bosatt. Det finns även uppgifter av liknande slag i utredningar vid misstänkta felutbetalningar och uppgifter i ärenden om anmälan om bidragsbrott. Pensionsmyndigheten hämtar uppgifter framför allt från den enskilde själv men även från svenska och utländska myndigheter.

Många uppgifter förekommer i brev, blanketter eller motsvarande som den enskilde själv har skrivit respektive fyllt i. I dessa kan det ibland förekomma uppgifter om hälsa och andra personliga förhållanden som den enskilde har ansett vara relevant för bedömningen även om så inte är fallet. Det går dock inte att avgöra om sådana uppgifter finns i ett dokument utan att läsa det. Det vill säga, det går inte i dagsläget att föra över sådana uppgifter maskinellt.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Pensionsmyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått förvarar Pensionsmyndigheten information som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. En del av de uppgifter som Migrationsverket behöver kan lämnas ut med stöd av befintliga uppgiftsskyldigheter. Däremot kan enligt vår mening inte information om en utlännings utlandsvistelser och familjeförhållanden lämnas ut. Vi bedömer därför att uppgiftslämnandet från Pensionsmyndigheten till Migrationsverket behöver öka genom ny reglering.

Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierat några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. De uppgifter som Migrationsverket behöver omfattas av sekretess med ett rakt skaderekvisit. Det bör också vara sällsynt att Migrationsverket i detta sammanhang är i behov av känsliga uppgifter, exempelvis om hälsa.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Pensionsmyndigheten och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att Pensionsmyndigheten bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se avsnitt 10.13.2.

Polismyndigheten

Förslag: Polismyndigheten ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Polismyndighetens uppdrag

Polismyndighetens uppdrag är att tillsammans med övriga myndigheter inom och utom rättsväsendet, genom sina insatser bidra till målet för kriminalpolitiken, att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Polisens arbete, som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet, ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (1 § polislagen [1984:387]). Till Polismyndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat och utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 § polislagen).

Till Säkerhetspolisens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott, utreda och beivra sådana brott och att fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer (3 § första stycket polislagen).

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska enligt 6 § polislagen samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten.

Pågående samarbeten och överenskommelser av relevans

Polismyndigheten har uppgett att Polismyndigheten och Migrationsverket bland annat har en överenskommelse om informationsutbyte när det gäller it-systemen SIS och Wilma.

Polismyndigheten har uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Av vår kartläggning framgår att Migrationsverket behöver uppgifter från Polismyndigheten i större omfattning än vad som sker i dag. Våra förslag som innebär att en utlännings vandel ska beaktas i större utsträckning i samband med ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning innebär att information som Migrationsverket inte nödvändigtvis har tillgång till i dagsläget kan vara avgörande för vilket beslut som ska fattas.

Polismyndigheten, inklusive Säkerhetspolisen, kommer att ha uppgifter som är av stor relevans för prövningen av en utlännings

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vandel. Det gäller dels uppgifter om utlänningen har ett samröre med kriminella nätverk eller extremistiska sammanslutningar (se avsnitt 5.5). Sådan information har Migrationsverket i regel inte tillgång till i dagsläget. För att kunna beakta sådan information i en samlad bedömning av en utlännings vandel behöver Migrationsverket kunna få ta del av den från Polismyndigheten. Dessutom kommer uppgifter om omhändertagande av en utlänning enligt lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. vara av intresse för Migrationsverket vid en samlad bedömning av en utlännings vandel.

Migrationsverket har vidare fört fram att våra förslag gällande möjlighet till återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vid upphörd vistelse eller bosättning i Sverige föranleder behov av information om en utlännings in- respektive utresor ur Sverige och Schengen. Sådan information finns i viss omfattning hos Polismyndigheten.

Sekretess för uppgifter i Polismyndighetens verksamhet

I 18 kap. OSL regleras sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott. Avseende bland annat förundersökningar gäller enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål. Detsamma gäller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller i ärende enligt lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretess gäller också, under motsvarande förutsättningar, för uppgift som hänför sig till verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde. Detsamma gäller annan verksamhet än sådan som nämnts här, som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen (18 kap. 1 § andra stycket OSL).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

För bland annat underrättelseverksamhet gäller sekretess enligt 18 kap. 2 § första stycket OSL för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § 1 lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Sekretess gäller dock inte för uppgift som hänför sig till verksamhet hos Säkerhetspolisen och som har förts in i en allmän handling före år 1949 (18 kap. 2 § första och tredje stycket OSL).

Sekretess gäller vidare hos brottsbekämpande myndigheter för uppgift som lämnats av ett utländskt organ inom ramen för internationellt polisiärt samarbete i syfte att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att en förutsättning för att uppgiften lämnades var att den inte skulle röjas (18 kap. 17 a § OSL).

I 35 kap. OSL behandlas sekretess för uppgifter inom en förundersökning, brottsförebyggande verksamhet, register, med mera. Enligt 35 kap. 1 § OSL gäller sekretess som huvudregel för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i bland annat utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Detsamma gäller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.

I annat fall än som avses i 35 kap. 1 § första stycket 5 och 6 och 3 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register för bland annat uppgift som har tillförts register över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Sekretessen gäller dock inte i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Sekretess gäller även för annan uppgift hos Polismyndigheten, som rör brott eller den som har misstänkts, åtalats eller dömts för brott, om uppgiften har lämnats dit för databehandling inom rättsväsendets informationssystem i ett annat register än det över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot (35 kap. 4 § OSL).

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL gäller inte för bland annat uppgift i ärende om föreläggande av ordningsbot, och

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

för uppgift i ärende om strafföreläggande (förutom i de fall sekretess enligt 12 eller 13 a § skulle ha gällt för uppgiften hos domstol).

Sekretess gäller även enligt 35 kap. 20 § OSL hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till bland annat ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten. Detsamma gäller bland annat ärende om handräckning enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård och verksamhet som syftar till att upprätthålla ett utreseförbud enligt 31 a eller 31 d § LVU.

Dessutom gäller enligt 21 kap. 5 § OSL sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Beträffande beslut i ärenden gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen. Sekretessen gäller också hos myndighet som lämnar biträde i ärende eller verksamhet som avses där (37 kap. 1 § OSL).

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ska enligt 7 kap. 2 § UtlF omedelbart underrätta Migrationsverket om det uppkommit en fråga om avvisning eller utvisning som ska prövas av verket. Om

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Polismyndigheten har meddelat ett beslut om avvisning ska Migrationsverket underrättas.

Vidare ska Polismyndigheten omedelbart underrätta Migrationsverket och Skatteverket när myndigheten har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 6 eller 10 § UtlL. När Polismyndigheten har verkställt ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. UtlL ska myndigheten också underrätta Migrationsverket och Skatteverket (7 kap. 3 § UtlF).

Polismyndighetens synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Polismyndigheten att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Polismyndigheten har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Polismyndigheten kan förfoga över sådana uppgifter som Migrationsverket har efterfrågat. Alla resor till eller från Sverige registreras dock inte i handläggningssystemet Wilma, utan bara när Sverige i det aktuella fallet är första eller sista Schengenland.

Polismyndigheten kan även ha ytterligare information om en utlännings personliga förhållanden.

Vidare kan Polismyndigheten ha relevant information som Migrationsverkets i regel inte har tillgång till.

Polismyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått förvarar Polismyndigheten olika typer av uppgifter som i olika sammanhang behövs, och kommer behövas, för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Det gäller såväl uppgifter om brottslighet och samröre med kriminella nätverk och extremistiska sammanslutningar, som uppgifter om en utlännings in- och utresor från Sverige. De uppgiftsskyldigheter som finns i dag tillgodoser inte det behovet. Vi bedömer därför sammantaget att uppgiftslämnandet från Polismyndigheten till Migrationsverket behöver öka.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Inom Polismyndigheten förekommer många uppgifter som kan vara skyddsvärda och som inte sällan skyddas av stark sekretess, inte minst när det gäller underrättelseuppgifter. Det är därför av stor vikt att en ny uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten är proportionerlig i den meningen att skyddet för den förvarade informationen inte inskränks mer än vad som är nödvändigt för att tillgodose angelägna behov hos Migrationsverket. Med tanke på det starka sekretesskydd som råder inom vissa delar av verksamheten kan det enligt vår mening antas att förfrågningar från Migrationsverket om uppgifter skulle kunna avslås med stöd av dagens lagstiftning.

Bestämmelsen om en generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet ska som tidigare nämnts förenas med en intresseavvägning (läs mer i avsnitt 10.9). En sådan ger utrymme för Polismyndigheten att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. Vi bedömer att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för den känsliga information som förvaras inom verksamheten och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas. Att avstå från att lämna ut uppgifter bör främst komma i fråga i de fall där stark sekretess gäller samtidigt som de aktuella uppgifterna är av mindre allvarligt slag. Därutöver bör särskild hänsyn tas till uppgifter om tredje man. Inom ramen för exempelvis en förundersökning kan uppgifter som rör en person eller ett företag förekomma. Inte sällan kan sådan information vara känslig, samtidigt som den kan vara av begränsad vikt för Migrationsverket. Även i sådana fall kan det bli aktuellt att avstå från att lämna ut informationen efter en intresseavvägning.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Polismyndigheten och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att Polismyndigheten bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Skatteverket

Förslag: Skatteverket ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Skatteverkets uppdrag

Skatteverket är en myndighet med ansvar för ett flertal olika verksamheter. En av dessa är beskattningsverksamheten (inklusive fastighetstaxeringen och statens borgenärsroll) som främst fastställer och tar ut skatt och fastställer rättvisande taxeringsvärden på fastigheter. I denna verksamhet ryms även bland annat att bevaka statens fordringar i konkurser och myndighetens handläggning enligt systemet för stöd vid korttidsarbete. En annan verksamhet är folkbokföringsverksamheten som ansvarar för frågor om folkbokföring och personnamn. Vidare finns verksamheten för utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige (id-kortsverksamheten). Ytterligare verksamheter är bland annat den brottsbekämpande verksamheten, registrering av bouppteckningar, äktenskapsregistret och Statens personadressregister, SPAR. Inom Skatteverket finns även två särskilda organ; nämnden för dödförklaring och SPAR-nämnden.

Pågående relevanta samarbeten och överenskommelser

Skatteverket har fört fram att det förekommer ett flertal olika samarbeten och överenskommelser med Migrationsverket. I detta sammanhang ska särskilt lyftas fram att det finns en överenskommelse som reglerar Migrationsverkets begäran om tilldelning av samordningsnummer elektronisk via Skatteverkets tjänst Samordningsnummer. Dessutom har Skatteverkets folkbokföringsverksamhet en fråga-svarstjänst för uppgifter som behövs i utredningssyfte.

Skatteverket har uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Under vår kartläggning har Migrationsverket fört fram behov av en mängd olika uppgifter som Skatteverket har för att handlägga ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Det finns enligt Migrationsverket bland annat behov av att Skatteverket informerar Migrationsverket

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

när en asylsökande har tilldelats ett samordningsnummer eller fått en A- eller F-skattsedel, när det förekommer motstridiga identitetshandlingar, när en utlänning ändrar sina uppgifter hos Skatteverket och kanske även uppvisar ID-handlingar.

Detsamma gäller om utlänningen ändrar folkbokföringsadress återkommande eller flyttar till en ny adress utan anknytningspersonen. Migrationsverket har även fört fram att det finns ett intresse av att få en indikation från Skatteverket om en utlänning med uppehållstillstånd för arbete trots en anställning inte skulle deklarera någon inkomst. Dessutom har verket identifierat ett behov av att kunna få löpande tillgång till kopior av utlänningars pass- och andra id-handlingar från Skatteverket. Migrationsverket har vidare fört fram att vårt förslag om att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna återkallas vid upphörd vistelse i landet kan föranleda ett utökat behov av information från Skatteverket (se Migrationsverkets anförda behov i sin helhet i avsnitt 10.4.3 under rubriken Skatteverket).

Sekretess för uppgifter hos Skatteverket

Inom beskattningsverksamheten gäller bestämmelser om skattesekretess som finns i 27 kap. OSL. Som utgångspunkt råder absolut sekretess inom beskattningsverksamheten. Absolut sekretess innebär att om ingen sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig ska en uppgift inte lämnas ut, oavsett vilken skada eller men ett utlämnande innebär. Den absoluta skattesekretessen motiveras med att de skattskyldiga har en långtgående skyldighet att lämna uppgifter om sina förhållanden till Skatteverket, vilket ger skyddsaspekten en särskild tyngd, och att det skulle kunna uppfattas som integritetskränkande om uppgifter i självdeklarationer kom till offentligheten, även om en del av dessa uppgifter är av tämligen alldaglig beskaffenhet[65].

Av 27 kap. 1 § första stycket OSL framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen gäller vidare enligt andra stycket i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt

[65] Prop. 1979/80:2 Del A s. 256.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, s.k. databassekretess. Den nu redovisade sekretessen är absolut för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ett antal olika ärendeslag som listas i 27 kap. 2 § OSL, bland annat särskilda ärenden om revision eller annan kontroll i fråga om skatt samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte omfattas av 27 kap. 1 § OSL.

Sekretess för Skatteverkets, och andra myndigheters, verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn regleras i 17 kap. OSL. Sekretess gäller enligt 17 kap. 1 § OSL för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Sekretess gäller även för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll av skatt eller avgift till staten eller kommun, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för den som kontrollen avser (17 kap. 2 § OSL).

I Skatteverkets folkbokföringsverksamhet gäller sekretess i vissa fall för uppgift om en enskilds personliga förhållanden (22 kap. 1 § OSL). I folkbokföringsverksamheten registreras bland annat uppgifter om personer bosatta i Sverige i folkbokföringsdatabasen. Som regel är uppgifter i folkbokföringsdatabasen offentliga. Sekretess gäller endast för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Om sekretess gäller för en viss uppgift eller inte beror på vilken typ av uppgift det handlar om, vem som vill ha ut uppgiften och i vilket syfte uppgiften begärs ut.

Sekretess kan gälla för mer eller mindre känsliga uppgifter men också för uppgifter som normalt sett betraktas som harmlösa, men som på grund av speciella omständigheter i det enskilda fallet betraktas som skyddsvärda. Uppgifter i folkbokföringsdatabasen som kan vara sekretessbelagda är de som i normalfallet anses som känsliga, till exempel uppgifter om ändrad könstillhörighet. Uppgift i folkbokföringsverksamhet i form av fotografisk bild har ett förstärkt sekretesskydd (22 kap. 1 § andra stycket OSL). För en sådan fotografisk

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

bild gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Ett starkare sekretesskydd gäller också för uppgifter om personer som förekommer i ärende om skyddad folkbokföring enligt folkbokföringslagen och i ärende enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Uppgift om en enskilds personliga förhållanden som förekommer i sådana ärenden får lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (22 kap. 2 § OSL).

Bestämmelser om sekretess i den verksamhet som avser Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige finns i 22 kap. 1 § OSF jämförd med 6 § samma kapitel. Uppgifterna i Skatteverkets databas över identitetskort är vanligtvis offentliga. Ibland kan dock uppgifter om enskilds personliga förhållanden vara sekretessbelagda (22 kap. 6 § 1 OSF). För uppgift i databasen över identitetskort i form av fotografisk bild av den enskilde gäller däremot också sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (22 kap. 6 § 2 OSF).

Beslut i ärenden är som regel offentliga, se 27 kap. 2 § tredje stycket OSL.

Bestämmelser om sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i den brottsbekämpande verksamheten regleras i 35 kap. OSL. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, det vill säga det råder presumtion för sekretess. En uppgift får bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Samma sekretess gäller även för uppgift i register som förs av Skatteverket enligt Skatteverkets brottsdatalag eller som annars behandlas där med stöd av samma lag. I 35 kap. 6 § OSL finns undantag från sekretessen för bland annat beslut av åklagare om huruvida åtal ska väckas.

Det finns också sekretessregler i 18 kap. OSL till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott. Enligt 18 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till bland annat förundersökning i brottmål och i Skatteverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Av 18 kap. 2 § samma lag framgår att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till Skatteverkets underrättelseverksamhet. Sekretessen i nämnda

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

bestämmelser har olika styrka men skaderekvisitet är i båda fallen kopplat till om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

Det förekommer ett flertal uppgifts- och underrättelseskyldigheter för Skatteverket i förhållande till Migrationsverket i olika författningar.

Skatteverket ska till att börja enligt 1 och 2 §§ lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen med lämna en underrättelse till den myndighet (bland annat Migrationsverket) eller organisation som har fattat beslutet, om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Skyldigheten gäller dock inte i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet Underrättelseskyldigheten gäller inte heller om det finns särskilda skäl (3 § samma lag).

Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Skatteverket att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Migrationsverket får enligt 2 kap. 8 b § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Direktåtkomsten får endast omfatta vissa i bestämmelsen angivna uppgifter.

På begäran av Migrationsverket ska Skatteverket lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen i den utsträckning som behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av

– uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § första stycket 1, 10 eller 15 a § UtlL och arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket samma lag,

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

– uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § andra stycket och 10 a § UtlL,
– uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning (EU-blåkort) enligt 6 a kap. UtlL,
– tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd) eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse enligt 6 b kap. UtlL, eller
– tillstånd för säsongsarbete enligt 6 c kap. UtlL.

De uppgifter som ska lämnas till Migrationsverket med stöd av första stycket är uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–5 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.[66]

Sådana uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–5 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet är

– en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden,
– en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare,
– registrering för skatter och avgifter,
– underlag för fastställande av skatter och avgifter,
– bestämmande av skatter och avgifter, och
– beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

Till Migrationsverket ska vidare vissa i bestämmelsen angivna uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket har rätt att ta del av uppgifterna vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 b § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet[67].

Skatteverket ska slutligen lämna ut uppgifter om sådana underrättelser om anställning som avses i 5 § första stycket lagen (2017:353)

[66] Se även 8 a § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
[67] Se även 8 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå till Migrationsverket, om verket begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd enligt 5 § lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå[68].

I sammanhanget ska även upplysas om att det pågår andra lagstiftningsarbeten inom vilka det förekommer föreslag på nya uppgiftsskyldigheter för Skatteverket i förhållande till Migrationsverket som kan vara av relevans. Här kan exempelvis nämnas betänkandet SOU 2024:68 – Mottagandelagen, i vilket det föreslås att Skatteverket ska underrätta Migrationsverket när beslut fattas om folkbokföring för en person som omfattas av mottagandelagen. I samma betänkande föreslås även att folkbokföringsverksamheten ska registrera och ändra uppgifter om uppehållstillstånd.

Skatteverkets synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett Skatteverket att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Skatteverket har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Skatteverket förfogar över uppgifter om en persons identitet och underlag för en identitetskontroll. Uppgifterna består av pass och/eller andra former av id-handlingar. Uppgifterna lagras och arkiveras dock inte på ett sätt som gör att de i dagsläget kan tillgängliggöras externt. För att möjliggöra detta krävs visst utvecklingsarbete. Hos Skatteverket kan kopior av utlänningars pass- och andra id-handlingar förekomma huvudsakligen i följande ärendetyper: flytt till Sverige, ansökan samt begäran om samordningsnummer, ärende om hindersprövning för en person som inte är folkbokförd samt i identitetsrelaterade ärenden.

När det gäller ändringar av personuppgifter kan en sådan bevakning ske utifrån Skatteverkets aviseringssystem Navet. Beroende på vilka uppgifter som avses kan mängden uppgifter som hanteras vara omfattande. Om en person ändrar sina uppgifter hos Skatteverket

[68] Se även 3 § förordningen (2021:797) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

och i förekommande fall visar upp id-handlingar kan handlingar finnas i ärenden om namn, samordningsnummer och identitetsrelaterade ärenden.

När en person har tilldelats ett samordningsnummer aviseras samordningsnumret till andra myndigheter genom Navet så länge numret är aktivt och inte har förklarats vilande. Ett samordningsnummer som har förklarats vilande finns fortfarande kvar i folkbokföringsdatabasen men det bör inte användas av myndigheter utan vidare eftertanke. Alla uppgifter om ett vilandeförklarat samordningsnummer[69] som finns i folkbokföringsdatabasen aviseras inte via Navet. Detta beror på att Skatteverket vill understryka att numret är vilandeförklarat så att det inte misstas för att vara ett aktivt samordningsnummer. Det är enligt Skatteverket viktigt att mottagande myndigheter har uppdaterat sina it-system så att de kan ta emot uppgiften om vilken identitetsnivå ett aktivt samordningsnummer har och när ett samordningsnummer har förklarats vilande.

Beskattningsverksamheten har information om att den som har tilldelats en A-skattsedel är asylsökande vid handläggningen av ärendet vid tidpunkten när tilldelningen sker. Det går inte att i efterhand söka fram vilka som var asylsökanden när tilldelningen skedde på ett effektivt sätt eftersom det inte är en registrerad uppgift.

Gällande indikation för nolltaxering kan Migrationsverket redan i dag se en persons månadsvisa inkomstuppgifter som redovisas av arbetsgivare till Skatteverket (individuppgifter).

Den brottsbekämpande verksamheten har i undantagsfall, främst i brottsutredningar, kopior av identitetshandlingar eller information om att en särskild ID-handling har uppvisats. De är dock som huvudregel skyddade av både sekretess till skydd för enskild och förundersöknings- eller underrättelsesekretess och är därmed inte aktuella för löpande utlämnanden. Detsamma gäller information om att någon nolltaxerar med arbetstillstånd.

Vad gäller ytterligare information som Migrationsverket skulle kunna ha intresse av har Skatteverket information om att en person

[69] Möjligheten att vilandeförklara samordningsnummer ska enligt förarbetena skapa bättre förutsättningar för användare av numret att bedöma hur de ska förhålla sig till ett visst nummer. Det är upp till varje aktör att avgöra om och hur numret ska användas i den egna verksamheten (prop. 2020/21:160 s. 65). Ett vilande samordningsnummer har inte en aktuell identitetsnivå. Det framgår därför inte heller av Navet vilken identitetsnivå som senast var registrerad för ett vilandeförklarat nummer.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

bor en stor del av tiden utanför Sverige utan att personen för den sakens skull ska avregistreras som utflyttad enligt 20 § folkbokföringslagen, eftersom Skatteverket bedömer att personen har sin egentliga hemvist i Sverige.

Skatteverket kan även ha uppgift om att verket bedömt en utlänning som gift i ett annat land, även om äktenskapet inte kan erkännas i Sverige.[70]

Skatteverket kan även förfoga över uppgifter som framkommer i samband med bosättningsutredningar. Det kan handla om att Skatteverket anser att en person ska bedömas som bosatt i utlandet och därmed ska avregistreras från folkbokföringen. Vidare kan det i en utredning framkomma att personen har dubbel bosättning, dvs. att personen är bosatt utomlands i viss omfattning. Det kan även finnas uppgifter om resor som har genomförts.

I ansökan om samordningsnummer från en enskild person efterfrågar folkbokföringsverksamheten kontaktuppgifter till den sökande, eller den sökandes vårdnadshavare. I dessa fall kan Skatteverket få uppgift om e-postadress och telefonnummer. I de fall en ansökan omfattar ett barn kan uppgifter komma fram om vem som anses vara barnets vårdnadshavare. För personer med samordningsnummer registreras dock inte uppgifter om relationer.

Skatteverket har en stor mängd information i beskattningsverksamheten om utlänningars förhållanden i Sverige. Informationen finns främst inom internationell A-skatt och SINK[71] (särskild inkomstskatt för utomlands bosatta). Information om utlänningars rätt att vistas och arbeta i Sverige kan även framkomma vid kontrollbesök och vid myndighetsgemensamma inspektioner som sker genom AKC (regionala center mot arbetslivskriminalitet).

I de handlingar som lämnas i samband med registrering för A-skatt och SINK finns till exempel uppgifter om utländska personers adress, telefonnummer, arbetsgivare, anställningskontrakt, uppehållsrelaterade handlingar, pass/id-handlingar, lönespecifikationer, kontoutdrag, A1-intyg[72] med mera.

---

[70] Jfr 1 kap. 8 a § första stycket 1 lagen (1904:26 s.1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap).
[71] Särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.
[72] A1 är ett intyg som visar vilken stats socialförsäkringssystem en person tillhör. Intyget får man från motsvarande Försäkringskassan i det land arbetsgivaren och arbetstagaren kommer ifrån.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I Skatteverkets egna register finns uppgifter om redovisade individuppgifter för den enskilde, blankett Skv 1160 (anställning av utlänning), eventuella tidigare anmälan/ansökan, tjänsteanteckningar från inhämtande av information från exempelvis Migrationsverket om sökandens lagliga rätt att vistas och arbeta i Sverige med mera vilka kan användas för att ge en samlad bild av en person.

Skatteverket har vidare följande uppgifter av eventuellt intresse för Migrationsverket.

- Personer med utvisningsbeslut som vill bli registrerade för preliminär A-skatt eller SINK.
- Personer med avvisningsbeslut som vill bli registrerade för preliminär A-skatt eller SINK.
- Personer från tredjeland som arbetat här sen flera år och där Migrationsverket inte har påbörjat eller avslutat ärende om.
- Personer med LMA-kort[73] som arbetar till villkor som inte är förenliga med gällande arbetsvillkor.
- Personer som omfattas av LMA som arbetar trots att han eller hon saknar undantag från kravet på arbetstillstånd.
- Personer med VABO-kort[74] som vistats länge i landet men som först efter fråga från Skatteverket lämnar in en ansökan till Migrationsverket.
- Personer med falska VABO-kort.
- Personer som har en ny pågående asylansökan efter tidigare avslag, men som haft månatlig inkomst i Sverige under flera år (dvs. under den tid de inte hade rätt att vistas här).
- Personer som är i Sverige i strid med Dublin-konventionen (första landsprincipen).
- Personer som arbetar med yrken de inte har rätt att utföra.
- Personer som har en högre lön angiven i sitt anställningsavtal än vad arbetsgivaren redovisar för honom eller henne.

[73] Kortet är inte ett identitetskort, utan ett bevis på att en person är asylsökande och får vara i Sverige under tiden som han eller hon väntar på beslut.
[74] Uppehållstillståndskort som visar att en person har ställning som varaktigt bosatt.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- Personer som felaktigt åberopar olika undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd.
- Personer som åberopar olika uppehållstillstånd felaktigt.
- Personer som åberopar falska eller oriktiga uppehållsrelaterade handlingar.
- Personer med tillstånd att arbeta som utbytesstudenter inom jordbruk eller annat som blir kvar efter tillståndet löpt ut.
- Personer med tillstånd att arbeta som au-pair men som arbetar med helt andra yrken.
- Personer som har eller försöker få flera identiteter.
- Personer som arbetar men får andra ersättningar.
- Företag med låga löner och kända adresser.
- Anställningsavtal med innehåll som tyder på människoexploatering.
- Anställningsavtal som inte är förenliga med svensk lagstiftning (till exempel arbetstidslagen).
- Personer med uppehållstillstånd som endast får någon enstaka lön om året men som bor kvar på samma adress långvarigt.
- Personer som uppger att de precis rest in i Sverige trots att Skatteverket har månatliga inkomstuppgifter för personen för det senaste halvåret.
- Personer från tredjeland som uppger sig vara utstationerad från annat EU-land men som vill ha sin post till sin adress i hemlandet.
- Arbetsgivare som flyttar personal mellan olika bolag inom en koncern eller fristående och över nationsgränser.

Hos brottsbekämpande verksamheten kan information om personliga förhållanden, bosättning, kontaktuppgifter, sysselsättning och ekonomiska förhållanden förekomma. Detsamma gäller misstankar om ekobrottslighet.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Skatteverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Migrationsverket har fört fram att Skatteverket har en stor mängd uppgifter som är av relevans för bedömningen i merparten av verkets ärenden. Skatteverket har bekräftat att sådana uppgifter finns där, liksom att verket även förfogar över flertalet andra uppgifter som Migrationsverket kan ha behov av i sin ärendehandläggning. Att på ett ändamålsenligt sätt kunna ta del av uppgifter som behövs för ärendehandläggningen från Skatteverket är därför av stor betydelse för att Migrationsverket ska kunna avgöra ärenden på ett effektivt sätt utifrån korrekta och uppdaterade underlag. Till det kommer även de skäl som kan anföras i förhållande till övriga statliga myndigheter som omfattas av våra förslag, dvs. att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat. Det kan även noteras att den uppgiftsskyldighet som finns i dag inte tillgodoser Migrationsverkets behov fullt ut, eftersom den är begränsad till ärenden som gäller uppehållstillstånd för arbete.

Många av de uppgifter som Skatteverket förfogar över, och som Migrationsverket efterfrågar, omfattas av sekretess av olika styrka. Som huvudregel gäller exempelvis absolut sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Det krävs alltså mycket starka intressen för att sådan sekretess ska brytas.

Det ska dock nämnas att de allra flesta uppgifter som Migrationsverket behöver från Skatteverket är av förhållandevis okänslig natur, så som uppgifter om A-skattsedel, bosättning och familjeförhållanden. Redan i dag ska dessutom uppgifter lämnas ut från Skatteverkets beskattningsdatabas, på begäran av Migrationsverket, i den utsträckning som behövs för handläggning av ansökningar om eller kontroll av olika typer av nationella och EU-rättsligt reglerade uppehållstillstånd för arbete, studier, besök, spårbyte och näringsverksamhet.[75] Uppgifter som får lämnas ut från beskattningsdatabasen till Migrationsverket för handläggning av ett sådant ärende gäller en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden samt en juridisk persons identitet,

[75] Jfr 8 a § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

säte, ägarförhållanden, firmatecknare och andra företrädare, registrering för skatter och avgifter, underlag för fastställande av skatter och avgifter, bestämmande av skatter och avgifter samt beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende. Sådana uppgifter bör därför på motsvarande sätt, när det finns ett behov inom ramen för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning samt efter en intresseavvägning, kunna lämnas ut till Migrationsverket utan ett absolut hinder av skattesekretessen.

Det kan dock förekomma fall då Migrationsverket behöver andra typer av uppgifter från Skatteverket som omfattas av ett starkt sekretesskydd. Uppgiftsskyldigheten ska dock, som tidigare nämnts, förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Skatteverket att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. För Skatteverkets vidkommande kan intresseavvägningen därför medföra vissa begränsningar med hänsyn till att det inom flera av myndighetens verksamheter finns uppgifter som omfattas av absolut sekretess, se vidare avsnitt 10.9.

Vi bedömer att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för den känsliga information som förvaras inom verksamheten och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas. Att avstå från att lämna ut uppgifter bör främst komma i fråga i de fall där stark sekretess gäller samtidigt som de aktuella uppgifterna är av mindre allvarligt slag. Därutöver bör särskild hänsyn tas till uppgifter om tredje man.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från Skatteverket och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att Skatteverket bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Universitets- och högskolerådet

Förslag: Universitets- och högskolerådet ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Universitets- och högskolerådets uppdrag

Universitets- och högskolerådet (UHR) ansvarar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet (1 § förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet).

Myndigheten har till uppgift att – på uppdrag av universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1424) eller av enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina – biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande. Myndigheten ska även ge service och råd i fråga om studieadministrativ verksamhet (2 § förordningen med instruktion för Universitets- och högskolerådet).

För vissa angivna ändamål ska myndigheten med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över uppgifter om elevers slutbetyg, examensbevis eller motsvarande från gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå samt uppgifter om behörighet från folkhögskolan (2 a § första stycket förordningen med instruktion för Universitets- och högskolerådet).

Pågående relevanta samarbeten och överenskommelser

På begäran svarar UHR på frågor från både Migrationsverket gällande individärenden. Samverkan sker även då Migrationsverket, enligt 14 § förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor, har skyldighet att på UHR:s begäran lämna ut uppgift om huruvida en sökande eller student tillhör den personkrets som enligt förordningen ska betala anmälningsavgift eller studieavgift.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

UHR har uppgifter som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Av vår kartläggning framgår att Migrationsverket har uttryckt önskemål om ett utökat informationsutbyte i studerandeärenden mellan Migrationsverket och UHR, till exempel när falska eller manipulerade handlingar påträffas eller när Migrationsverket behöver få kännedom om vilka uppgifter som har legat till grund för en ansökan om antagning (jämför 4 kap. 1 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor).

Sekretess för uppgifter hos UHR

Sekretess gäller enligt 23 kap. 5 § andra stycket OSL bland annat hos UHR i verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

UHR:s synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett UHR att lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. UHR har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter myndigheten förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

UHR biträder lärosäten i den samordnade antagningen och har därigenom teknisk tillgång till de uppgifter som en enskild har lämnat. Vidare har UHR tillgång till bland annat de bedömningarna som UHR gör i samband med biträdandet. UHR gör polisanmälningar när falska eller manipulerade handlingar påträffas i UHR:s handläggning, till exempel vid bedömning av utländsk utbildning på begäran av enskilda. UHR gör enligt överenskommelse med lärosätena även polisanmälan när falska eller manipulerade handlingar påträffas i antagningsprocessen. I dessa fall förfogar myndigheten över de uppgifter som ingår i polisanmälningsärendet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Utöver uppgifter som ligger till grund för ansökan om antagning förfogar UHR över utländska utbildningsdokument som den enskilde skickar in i samband med att UHR på begäran av den enskilde lämnar utlåtanden över vad en utländsk utbildning motsvarar inom svensk studieordning.

UHR har även viss tillgång till liknande uppgifter i egenskap av remissinstans inom behöriga myndigheters arbete med att validera reglerade yrken.

UHR ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått i avsnittet förvarar UHR information som behövs i Migrationsverkets verksamhet. Det saknas i dagsläget uppgiftsskyldighet för UHR i förhållande till Migrationsverket.

Vi bedömer därför att uppgiftslämnandet från UHR till Migrationsverket behöver öka. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. De uppgifter som Migrationsverket är i behov av omfattas av svag sekretess, och det bör enligt vår mening normalt sett inte röra sig om några typiskt sett känsliga uppgifter.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från UHR och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi att UHR bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

10.10.5 Kommunerna

Vår kartläggning visar att Migrationsverket i större utsträckning än i dag även behöver få tillgång till information som förvaras hos kommunerna. I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden och förslag när det gäller frågan om kommuner ska omfattas av vår föreslagna bestämmelse om en generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Kommunernas uppdrag och det kommunala självstyret

Sverige är indelat i kommuner och regioner. Kommuner och regioner sköter de uppgifter som framgår i kommunallagen eller annan författning (1 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen [2017:725]). Vissa uppgifter är obligatoriska för kommuner och regioner att tillhandahålla, andra är frivilliga och beslutas av de lokala och regionala politikerna. För kommuner innebär det en skyldighet att tillhandahålla viss samhällsservice till sina kommuninvånare så som förskola, skola, renhållning, räddningstjänst och bibliotek.

Det kommunala självstyret regleras i grundlag. Enligt RF ska all offentlig makt utgå från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. En inskränkning i det kommunala självstyret bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (1 kap. 1 § och 14 kap. 3 § RF).

Flera av de kommunala verksamheter som förfogar över uppgifter som Migrationsverket vill ha större tillgång till ryms inom den s.k. specialreglerade kompetensen. Det är den lagstiftning som innehåller tvingande krav på kommuner och regioner inom områden där samhället anser att det är särskilt viktigt att kvaliteten och innehållet i verksamheterna är oberoende av var i landet vi bor. Här kan nämnas bland annat verksamheter som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen. Regioner och kommuner är skyldiga att utföra de obligatoriska uppgifterna men har stor frihet i valet av hur verksamheterna ska organiseras. Verksamheternas organisation kan därför se olika ut i olika kommuner och regioner.

Kommunerna styrs genom direktvalda politiska församlingar, så kallade kommunfullmäktige. Dessutom finns det politiska uppdrag inom kommunstyrelser, i olika nämnder och utskott. Kommunfullmäktige beslutar vilka nämnder som ska finnas och väljer ledamöter. Varje nämnd ansvarar för ett visst område. Exempel på nämnder som finns i många kommuner är miljönämnd, socialnämnd och kulturnämnd. Eftersom kommunerna själva bestämmer vilka nämnder de vill ha ser det olika ut runt om i Sverige. Alla frågor som kommer till fullmäktige förbereds i någon av nämnderna. I så kallade mindre frågor kan nämnderna besluta direkt. Nämnderna ansvarar

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

för den löpande verksamheten inom kommunen, förbereder ärenden som ska beslutas av fullmäktige och genomför sådana beslut.

Pågående relevanta samarbeten om överenskommelser

Det finns en överenskommelse om informationsutbyte mellan socialnämndens verksamhet för ekonomiskt bistånd och vissa statliga myndigheter, däribland Migrationsverket. Inom ramen för denna överenskommelse har en digital tjänst, SSBTEK, utvecklats. Genom SSBTEK kan socialnämnden få viss information från Migrationsverket vid handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd. Information åt andra hållet, dvs. från socialnämnden till Migrationsverket, kan dock inte lämnas genom denna plattform.

Kommunerna har uppgifter som behövs i ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning

Som tidigare nämnts kommer våra förslag om en utökad betydelse av en utlännings vandel vid ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd innebära att Migrationsverket behöver tillgång till mer information om en utlänning. Kommunerna kommer, i likhet med övriga myndigheter som betalar ut ersättningar från välfärdssystemet, att ha uppgifter som är av betydelse för Migrationsverkets prövning av en utlännings vandel. Det som framför allt kommer vara av intresse för Migrationsverket är uppgifter om att en utlänning har ett beslut om återkrav av utbetald ersättning riktat mot sig som fått laga kraft. Vilken kommunal nämnd som det aktuella beslutet om återkrav härrör från varierar som tidigare nämnts beroende på typ av ersättning och kommun. Normalt sett är dock socialnämnden i en kommun ansvarig för socialtjänsten och sådana beslut om socialt bistånd som betalas ut enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Exempel på ersättning som en annan kommunal nämnd än socialnämnden i vissa fall kan ansvara för är ekonomiskt stöd för skäliga kostnader för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS.

Dessutom kan kommunen ha uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, som kontaktuppgifter, familjeförhållanden, civilstånd, boendesituation, om att personen är utflyttad från Sverige med mera som kan vara av generell betydelse för hand-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

läggningen av ärenden hos Migrationsverket (se avsnitt 10.4.3). Resultatet av vår är alltså att det finns ett behov av ökad informationsdelning från kommuner till Migrationsverket.

Sekretess hos kommuner

I kommuner omfattas många uppgifter av socialtjänstsekretess (26 kap. OSL). Därutöver finns ett antal andra sekretessbestämmelser som kan aktualiseras i verksamhet som bedrivs av kommuner.

Uppgifter om enskilds hälsa eller sexualliv skyddas, oavsett i vilket sammanhang de förekommer, som tidigare nämnts med stöd av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

Sekretess kan också gälla för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (31 kap. 16 § OSL). Begreppet affärsförbindelse är brett och kan avse både utförande av arbete och andra tjänster. Enligt 17 § samma kapitel skyddas även uppgift om en enskilds affärs- eller driftsförhållanden om denne trätt i affärsförbindelse med ett av det allmänna dominerat privaträttsligt subjekt.

I alkohol- och tobaksärenden gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (30 kap. 20 § OSL). Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för offentlighet. Uppgifter om en sökandes ekonomi eller personliga vandel bör som regel omfattas av sekretess men uppgifter om vem som är tillståndshavare och omfattningen av tillståndet bör kunna lämnas ut.

I granskande verksamhet omfattas kommunala myndigheters uppgifter om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra av sekretess om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 1 § OSL). Sekretess i ärenden om offentlig upphandling regleras i 19 kap. 3 § OSL. Där framgår i andra stycket att en uppgift som rör anbud eller som

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

rör motsvarande erbjudande inom en kommun, en region eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter, inte i något fall får lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Det råder således absolut sekretess under stora delar av handläggningen av ärenden om offentlig upphandling.

Relevanta uppgiftsskyldigheter i förhållande till Migrationsverket

En kommun är skyldig att underrätta Migrationsverket om det finns anledning att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt (2 och 3 §§ lagen [2008:206] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen).

Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat en kommun att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Vidare ska socialnämnden lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om Migrationsverket begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om utlänningen har uppehållsrätt (17 kap. 1 § UtlL).

Vad som menas med personliga förhållanden måste bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Med uttrycket avses så vitt skilda förhållanden som till exempel en persons adress eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd. Även uppgift om en persons ekonomi faller under begreppet.[76]

Migrationsverket har framfört att verkets uppfattning är att uppgiftsskyldigheten enligt 17 kap. 1 § UtlL inte gäller i förhållande till ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Enligt Migrationsver-

[76] Prop. 1979/80:2 del A s. 84. Se också RÅ81 2:51.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kets uppfattning behövs därför en författningsändring för att möjliggöra en uppgiftsskyldighet för socialnämnden gällande en utlännings personliga förhållanden inom ramen för ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd.

I förarbetena till 17 kap. 1 § UtlL anförde departementschefen bland annat följande.

> För egen del vill jag understryka att det naturligtvis är viktigt att man i ärenden om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap får tillgång till all information som är av betydelse för ärendenas prövning. I den mån uppgifter behövs från socialtjänsten bör de som regel kunna inhämtas med samtycke av sökanden. Det kan emellertid förekomma fall då det av en eller annan anledning inte går att få något samtycke från sökanden. Resultatet kan då bli att det inte går att få fram de uppgifter som behövs med påföljd att ärendet inte kan prövas. För att man skall undgå sådana konsekvenser är det enligt min mening önskvärt att det finns en möjlighet att anskaffa erforderliga uppgifter även utan samtycke. Med hänsyn till arten av de ärenden som det är fråga om behöver man enligt min åsikt inte hysa några betänkligheter mot att i detta avseende införa bestämmelser om uppgiftsskyldighet för socialnämnderna.[77]

Det görs alltså i förarbetena ingen uppdelning mellan ärenden om ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd. Det framgår alltså inte heller uttryckligen av bestämmelsen, förarbetena till bestämmelsen eller av domstolspraxis att ärendet om återkallelse av uppehållstillstånd undantas från dess tillämpningsområde.

Vi anser därför att inget annat har framkommit av motiven till bestämmelsen än att den uppgiftsskyldighet som regleras i 17 kap. 1 § UtlL gäller inom ramen för samtliga ärenden som rör uppehållstillstånd. Detta inkluderar naturligtvis även ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Migrationsverkets uppfattning av att det saknas rättsliga förutsättningar för att 17 kap. 1 § UtlL kan ligga till grund för utlämnande av uppgifter i mål om återkallelse av uppehållstillstånd saknar därmed enligt vår mening grund i gällande rätt. Det innebär att uppgiftsskyldigheten i 17 kap. 1 § UtlL tillgodoser Migrationsverkets behov av uppgifter om en utlännings personliga förhållanden i samtliga ärenden om uppehållstillstånd.

Det kan dock noteras att det i dagsläget saknas en uppgiftsskyldighet för andra kommunala nämnder än socialnämnden.

---

[77] Prop. 1981/82:186 s. 32.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

En generell uppgiftsskyldighet för kommuner

Förslag: Kommunerna ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Migrationsverket behöver fler uppgifter från kommuner.

För Migrationsverket är det framför allt uppgifter om beslut om återkrav av ersättning från välfärdssystemet som är av särskild betydelse för handläggningen av ärenden och som efterfrågas från socialnämnden och från kommunernas övriga nämnder. Därutöver kan kommunen ha andra uppgifter om en utlännings personliga förhållanden som behövs i Migrationsverkets handläggning.

Som vi har alltså kommit fram till är den befintliga uppgiftsskyldigheten för socialnämnden i 17 kap. 1 § UtlL tillämplig på alla ärenden om uppehållstillstånd, dvs. även ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Uppgiftsskyldigheten avser uppgifter om personliga förhållanden, vilket inkluderar ekonomiska förhållanden. Vi bedömer därför att socialnämnden genom den bestämmelsen är uppgiftsskyldiga gentemot Migrationsverket när det gäller beslut om återkrav av en utbetald ersättning. I förhållande till socialnämnden bedömer vi därför att Migrationsverket är tillgodosedda med den uppgiftsskyldighet som redan finns i 17 kap. 1 § UtlL.

Vad vi dock också konstaterade i föregående avsnitt är att det i dagsläget helt saknas uppgiftsskyldigheter för andra kommunala nämnder än socialnämnden. Även andra nämnder kan ha uppgifter om att en utlänning har fått ett beslut om återkrav av ersättning som fått laga kraft. Detsamma gäller uppgifter som andra nämnder har om en utlännings personliga förhållanden som kan vara avgörande för om förutsättningarna för det aktuella uppehållstillståndet föreligger, så som uppgifter om familjeförhållanden eller bosättning.

Mot bakgrund av det behov som Migrationsverket har redovisat, liksom det behov som bedöms tillkomma med anledning av våra förslag om en utökad vandelsprövning, är det vår uppfattning att kommunala nämnder har mycket information som är värdefull för verket. Eftersom det saknas uppgiftsskyldigheter som fullt ut omfattar dessa uppgifter behöver kommuner få förbättrade förutsättningar att lämna uppgifter till Migrationsverket.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

SKR:s synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Vi har bett SKR lämna synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet. SKR har i huvudsak uppgett följande svar på våra frågor när det gäller vilka uppgifter kommunerna förfogar över som Migrationsverket är eller skulle kunna vara intresserade av. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Varje nämnd i en kommun betraktas som en egen myndighet, varför det inte går att ge ett entydigt svar på frågan om kommunen förfogar över uppgifterna.

Socialnämnden i kommunen handlägger dock ärenden om bistånd till personer som är bosatta och vistas i kommunen. Det kan vara ekonomiskt bistånd eller annat bistånd för personliga behov. Individer som söker ekonomiskt eller annat bistånd hos kommunen kan lämna uppgifter om ekonomiska eller andra förhållanden. Vilka uppgifter som lämnas beror på ärendets karaktär. Socialnämnden kan även med stöd av 9 kap. socialtjänstlagen besluta om återkrav av felaktigt utbetalt bistånd. Sådana återkrav behöver dock inte grundas i att individen agerat klandervärdigt.

Kommunen prövar även rätt till insatser enligt LSS och kan ha uppgifter om enskildas personliga förhållanden i LSS-ärenden. Vilka uppgifter som kommunen förfogar över beror på ärendets karaktär.

Överförmyndaren i kommunen utövar tillsyn över ställföreträdare, såsom förmyndare, gode män och förvaltare. För de personer som ansöker om eller är aktuella för en ställföreträdare enligt föräldrabalken kan överförmyndaren ha uppgifter om ekonomiska och andra personliga förhållanden. Vilka uppgifter som finns beror på ärendets karaktär. Överförmyndare har vidare ansvar för att pröva frågan om en framtidsfullmakt inte längre får användas p.g.a. exempelvis missbruk.[78]

Inom skolans verksamhet förekommer det bland annat kontaktuppgifter till elever. Det kan även i övrigt framkomma uppgifter om elevers personliga förhållanden.

[78] Se 26 § lag (2017:310) om framtidsfullmakter.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Kommunernas synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Utöver att fråga SKR om synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet har vi även, för att få ett bredare underlag, ställt samma frågor till 14 kommuner som valts slumpvis utifrån olika storlekar och geografiska lägen i landet. Sammanfattningsvis har följande synpunkter lyfts fram av de kommuner som svarat på våra frågor. Generella synpunkter över uppgiftsskyldigheten framgår gemensamt för aktörerna i avsnitt 10.12.

Kommunerna kan förfoga över sådana uppgifter som efterfrågas, om en utlänning har eller har haft någon form av insats från den aktuella nämnden. Om exempelvis en utlänning med uppehållstillstånd ansökt om ekonomiskt bistånd kan kommunen ha uppgifter om dess olika personliga förhållanden. Det gäller bland annat uppgifter om familjeförhållanden, civilstånd och boendesituation. Uppgifterna är begränsade till om de har eller har haft betydelse för handläggning av ett ärende. Det innebär att det i vissa fall kan saknas uppgifter om vissa personliga förhållanden för en individ, om det inte hade relevans för handläggningen av ärendet. Uppgifter om personliga förhållanden kan även finnas hos kommunens övriga verksamheter, i första hand skola och förskola.

Andra uppgifter som kommunen i vissa fall förfogar över kan vara uppgifter från utlänningen som journalförts eller finns i olika typer av utredningar, exempelvis om deras hälsotillstånd eller brott som begåtts. Det kan även finnas uppgifter om misstanke om eller konstaterat fusk och oegentligheter som rör en utlänning, till exempel att det har uppdagats att det finns ett falskt läkarintyg i ett ärende om personlig assistans. Uppgifter kan vidare finnas om att ungdomar eller föräldrar är misstänkta för brott (utgör dock andrahandsuppgift från Polismyndigheten). Kommunen registrerar även sina beslut om att göra polisanmälningar om bland annat bidragsbrott, olaga hot och misshandel. Uppgifter som rör faderskapsärenden där det saknas uppgifter och det kommer in nya barn i bilden kan möjligen också vara av intresse för Migrationsverket. Detsamma gäller information om familje-konstellationer, uppgifter kring hur relationer hänger ihop och där detta kan vara svårutrett. Vidare förekommer uppgifter om en utlännings bakgrund, exempelvis varifrån han eller hon har uppgett sig komma ifrån eller vad han eller hon talar för språk. Det kan även finnas information i en personal-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

akt för det fall den aktuella utlänningen (eller anhörig till honom eller henne) har en anställning inom kommunen. Det kan till exempel handla om avvikelser i utfört arbete, ogiltig frånvaro eller löneuppgifter.

Kommunen kan även ha uppgifter av intresse om en utlänning inom ramen för ett ärende om serveringstillstånd eller om obetalda avgifter för exempelvis fritidsplats.

En uppgiftsskyldighet ska införas för kommuner i förhållande till Migrationsverket

För Migrationsverket är det framför allt uppgifter avseende eventuella beslut från kommunerna om återkrav av ersättningar som behövs i handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Kommunerna kan dock även ha exempelvis kontaktuppgifter eller uppgifter om en utlännings familjeförhållanden som kan behövas i Migrationsverkets ärendehandläggning. Det finns visserligen en uppgiftsskyldighet för socialnämnden i förhållande till Migrationsverket i dagsläget, men ingen motsvarande för andra kommunala nämnder. Vi bedömer därför att de rättsliga förutsättningarna för uppgiftslämnande från kommunerna till Migrationsverket behöver öka.

Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierat några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. En del av de uppgifter som Migrationsverket behöver omfattas av socialtjänstsekretess med ett omvänt skaderekvisit. Sådana uppgifter kan dock redan lämnas ut till Migrationsverket med stöd av uppgiftsskyldigheten för socialnämnden som regleras i 17 kap. 1 § UtlL. Normalt sett bör Migrationsverket inte heller vara i behov av känsliga uppgifter, som uppgifter om hälsa.

Det kan dock förekomma fall då Migrationsverket behöver andra typer av uppgifter från kommunerna som omfattas av ett starkt sekretesskydd. Uppgiftsskyldigheten ska dock, som tidigare nämnts, förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för kommunen att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer.

Vi bedömer att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för eventuell känslig information som förvaras inom verksamheten och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas. Att avstå från att lämna ut uppgifter bör främst

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

komma i fråga i de fall där stark sekretess gäller samtidigt som de aktuella uppgifterna är av mindre allvarligt slag. Därutöver bör särskild hänsyn tas till uppgifter om tredje man.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från kommunerna och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att kommunerna bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

10.10.6 Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassornas uppdrag

Arbetslöshetskassorna har uppgifter som behövs i ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning Som tidigare nämnts kommer våra förlag om en utökad betydelse av en utlännings vandel vid ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd innebära att Migrationsverket behöver tillgång till mer information om en utlänning. Arbetslöshetskassorna kommer, i likhet med kommuner och statliga myndigheter som betalar ut ersättningar från välfärdssystemet, att ha uppgifter som är av betydelse för Migrationsverkets prövning av en utlännings vandel. Det som framför allt kommer vara av intresse för Migrationsverket är uppgifter om att en utlänning har ett beslut om återkrav av utbetald arbetslöshetsersättning riktat mot sig som orsakats av utlänningen och fått laga kraft. Arbetslöshetskassor kan även ha annan information som Migrationsverket kan behöva för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning, som kontaktuppgifter och uppgifter om att en person är utflyttad från Sverige.

Sekretess hos arbetslöshetskassor

Enligt 28 kap. 13 § OSL gäller sekretess i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Relevanta uppgiftsskyldigheter

Arbetslöshetskassorna är skyldiga att underrätta Migrationsverket om det finns anledning att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt (2 och 3 §§ lagen [2008:206] om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen).

Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Arbetslöshetskassorna att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Arbetslöshetskassornas synpunkter på vår föreslagna uppgiftsskyldighet

Arbetslöshetskassorna har uppgifter om beslut om återkrav, dock utan registrering av laga kraft. Däremot finns uppgifter om beslut om återkrav som inte har omprövats inom omprövningsfristen.

Arbetslöshetskassorna kan ha adress- och kontaktuppgifter till en person som antingen har lämnats av denne själv eller som hämtats via SPAR. Detsamma gäller uppgifter om att en person är utflyttad från Sverige. Familjeförhållanden är sällan något arbetslöshetskassorna har kännedom om. Uppgifter om sysselsättning kan komma in i form av exempelvis anställningsbevis när en person uppbär arbetslöshetsersättning. Arbetslöshetskassorna har möjlighet att i vissa situationer efterfråga information om en persons arbetsgivardeklaration på individnivå.

Om en person är eller har varit företagare kan taxeringsunderlag finnas i ärendet. Om arbetslöshetskassorna har haft skäl att pröva personens ekonomiska förutsättningar att betala en skuld kan även inkomstuppgifter finnas i ärendet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

En generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassor

Förslag: Arbetslöshetskassorna ska omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

För Migrationsverket är det framför allt uppgifter från arbetslöshetskassorna avseende eventuella beslut om återkrav av arbetslöshetsersättning som är av särskilt betydelse för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Arbetslöshetskassorna kan dock även ha exempelvis kontaktuppgifter eller uppgifter om att en utlänning har flyttat från Sverige som kan behövas i Migrationsverkets ärendehandläggning.

Vi bedömer därför att de rättsliga förutsättningarna för uppgiftslämnande från arbetslöshetskassorna till Migrationsverket behöver öka. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierat några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. De uppgifter som Migrationsverket har behov av omfattas sekretess med ett rakt skaderekvisit, dvs. den svagare typen av sekretess. Normalt sett bör Migrationsverket inte heller vara i behov av känsliga uppgifter, som uppgifter om hälsa.

Vi bedömer dessutom att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för eventuell känslig information som förvaras inom arbetslöshetskassornas verksamhet och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas.

Mot bakgrund av att Migrationsverket behöver mer information från arbetslöshetskassorna och att uppgiftslämnande från de för Migrationsverket särskilt viktiga aktörerna bör vara enhetligt reglerat bedömer vi sammantaget att arbetslöshetskassorna bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya bestämmelsen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.11 Bolagsverket ska inte omfattas av uppgiftsskyldigheten

Bedömning: Bolagsverket ska inte omfattas av den generella uppgiftsskyldigheten.

Bolagsverket granskar och registrerar de flesta av Sveriges företag och föreningar. Uppgifterna i registren används som underlag för beslut som fattas inom näringsliv och offentlig förvaltning. Migrationsverket har fört fram att de registrerade uppgifterna, och handlingarna som ligger till grund för en registrering, kan vara av betydelse i förhållande till ärenden om bland annat arbetstillstånd. Migrationsverket har angett att det vore av intresse för myndigheten att ta del av bland annat uppgifter om en utlänning förekommer inom ramen för ett identifierat bolag med pyramidspelsliknande konstruktioner eftersom sådana uppgifter kan indikera att det rör det sig om en skenanställning. Enligt Migrationsverket är även konkurser och näringsförbud för bolag som ägs av utlänning eller anställer utlänning av intresse sådana faktorer kan vara av relevans för utlänningens försörjningsförmåga, vandel eller anställning.

Bolagsverket har dock på fråga från oss för fram att en generell uppgiftsskyldighet i förhållande till Migrationsverket i detta fall är obehövlig eftersom de efterfrågade uppgifterna finns i aktiebolagsregistret och motsvarande register för andra företagsformer, registret över verkliga huvudmän och näringsförbudsregistret. Dessa register ska ge offentlighet till informationen i registren. Någon sekretess vid utlämnande av uppgifter från registren till Migrationsverket kan inte aktualiseras. Eftersom sekretess därmed inte kan hindra att Bolagsverket ska lämna uppgift ur registren till Migrationsverket enligt 6 kap. 5 § OSL behövs inte någon ny uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning som enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretessen.

Vi ansluter oss till det som Bolagsverket för fram och bedömer att det saknas skäl att föreslå en generell uppgiftsskyldighet för myndigheten i förhållande till Migrationsverket.

Bolagsverket har dock upplysningsvis fört fram att de registeruppgifter som Migrationsverket alltså är i behov av kan tillhandahållas utan avgift om Migrationsverket ansluter sig till någon av

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Bolagsverkets tjänster i uppdragsverksamheten som tillhandahåller sammanställningar av registeruppgifter i maskinläsbart format. Vi bedömer därför att Migrationsverket och Bolagsverket genom en överenskommelse bör kunna utforma en lösning som innebär att Migrationsverket kan ta del av uppgifter som behövs för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning.

10.12 Aktörernas synpunkter på en generell uppgiftsskyldighet mot Migrationsverket

Vi har frågat de aktörer som vi har övervägt hur de ställer sig till en generell uppgiftsskyldighet gentemot Migrationsverket och vad de kan identifiera för rättsliga och praktiska problem med en sådan.

Till att börja med har flera aktörer fört fram synpunkter som har att göra med det dataskyddsrättsliga regelverket. Det rör bland annat att bestämmelsen kommer träffa en mängd olika uppgiftskategorier, risken för kartläggning av en individ, överskottsinformation och en hantering som strider mot principen om uppgiftsminimering (se avsnitt 10.2.2). När det gäller den dataskyddsrättsliga bedömningen berör vi inom ramen för vår integritetsanalys i avsnitt 10.17 de frågor som aktörerna har fört fram i sina synpunkter. Även frågor som rör uppgifters sekretesskydd och den till bestämmelsen hörande intresseavvägningen som vi överväger att föreslå har förts fram av flera aktörer. När det gäller frågor om sekretess har sådana diskuterats inom ramen för de delar som behandlar respektive aktör under avsnitt 10.10. Vad gäller intresseavvägningen behandlas denna i avsnitt 10.9.

Vidare har flera aktörer lämnat synpunkter om vikten av att den utlämnande myndigheten får klart för sig vilka uppgifter som ska lämnas ut. Till att börja med vill vi här hänvisa till avsnitt 10.8.2 där vi diskuterar hur en aktör som får en begäran från Migrationsverket ska förhålla sig till vilket verkets behov. Dessutom vill vi hänvisa till avsnitt 10.15.1, i vilket vi redogör för vikten av samverkan och tydliga överenskommelser mellan utlämnande myndigheter och Migrationsverket i förhållande till den praktiska tillämpningen av bestämmelsen. Ett sätt att i praktiken fullfölja den aktuella uppgiftsskyldigheten är nämligen att på förhand peka ut vissa specifika uppgifter som Migra-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tionsverket alltid har behov av och som ska lämnas ut, kanske även på automatiserad väg.

Vissa aktörer, däribland Skatteverket har även lyft fram hur vår föreslagna bestämmelse om en generell uppgiftsskyldighet ska förhålla sig till annan lagstiftning som rör uppgiftsskyldighet eller underrättelseskyldighet, däribland den så kallade LUFFA-lagen. Vi har tidigare bedömt att vi inte ser något hinder mot att dessa lagstiftningar existerar parallellt med varandra, se avsnitt 10.7.3.

En annan fråga som flera aktörer har lyft fram är att det pågår flera samtida utredningar och lagstiftningsarbeten som avser ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter, inte minst den sekretessbrytande bestämmelse som redan föreslås i betänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63). En synpunkt som förts fram är att 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. Vi instämmer i bedömningen som de tillfrågade aktörerna gör, och hänvisar i övrigt till avsnitt 10.6.1 när vi redogör för vår bedömning av hur vi behöver förhålla oss till den nämnda utredningens förslag. Vissa tillfrågade högskolor har även fört fram att av det nämnda förslaget om utökad uppgiftsskyldighet för högskolorna i Ds 2024:31 – Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter – kräver ytterligare samordning. Vi instämmer även i den bedömningen, och konstaterar att det behöver tas ett helhetsgrepp om samtliga förslag som för närvarande har lämnats och fortfarande utreds för att bedöma hur uppgiftslämnandet mellan myndigheter och andra aktörer bäst möjliggörs.

Domstolsverket har även lyft fram att det är av största vikt att upprätthålla förtroendet för domstolarnas opartiskhet och rättsskipning och att domstolarna därför oftare än andra aktörer borde kunna avstå från att lämna ut uppgifter. Domstolsverket lyfter även fram att risken annars är att en enskild person bland annat inte vågar vända sig till domstol för att få sin sak prövad och att det innebär risker för rättssäkerheten. Liknande synpunkter lämnas av några av de tillfrågade högskolorna, som för fram att förtroendet för högskolorna kan påverkas om studenter upplever att dessa överför information till Migrationsverket. De för vidare fram att detta skulle kunna avskräcka utländska studenter från att söka till svenska universitet och högskolor. Frågan om risken för att en-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

skilda personer inte vill uppsöka myndigheter av rädsla för att uppgifter som lämnas i sådant samband förs vidare till Migrationsverket diskuterar vi bland annat i avsnitt 10.13.2.

Dessutom har frågor av praktisk karaktär rörande bland annat samverkan mellan myndigheter, IT-säkerhet i form av skydd mot dataintrång, digitala vägar för informationsöverföring, ökad administrativ börda för berörda aktörer och säkra kommunikationsvägar mellan myndigheter förts fram av olika aktörer. När det gäller behov av samverkan mellan berörda aktörer, se avsnitt 10.15.1. Vissa frågor kopplade till dataskydd och IT-säkerhet berörs inom ramen för vår integritetsanalys, se avsitt 10.17. När det gäller myndigheters behov av resurser med anledning av våra förslag berörs detta i viss mån i vår konsekvensanalys, se kapitel 13. Digitala vägar för informationsöverföring diskuterar vi bland annat i avsnitt 10.16.

Slutligen har flera aktörer lyft fram en del frågeställningar som rör den föreslagna bestämmelsens utformning. Sådana synpunkter har vi låtit omfattas av våra överväganden de avsnitt som rör bestämmelsen rekvisit och utformning, se avsnitt 10.8 och 10.9.

10.13 Undantag från uppgiftsskyldigheten

10.13.1 Utlämnanden i strid med vissa avtal undantas

Bedömning: Uppgiftsskyldigheten ska inte tillämpas om det skulle ske i strid med vissa avtal som träffats med en utländsk myndighet eller ett utländskt organ eller vissa andra förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden.

En uppgiftsskyldighet som bryter sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL får inte tillämpas i strid med vissa bestämmelser som till exempel reglerar landets internationella förpliktelser. I OSL finns exempelvis regler om absolut sekretess till skydd för enskilda enligt internationella avtal när det gäller verksamhet som rör skatt, tull och taxering m.m. (se 27 kap. 5 § OSL). Vidare finns det i 15 kap. 1 a § OSL en bestämmelse som anger att sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I de uppräknade bestämmelserna framgår att 10 kap. 28 § OSL inte får tillämpas i strid med ett sådant avtal eller rättsakt. Den uppgiftsskyldighet som vi nu föreslår bryter alltså inte sekretess för sådana uppgifter.

10.13.2 Begränsningar i bestämmelsens tillämpningsområde

Förslag: Skyldigheten att lämna uppgifter till Migrationsverket ska inte tillämpas på vissa uppgifter som omfattas av sekretess.

Frågan är därefter om vissa särskilt skyddsvärda uppgifter ska vara undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde, och i så fall vilka. Det skulle innebära att uppgiftsskyldigheten inte bryter viss sorts sekretess.

Viss sekretess har bedömts vara så skyddsvärd att den inte omfattas av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Sekretess som inte bryts med stöd av generalklausulen är sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa (24 kap. 2 a § OSL), statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL), hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL), socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL), sekretess hos tillståndsmyndighet inom postområdet med mera (29 kap. 1 och 2 §§ OSL), sekretess inom Riksbankens och Riksgäldskontorets verksamhet och myndigheternas uppdragsverksamhet för enskilds räkning (31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§ OSL), sekretess hos Barnombudsmannen eller i verksamhet enligt lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter (33 kap. 2 och 4 a §§ OSL), sekretess i medlingsärenden hos domstol med flera (36 kap. 3 § OSL), sekretess hos notarius publicus (40 kap. 2 § OSL) och sekretess i samband med lagring och teknisk bearbetning av personuppgifter (40 kap. 5 § OSL).

Avsikten är generellt sett inte att våra förslag ska leda till att sekretess som inte bryts med stöd av generalklausulen ska kunna brytas i större omfattning, med undantag för viss socialtjänstsekretess som vi kommer att behandla längre ner i avsnittet. Sekretess som är undantagen från generalklausulens tillämpningsområde ska dock i övrigt undantas från uppgiftsskyldighetens tillämpnings-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

område, i den utsträckning sådan sekretess är tillämplig för de föreslagna aktörerna. Det betyder bland annat att statistiksekretess, som kan gälla inom statistikmyndigheter som exempelvis Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt hälso- och sjukvårdssekretess som kan gälla inom delar av Arbetsförmedlingens verksamhet ska undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. Även sekretess som gäller i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller lagring för någon annans räkning bör undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. I en sådan situation är det lämpligare att den myndighet som innehar uppgifterna ansvarar för bedömningen av om de ska lämnas över till Migrationsverket.

Särskilt gällande socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § OSL

Historiskt har det ansetts särskilt befogat med stark sekretess i verksamheter inom socialtjänsten eftersom de bygger på respekten för individens självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen). Lagstiftaren har i linje med den uppfattningen i flera fall undantagit vissa bestämmelser i 26 kap. OSL från sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL, till exempel 10 kap. 18 a och b samt 24 §§ OSL.

Skälen för att låta socialtjänstsekretess undantas från sekretessbrytande bestämmelser kan grunda sig på farhågor om att ett utökat utlämnande av uppgifter till Migrationsverket kan komma att få negativa effekter för förtroendet och tilliten till socialtjänstens verksamhet. En annan konsekvens av ett sådant minskat förtroende är risken att enskilda inte vill informera socialtjänsten om sådant som kan vara av intresse för Migrationsverket. Det finns naturligtvis en sådan risk som inte ska förringas, men enligt vår mening, inte heller förstoras. Detta särskilt eftersom socialnämnden redan i dagsläget lämnar uppgifter om en utlännings personliga förhållanden till Migrationsverket i relativt stor utsträckning, vilket vi återkommer till längre fram i avsnittet.

Den bestämmelse vi nu föreslår innebär en uppgiftsskyldighet som ska bidra till att större mängder av information kan lämnas till Migrationsverket. När det kommer till uppgiftslämnande från socialtjänsten är behovet av information av betydelse för bland annat vandelsprövningen, som exempelvis om eventuella återkrav

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

av ekonomiskt bistånd, en viktig del. Den typen av uppgifter som Migrationsverket är i behov av och som skulle kunna bli aktuella för ett utlämnande för socialtjänsten avser visserligen en enskilds ekonomiska förhållanden, men är däremot inte typiskt sett att anse som känsliga[79]. Vi konstaterar vidare att uppgifter om en utlännings personliga förhållanden redan i dagsläget omfattas av den uppgiftsskyldighet för socialnämnden som återfinns i 17 kap. 1 § UtlL. Sådana uppgifter lämnas alltså redan i dag från socialnämnden till Migrationsverket i viss utsträckning.

Vi bedömer därför att finns skäl för att inte att undanta uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL från den nya bestämmelsens tillämpningsområde. I övrigt bedömer vi att uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. OSL ska undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. Orsaken är att vi inte har kunnat identifiera ett tydligt behov för Migrationsverket när det gäller uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretess i övrigt som motiverar att de omfattas av uppgiftsskyldigheten.

10.14 Det saknas behov av ny sekretessbestämmelse

Bedömning: Det behövs inte någon ny sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter hos Migrationsverket som mottagande myndighet.

När en myndighet lämnar över sekretessbelagd information till en annan myndighet följer som huvudregel sekretessen inte med till den mottagande myndigheten. I förarbetena till den numera upphävda sekretesslagen har detta främst motiverats med att behovet av sekretess inte enbart kan bestämmas med hänsyn till sekretessintresset. I stället måste behovet också vägas mot intresset av insyn i myndigheternas arbete, vilket kan skilja sig åt från myndighet till myndighet.[80] Samma uppgift kan därför ha ett mer eller mindre starkt skydd beroende på vilken myndighet som förvarar uppgiften, både när det gäller sekretessens omfattning och dess styrka.

Sekretess gäller endast hos den mottagande myndigheten om sekretess följer av en så kallad primär sekretessbestämmelse hos

[79] Jfr exempelvis artikel 9.1 dataskyddsförordningen.
[80] Prop. 1979/80:2 Del A, s. 75 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

den mottagande myndigheten eller om det finns en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL). En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten (3 kap. 1 § OSL).

När den utlämnande aktören vid en sådan intresseavvägning som vi föreslår (se avsnitt 10.9) prövar om sekretessintresset talar mot att lämna ut en uppgift kan det få betydelse om uppgiften i fråga skyddas av sekretess hos Migrationsverket som mottagande myndighet. Uppgifter som kan delas med stöd av den föreslagna bestämmelsen ska användas för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. Som utgångspunkt kommer därför uppgifter som tas emot av Migrationsverket att omfattas av bestämmelser till skydd för verksamhet för kontroll över utlänningar enligt 37 kap. 1 § OSL. I bestämmelsen anges att sekretess gäller i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är alltså fråga om ett omvänt skaderekvisit, det vill säga stark sekretess.

I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (37 kap. 1 § andra stycket OSL).

Beträffande beslut i ärenden gäller sekretessen enligt första och andra styckena endast för uppgifter i skälen. Sekretessen enligt första och andra styckena gäller också hos myndighet som lämnar biträde i ärende eller verksamhet som avses där (37 kap. 1 § tredje och fjärde styckena OSL).

Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses inte bara ärenden om till exempel visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning eller utvisning utan också kontroll- och verkställighetsåtgärder[81]. Sekretessen gäller på samma sätt för uppgifter i ett sådant ärende som överklagats till en allmän förvaltningsdomstol vid

[81] Prop. 1979/80:2 Del A s. 210.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

handläggningen av målet där.[82] Uppgifter om enskilds personliga förhållanden omfattas alltså som regel av sekretess enligt 37 kap. 1 § OSL hos Migrationsverket.

Bestämmelsen tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden och den gäller med ett omvänt skaderekvisit. Som exempel på uppgifter som skyddas kan nämnas uppgifter om hälsotillstånd, religiös eller politisk uppfattning. Uppgiften att en person sökt asyl eller uppehållstillstånd på annan grund skyddas också. Även uppgifter om utlänningens ekonomiska omständigheter av personlig natur kan skyddas. Inte bara uppgifter som rör den utlänning som ett ärende avser omfattas av bestämmelsen utan också uppgifter om andra personers förhållanden, till exempel en uppgiftslämnare. Vid bedömning av frågan om vilka uppgifter som bör skyddas måste beaktas att uppgifter som i vårt land anses som tämligen harmlösa kan, för den som kommer från ett annat land, uppfattas som ytterst känsliga och deras röjande få menliga följder för utlänningen eller för utlänningens närstående i hemlandet.[83] Dessutom gäller enligt 21 kap. 5 § OSL sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Vår bedömning är att den absoluta merparten av de uppgifter som kan komma att lämnas till Migrationsverket kommer att skyddas av sekretess, även om det kan förekomma situationer där sekretesskyddet skiljer sig åt i omfattning och styrka. Även de uppgifter som Migrationsverket kan behöva lämna för att få ta del av önskade uppgifter bör enligt vår mening omfattas av sådan verksamhet för kontroll över utlänningar som avses i 37 kap. 1 § OSL. Vi bedömer därför att det inte finns något behov av att föreslå nya sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen eller för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden med anledning den föreslagna bestämmelsen.

[82] Jfr 43 kap. 1 § OSL och RÅ 2007 ref. 17.
[83] Eva Lenberg, Anna Tansjö, Ulrika Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO Version: 29. Publicerad digitalt: 2024-06-19, kommentar till 37 kap. 1 § OSL.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.15 Frågor om bestämmelsens praktiska tillämpning

Att Migrationsverket inte redan i dagsläget har tillgång till de uppgifter som behövs för handläggningen beror på flera orsaker (se vidare avsnitt 10.4.3). I vår kartläggning har det bland annat kommit fram att en av orsakerna till att Migrationsverket inte alltid får del av information som hade behövts för handläggningen är att det saknas kunskap om vilka uppgifter som kan omfattas av verkets behov.

Som vi tidigare har behandlat krävs det att en viss uppgift ska behövas för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning för att en skyldighet att lämna uppgifter ska inträda. Med tanke på att det samtidigt har kunnat konstateras att det saknas kunskap om Migrationsverkets behov av information behöver frågan ställas vad som krävs för att bestämmelsen ska få det praktiska genomslag som är syftet.

I detta avsnitt kommer vi redogöra för vad vi ser för aspekter som utöver uppgiftsskyldigheten i egenskap av rättslig förutsättning behöver finnas på plats för att en utökad informationsdelning ska kunna ske i förhållande till Migrationsverket i praktiken.

10.15.1 Behov av samarbeten mellan myndigheter

Bedömning: För att uppgiftslämnandet ska kunna ske effektivt krävs utökade samarbeten mellan Migrationsverket och andra aktörer.

För att utlämnande myndigheter ska kunna lämna uppgifter till Migrationsverket med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet behöver de ha kunskap om verkets behov. Sådan kunskap kan uppnås på olika sätt.

Ett sätt är att genom utbildning och rutiner få de tjänstemän som kommer i kontakt med uppgifter som Migrationsverket behöver identifiera behovet av utlämnande. Även om det i och för sig kan vara verksamma åtgärder menar vi att det över lag finns mer effektiva sätt att få till stånd ett ändamålsenligt utlämnande av uppgifter.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vi menar att det mest effektiva och minst resurskrävande sättet att säkerställa ett utlämnande av uppgifter med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet är att myndigheterna gemensamt inom ramen för ett samarbete identifierar vilka uppgifter som typiskt sett är av intresse för Migrationsverket inom ramen för handläggning av vissa typer av ärenden. Ett nästa steg är att låta en sådan bedömning ligga till grund för ett rutinmässigt, automatiserat utlämnande som möjliggörs rättsligt genom den sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten.

Fördelen med en sådan lösning är att det för flertalet uppgifter bara behöver göras en initial bedömning om utlämnande ska ske. Det behöver alltså inte vara upp till den enskilde tjänstemannen att göra en sådan bedömning – inklusive intresseavvägning – i varje situation. Att Migrationsverket, i den mån det är möjligt, återkopplar till de utlämnande aktörerna hur informationen har tagits om hand, åtminstone på en övergripande nivå, och att samarbetet därmed hålls levande är också en viktig aspekt.

Ett systematiskt uppgiftslämnande som bygger på initiala överväganden om vilka uppgifter som ska lämnas ut, efter en behovsinventering och intresseavvägning, har även den fördelen att det saknar inslag av godtycklighet i bedömningen av om ett utlämnande ska ske. När en enskild tjänsteman får bedöma om en begärd uppgift ska lämnas ut blir det upp till denne att utifrån sin kunskap, erfarenhet och situation i övrigt komma fram till beslutet. Den mänskliga faktorn medför naturligtvis vissa risker för att lika situationer bedöms olika och att uppgiftsskyldigheten därmed inte tillämpas enhetligt.

Naturligtvis kräver en sådan lösning inte bara en inledande arbetsinsats när det gäller att administrera och påbörja ett samarbete med en annan myndighet, identifiera aktuella uppgifter och lägga grunden till ett rutinmässigt utlämnande. I detta inkluderas även mest sannolikt it-utveckling och eventuellt andra åtgärder för att möjliggöra ett automatiserat utlämnande. Att sådana aktiviteter kräver resurser, såväl ekonomiska som i form av arbetskraft, är en naturlig följd. Att uppgiftslämnande kan ske effektivt och automatiserat, inom ramen för välfungerande samarbeten myndigheter emellan, är dock enligt vår mening en grundläggande förutsättning för att vår uppgiftsskyldighet kan få avsedd effekt.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.15.2 Behov av utbildning och nya rutiner …

Bedömning: Utbildningsinsatser och uppdaterade rutiner är en nödvändig förutsättning för en effektiv tillämpning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten.

Inom ramen för vår kartläggning har det kommit fram att det i många fall saknas kännedom om vilka uppgifter Migrationsverket, som en annan myndighet förfogar över, behöver för sin handläggning av ärenden (se avsnitt 10.4.3). Även Riksrevisionen har pekat på att det finns brister hos andra aktörer när det gäller kunskapen om vilken typ av uppgifter Migrationsverket behöver[84]. För vissa myndigheter saknas enligt Riksrevisionen ibland rutiner för att lämna uppgifter till Migrationsverket, däribland Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Polismyndigheten[85].

Enligt vår mening talar Riksrevisionens slutsatser, tillsammans med iakttagelser från vår kartläggning, för att det utöver samarbeten och överenskommelser mellan myndigheterna även kommer krävas vissa utbildningsinsatser för vissa av myndigheternas anställda. Dessutom behöver när så behövs rutiner inrättas hos informationsinnehavarna för att utlämnande av uppgifter till Migrationsverket i praktiken ska ske i ökad omfattning. Utbildningsinsatser och fullständiga rutiner hos utlämnande myndigheter är enligt vår mening en förutsättning för att vår föreslagna bestämmelse om en generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet ska tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

10.16 Effektiv tillgång till information

Vi ska även inom ramen för vårt uppdrag analysera hur relevant information kan komma Migrationsverket och Polismyndigheten tillhanda på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, till exempel genom direktåtkomst. I detta avsnitt redogör vi för vår kartläggning över myndigheternas uppgivna behov av att ta del av information på ett mer effektivt sätt. Vi kommer även, utifrån vår bedömning av myn-

[84] RiR 2023:19 s. 62 och 83.
[85] RiR 2023:19 s. 66 och 69.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

digheternas behov analysera hur myndigheternas tillgång till information på ett effektivt sätt kan öka.

10.16.1 Migrationsverkets behov av tillgång till information på ett mer effektivt sätt

Migrationsverket har framför allt fört fram att verket ser ett behov av mer effektiv tillgång till uppgifter från Skatteverket i sin ärendehandläggning. Detta beror inte minst på, som vi tidigare har nämnt i avsnitt 10.10.4, uppgifter från Skatteverket är relevanta i förhållande till den absoluta majoriteten av Migrationsverkets ärenden om uppehållstillstånd.

Migrationsverket har även, på fråga från oss, uppgett att det finns ett behov av mer effektiv åtkomst till uppgifter om studenter – närmare bestämt om förekomst av falska handlingar, antagning, studieresultat och examen – från antagnings- och studieregistret (jämför 2 kap. 3 § och 4 kap. 1 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor).

10.16.2 Polismyndighetens behov av tillgång till information på ett mer effektivt sätt

Bedömning: Polismyndigheten saknar behov av ytterligare information med anledning av våra förslag. Det saknas därför skäl att analysera nya sätt för informationsöverföring i förhållande till Polismyndigheten.

Polismyndigheten har som tidigare nämnts tillgång till flera olika system som används för att hämta information om en utlänning inom ramen för ett avvisningsärende. På vilket sätt Polismyndigheten har tillgång till uppgifterna varierar mellan de olika systemen. En del system har Polismyndigheten tillgång till genom direktåtkomst (se mer om direktåtkomst i avsnitt 10.16.3), som exempelvis Migrationsverkets handläggningssystem Wilma. Andra system är det Polismyndigheten själva som ansvarar för och förfogar över, som exempelvis BR/MR och SIS.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Polismyndigheten upplever, oavsett på vilket sätt information görs tillgänglig, att det går att få tillgång till relevant information för att avgöra ett ärende om avvisning på ett effektivt sätt i förhållande till befintligt regelverk. Vår uppfattning är därför att myndigheten i dagsläget har effektiva kanaler för att hämta in information inom ramen för ärenden om avvisning.

Som vi tidigare har konstaterat kommer våra förslag inte att leda till att Polismyndigheten behöver hämta in annan information för sin handläggning av ärenden om avvisning än i dag. Det saknas därför skäl att fortsatt analysera nya effektiva sätt för informationsöverföring i förhållande till Polismyndigheten.

10.16.3 Olika former av elektroniska utlämnanden

Vår bedömning är att Migrationsverket har behov av en mer effektiv tillgång till vissa uppgifter som Skatteverket förfogar över. Detsamma gäller uppgifter om studenter från studieregistret, närmare bestämt om antagning och studieresultat. Behovet avser uppgifter som behövs inom ramen för handläggning av samtliga typer av ärenden om uppehållstillstånd.

Vi har dessutom tidigare bedömt att en förutsättning för att vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet ska få en ändamålsenlig funktion är att utlämnanden sker mer systematiserat och företrädesvis automatiserat.

Frågan är därmed hur ett behov av effektiva utlämnanden av uppgifter till Migrationsverket bäst kan tillgodoses. Ett alternativ är att sådana uppgifter skulle kunna lämnas ut till Migrationsverket genom direktåtkomst. Verket har redan i dagsläget rätt till direktåtkomst till vissa uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas i ärenden om dagersättning år asylsökande (jämför 2 kap. 8 b § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 8 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet). Det saknas dock enligt gällande lagstiftning rätt till direktåtkomst för Migrationsverket i förhållande till uppgifter som Skatteverket förfogar över inom ramen för ärenden om uppehållstillstånd.

Det finns dock andra sätt att tillgodose Migrationsverkets behov av effektivare, digital tillgång till nämnda uppgifter. I det

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

följande avsnittet kommer vi att redogöra för de olika typerna av elektroniska utlämnande som finns.

Utlämnande genom direktåtkomst

En särskild form av elektroniskt utlämnande

Direktåtkomst är en form av elektronisk informationsöverföring som sammanfattningsvis innebär att den utlämnande myndigheten ger mottagaren möjlighet att hämta information direkt från den utlämnande myndighetens it-system. Det skiljer sig alltså från sådant elektroniskt utlämnande som föregås av en manuell eller automatiserad kontroll eller annan prövning av om utlämnandet ska ske.

Ett vanligt sätt att beskriva direktåtkomst har tidigare varit att ett sådant utlämnande innebär att mottagaren på egen hand kan söka i den utlämnande myndighetens informationssamling, men utan att kunna påverka innehållet. I begreppet direktåtkomst ligger också att den utlämnande myndigheten saknar kontroll över vilka faktiska uppgifter, av de som åtkomst har medgetts till, som den externa parten vid ett visst tillfälle tar del av.[86] Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar därmed inte något beslut om utlämnande av uppgifter i varje enskilt fall som den mottagande myndigheten tar del av uppgifterna. I stället måste den utlämnande myndigheten göra en förhandsprövning av förutsättningarna för utlämnande i samband med att åtkomsten rent tekniskt upprättas. En sådan prövning innefattar alla uppgifter som mottagaren har möjlighet att ta del av genom direktåtkomsten. Beroende på vad direktåtkomsten avser kan prövningen behöva omfatta en stor informationsmängd, exempelvis typer eller kategorier av uppgifter avseende en fördefinierad grupp av personer.

Sedan direktåtkomst började användas vid informationsutbyte mellan myndigheter har den tekniska utvecklingen ökat möjligheterna att avgränsa mottagarens möjlighet att ta del av uppgifter hos den mottagande myndigheten. I dag utmärks direktåtkomst av att den mottagande myndigheten har en digital och direkt tillgång

[86] Jfr tex. prop. 2004/05:164, Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling, s. 83, prop. 2005/06:52 Elektronisk informationsöverföring hos arbetslöshetskassorna och inom Arbetsmarknadsverket, s. 8 och prop. 2016/17:58, Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen, s. 127.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

till viss information som finns hos den utlämnande myndigheten, som ofta finns på en särskild och avgränsad yta. Med dagens teknik kan åtkomsten även begränsas hos den mottagande myndigheten till att endast avse uppgifter som behövs för de arbetsuppgifter den enskilda medarbetaren har.

Lagstiftaren har ofta bedömt att direktåtkomst är en så integritetskänslig form av personuppgiftsbehandling att den i princip endast är tillåten om det finns stöd för den i lag.[87] Det har dock även förekommit oreglerat uppgiftslämnande genom direktåtkomst.[88] Bestämmelser som förbjuder direktåtkomst, eller som anger i vilka fall direktåtkomst får förekomma, finns i regel i sektorsspecifik dataskyddsreglering.

Bestämmelser som tillåter direktåtkomst är ofta utformade på så sätt att en myndighet under vissa förutsättningar får ha direktåtkomst till vissa uppgifter hos en annan myndighet. Sådana bestämmelser innebär dock endast att lagstiftaren eller regeringen ger den utlämnande myndigheten rätt att bevilja den mottagande myndigheten direktåtkomst till de angivna uppgifterna. Om bestämmelser om direktåtkomst inte är tvingande är det därför den utlämnande myndigheten som ansvarar för att bedöma om utlämnande genom direktåtkomst kan ske på ett säkert sätt från integritetssynpunkt.[89] Dessa överväganden måste i dag göras utifrån de krav som ställs upp i dataskyddsförordningen.

Direktåtkomst och sekretess

En bestämmelse som tillåter en myndighet att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst är inte sekretessbrytande om den inte är tvingande för den utlämnande myndigheten.[90] Om sekretess gäller hos den utlämnande myndigheten för de uppgifter som ska lämnas ut krävs därför att det också finns en sekretessbrytande bestämmelse

[87] Jfr bl.a. redogörelsen i SOU 2010:4, Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet, s. 133, 134 och 365.
[88] SOU 2012:90, Överskottsinformation vid direktåtkomst, s. 121.
[89] Jfr prop. 2020/21:224, Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt s. 105.
[90] Se t.ex. prop. 2004/05:164, Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling, s. 83 och prop. 2000/01:33, Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution, s. 51.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

som är tillämplig och som inte kräver bedömningar som behöver göras av en människa i varje enskilt fall.[91] Möjligheten att över huvud taget utnyttja direktåtkomst för informationsöverföring mellan två myndigheter kan alltså vara begränsad redan på grund av utformningen av de sekretessbrytande bestämmelserna.

I bestämmelser som tillåter direktåtkomst anges ofta att den mottagande myndigheten får ha direktåtkomst till vissa uppgifter hos den utlämnande myndigheten, men enbart avseende personer som är aktuella i ett ärende hos den mottagande myndigheten. Den mottagande myndigheten får då endast söka efter uppgifter efter att en person har blivit aktuell i ett ärende hos den mottagande myndigheten. Rent tekniskt kan den mottagande myndigheten dock behöva ha möjlighet att ta del av uppgifter om alla personer som förekommer med relevanta uppgifter hos den utlämnande myndigheten. Det beror på att den mottagande myndigheten inte i förväg kan veta vilka personer som kan komma att bli aktuella i ärenden och ett närmare urval kan vara tekniskt omöjligt. Uppgifter som en mottagande myndighet har direktåtkomst till är därför i normalfallet att anse som utlämnade dit i och med att direktåtkomsten upprättats och är aktiv (se avsnitt om överskottsinformation nedan). Det spelar i det sammanhanget ingen roll om den mottagande myndigheten faktiskt tar del av en viss uppgift eller inte.[92] Eventuella sekretessbrytande bestämmelser måste därför omfatta även sådan information som den utlämnande myndigheten rent tekniskt gör tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med att direktåtkomsten upprättas. De sekretessbrytande bestämmelserna som krävs för att direktåtkomst ska vara möjlig måste alltså ha ett relativt stort tillämpningsområde och avse alla uppgifter som den mottagande myndigheten kan antas komma att ha ett behov av.[93]

När en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan är huvudregeln att sekretessen inte följer med uppgiften. Det finns dock bestämmelser om överföring av sekretess inom vissa områden, bland annat vid direktåtkomst. Om en myndighet har elektronisk tillgång hos en annan myndighet till en upptagning för automatiserad behandling och en uppgift i denna upptagning är

[91] Jfr prop. 2007/08:160, Utökat elektroniskt informationsutbyte, s. 73.
[92] Prop. 2007/08:160, Utökat elektroniskt informationsutbyte, s. 73.
[93] Kommittédirektiv 2011:86, Integritet, effektivitet och öppenhet i en modern e-förvaltning, s. 11 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

sekretessreglerad, blir enligt 11 kap. 4 första stycket OSL sekretessbestämmelsen tillämplig även hos mottagaren.

Bestämmelsen ska dock inte tillämpas på en uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten, vilket framgår av 11 kap. 4 § andra stycket OSL. Det innebär att vid direktåtkomst ska sekretesskyddet hos den utlämnande myndigheten gälla även hos den mottagande myndigheten, så länge uppgiften som utlämnats genom direktåtkomst inte ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten. Det gäller dock enligt 11 kap. 8 § OSL enbart om det inte hos den mottagande myndigheten finns en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som redan är tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten. Om det finns en sekretessbestämmelse som är primärt tillämplig hos den mottagande myndigheten är det därmed den bestämmelsen som ska tillämpas i stället för den överförda sekretessen. Det gäller oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den sekundära sekretessen.[94]

Överskottsinformation vid direktåtkomst

Redan för cirka 15 år sedan konstaterade regeringen att teknikutvecklingen hade lett till att skillnaden mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande blivit så liten att det ibland kunde vara svårt att dra en gräns mellan de olika formerna för elektronisk informationsöverföring.[95] Liknande bedömningar har gjorts i flera andra sammanhang sedan dess. Användarupplevelsen blir exempelvis densamma i en s.k. fråga-svar-tjänst (se senare i avsnittet om LEFI Onlineavgörandet) som vid direktåtkomst. I båda fallen lämnas uppgifter ut momentant, utan någon mänsklig inblandning.[96] Vid direktåtkomst uppkommer dock vissa rättsliga konsekvenser som

[94] Se Hollunger Wågnert, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) 11 kap. 4 §, Karnov (JUNO) [hämtad 2024-12-19]. Med uttrycket primär sekretess avses en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos en viss myndighet. Med uttrycket sekundär sekretess avses en sekretessbestämmelse som normalt inte ska tillämpas av en viss myndighet, men som kan komma att bli tillämplig där genom bestämmelser om överföring av den sekretessbestämmelsen från den myndighet där den är primär.
[95] Prop. 2007/08:160, Utökat elektroniskt informationsutbyte, s. 58.
[96] Jfr SOU 2021:46, Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål, s. 416 och Skatteverkets remissvar 2020-04-20, Promemorian, De brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till beskattningsdatabasen, Ju2020/00320/L4, s. 4.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

innebär att det finns rättsliga skillnader mellan direktåtkomst och andra former för elektroniskt utlämnande.

I 2 kap. TF finns bestämmelser om den s.k. handlingsoffentligheten. Handlingsoffentligheten, som innebär att var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar, slås fast i 2 kap. 1 § TF. Rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas dock av bestämmelserna i OSL.

Med handling avses, som tidigare nämnts i avsnitt 10.2.1, enligt 2 kap. 3 § TF bland annat en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Det innebär att även digitalt hanterade uppgifter omfattas av handlingsoffentligheten. Det krävs dock att uppgiften är fixerad på något sätt.[97] En handling är vidare allmän bara om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet, 2 kap. 4 § TF.

En upptagning anses enligt 2 kap. 6 § TF första stycket[98] förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.[99] En handling anses enligt 2 kap. 9 § första stycket TF ha kommit in till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

I fråga om en upptagning som avses i 2 kap. 3 § TF gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 2 kap. 6 § TF.

All elektroniskt lagrad information hos en annan myndighet som en myndighet har möjlighet att överföra till läsbar, hörbar eller annan uppfattbar form, med hjälp av utrustning som mottagarmyndigheten förfogar över, utgör alltså allmän handling hos mottagarmyndigheten om inget undantag är tillämpligt. Detta gäller redan i

[97] Prop. 1973/33, Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m., s. 75.
[98] Regleringen fanns tidigare i 2 kap. 3 § TF. Ändringarna, som infördes den 1 januari 2019, är endast språkliga och redaktionella, se prop. 2017/18:49, Ändrade mediegrundlagar, s. 192.
[99] Enligt Informationshanteringsutredningen borde direktåtkomst avgränsas på så sätt att den endast skulle anses föreligga om en myndighet hos en annan myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i nuvarande 2 kap. 6 § andra stycket TF, se avsnitt 11.4.1 nedan. Högsta förvaltningsdomstolen använde i LEFI Online-avgörandet en motsvarande definition av direktåtkomst, se särskilt angående det avgörande längre fram i detta avsnitt.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

och med att överföringsmöjligheten uppstår, exempelvis genom upprättandet av en direktåtkomst till vissa uppgifter.[100]

Så kallade potentiella handlingar, dvs. sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling, anses dock enligt 2 kap. 6 § andra stycket TF förvarade hos den mottagande myndigheten bara om sammanställningen kan göras tillgänglig där med rutinbetonade åtgärder. Om den myndighet som tar emot uppgifter via direktåtkomst måste använda sig av mer än rutinbetonade åtgärder för att få fram sammanställningen är den därmed inte allmän hos den mottagande myndigheten. Av praxis följer att en arbetsinsats på 4–6 timmar för att göra en sammanställning överstiger vad som kan ses som rutinbetonade åtgärder.[101] Potentiella handlingar är inte heller allmänna hos den myndighet som tar emot uppgifter via direktåtkomst om den myndigheten, enligt lag eller förordning, saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig (2 kap. 7 § TF, den s.k. begränsningsregeln). Det innebär att om det i den mottagande myndighetens verksamhet finns ett förbud mot att göra vissa sökningar, exempelvis ett förbud mot att använda känsliga personuppgifter som sökbegrepp, gäller det förbudet även för de uppgifter som direktåtkomsten omfattar.

I 2 kap. 14 § första stycket TF anges ytterligare undantag från när en handling är att betrakta som allmän, bland annat om den ingår i ett bibliotek (den s.k. biblioteksregeln). Biblioteksregeln innebär att information på öppna webbplatser som en myndighet har åtkomst till inte är att anse som allmänna handlingar.[102]

Om de uppgifter som lämnas ut genom direktåtkomst är sekretessbelagda hos den utlämnande myndigheten krävs, som vi redan nämnt, att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som avser samtliga uppgifter som direktåtkomsten omfattar. En direktåtkomst omfattar dock i regel enbart sådana uppgifter som den utlämnande myndigheten på förhand och i samråd med den mottagande myndigheten bedömer att den mottagande myndigheten har rätt att, och kan komma att behöva, ta del av. Som en generell utgångspunkt kan dock förutsättas att en mottagande myndighet inte kommer att faktiskt ta del av samtliga uppgifter som lämnas ut genom direkt-

[100] Jfr SOU 2012:90, Överskottsinformation vid direktåtkomst, s. 113.
[101] HFD 2015 ref. 25.
[102] SOU 2015:39, Myndighetsdatalag, s. 391.

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

åtkomst. Det är först när det uppkommer ett sakligt behov av uppgifterna som den mottagande myndigheten får ta del av dem. Den mottagande myndigheten saknar alltså i normalfallet rättslig grund i dataskyddsförordningens mening för att behandla samtliga uppgifter som lämnas ut genom direktåtkomst (se angående rättslig grund i avsnitt 10.2.2). Exempelvis måste den mottagande myndigheten normalt anses sakna rättslig grund för behandling av uppgifter om en person som inte förkommer i den egna verksamheten, men som är aktuell hos den utlämnande myndigheten i ett sådant sammanhang att uppgifter om personen omfattas av direktåtkomsten.

Överskottsinformation

Den information som den mottagande myndigheten har teknisk tillgång till genom direktåtkomsten, men som myndigheten inte har skäl att faktiskt ta del av utgör överskottsinformation. I Informationshanteringsutredningens delbetänkande definierades överskottsinformation enligt följande.

> Med överskottsinformation avses externt tillgänglig […] information som en mottagande myndighet (mottagarmyndighet) vid direktåtkomst eller liknande elektronisk tillgång till en annan myndighets (värdmyndighet) elektroniska informationssamling tekniskt sett har tillgång till men som mottagarmyndigheten, av hänsyn till värnandet om enskilda registrerades personliga integritet, inte får använda i ett enskilt fall eller ta del av utan att till exempel vissa förutsättningar är uppfyllda. Med överskottsinformation avses också information som mottagarmyndigheten visserligen får men ännu inte har använt i sin verksamhet. […] En mottagarmyndighet kan alltså ofta ha direktåtkomst till uppgifter om personer som visar sig aldrig bli aktuella i mottagarmyndighetens verksamhet.[103]

I rättslig mening är dock samtliga upptagningar som direktåtkomsten omfattar inkomna till den mottagande myndigheten. Uppgifter i upptagningar som direktåtkomsten omfattar är därmed som utgångspunkt allmänna handlingar hos mottagaren, om inget undantag är tillämpligt. Det gäller oavsett om den mottagande myndigheten har tagit del av dem eller inte.

[103] SOU 2012:90, Överskottsinformation vid direktåtkomst, s. 12.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Direktåtkomst får dock inte medges till uppgifter som det på förhand går att konstatera att den mottagande myndigheten inte har
rätt att ta del av. Den faktiska begränsningen av direktåtkomst görs i dag med hjälp av olika tekniska lösningar, beroende på hur omfattningen av direktåtkomsten har begränsats i det enskilda fallet. Direktåtkomst utformas i dag ofta på så sätt att den information som omfattas av de eventuella sekretessbrytande bestämmelserna läggs över på en särskild digital yta i den utlämnande myndighetens system. En mottagande myndighet har då enbart tillgång till denna avgränsade yta.

Överskottsinformationen utgörs därmed inte av den totala uppgiftsmängden hos den utlämnande myndigheten. I dag finns det följaktligen inte någon faktisk möjlighet för den mottagande myndigheten att vid direktåtkomst fritt söka i den utlämnande myndighetens totala uppgiftsmängd.

Utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling

Många olika former av elektroniskt utlämnande

Till skillnad från direktåtkomst avser utlämnande på medium för automatiserad behandling[104] inte någon särskild form av elektronisk informationsöverföring. Det finns inte heller någon legaldefinition av begreppet. Vad som avses har dessutom varierat beroende på vilken informationsteknik som varit tillgänglig för tillfället.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling karaktäriseras dock av att det inte utgör direktåtkomst. I takt med att tekniken för digital informationshantering har utvecklats har också begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling fått en vidare innebörd än att avse ett överlämnande av elektroniskt lagrade uppgifter via något slags fysiskt medium för lagring eller överföring. Med dagens teknik kan utlämnande av information ske exempelvis genom e-post eller genom direkt överföring från ett digitalt informationshanteringssystem till ett annat. Vid ett mer

[104] Medium för automatiserad behandling kallas vanligen numera annat elektroniskt utlämnande. Eftersom den förra termen fortfarande är den mest förekommande, och mest inarbetade, har vi trots detta valt att använda oss av den i det följande.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

omfattande informationsutbyte mellan myndigheter är det oftast den senare metoden som används.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling innebär som regel att information lämnas ut i elektronisk form på ett sådant sätt att mottagaren kan vidarebearbeta informationen. Detta innebär effektivitetsvinster för mottagaren, samtidigt som det kan innebära risker för den personliga integriteten.

Så kallade batch-körningar utgör en form av utlämnande på medium för automatiserad behandling som ofta används mellan myndigheter. Stora informationsmängder, batcher, lämnas då över till den mottagande myndigheten med viss fördröjning. Ett annat sätt att beskriva förfarandet är att de uppgifter som ett reglerat uppgiftslämnande omfattar lämnas över i bulk, utan en prövning av behovet i det enskilda fallet hos den mottagande myndigheten. Den fördröjning som är inbyggd i systemet, jämfört med om utlämnandet hade skett genom direktåtkomst, anses innebära en möjlighet för utlämnaren att kontrollera vilken information som ska lämnas ut. Den faktiska sekretessprövningen sker dock i praktiken i samband med att den tekniska förbindelsen som möjliggör körningen upprättas mellan myndigheterna.[105]

Någon ytterligare prövning av uppgifterna i samband med det faktiska utlämnandet sker alltså inte vid batch-körningar, även om det är teoretiskt möjligt.

Ytterligare en modern variant av utlämnande på medium för automatiserad behandling är helt automatiserade fråga-svar-tjänster. En sådan tjänst karaktäriseras av att uppgiftslämnandet från en myndighet till en annan sker momentant. Liksom batch-körningar bygger en fråga-svar-tjänst på en i förväg genomförd sekretessprövning och automatiserade kontroller (se senare i avsnittet om LEFI Online-avgörandet nedan).

Vad som ska lämnas ut avgörs av den utlämnande myndigheten

Vid utlämnande på medium för automatiserad behandling, är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över prövningen av om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut till mottagaren. Utmärkande för sådant elektroniskt utlämnande är att

[105] Jfr SOU 2015:39, Myndighetsdatalag s. 128.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

mottagaren frågar efter uppgiften och utlämnaren prövar om utlämnandet får och ska genomföras. Den utlämnande myndighetens prövning sker bland annat med beaktande av eventuella regler om sekretess och rättsliga begränsningar av möjligheten att lämna ut uppgifter elektroniskt. Vid utlämnande på medium för automatiserad behandling finns det som utgångspunkt en möjlighet för den utlämnande parten att neka eller stoppa utlämnandet i det enskilda fallet. Som redan påpekats är denna möjlighet i dag i många fall enbart teoretisk, eftersom informationsutbytet i dag är helt automatiserat och prövningarna har skett på förhand.

En annan form av överskottsinformation

Normalt tillåter sekretessbrytande bestämmelser utlämnande i vissa typsituationer. Särskilt vid uppgiftsutbyte mellan myndigheter kan dessa typsituationer vara mycket brett formulerade. Så är även fallet med den uppgiftsskyldighet vi har föreslagit.

Vid ett utlämnande på medium för automatisk behandling är de uppgifter som inte lämnas ut, men som typiskt sett skulle kunna lämnas ut om förutsättningarna varit uppfyllda, inte tillgängliga för den mottagande parten innan den utlämnande myndigheten reagerat på en begäran om utlämnande och faktiskt medgett densamma. Migrationsverket har därför inte teknisk möjlighet att ta del av uppgifter om andra utlänningar än den som begäran i det enskilda fallet avser. Detta gäller alltså oavsett om prövningen och utlämnandet hos den utlämnande myndigheten är helt automatiserat och sker momentant, eller om det kräver manuell hantering eller sker med viss fördröjning.

Till skillnad från direktåtkomst blir inte någon annan information än den som faktiskt lämnas över till den mottagande myndigheten allmän handling hos den mottagande myndigheten. Någon sådan överskottsinformation som vid direktåtkomst uppstår därför inte.

Däremot innefattar även vissa varianter av överlämnande på medium för automatiserad behandling av information som är överflödig i förhållande till den mottagande myndighetens behov. Ett omfattande informationsutbyte myndigheter emellan kan dessutom sägas alltid kräva viss överflödig personuppgiftsbehandling,

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

oavsett om den sker elektroniskt eller inte. Den mottagande myndigheten kan exempelvis behöva skicka en fråga till den utlämnande myndigheten med angivande av personnummer för personer som är aktuella hos den mottagande myndigheten i ett sådant sammanhang att de eventuella sekretessbrytande bestämmelserna aktualiseras. I den situationen kan det förutsättas att samtliga personnummer behöver behandlas hos den myndighet som har en skyldighet att lämna ut uppgifter, i syfte att kontrollera om de förekommer hos den myndigheten eller inte. Behandlingen av alla de personnummer som inte är aktuella hos den utlämnande myndigheten kan då sägas vara överflödig i förhållande till skyldigheten att lämna ut uppgifter som den utlämnande myndigheten förfogar över. Att de behandlas i förfrågan avslöjar samtidigt att personerna är aktuella hos den mottagande myndigheten. Till skillnad från vid direktåtkomst krävs i dessa situationer en faktisk behandling av uppgifter som inte behövs, men den överflödiga behandlingen sker vid den utlämnande myndigheten.

Behandling i strid med dataskyddsregleringen

Om en uppgift inte omfattas av någon specifik sekretessbestämmelse (eller om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig) och den utlämnande myndigheten har rättsliga möjligheter att lämna ut uppgiften på medium för automatiserad behandling, kan ett sådant utlämnande som utgångspunkt genomföras. Det finns dock en särskild generell skyddsbestämmelse i 21 kap. 7 § OSL som kan medföra att ett utlämnande ändå inte är tillåtet. Om det kan antas att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med bland annat dataskyddsförordningen och dataskyddslagen gäller nämligen sekretess för uppgiften. Undersökningar om behandlingen efter utlämnandet får dock endast göras om det finns konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen, till exempel massuttag eller selekterade uttag. Finns det inga sådana indikationer behöver inte någon bedömning enligt dataskyddsregleringen göras.[106]

[106] Prop. 2017/18:105, Ny dataskyddslag, s. 135 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Särskilt om rättsfallet HFD 2015 ref. 61 (LEFI Online)

Som vi nämnt tidigare har det i olika sammanhang och under en lång tid uttryckts att den tekniska utvecklingen har medfört att det är svårt att särskilja direktåtkomst från annat elektroniskt utlämnande. Även i Informationshanteringsutredningens slutbetänkande[107] påpekades att det fanns en rättslig gråzon mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande där exempelvis s.k. batch-körningar och olika former av fråga-svar-tjänster befann sig.[108]

Ett visst klargörande beträffande gränsdragningen mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande har dock skett genom Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 61 (det s.k. LEFI Online-avgörandet) där fråga var om socialnämnderna kunde anses ha direktåtkomst till Försäkringskassans socialförsäkringsdatabas.

LEFI Online är ett helt automatiserat fråga-svar-system för informationsutbyte.[109] Informationsutbytet beskrivs på följande sätt i den dom från kammarrätten som överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen.

Kommunen begär att få information om en person i socialförsäkringsdatabasen genom att ställa en elektronisk fråga till Försäkringskassan. Vid begäran legitimerar sig kommunen med sitt organisationsnummer via ett elektroniskt certifikat. Efter att behörighetskontrollen är gjord kontrollerar Försäkringskassans it-system att det i begäran endast efterfrågas sådan information som kommunen med hänsyn till sekretessregler är behörig att få ut. Utifrån kommunens begäran hämtar Försäkringskassans it-system sedan in informationen från olika interna källor. Försäkringskassans it-system sammanställer sedan svaret och en ytterligare (automatisk) kontroll görs så att uppgifter som omfattas av sekretess inte lämnas till kommunen (utifrån det krav på behörighet som är uppsatt för tjänsten). Under förutsättning att den ytterligare kontrollen visar att de efterfrågade uppgifterna kan lämnas ut fattas ett automatiskt beslut och uppgifterna lämnas ut/expedieras till kommunen.

---

[107] SOU 2015:39, Myndighetsdatalag.
[108] SOU 2015:39, s. 146. LEFI Online-avgörandet meddelades samma år som Informationshanteringsutredningen hade lämnat sitt slutbetänkande, men efter att det skett.
[109] En utförlig teknisk beskrivning av systemet finns på Försäkringskassans hemsida, tillgänglig: https://www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/e-tjanster-for-myndigheter-och-samarbetspartner/lefi-online [hämtad 2024-12-19].

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Enligt dåvarande 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken[110] fick en socialnämnd ha direktåtkomst till socialförsäkringsdatabasen först sedan Försäkringskassan försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnd bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden. Dåvarande Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten, IMY) hade gjort gällande att socialnämndernas tillgång till uppgifter genom LEFI Online innebar att nämnderna hade direktåtkomst till uppgifterna. Eftersom Försäkringskassan inte vidtar någon reell prövning i det enskilda fallet ansåg Datainspektionen att förutsättningarna för att medge direktåtkomst inte var uppfyllda. Det fick enligt Datainspektionen till följd att det integritetsskydd som lagstiftaren avsett att ge enskilda genom införandet av 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken sattes ur spel.

Försäkringskassan hade å sin sida anfört att LEFI Online inte utgjorde direktåtkomst. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att beskrivningar av begreppen direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling inte gav några tydliga hållpunkter för hur begreppen ska förstås när det gäller helt automatiserade system för utbyte av uppgifter mellan myndigheter. Domstolen konstaterade dock att de allmänna handlingar hos en myndighet som en annan myndighet får tillgång till genom direktåtkomst utgör allmänna handlingar även hos den mottagande myndigheten. Domstolen anförde vidare att den avgränsning som på detta sätt görs av begreppet direktåtkomst, genom tillämpning av TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet, kan användas även för att bestämma innehållet i detta begrepp i 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken. I det aktuella fallet var därmed frågan om upptagningen kunde anses förvarad hos socialnämnderna i tryckfrihetsförordningens mening. Domstolen konstaterade därefter att socialnämnderna inte på egen hand kunde söka i socialförsäkringsdatabasen, utan ett utlämnande förutsatte att Försäkringskassan reagerade på en begäran om att de efterfrågade uppgifterna skulle lämnas ut. Försäkringskassan ansågs därmed förfoga över frågan om och i så fall vilka uppgifter som skulle lämnas ut. Någon sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i nuvarande 2 kap. 6 § första stycket TF ansågs socialnämnderna inte ha, vilket innebar att LEFI Online inte var att betrakta som direktåtkomst enligt socialförsäkringsbalken.

[110] Bestämmelsen upphörde att gälla den 15 februari 2024, SFS 2024:13.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Bedömningarna i LEFI Online-avgörandet har senare gjorts generellt tillämpliga genom notisavgörandet HFD 2020 not. 16. Det innebär att de inte enbart är tillämpliga vid bedömning enligt socialförsäkringsbalken.

10.16.4 Aktörernas rättsliga möjligheter till elektroniska utlämnanden

De flesta av de för vår föreslagna uppgiftsskyldighet aktuella aktörerna har olika kompletterande dataskyddslagstiftningar (registerförfattningar) att ta hänsyn till vid bland annat utlämnande av personuppgifter. I detta avsnitt redogör vi för vilka möjligheter aktörerna har att lämna ut personuppgifter till Migrationsverket på elektronisk väg. Vår bedömning och redogörelse utgår från sådana uppgifter som Migrationsverket har uttryckt behov av från de aktuella aktörerna. Det kommer därför inte vara en redogörelse för samtliga kompletterande dataskyddslagstiftningar som aktörerna har att beakta i sina verksamheter.

Det ska även initialt påminnas om att om en personuppgiftsbehandling inte regleras av en särskild kompletterande dataskyddslagstiftning är det dataskyddsförordningen och dataskyddslagen som reglerar behandlingen. Det finns inga särskilda bestämmelser i den som reglerar på vilket sätt ett utlämnande av personuppgifter får ske. Däremot ställs i vanlig ordning krav på bland annat rättslig grund och nödvändiga säkerhetsåtgärder (se vidare avsnitt 10.2.2).

Domstolarna

Såväl allmänna domstolar som allmänna förvaltningsdomstolar tillämpar domstolsdatalagen (2015:728). Enligt 7 § domstolsdatalagen får personuppgifter behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning. Det finns därför inga hinder i dataskyddsregleringen mot att lämna ut uppgifter till exempel med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse i OSL eller en uppgiftsskyldighet utanför OSL[111] (med stöd av 10 kap. 28 § OSL). Av 16 § samma lag framgår att personuppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det

[111] Jfr. prop. 2014/15:148, Domstolsdatalag, s. 41 f.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

inte är olämpligt. Direktåtkomst å andra sidan får enbart medges en allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol, en hyres- och arrendenämnd, eller en part eller partens ombud, biträde eller försvarare (17 §).

Vad gäller lagen (2018:1698) om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område har den i 4 § en hänvisning till brottsdatalagens (2018:1177) reglering (se nedan om polismyndigheten). Det innebär att brottsdatalagens bestämmelser gäller vid utlämnande enligt lagen om domstolarnas behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Av 2 kap. 4 § brottsdatalagen framgår att det innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska säkerställas att det finns en rättslig grund enligt för den nya behandlingen, och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. I den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras.

Innan personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet. I den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon prövning enligt första stycket inte göras (2 kap. 22 § brottsdatalagen).

Ett utlämnande i enlighet med vår föreslagna uppgiftsskyldighet är därför tillåtet enligt såväl domstolsdatalagens som brottsdatalagens bestämmelser. När det gäller utlämnanden på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande) finns det inga hinder enligt domstolsdatalagen, medan direktåtkomst skulle kräva en lagändring för att vara tillåten.

Högskolorna

Enligt 2 kap. 6 a § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ska en högskola utan dröjsmål lämna Migrationsverket uppgift om att en student har antagits till en utbildning eller att denne inte har registrerat sig på utbildningen. Migrationsverket ska även meddelas av högskolan om att det finns anledning

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

att anta att en student har avbrutit sina studier. Sådana uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande).

Därutöver saknas i dagsläget möjlighet att lämna ut uppgifter till Migrationsverket elektroniskt. Om fler uppgifter ska föras över från högskolorna till Migrationsverket med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet behövs alltså ändringar göras i förordning om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor för att det ska kunna ske elektroniskt.

Det ska dock i sammanhanget nämna satt det i Ds 2024:31 Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter föreslås ett tillägg i 2 kap. 6 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor genom en punkt 13. Enligt den föreslagna lydelsen får uppgifter på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande) lämnas ut från en högskolas studieregister till Migrationsverket, om uppgifterna behövs i handläggningen av ärende om uppehållstillstånd.

Föreslagna förordningsändringar skulle alltså innebära möjligheter till elektroniska utlämnanden av uppgifter från såväl antagningsregistret som studieregistret till Migrationsverket. Förslaget förslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Arbetsförmedlingen

Nuvarande lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innebär inte hinder mot uppgiftslämnande i överensstämmelse med lag eller förordning (5 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Enligt 12 § får bland annat Migrationsverket ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som avses i 5 §. Enligt vår bedömning syftar dock detta sannolikt till de ändamål som anges i 5 § första stycket 6, dvs. inom verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

När det gäller utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling finns inget hinder för detta (jämför 13 § och för-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ordningen [2002:623] om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Noteras bör dock att regeringen har beslutat om kommittédirektiv om ett förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (dir. 2023:65 och tilläggsdirektiv 2024:106). Enligt direktiven ska det bland annat göras en översyn av den reglering som styr informationsutbytet och behandlingen av personuppgifter för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Syftet är att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 13 juni 2025. Beroende på vad som föreslås kan det alltså innebära ändringar i förhållande till de bestämmelser vi tidigare redogjort för.

Centrala studiestödsnämnden

Centrala studiestödsnämnden (CSN) tillämpar studiestödsdatalagen (2009:287) som i och för sig tillåter uppgiftslämnande om det sker för att motverka oegentligheter (4 § första stycket 6 studiestödsdatalagen).

Dessutom framgår av 4 § andra stycket att personuppgifter som behandlas enligt första stycket även får behandlas genom att lämnas ut till andra i den utsträckning skyldighet för CSN att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. Finalitetsprincipen (se vidare avsnitt 10.2.2) – som ges uttryck för i 4 a § studiestödsdatalagen bör dock enligt vår mening kunna ge stöd även för annat uppgiftslämnande.

Direktåtkomst till och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter som behandlas i Centrala studiestödsnämndens studiestödsverksamhet, är tillåtet bara i den utsträckning som anges i lag eller förordning (10 §). Av 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321) följer att CSN får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till Migrationsverket enligt följande.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- Uppgift om att en person som har fyllt 18 men inte 21 år har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), som krävs för prövningen av om en kommun har rätt till ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. eller enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, samt
- namn, personnummer och samordningsnummer.

För att vår uppgiftsskyldighet ska få fullständigt genomslag i den mening att den kan ligga till grund för ett effektivt utlämnande av uppgifter genom elektronisk överföring skulle det alltså i dagsläget behövas författningsändringar.

Det ska dock nämnas att betänkandet SOU 2024:95, Modernt dataskydd vid CSN, överlämnades till regeringen den 15 januari 2025. I betänkandet föreslås en ny studiestödsdatalag. Enligt förslaget får personuppgifter behandlas av CSN för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (7 §). Det föreslås även att personuppgifter ska få lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt (14 §). Om förslagen genomförs innebär det alltså förbättrade förutsättningar för elektroniska utlämnanden i förhållande till bland andra Migrationsverket. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Försäkringskassan

Försäkringskassans registerförfattning återfinns i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). I 114 kap. 9 § SFB anges att personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 8 § (däribland för att handlägga ärenden) får behandlas av Försäkringskassan även för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Vi bedömer därför att uppgiftslämnande som sker med stöd av vår föreslagna bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillåtet enligt 114 kap. 9 § SFB. För att direktåtkomst till sådana uppgifter krävs stöd i lag eller förordning (114 kap. 14 § SFB). Det finns dock inga begränsningar i 114 kap. SFB vad gäller annat elektroniskt utlämnande.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Inspektionen för vård och omsorg

IVO har i första hand den allmänna dataskyddsregleringen att förhålla sig till, det vill säga lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, (dataskyddslagen). IVO får alltså behandla personuppgifter i enlighet med 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen. Enligt 2 kap. 1 § får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att bland annat fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, det vill säga exempelvis en uppgiftsskyldighet. Dessutom måste behandlingen ske i enlighet med 3 kap. 3 § med hänvisning till artikel 9.1 i dataskyddsförordningen i förhållande till känsliga personuppgifter (se vidare avsnitt 10.2.2). Detsamma gäller uppgifter om lagöverträdelser enligt 3 kap. 8 § med hänvisning till artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Utöver dataskyddsförordningen och dataskyddlagen har IVO även vissa andra bestämmelser att beakta vid sin personuppgiftsbehandling. Det gäller dels lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Personuppgifter får enligt 6 § andra stycket i den lagen behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Det regleras inte på vilket sätt ett utlämnande får ske, vilket innebär att det saknas bestämmelser som i sig förhindrar digitala utlämnanden av uppgifter.

Det finns också särskild reglering om skyldighet för IVO att föra register över verksamheter inom sjukvården och socialtjänsten vilken reglerar IVO:s personuppgiftsbehandling i detta avseende. Bland annat ska IVO enligt 4 kap. 3 a § socialtjänstförordningen (2001:937) föra ett register över dem som har tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen och de som han anmält verksamhet enligt 7 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen. Det gäller exempelvis verksamhet i form av stödboende, skyddat boende eller hem för vård eller boende enligt 6 kap. socialtjänstlagen. Direktåtkomst till ett sådant register har i dagsläget enbart Socialstyrelsen (4 kap. 3 b § socialtjänstförordningen). I övrigt saknas bestämmelser om digitalt utlämnande av uppgifter från registret.

Inspektionen för vård och omsorg ska föra ett register över dem som har tillstånd att bedriva verksamhet och dem som har anmält verksamhet enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vissa funktionshindrade. Registret ska utgöra underlag för tillsynsverksamheten (11 b § förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade). Direktåtkomst till ett sådant register har i dagsläget enbart Socialstyrelsen (11 c § förordningen om stöd och service till vissa funktionshindrade). I övrigt saknas bestämmelser om digitalt utlämnande av uppgifter från registret.

Vi bedömer alltså att det generellt sett saknas hinder mot att IVO lämnar ut uppgifter till Migrationsverket elektroniskt med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Kronofogdemyndigheten

Av 2 kap. 3 § 3 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet följer att uppgifter som behandlas enligt 2 § samma lag (däribland uppgifter om verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger KFM enligt utsökningsbalken eller annan författning) även får behandlas i databasen för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Vidare framgår av 2 kap. 15 § 2 samma lag att uppgifter som behandlas enligt 14 § (däribland handläggning av ärenden om skuldsanering och F-skuldsanering) får även behandlas i databasen för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Slutligen framgår av 2 kap. 20 a § 2 samma lag att uppgifter som behandlas enligt 20 § (däribland handläggningen av konkurstillsynsärenden, ärenden om tillsyn över rekonstruktörer och mål enligt lönegarantilagen [1992:497]) även får behandlas i databasen för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Uppgifter i en databas får lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det (2 kap. 25 §). I 11 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet anges att utlämnande av uppgifter enligt 12–17 a §§ får göras på medium för automatiserad behandling, om det inte finns hinder mot det enligt någon författning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Av 2 kap. 27 och 28 §§ framgår vilka aktörer som får ha direktåtkomst till vissa uppgifter hos KFM. Migrationsverket anges inte i bestämmelserna.

Det kan dock noteras att KFM:s registerförfattning är föremål för ett lagstiftningsärende. Den 22 december 2023 publicerades SOU 2023:100 *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* med bland annat förslag om en ny kronofogdedatalag. Enligt förslaget ska personuppgifter också få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (dvs. bland annat en uppgiftsskyldighet). Enligt 15 § i förslag till kronofogdedatalag får personuppgifter lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Lagförslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet, men förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Det innebär att det kan komma att ske omfattande förändringar avseende de bestämmelser vi tidigare har redogjort för.

Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens registerförfattning återfinns i 114 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). I 114 kap. 9 § SFB anges att personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 8 § (däribland för att handlägga ärenden) får behandlas av Pensionsmyndigheten även för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Vi bedömer därför att uppgiftslämnande som sker med stöd av vår föreslagna bestämmelse om uppgiftsskyldighet är tillåtet enligt 114 kap. 9 § SFB. För att direktåtkomst till sådana uppgifter krävs stöd i lag eller förordning (114 kap. 14 § SFB). Det finns dock inga begränsningar i 114 kap. SFB vad gäller annat elektroniskt utlämnande.

Polismyndigheten

Innebörden av 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område är i princip att brottsdatalagens (2017:1177) bestämmelser i 2 kap. 2 och 22 §§ tillämpas. Det innebär sammanfattningsvis att myndigheten inte måste utföra en särskild prövning av om utlämnandet är

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

nödvändigt och proportionerligt om det rör sig om en skyldighet att lämna uppgifter, men att en sådan prövning krävs om det bara rör sig om en möjlighet att lämna ut uppgifter (som det kan vara om det rör sig om en sekretessbrytande bestämmelse i OSL). Normalt sett är resultatet av en sådan prövning dock att utlämnandet är nödvändigt och proportionerligt[112].

Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt. Elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst är tillåtet bara i den utsträckning som anges i 3 kap. 7 § och 5 kap. 10 och 17 §§. Migrationsverket anges inte i de aktuella bestämmelserna (2 kap. 12 §). Vi anser därför att det som huvudregel inte finns något hinder mot att uppgifter lämnas ut elektroniskt från Polismyndigheten med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Skatteverket

Skatteverket har en mängd olika verksamhetsgrenar, som regleras med stöd av ett antal olika författningar.

Det föreligger inga hinder mot att lämna ut uppgifter i överensstämmelse med lag eller förordning enligt 1 kap. 5 § 3 och 5 a § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I 2 kap. 7–9 §§ behandlas regleringen för direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen. För Migrationsverkets del gäller detta uppgifter som behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Även enligt 1 kap. 4 § andra stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får uppgifter lämnas ut om det sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. Uppgifter som avses

[112] jfr prop. 2017/18:232 s. 443 och 452.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

i 3 § andra stycket får dock inte lämnas ut genom direktåtkomst. Direktåtkomst får inte medges om det är olämpligt ur integritetssynpunkt (2 kap. 8 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Det saknas reglering avseende utlämnande av uppgifter till andra än enskilda på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande).

Det finns alltså långtgående möjligheter för Migrationsverket att ha direktåtkomst till folkbokföringsuppgifter när det gäller sådana uppgifter som anges i bestämmelsen. När det gäller utlämnanden på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande) finns ingen särskild begränsning när det gäller folkbokföringsuppgifter. Vi bedömer därför att Skatteverket får lämna ut uppgifter ut folkbokföringen elektroniskt, och i vissa fall genom direktåtkomst, med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Det kan dock noteras att Skatteverkets registerförfattningar är föremål för ett lagstiftningsärende. Den 22 december 2023 publicerades SOU 2023:100 *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden* med bland annat förslag om en ny folkbokföringsdatalag. Enligt förslaget (7 §) ska personuppgifter få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (dvs. bland annat en uppgiftsskyldighet). Enligt 15 § i förslag till folkbokföringsdatalag får personuppgifter lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

Av 8 och 15 §§ i förslaget till beskattningsdatalag föreslås personuppgifter som behandlas ska få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning och lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

Utredningen har bedömt att det i dag inte längre finns skäl att göra någon rättslig åtskillnad mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande. De har vidare kommit fram till att det är lämpligt att begreppet elektroniskt utlämnande, som omfattar både direktåtkomst och andra tekniska lösningar, ska används i de nya dataskyddslagarna.[113]

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026 men bereds för närvarande i Regeringskansliet. I samband med ikraftträdande skulle bägge nämnda registerförfattningar upphöra att gälla. Det innebär att det kan komma att ske omfattande förändringar avseende de bestämmelser vi tidigare har redogjort för.

[113] SOU 2023:100 s. 827.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

De uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område hänvisar vi liksom vad gäller Polismyndigheten till 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen.

Universitets- och högskolerådet

Det saknas i dagsläget möjlighet att lämna ut uppgifter från antagningsregistret till Migrationsverket elektroniskt. Om fler uppgifter ska föras över från UHR till Migrationsverket med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet behövs alltså författningsändringar för att det ska kunna ske elektroniskt.

Det ska dock i sammanhanget nämnas att det i Ds 2024:31 Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter föreslås en ändring av 4 kap. 4 § i förordning om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, som innebär att uppgifter på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande) får lämnas ut från en antagningsregistret till Migrationsverket, om uppgifterna behövs i handläggningen av ärende om uppehållstillstånd.

Föreslagna förordningsändringar skulle alltså innebära möjligheter till elektroniska utlämnanden av uppgifter från antagningsregistret till Migrationsverket. Förslaget förslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna har enbart den allmänna dataskyddsregleringen att förhålla sig till dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. De får alltså behandla personuppgifter i enlighet med 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen. Enligt 2 kap. 1 § får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att bland annat fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, det vill säga exempelvis en uppgiftsskyldighet. Dessutom måste behandlingen ske i enlighet med 3 kap. 3 § med hänvisning till artikel 9.1 i dataskyddsförordningen i förhållande till känsliga personuppgifter (se vidare avsnitt 10.2.2). Detsamma gäller uppgifter om lagöverträ-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

delser enligt 3 kap. 8 § med hänvisning till artikel 10 i dataskyddsförordningen.

Det finns alltså som huvudregel inga hinder mot att Arbetslöshetskassorna lämnar ut uppgifter med stöd av en uppgiftsskyldighet om detta sker i enlighet med dataskyddsförordningen. Varken dataskyddslagen eller dataskyddsförordningen innehåller som tidigare nämnts några särskilda bestämmelser om elektroniska utlämnanden. Vi bedömer alltså att det generellt sett saknas hinder mot att Arbetslöshetskassorna lämnar ut uppgifter till Migrationsverket elektroniskt med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Kommunerna

Inom socialtjänsten tillämpas lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Med socialtjänst avses enligt lagen bland annat verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare (LVU och LVM). Detsamma gäller verksamhet enligt lagstiftning om stöd och service till vissa funktionshindrade (2 § punkterna 1 och 5). Personuppgifter får enligt 6 § andra stycket behandlas för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning. Det regleras inte på vilket sätt ett utlämnande får ske, vilket innebär att det saknas bestämmelser som i sig förhindrar digitala utlämnanden av uppgifter.

Behandling av personuppgifter i verksamhet som omfattas av skollagen regleras i 26 a kap. skollagen (2010:800). I 26 a kap. skollagen regleras inget särskilt om behandling av personuppgifter vid utlämnande till annan aktör eller om sådant får ske på elektronisk väg.

Lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen, patientdatalagen (2008:355), lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa lagar (1 kap. 2 §).

Vi kan därmed konstatera att den typ av uppgifter om återkrav av utbetalda ersättningar som vi har kunnat identifiera att kommunen förfogar över bör kunna lämnas ut elektroniskt till Migrationsverket med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Sammantagen bedömning

Av vår redogörelse om de aktuella aktörernas rättsliga möjligheter till elektroniska utlämnanden av uppgifter kan vi dra slutsatsen att det över lag finns mycket goda möjligheter för detta, så länge uppgiftsskyldigheten följer av lag. Majoriteten av aktörerna har sådana möjligheter redan i dagsläget. Undantaget är UHR och högskolorna, som i dagsläget saknar möjligheter till elektroniska utlämnanden till Migrationsverket bortsett från vissa enstaka uppgifter. Dock väntas en förordningsändring ske som skulle innebära möjlighet till elektroniska utlämnanden från studieregistret och antagningsregistret till Migrationsverket om det behövs för att handlägga ärenden om uppehållstillstånd.

När det gäller direktåtkomst är sådana utlämnanden vanligen särskilt reglerade i förhållande till en viss mottagande aktör och vissa specificerade uppgifter. Exempelvis har Migrationsverket direktåtkomst till vissa uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas. Det saknas dock på generellt sett möjligheter enligt gällande reglering till utlämnande via direktåtkomst för majoriteten av de uppgifter som Migrationsverket efterfrågar från majoriteten av aktörerna.

Sammantaget bedömer vi dock att förutsättningarna för olika typer av elektroniska utlämnanden är goda från aktuella aktörer till Migrationsverket, med undantag för utlämnande via direktåtkomst.

10.16.5 Migrationsverket behöver en mer effektiv tillgång till uppgifter hos andra aktörer

Bedömning: Migrationsverket behöver mer effektiv tillgång till uppgifter från flera aktörer. Förutsättningarna för effektiva, elektroniska utlämnanden kommer sannolikt att öka om vissa föreslagna författningsförslag genomförs.

Om Migrationsverket behöver tillgång till uppgifter genom direktåtkomst behöver dock frågan utredas vidare.

Vi har tidigare i avsnitt 10.4 konstaterat att Migrationsverket är i behov av en stor mängd uppgifter från flertalet aktörer för sin handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Migrationsverkets behov har resulterat i att vi har föreslagit en generell uppgiftsskyldighet för de aktörer som förfogar över sådana uppgifter.

Dessutom har vi gjort bedömningen att uppgiftsskyldighetens funktion i första hand kommer till sin rätt genom att ligga till grund för samarbeten mellan Migrationsverket och de aktuella aktörerna, i syfte att möjliggöra ett effektivt uppgiftslämnande i praktiken (se avsnitt 10.15.1).

Som vi även har konstaterat i avsnitt 10.16.4 är en förutsättning för effektiva, digitala utlämnanden av uppgifter från de relevanta aktörerna till Migrationsverket att det finns stöd för detta i respektive registerförfattning. Vår slutsats i den delen är att förutsättningar för digitala utlämnanden finns, alternativt kommer att finnas i den närmaste framtiden, i aktuella aktörers kompletterande dataskyddsreglering som möjliggör effektiv informationsöverföring till Migrationsverket.

Det finns alltså över lag mycket goda förutsättningar för att redan i dagsläget, med stöd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet tillsammans med relevanta bestämmelser i respektive aktörs kompletterande dataskyddsreglering, föra över uppgifter elektroniskt och effektivt till Migrationsverket. Som vi nämnt i avsnitt 10.16.4 finns det flera sätt på vilka myndigheter och andra aktörer kan föra över uppgifter digitalt, dvs. genom direktåtkomst eller olika former av utlämnande på medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande).

Vilken typ av elektroniskt utlämnande som bäst lämpar sig bäst beror dock enligt vår mening på ett flertal faktorer. Aspekter som kan ha betydelse för den bedömningen kan bland annat vara hur stora mängder uppgifter det rör sig om, hur ofta de ändras och/eller uppdateras, befintliga kanaler för elektroniska utlämnanden mellan aktörerna och risken för överskottsinformation av framför allt känsliga uppgifter.

För att kunna bedöma vilken typ av elektroniskt utlämnande som är mest lämpligt, effektivt och ändamålsenligt i förhållande till respektive aktörer behöver enligt vår mening fördjupade utredningar och analyser genomföras. Att sådana analyser och utredningar inte hör hemma inom ramen för vår utredning har enligt oss framför allt två orsaker.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

För det första pågår för närvarande ett flertal lagstiftningsarbeten som på olika sätt rör uppgiftslämnande till och från Migrationsverket. Bland annat har, som tidigare nämnts i exempelvis avsnitt 10.3.3, en generell sekretessbrytande bestämmelse föreslagits i betänkandet SOU 2024:63. När det står klart vilka bestämmelser som framtidens uppgiftslämnande till Migrationsverket kommer att stödja sig på anser vi att det kommer krävas nya, samlade utredningar och analyser i fråga om vilka elektroniska utlämnanden som ter sig som mest lämpliga och ändamålsenliga i förhållande till respektive aktör. Sådana bedömningar bör alltså utgå från ett läge när uppgiftsskyldigheten i förhållande till Migrationsverket är klar och tydligt reglerad. Detsamma gäller de lagstiftningsarbeten som pågår i förhållande till flera av de aktuella aktörernas kompletterande dataskyddsregleringar, däribland Skatteverkets, som sannolikt kommer leda till förbättrade möjligheter att lämna uppgifter till Migrationsverket elektroniskt. Som nämnts i avsnitt 10.16.3 används inte längre begreppet direktåtkomst och medium för automatiserad behandling i förslagen om nya kompletterande dataskyddsregleringar, utan i stället det mer neutrala elektroniskt utlämnande.

För det andra bör enligt vår mening en bedömning av vilken typ av elektroniskt utlämnande som bäst lämpas sig bedömas utifrån den analys som Migrationsverket kan göra först när det står klart vilka uppgifter som ska lämnas ut av vilka aktörer. Beroende på bland annat omfattningen av uppgifter, karaktären och eventuella befintliga systemlösningar kan det variera mellan aktörer vilken lösning som lämpas sig bäst. Med tanke på att de flesta aktörer redan i dagsläget har möjlighet att lämna ut uppgifter genom medium för automatiserad behandling (annat elektroniskt utlämnande) finns redan förutsättningar för effektiva digitala utlämnanden i dagsläget i förhållande till dem. Om bedömningen skulle innebära att det krävs direktåtkomst för att utlämnandet ska ske effektivt behöver det ytterligare analyseras och utredas i behörig ordning.

Vår sammantagna bedömning är alltså att vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet generellt sett innebär en grund för elektroniskt utlämnande av uppgifter från aktuella aktörer till Migrationsverket. I förhållande till de aktörer som i dagsläget saknar sådana möjligheter har förslag lämnats av olika utredningar om författningsändringar som möjliggör sådana utlämnanden. Vid tidpunkten när vår föreslagna bestämmelse om en generell uppgiftsskyldighet

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

föreslås träda i kraft finns det högst sannolikt mycket goda förutsättningar för elektroniskt utlämnande till Migrationsverket för samtliga aktörer. Det saknas dock i dagsläget möjligheter till elektroniskt utlämnade i form av direktåtkomst för Migrationsverket i förhållande till de allra flesta uppgifter som verket har uppgett ett behov av. Om Migrationsverket i sin analys kommer fram till att sådana elektroniska utlämnanden som i det skedet är möjliga inte är tillräckligt effektivt, utan att det krävs tillgång via direktåtkomst till vissa uppgifter, behöver den frågan utredas vidare utifrån då gällande förutsättningar.

10.17 Personuppgiftsbehandling och proportionalitet

Vi har lämnat författningsförslag som syftar till att åstadkomma en utökad informationsdelning från både offentlig och enskild verksamhet till Migrationsverket. En utökad informationsdelning kommer att påverka enskildas personliga integritet. Det är därför viktigt att det görs en noggrann bedömning av hur förslagen förhåller sig till det regelverk som syftar till att värna om den personliga integriteten.

Skyddet för den personliga integriteten har kontinuerligt beaktats under arbetets gång. Det har i högsta grad påverkat de överväganden som görs i betänkandets olika delar. I de delar där vi har bedömt att det har funnits särskilda frågeställningar om integritetsskydd innehåller respektive kapitel en särskild analys av de integritetsfrågor som har aktualiserats. I detta kapitel belyser vi förslagens samlade effekt för enskildas personliga integritet.

10.17.1 Allmänt

De förslag vi lämnar utgår från att utlämnande aktörer på begäran ska lämna information till Migrationsverket. Det är alltså fråga om utlämnande av uppgifter från informationsinnehavarna som sedan ska samlas in av Migrationsverket. Informationen kan många gånger utgöra personuppgifter, dvs. upplysningar som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Insamlande och utlämnande är exempel på åtgärder som utgör behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling är ett

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vidsträckt begrepp som även omfattar registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring av personuppgifter.

Vid personuppgiftsbehandling måste flera regelverk följas för att värna den personliga integriteten (läs om dessa regelverk i kapitel 10.2.2). Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns dock som tidigare nämnts inte (se avsnitt 10.7.1). Inställningen till den personliga integriteten ändras dessutom över tid. Det sammanhang där uppgifterna används har betydelse för om den enskilde uppfattar det som att hans eller hennes integritet har kränkts.

Regeringen har i samband med den senaste utvidgningen av integritetsskyddet i RF uttalat att en rimlig utgångspunkt för bedömningen av behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten är att den ska ske utifrån den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden.[114]

Rätten till skydd för den personliga integriteten är inte absolut utan kan bli föremål för inskränkningar. Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen. Sådana intressen kan till exempel vara just upprätthållande av en reglerad invandring, men även yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet samt effektiv och korrekt ärendehandläggning hos myndigheter (se avsnitt 10.7.1).

Avvägningar mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och andra intressen har skett och sker i lagstiftningen. Som exempel kan nämnas bestämmelser i OSL, som ger möjligheter att lämna ut uppgifter som kan omfattas av sekretess efter en prövning av risken för skada som ett utlämnande kan innebära.

En väl fungerande samhällsorganisation medför intrång i enskildas personliga integritet. Av avgörande betydelse är dock vad som kan tolereras och vad som utgör ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

[114] Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 175.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.17.2 Ökad personuppgiftsbehandling

Bedömning: Våra förslag om en ny uppgiftsskyldighet kommer att innebära ökad och i viss mån ny personuppgiftsbehandling.

Vi föreslår att flera myndigheter och andra aktörer ska få en skyldighet att lämna uppgifter om utlänningar som behövs i Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Detta kommer att innebära personuppgiftsbehandlingar, både i samband med själva överlämnandet och i samband med att uppgifter struktureras eller sammanställs inför överlämnandet. Vårt förslag ska dock inte innebära att aktörerna som omfattas av uppgiftsskyldigheten ska behöva göra någon egen utredning eller inhämta några nya personuppgifter för att uppfylla uppgiftsskyldigheten. Personuppgiftsbehandling i samband med fullgörandet av sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter ingår redan i dag i samtliga aktörers personuppgiftsbehandling i olika utsträckning. Vi bedömer därför att det är fråga om en utökad personuppgiftsbehandling, men inte om helt ny sådan.

För Migrationsverket kommer personuppgiftsbehandlingen också framför allt vara sådan behandling som redan i dag sker i fullgörandet av sitt uppdrag. Det kommer dock att röra sig om en ökad personuppgiftsbehandling eftersom Migrationsverket kommer att samla in och därefter bearbeta uppgifterna som de får från informationsinnehavarna. Migrationsverket kommer många gånger att behöva ställa en fråga om en utlänning till en informationsinnehavare i syfte att begära information om honom eller henne. En sådan fråga behöver föregås av att Migrationsverket tar fram uppgifter om personen och bearbetar dessa för att sedan överföra uppgifterna i form av en frågeställning till informationsinnehavaren. Alla dessa åtgärder innebär personuppgiftsbehandling. När informationsinnehavarna därefter skickar den efterfrågade informationen kommer det ske ytterligare personuppgiftsbehandling hos Migrationsverket, som att registrera och strukturera uppgifterna.

Sammanfattningsvis kommer utlämnande aktörer och Migrationsverket att behandla personuppgifter i flera led som en direkt följd av vårt förslag. I de flesta fall är det dock inte fråga om någon ny form av personuppgiftsbehandling, utan en utökad behandling i jämförelse med den behandling som sker i dag.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

10.17.3 Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas

Bedömning: Merparten av de personuppgifter som ska behandlas med anledning av uppgiftsskyldigheten kommer att vara relativt harmlösa. Även mer integritetskänsliga personuppgifter kommer i begränsad utsträckning att behandlas vid utlämnande till Migrationsverket.

Karaktären av de personuppgifter som Migrationsverket kommer få ta del av från de utlämnande aktörerna har stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen av uppgifterna kan medföra. För att bedöma integritetsriskerna måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, till exempel i vilket sammanhang som uppgifterna kommer behandlas, för vilket ändamål och vilka personer som kan komma att få åtkomst till uppgifterna.

Migrationsverket har beskrivit att deras behov av information är stort för att säkerställa att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning fattas på ett korrekt underlag samt för att få indikationer om att det finns skäl att återkalla ett uppehållstillstånd. De har därför påtalat att de är i behov av olika typer av personuppgifter. Det rör sig främst om uppgifter på individnivå, vilka i allra högsta grad utgör personuppgifter.

Med hänsyn till att vårt föreslag medför att en rad olika typer av personuppgifter ska lämnas ut till Migrationsverket, är det inte möjligt att bedöma integritetsriskerna med utlämnande för varje specifik uppgiftstyp. Detta inte minst eftersom våra förslag om att en utlännings vandel i högre grad kan beaktas inom ramen för ärenden om uppehållstillstånd och avvisning innebär att uppgifter som inte på förhand uttömmande kan anges kan vara relevanta för Migrationsverket. Även om vi i våra motiv anger vissa aspekter som bör vägas in i den samlade vandelsprövningen kan fler tillkomma genom praxisbildning och rättsutvecklingen i stort.

Vi har dock i kartläggningsavsnittet redogjort för vilka typer av uppgifter som Migrationsverket har efterfrågat, se avsnitt 10.4.3. Därefter har vi i respektive avsnitt närmare redogjort för vilka typer av uppgifter som Migrationsverket har efterfrågat från den berörda aktören och vilka uppgifter som därmed kan bli aktuella att

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

lämna med stöd av författningsförslaget, även om denna uppräkning inte är uttömmande.

Kontaktuppgifter är en uppgiftstyp som Migrationsverket har efterfrågat från så gott som samtliga aktörer. Det rör sig normalt sett om harmlösa uppgifter. Detsamma gäller uppgifter om familjeförhållanden och bosättning (se avsnitt 10.10 om respektive aktör). En del uppgifter kommer röra en utlännings ekonomiska förhållanden, såsom beslut om återkrav av utbetalda ersättningar från välfärdssystemet, inkomstuppgifter och skulder. Detta kan visserligen vara uppgifter som omfattas av sekretess av olika grad, men är inte känsliga på det sätt som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Det rör sig vidare om uppgifter om en utlännings inskrivning på Arbetsförmedlingen, antagning på viss utbildning och studieresultat vilket även det får anses vara harmlösa uppgifter.

Det bör också särskilt nämnas att uppgifter om lagöverträdelser kommer att behandlad i utökad omfattning genom den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Detta främst genom utökade utlämnanden av brottmålsdomar från allmän domstol och genom uppgifter från Polismyndigheten om exempelvis samröre med kriminellt nätverk. Sådana uppgifter får behandlas av myndigheter (3 kap. 8 § dataskyddslagen med hänvisning till artikel 10 i dataskyddsförordningen).

Särskilt om känsliga personuppgifter

Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning utgör känsliga personuppgifter och får inte behandlas enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Det finns dock ett antal undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter, bland annat om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt (se vidare avsnitt 10.2.2).

Vi har i avsnitt 10.4.3 beskrivit Migrationsverkets behov av uppgifter från kommunen. Det gäller främst uppgifter om beslut om återkrav av utbetald ersättning från välfärdssystemet, vilket i sig inte är att anse som känsliga uppgifter. Sådana uppgifter kan dock direkt eller indirekt inkludera känsliga personuppgifter rörande

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

hälsa, beroende på vad det är för slags ersättning som återkravet rör.

Uppgifter om hälsa definieras i artikel 4.15 i dataskyddsförordningen och i som personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus.

Migrationsverket behöver i normalfallet inte uppgifter om individers hälsotillstånd i sig. Däremot kan uppgifter om hälsa som tidigare nämnts direkt eller indirekt komma fram av andra uppgifter som är av betydelse för Migrationsverkets prövning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Ytterligare ett sådant exempel är ett 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 innehålla uppgifter om tredjemans hälsa.

Vårt förslag kan även medföra behandling av andra känsliga personuppgifter. Om Migrationsverket exempelvis får information om Polismyndigheten om en utlänning som är eller riskerar att bli engagerad i våldsbejakande extremism kan till exempel uppgifter om politisk åskådning komma att behandlas. Det är inte heller omöjligt att uppgifter om etnicitet framkommer när det handlar om gängtillhörighet eller uppgifter om religiös övertygelse när det kommer till radikaliserade personer. Dessutom kan uppgifter om familjeförhållanden och bosättning i vissa fall direkt eller indirekt, utifrån vem en utlänning är bosatt på samma adress som, avslöja hans eller hennes sexuella läggning vilket även det är en känslig personuppgift.

Migrationsverket behandlar redan i dag känsliga personuppgifter med stöd av 14 § utlänningsdatalagen. Dessa personuppgifter får endast behandlas om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Med hänsyn till den restriktivitet som ligger i begreppet ”absolut nödvändigt” måste behovet av att behandla sådana uppgifter prövas noga i det enskilda ärendet. Våra förslag kommer sannolikt att, i vart fall indirekt, innebära en utökad behandling av känsliga personuppgifter.

Migrationsverket måste vara restriktiva med behandlingen av känsliga personuppgifter och i varje enskilt fall noga pröva om en sådan uppgift är absolut nödvändig för ändamålet med behand-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

lingen. Känsliga personuppgifter som inte längre bedöms vara absolut nödvändiga att behandla bör tas bort så snart som möjligt.

Grupper med behov av särskilt skydd

Det finns särskilt stora integritetsrisker vid personuppgiftsbehandling som rör personer med skyddade personuppgifter och personer som i övrigt är utsatta för våld eller förtryck. Sådana uppgifter utgör inte per automatik känsliga personuppgifter enligt uppräkningen i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Det finns dock skäl att särskilt lyfta integritetsriskerna vid behandling av sådana personuppgifter eftersom ett utökat uppgiftslämnande kan röra dessa grupper med behov av särskilt skydd.

Även ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten och från domstolarna medför skäl att lyfta att barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd.

Detta eftersom barn kan vara mindre medvetna om risker, följder och skyddsåtgärder samt om rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter (skäl 38 i dataskyddsförordningen). Personuppgifter om barn utgör dock inte heller per automatik känsliga uppgifter. Av skäl 50 i dataskyddsdirektivet framgår bland annat att de åtgärder som den personuppgiftsansvarige vidtar bör omfatta utarbetande och genomförande av särskilda skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter om sårbara fysiska personer, till exempel barn.

En annan typ av uppgift som kan nämnas särskilt är uppgift om person- och samordningsnummer. Sådana uppgifter får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (10 § dataskyddslagen). Vår bedömning är att behandlingen av dessa typer av uppgifter är mycket viktigt för att möjliggöra att de uppgifter som lämnas till Migrationsverket kan kopplas ihop med rätt individ. Det minskar risken för ytterligare behandling av personuppgifter inom Migrationsverket och risken för att uppgifter hänförs till fel individ. Det är en förutsättning för att uppgiftsutbytet ska få avsedd effekt. Dessutom är identitetsuppgifter i form av person- och samordningsnummer

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppgifter som Migrationsverket särskilt efterfrågar, inte minst i syfte att klargöra en utlännings identitet.

10.17.4 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som nu föreslås innebär inte ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § RF.

Uppgiftsskyldigheten gäller bara för särskilt utpekade aktörer och ska endast omfatta avgränsade uppgifter. Den ökade personuppgiftsbehandlingen bör därför bli relativt begränsad.

Vi har haft i uppdrag att föreslå hur Migrationsverket kan få ökad tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning. Detta har resulterat i vårt förslag om en generell sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för ett antal aktörer i förhållande till Migrationsverket. Syftet med uppgiftsskyldigheten är alltså att öka informationsflödet till Migrationsverket. Det är därför en naturlig konsekvens av vårt uppdrag och vårt förslag att mängden personuppgifter som behandlas kommer att öka. Att så sker kan dock medföra ökade integritetsrisker för de personer vars personuppgifter behandlas genom uppgiftslämnandet.

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Även antalet uppgifter om varje registrerad är en viktig faktor eftersom fler uppgifter innebär en större möjlighet att kartlägga en person. Det finns dock vissa svårigheter med att uppskatta omfattningen av den utökade personuppgiftsbehandlingen som följer av vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Det har att göra med att vårt förslag om en utökad vandelsprövning visserligen kommer innebära att fler typer av uppgifter kommer att behandlas, men vilka uppgifter och förhållande till vilka utlänningar är svårt att förutse.

Vad som dock kan konstateras är att vissa aktörer redan i dag lämnar ut sådana uppgifter som efterfrågas av Migrationsverket, med stöd av bland annat generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL eller 17 kap. 1 § UtlL. För dessa informationsinnehavare bör våra förslag inte innebära någon avsevärd ökad behandling av personuppgifter.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

För andra informationsinnehavare innebär uppgiftsskyldigheten att många fler, och i vissa fall även nya, uppgifter kan komma att lämnas till Migrationsverket. I de senare fallen kommer förslagen därför leda till en ökad och i vissa fall ny personuppgiftsbehandling.

De situationer som i första hand innebär en ny personuppgiftsbehandling gäller de aktörer som ska lämna uppgifter om utlänningar som är av intresse för Migrationsverket samlade vandelsprövning (se bland annat avsnitt 6.2.1). Eftersom det rör sig om en ny grund för att kunna avvisa, neka en ansökan om uppehållstillstånd eller återkalla ett sådant tillstånd är det mycket svårt att bedöma hur stor omfattningen av personuppgiftsbehandlingen kan tänkas bli. Detta särskilt utifrån att vi som tidigare nämnts inte har förslagit en uttömmande uppräkning över de aspekter som ska beaktas vid en sådan prövning. Exempelvis kan nämnas att flera aktörer, bland annat arbetslöshetskassorna och CSN, kommer att lämna uppgifter om beslut om återkrav av utbetald ersättning avseende en utlänning till Migrationsverket, vilket inte regelmässigt har skett förut.

Även om behandlingen av personuppgifter kommer att öka har vi övervägt ett antal begränsningar som motverkar att fler uppgifter behandlas än vad som är nödvändigt för att Migrationsverket ska kunna besluta i ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten begränsad på så sätt att den är avgränsad till vissa angivna aktörer och enbart till de uppgifter som Migrationsverket behöver för att handlägga ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Detta motverkar att aktörer lämnar uppgifter till Migrationsverket som inte behövs vid handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning, och därmed förekomsten av överskottsinformation.

Dessutom har vi föreslagit att en intresseavvägning ska ingå som en del av bedömningen av om en uppgift ska lämnas ut till Migrationsverket. Den syftar till att väga Migrationsverkets intresse av uppgiften mot sekretessintresset. I många fall sammanfaller det faktum att en uppgift är sekretessreglerad med att den samtidigt är att anse som känslig i dataskyddsrättslig mening. Det gäller exempelvis uppgifter om en enskilds hälsa och sexualliv (jämför 21 kap. 1 § OSL och artikel 9.1 i dataskyddsförordningen). Det bör i sådana fall krävas ett starkt intresse för Migrationsverket för att ut-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

lämnande av en känslig personuppgift som är sekretessreglerad ska ske (läs mer om intresseavvägningen i avsnitt 10.9).

Ett ökat uppgiftslämnande till Migrationsverket får även till följd att fler uppgifter samlas inom en och samma myndighet. Det innebär i sig vissa integritetsrisker, som ökad spridning av personuppgifter och att den skulle kunna bidra till ökad kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Uppgifterna kommer också att användas för åtgärder som innebär negativa konsekvenser för enskilda. Införandet av en uppgiftsskyldighet kommer alltså medföra ett visst intrång i den enskildes personliga integritet. Eftersom det som regel är fråga om mindre känsliga uppgifter som behövs är dock de effekter som uppgiftslämnandet får för den enskilde främst sådana som följer av att Migrationsverket beslutar om avvisning, avslag av ansökan om uppehållstillstånd eller återkallelse av uppehållstillstånd. Det finns däremot mindre risk för att den enskildes anseende skadas. Vår bedömning är sammantaget att de avgränsningar som gjorts av den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär att det inte bör bli fråga om ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § RF.

10.17.5 De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Ändamålet med uppgiftsskyldigheten är att öka förutsättningarna för att Migrationsverket ska kunna fatta korrekta beslut om avvisning och uppehållstillstånd.

Ändamålet är vidare att ge Migrationsverket bättre tillgång till uppgifter som kan ligga till grund för återkallelse av uppehållstillstånd.

Uppgiftsskyldigheten syftar inte till att kartlägga enskilda, men kan leda till ökade förutsättningar för sådan kartläggning.

Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får senare inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen – finalitetsprincipen).

Ändamålen med den föreslagna uppgiftsskyldigheten är att den ska leda till att öka förutsättningarna för att Migrationsverket ska

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kunna fatta korrekta beslut om avvisning och uppehållstillstånd. Detsamma gäller för att Migrationsverket ska kunna få bättre tillgång till uppgifter som kan ligga till grund för återkallelse av uppehållstillstånd när det finns skäl för det. Införandet av en uppgiftsskyldighet innebär att personuppgifter kommer att behandlas för andra ändamål än vad de ursprungligen samlats in för. Till exempel kan personuppgifter ha samlats in och behandlats av Försäkringskassan med ändamålet att få underlag för bedömningen av rätten till ersättning från socialförsäkringssystemet. När sådana uppgifter därefter lämnas över till Migrationsverket, är ändamålet med behandlingen i stället att Migrationsverket ska få ett bättre underlag att på ett effektivt sätt fatta korrekt beslut om uppehållstillstånd och avvisning utifrån.

Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Typiskt sett innebär personuppgiftsbehandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda stora integritetsrisker. Syftet med vårt förslag om ett utökat uppgiftslämnande är inte att öka övervakningen eller kartläggningen av personer, utan att Migrationsverket ska få ett bättre underlag att fatta korrekta beslut utifrån. Förslaget kan dock leda till att förutsättningarna för sådan övervakning eller kartläggning ökar, genom att flera uppgifter om samma person samlas inom en och samma myndighet.

10.17.6 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Uppgiftsskyldigheten utgör rättslig grund för de utlämnande aktörernas behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandlingen kommer att vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse och för att fullgöra rättsliga förpliktelser.

Migrationsverkets behandling av personuppgifter har stöd i befintlig dataskyddsreglering.

Enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av bland annat lag.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I 2 kap. 2 § dataskyddslagen anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av bland annat lag eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Alla uppgifter som riksdagen eller regeringen har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Den verksamhet som en myndighet bedriver är därför av allmänt intresse. Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e bör därmed vanligen tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning (se vidare angående rättslig grund för personuppgiftsbehandling i avsnitt 10.2.2).

Vi föreslår en ny lagreglerad skyldighet att lämna uppgifter för vissa särskilt angivna aktörer. Syftet med uppgiftsskyldigheten är att öka förutsättningarna för att Migrationsverket ska kunna fatta korrekta beslut om avvisning och uppehållstillstånd. Detsamma gäller för att Migrationsverket ska kunna få bättre tillgång till uppgifter som kan ligga till grund för återkallelse av uppehållstillstånd när det finns skäl för det. Detta får anses vara uppgifter av allmänt intresse. Eftersom uppgiftsskyldigheten regleras i lag – och innebär en skyldighet att lämna uppgifter – utgör den även en rättslig förpliktelse.[115] Personuppgiftsbehandling som sker för att fullgöra uppgiftsskyldigheten kommer därmed att vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och för att fullgöra en rättslig förpliktelse.

Vår föreslagna bestämmelse om uppgiftsskyldighet kommer att utgöra den rättsliga grunden för de utlämnande myndigheternas behandling av personuppgifter. Den rättsliga grunden är specifik, både vad gäller vilka aktörer som ska omfattas samt att uppgifterna ska behövas för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Bestämmelserna reglerar därmed räckvidden och tillämpningen av den aktuella uppgiftsskyldigheten.[116] Behandlingen blir därmed tydlig, precis och förutsebar i enlighet med skäl 41 i dataskyddsförordningen.

Vi kommer i nästa avsnitt att redogöra för varför den personuppgiftsbehandling som sker med stöd av den rättsliga grunden är

[115] Prop. 2017/18:105 s. 53–59.
[116] Se till exempel EU-domstolens dom den 16 juli 2020, Schrems II, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, p. 176 och dom den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504, p. 105.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

nödvändig och proportionerlig samt för de avgränsningar som har gjorts för att begränsa intrånget. Personuppgiftsbehandlingen sker för ändamål som syftar till att upprätthålla den grundläggande principen om reglerad invandring. Detta är ett viktigt mål av generellt allmänt intresse. Lagstiftningen uppfyller därmed kraven på utformningen av en rättslig grund i artiklarna 6.3, 6.4 och 23.1 e i dataskyddsförordningen.

Migrationsverkets behandling av personuppgifter med anledning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten har stöd i det befintliga dataskyddsregelverket genom bland annat utlänningsdatalagen (jämför bland annat 11 § 1 och 2 utlänningsdatalagen). Att befintlig lagstiftning reglerar personuppgiftsbehandlingen vid Migrationsverket innebär att det finns åtgärder som säkerställer skydd för personuppgifter och de enskilda som berörs. I utlänningsdatalagen finns till exempel regler om sökbegränsningar, tillgång till personuppgifter och regler om behandling av känsliga personuppgifter.

10.17.7 Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Bedömning: Intrånget i den personliga integriteten som följer av den föreslagna uppgiftsskyldigheten är nödvändigt och proportionerligt.

Den redovisade personuppgiftsbehandlingen som är en konsekvens av att vårt förslag syftar till att tillgodose ett allmänt intresse som kan rättfärdiga en inskränkning av den personliga integriteten. En bedömning av behovet av och proportionaliteten i behandlingen i förhållande till syftena bör dock göras.

Det finns, enligt våra direktiv, ett behov av att ge Migrationsverket bättre förutsättningar för att kunna tillämpa regelverket om uppehållstillstånd och avvisning på ett ändamålsenligt sätt, inklusive att kunna initiera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Detta är ett grundläggande led i principen om en reglerad invandring. Ett sätt att förbättra förutsättningarna är att låta Migrationsverket få tillgång till ytterligare uppgifter från andra aktörer och att dessa ska vara skyldiga att lämna sådana uppgifter. Vi har beskrivit behovet av ytterligare uppgifter i avsnitt 10.4.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Uppgiftsskyldigheten förväntas leda till att Migrationsverket får ökad kännedom om uppgifter om en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd eller fortsatt uppehållstillstånd samt inom ramen för en avvisningssituation. Detsamma gäller kännedom om förhållanden som indikerar att en utlänning inte längre har rätt till sitt uppehållstillstånd, vilket därmed kan leda till att Migrationsverket inleder ett ärende om återkallelse.

Den uppgiftsskyldighet som vi föreslår kommer dock att innebära intrång i den personliga integriteten. Den kommer att leda till ökad personuppgiftsbehandling, att uppgifter från flera myndigheter samlas hos Migrationsverket och en risk för ökad kartläggning av enskilda. Uppgiftsskyldigheten kommer också att innebära att personuppgifter behandlas för andra och nya ändamål än insamlingsändamålen. Vi har dock som framgått gjort bedömningen att personuppgiftsbehandlingen inte innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § RF.

I utformningen av uppgiftsskyldigheten har vi gjort ett antal vägval i syfte att begränsa intrånget i den personliga integriteten. Uppgiftsskyldigheten avser endast vissa utpekade aktörer som Migrationsverket har pekat ut som har uppgifter som verket behöver för att kunna avgöra ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. De aktuella aktörerna har även bekräftat att de aktuella uppgifter är sådana som de förfogar över.

På vissa områden som omfattas av vårt förslag har vi bedömt att det finns särskilt starka integritetshänsyn som måste beaktas. Vi har därför bedömt att det är nödvändigt att förena uppgiftsskyldigheten med en intresseavvägning som möjliggör att ett utlämnande av en uppgift kan underlåtas i vissa fall när sekretessintresset är starkt.

Vår uppfattning är att dessa avgränsningar innebär att personuppgiftsbehandlingen inte blir för omfattande eller innebär för stort intrång i den personliga integriteten i förhållande till det eftersträvade syftet. Vår bedömning är att avgränsningarna leder till att intrånget i den personliga integriteten begränsas så långt det är möjligt samtidigt som syftet med uppgiftsskyldigheten fortfarande uppnås. Vi menar därför att lagstiftningen också är proportionerlig.

Sammantaget bedöms därmed intrånget i den personliga integriteten som följer av den uppgiftsskyldighet som vi föreslår vara nödvändigt och proportionerligt.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vi vill slutligen lyfta att det är av väsentlig vikt att de begränsningar som följer av dataskyddsregleringen följs såväl vid utarbetande av rutiner som faktiskt personuppgiftsbehandling hos informationsinnehavarna och Migrationsverket.

11 Effektivare uppföljning av uppehållstillstånd

Vår kartläggning av Migrationsverkets behov av utökad tillgång till information resulterade inte bara i slutsatsen att informationsflödet till verket behöver öka och effektiviseras (se kapitel 10). Såväl av tidigare arbeten som av synpunkter från Migrationsverket har det även kommit fram att det finns brister avseende bland annat rättsliga möjligheter och metoder, vilket försvårar verkets möjligheter att arbeta effektivt med ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd.

I detta avsnitt belyser och analyserar vi de behov av åtgärder och metoder som vi har identifierat i förhållande till Migrationsverket, som skulle kunna möjliggöra återkallelser av uppehållstillstånd i fler fall när det finns skäl för det.

11.1.1 Vårt uppdrag

I våra direktiv framhålls att det är viktigt att Migrationsverket har metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det. Det är också angeläget att Migrationsverket har tillgång till ändamålsenligt utformade automatiserade system och andra beslutsstöd som på ett effektivt sätt möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd när det är befogat. Det finns därför skäl att utreda om det behövs åtgärder på detta område för att möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall. Vi ska därför

- analysera Migrationsverkets behov av nya metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det,

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- ta ställning till vilka åtgärder som behöver genomföras för att i fler fall möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda, och
- analysera Migrationsverkets behov av nya automatiserade system eller andra beslutsstöd som på ett effektivt sätt kan möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall när det finns skäl för det.

11.1.2 Vår metod

För att skapa en bild av Migrationsverkets behov av nya metoder, automatiserade system eller andra beslutsstöd som på ett effektivt sätt kan möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall när det finns skäl för det har vi tagit del av tidigare lagstiftningsärenden och andra arbeten i vilka sådana frågor har lyfts fram.

Vi har dessutom ställt frågor till Migrationsverket genom den representant i vår expertgrupp som företräder myndigheten. Detta har vi bland annat gjort genom en utskickad enkät med frågor gällande sådana behov.

Slutligen har vi anordnat en hearing tillsammans med representanter från bland annat Migrationsverket för att få möjlighet att diskutera verkets behov. De svar vi har fått från Migrationsverket, tillsammans med det som förts fram i tidigare arbeten och redogörelser, ligger till grund för vår kartläggning som kommer redogöras för i följande avsnitt.

11.2 Kartläggning av Migrationsverkets behov

11.2.1 Tidigare utredningar och andra arbeten

Riksrevisionens rapport om systemet för återkallelser av uppehållstillstånd

Vi har tidigare i avsnitt 10.3.1 redogjort för Riksrevisionens rapport *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd* (RiR 2023:19). Riksrevisionen har konstaterat att regelverket för återkallelser av uppehållstillstånd inte tillämpas som det är tänkt. I rapporten görs be-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

dömningen att en viktig förklaring till de nämnda bristerna är att återkallelser har haft en låg prioritet hos både regeringen och Migrationsverket. Regeringen har mellan åren 2013 och 2022 inte gett Migrationsverket några mål, uppdrag eller återrapporteringskrav rörande återkallelser. Under samma period beslutade regeringen om ett stort antal uppdrag till Migrationsverket om att prioritera andra ärendeslag och verksamheter. Mot slutet av perioden har Migrationsverket också genomfört omfattande besparingar. Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverket därför har haft ett begränsat utrymme att på eget initiativ prioritera återkallelseärendena. Det återspeglas i att Migrationsverket inte har tagit fram någon samlad process för att initiera, utreda och besluta om ärendena.

Riksrevisionen konstaterar vidare att arbetet med återkallelser inte heller ingår i myndighetens interna produktionsmål, uppföljning eller resursfördelning. Rutinerna för hantering av information som kan leda till återkallelser har också varit svaga. Till exempel skulle Migrationsverket enligt Riksrevisionen kunna effektivisera arbetet genom mer automatiserade system som omhändertar information från andra myndigheter. Sedan våren 2022 har dock Migrationsverket inlett ett arbete för att utveckla hanteringen av återkallelser. I regleringsbrevet för 2023 har regeringen också gett Migrationsverket i uppdrag att prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd.[1]

Riksrevisionen för vidare fram att Migrationsverket bara har lagstöd för att på eget initiativ göra efterkontroller av beviljade uppehållstillstånd för arbete. I övrigt måste Migrationsverket först få upplysningar från andra myndigheter eller allmänheten för att initiera en utredning av möjlig återkallelse.[2]

Riksrevisionen konstaterar vidare att Migrationsverket inte fullt ut utnyttjar de möjligheter till delgivning som delgivningslagen (2010:1932) medger. Beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd får inte alltid laga kraft. Det beror ofta på att Migrationsverket inte lyckas delge beslutet till den berörda. Migrationsverket registrerar inte heller alltid delgivningar eller laga kraft i sitt ärendehanteringssystem. Nästan hälften av samtliga återkallelsebeslut av uppehållstillstånd under perioden 2013–2022 saknar registrerat datum för delgivning eller laga kraft. Giltighetstiden för många av dessa uppehållstillstånd har löpt ut, men registreringen saknas även för vart

[1] RiR 2023:19 s. 5 f.
[2] RiR 2023:19 s. 82.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

fjärde återkallat permanent uppehållstillstånd. Om Migrationsverket inte kan bevisa att besluten delgivits kan tillstånden fortfarande vara giltiga trots att de har återkallats. Det leder till att personerna får fortsätta resa in och vistas i Sverige och Schengen-området samt ta emot offentlig service och förmåner som de inte längre borde ha rätt till.[3]

Riksrevisionen har i sin rapport bland annat rekommenderat Migrationsverket att synliggöra återkallelseärenden i myndighetens interna planering, uppföljning och resursfördelning. Riksrevisionen har även rekommenderat att Migrationsverket ska utveckla automatiserade system för att förbättra arbetet med tipshantering och efterkontroller samt effektivisera arbetet med delgivning och vidta åtgärder för att fler beslut ska få laga kraft.[4]

Redovisning av Migrationsverkets regeringsuppdrag

Redovisning av uppdrag 1.3.6 i regleringsbrev för år 2023 – Skärpta kontroller av vandel

Av redovisningen[5] av uppdraget framgår bland annat att Migrationsverket har påbörjat ett arbete med att se över möjligheten att utöka dagens ansökningsformulär med ett antal individualiserade frågor som riktar in sig på en utlännings vandel. Verket bedömer att utökade individualiserade frågor till sökanden innebär större möjlighet att fånga upp information som är relevant vid en vandelsbedömning inför beviljande av uppehållstillstånd, och skulle på sikt kunna leda till en skärpning av vandelsprövningen i tillståndsärenden. Fokus skulle enligt Migrationsverkets bedömning initialt läggas på förstagångsansökningar, eftersom det är där avsaknaden av relevant information är som störst i dagsläget. Detta bedöms även kunna få följdeffekter för ärenden om återkallande av uppehållstillstånd.

Vidare har Migrationsverket inom ramen för redogörelsen uppmärksammat kompetenshöjande aktiviteter för personalen och it-utveckling som viktiga aktiviteter för myndigheten framöver.

[3] RiR 2023:19 s. 6.
[4] RiR 2023:19 s. 8.
[5] Migrationsverket, Skärpta kontroller av vandel i tillståndsärenden, diarienummer 1.1.1.2-2023-4330, 2023-03-20.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Redovisning av uppdrag 4 i regleringsbrev för år 2023

I Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverkets tilldelade uppdrag 4 – *Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier* finns bland annat följande instruktion.

> Migrationsverket ska tillsammans med universitet och högskolor gemensamt genomföra åtgärder som utvecklar och effektiviserar arbetet med att säkerställa att missbruk av uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning försvåras.

Av redovisningen[6] av uppdraget framgår att Migrationsverket bland annat har identifierat ett antal förslag på interna åtgärder kopplat till missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige. Det handlar exempelvis om att öka precisionen för vilka sökande som ska utredas muntligen gällande studieavsikten, men också minskningen av antalet begäran om komplettering. Det har bland annat resulterat i en överenskommelse mellan Migrationsverket och lärosäten gällande avbrottsrapportering[7], översyn av Migrationsverkets indikatorer för utredning av studieavsikt och sammanställning av genomförda åtgärder på lärosäten för att motverka missbruk.

Migrationsverket har vidare inom ramen för slutredovisningen fört fram att ett hinder i studerandeprocessen är att aktörerna inte kommunicerar effektivt och att aktörer i processen inte har en överblick över vilken information som hanteras mellan vilka aktörer. Det gäller främst kommunikationen mellan Migrationsverket, Universitets- och högskolerådet (UHR), sökande och lärosätena men andra aktörer av intresse i sammanhanget är bland annat Polismyndigheten. Det pågår för närvarande ett arbete med strukturering av informationsöverföring mellan aktörerna i studerandeprocessen som per den 12 december 2024 ännu inte avslutats. Migrationsverket anger dock att berörda funktioner inom och utanför Migrationsverket har specificerat vilka uppgifter som överförs och hur detta sker. Det pågår dock fortfarande ett arbete med att visualisera överföringarna.

---

[6] Migrationsverket, Slutrapport, Uppdrag 4 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier, diarienummer 1.1.1.2-2024-3373, 2024-03-19.

[7] Den 16 februari 2024 undertecknades överenskommelser om samverkan avseende avbrottsrapportering och möjlighet till tvååriga uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning mellan Migrationsverket och Kungliga tekniska högskolan, Lunds universitet, och Umeå universitet. Efter detta har övriga svenska lärosäten erbjudits att skriva på en motsvarande överenskommelse.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Av redovisningen framkommer även ett antal åtgärder som Migrationsverket ska fortsätta att arbeta med när det gäller att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier. Exempel på sådana är förenklad delgivning i Migrationsverkets e-tjänster för studerandeärenden, utreda studerande med utländsk adress för att kontrollera om de fortfarande vistas i Sverige och studerar samt rättsliga åtgärder mot personer som lämnar in falska handlingar.

Slutrapport - regeringsuppdrag och gd-uppdrag avseende återkallelse av uppehållstillstånd m.m.

Syftet med de regeringsuppdrag och gd-uppdrag[8] som omfattades av den av Migrationsverket redovisade slutrapporten var att höja och definiera ambitionsnivån för Migrationsverkets arbete med återkallelse av tillstånd och efterkontroller samt att stärka detta arbete på myndigheten.

Av gd-uppdraget framgår bland annat att berörda enheter inom Migrationsverket ska se till att det samlade arbetet kring återkallelser och efterkontroller kopplat till brott och missbruk av myndighetens processer hålls ihop. För att uppnå målet har det identifierats behov av såväl nationell som regional samordning, dedikerade resurser samt särskilt utpekade kontaktytor för omhändertagande av tips, efterkontroller och återkallelser. En tydlig ordning för hanteringen av missbruk av myndighetens processer kopplat till återkallelser med mera ger enligt Migrationsverket i sig en tydlig signal att ärendena och frågorna är prioriterade för myndigheten.[9]

I slutredovisningen framgår att ett flertal åtgärder har genomförts med anledningen av uppdraget. Det gäller bland annat följande.

- Mål, uppföljningsrutin samt tydlig styrning och prioritering av återkallelseärenden och efterkontroller.
- Utveckling av återkallelseprocessen samt att skapa en samsyn för hur återkallelseärenden ska hanteras och bedömas.
- Utveckla formerna för efterkontroller och ta ställning till utredningsarbetet som gjorts.

[8] Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022.
[9] Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022, s. 5.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- Förslag till organisation för myndighetens operativa arbete med efterkontroller och återkallelser.
- Ingång för tips och information från andra myndigheter.
- Utveckla arbetet med ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning när det finns indikationer på att sådana tillstånd missbrukas.
- Analysera om, och i så fall hur, automatiserade system och andra handläggningsstöd kan användas i större utsträckning för att snabbare kunna identifiera ärenden där det finns indikationer på att ett tillstånd ska återkallas eller effektivisera handläggningen.
- Analysera möjligheten att införa nya metoder för att beviljade uppehållstillstånd regelbundet ska kunna följas upp och vid behov återkallas.

Dessutom anges i slutrapporten att ett antal åtgärder fortfarande kvarstår för Migrationsverket inom ramen för uppdragen. Det gäller bland annat följande.

- Efterkontroller i andra ärendeslag än arbetstillstånd.
- Fortsatt arbete med att utreda hur automatiserade system och andra handläggningsstöd kan användas i större utsträckning.
- Beslut om organisation för myndighetens operativa arbete med tipshantering, efterkontroller och återkallelser.

11.2.2 Migrationsverkets inriktningsbeslut om en enhetlig organisation för att förebygga och motverka missbruk

Migrationsverkets generaldirektör beslutade[10] den 8 november 2024 om att inrätta en enhetlig organisation på nationell och regional nivå bestående av en nationell kontrollenhet inom nationella operativa avdelningen (NOA) och en kontrollenhet i varje region (Inriktningsbeslutet). Syftet är att säkerställa förmågan att omhänderta samtliga tips och information som kommer in till myn-

[10] Migrationsverket, BESLUT Gd/066/2024, Inriktningsbeslut om att inrätta en enhetlig organisation för att förebygga och motverka missbruk, 2024-11-08.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

digheten. För att få effekt av och möjliggöra inrättandet av en ny organisation ska även följande[11] införas.

- Ett enhetligt arbetssätt och kontroll för samtliga ärendeslag.
- Ett nytt operativt samverkansforum för området missbruk, brottslighet och hot mot samhället.
- En förbättrad kontroll av identitetshandlingar.
- En första riskkartläggning för att analysera och skapa kunskap kring hur sökandegrupper, tillvägagångssätt och aktörer formar möjligheter till missbruk och samhällshot.
- Ett gemensamt helhetsgrepp kring de medel samt kapacitets- och kompetensbehov som behövs för en hållbar kontrollorganisation.
- Kompetensutveckling inom kraftsamlingsområdet för att uppnå en ökad förmåga inom området.
- Ta fram förutsättningar för en framtidssäkrad lösning kring hur datainsamlingar, datakörningar och analyser kan ske automatiskt och med hjälp av artificiell intelligens (AI).

Beslutet motiveras i huvudsak enligt följande. Migrationsverket behöver öka sin förmåga att förebygga och motverka missbruk och öka kvaliteten i prövningen och i återvändandearbetet. Det finns också behov av att förbättra kontrollen över vilka personer som befinner sig i Sverige eller söker tillstånd innan inresa i landet.

Migrationsverket behöver därför öka sin förmåga att motverka att felaktiga uppgifter om identiteter registreras och felaktiga utbetalningar i syfte att bidra till att skydda Sverige mot säkerhetshot, välfärdsbrott och grov organiserad brottlighet. Myndigheten kommer behöva göra strategiska vägval kring hur arbetet organiseras med att förebygga och motverka missbruk och motverka hot mot samhället. Ny nationell lagstiftning, liksom kommande EU-lagstiftning, ger viss vägledning kring vad Migrationsverket behöver vidta för åtgärder. Därför beslutade generaldirektören i april 2024 att ge ett särskilt uppdrag för NOA att kraftsamla myndig-

[11] Dessa anges även i delrapporten från Gd/027/2024, Förebygga och motverka missbruk.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

hetens arbete kring att förebygga och motverka missbruk, säkerhetshot, välfärdsbrott och grov organiserad brottlighet[12].

I rapporten[13] som ligger till grund för Inriktningsbeslutet framgår även att det finns ett flertal faktorer för Migrationsverket att ta hänsyn till i sitt arbete, såväl gällande EU-lagstiftning som nationella lagstiftningsarbeten samt regeringsuppdrag- och strategier. Migrationsverket för fram att detta medför behov av att stärka verkets kapacitet att identifiera och motverka missbruk. Effektiv implementering av dessa förändringar kommer dock att kräva att myndigheten anpassar sina strategier för att möta de nya krav som ställs. Det innebär i synnerhet ökade krav på förbättrad teknik och samordning med andra myndigheter.

Ett första steg i arbetet är att införa en enhetlig organisation på nationell och regional nivå med tillhörande enhetligt arbetssätt, kontrollåtgärder samt internt samverkansforum. Slutredovisning av genomförandet av beslutet ska ske i februari 2025.

Särskilt om återkallelsearbetet

Av underlaget till Inriktningsbeslutet framgår vidare att Migrationsverkets generaldirektör i anslutning till slutrapporteringen av Gd/076/2022[14] beslutade om att ta fram en handlingsplan för arbetet med åtgärder avseende återkallelser av uppehållstillstånd. När det gäller åtgärden att etablera en ny kontrollprocess och återkallelser som en del i denna, kommer kraftsamlingsuppdraget se till att en inriktning och ett strategiskt effektmål anges och implementeras i den operativa verksamheten.

Även om regionerna har ökat sin resurssättning för återkallandeärenden med nästan 400 procent sedan 2022 fanns i slutet av 2024 drygt 7 000 öppna återkallelseärenden på regional nivå. Hos NOA och dess nationella prövningsenhet (NPE) finns drygt 100 öppna återkallelseärenden, vilka särskilt bör prioriteras utifrån hot mot Sveriges säkerhet.[15]

---

[12] Uppdragets beteckning är Gd027/2024.
[13] Migrationsverket, Delrapport 1 från kraftsamlingsuppdraget förebygga och motverka missbruk (GD/027/2024), Dnr: 1.3.4-2024-14602, Migrationsverkets inriktning för att upptäcka, förhindra och åtgärda missbruk, 2024-11-08.
[14] Syftet var bland annat att omhänderta rekommendationerna i internrevisionens granskning 2021:6 Återkallelse av uppehållstillstånd, Dnr 1.3.1-2022-4311.
[15] Delrapport 1 från kraftsamlingsuppdraget förebygga och motverka missbruk, s. 30.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Migrationsverket konstaterar i rapporten att det krävs fler resurser för att arbeta av den balans som finns gällande återkallelseärenden. På sikt bedömer verket att det bör kunna leda till en förskjutning av handläggningen till grund- och förlängningsprövningen för att återkallelser framöver ska bli en mindre del av myndighetens uppdrag och prioritering.

11.2.3 Behov av förbättrade möjligheter att initiera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd

Migrationsverket har fört fram att det finns ett behov av rättsliga möjligheter att efterkontrollera andra beviljade uppehållstillstånd än sådana för arbete. För att efterkontroll ska kunna aktualiseras för andra kategorier krävs det i dagsläget att en indikation på att det förekommer skäl för återkallelse först har kommit in till Migrationsverket.

Som exempel kan nämnas att Migrationsverket har uttryckt behov av att kunna efterkontrollera uppehållstillstånd för personer med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat och deras familjemedlemmar. Ett sådant tillstånd beviljas för en femårsperiod och normalt sett för arbete. Enligt Migrationsverket arbetar dessa personer ofta i så kallade riskbranscher vilket innebär ytterligare skäl att kunna efterkontrollera deras uppehållstillstånd.

Migrationsverket har vidare fört fram att det finns behov av en möjlighet att följa upp ärenden om uppehållstillstånd för besök, vid indikation om att en person har lämnat Sverige efter att tillståndet upphört att gälla. Detta i syfte att utreda behovet av beslut om återvändande. I dagsläget saknas uttryckligt lagstöd för att efterkontrollera ett uppehållstillstånd för besök på efterfrågat sätt.

11.2.4 Behov av automatiserade system och beslutsstöd

Vi har tidigare i avsnitt 10.16 konstaterat att en förutsättning för att informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter är en ökad automatisering. För att fler uppgifter ska kunna tillföras handläggningen utan att den administrativa bördan blir för tung för vare sig den utlämnande myndigheten eller Migrationsverket krävs att den mänskliga inblandningen blir så liten som möjligt. Dessutom

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kan beslutstöd av olika slag bland annat bidra till att det analytiska, bedömande arbetet i handläggningen effektiviseras och att besluten förbättras rent kvalitativt. Redan i dag används automatisering och beslutsstöd inom Migrationsverket i flera syften.

Migrationsverkets användning av beslutstöd

Migrationsverket använder bland annat följande beslutstöd i dagsläget.

- *Skapa* som används i syfte att handlägga och fatta korrekta beslut inom asylärenden.
- *Lifos* (landinformation) som används inom hela verksamheten i syfte att utreda ursprungsland.
- *RPA*[16] *Uipath* som används för att handlägga, kontrollera och fatta beslut i ärenden om TPD[17] och massflykt.
- *SINUS* som används inom handläggningen av samtliga ärendekategorier i syfte att utreda en utlännings adress, civilstånd, in- och utvandringsdatum, relationer och medborgarskap.
- *Studentinfo* som används inom studentärenden i syfte att utreda om en utlänning har betalat studieavgift och registrerat sig på kurser.
- *Misstankeregister/belastningsregister* som används inom samtliga ärendekategorier för att kontrollera om en utlänning är misstänkt eller dömd för brottslighet.
- *Bisnode* som används inom arbetstillståndsärenden för att få del av företagsinformation.
- *Bolagsinfo* som används för att kontrollera arbetsgivare när det gäller bland annat uppgifter om bolagets status, nyckeltal, arbetsgivaravgifter, skulder och styrelse.

Vi har inom ramen för vår kartläggning ställt frågan till Migrationsverket om befintliga beslutsstöd skulle kunna användas på nya sätt. Migrationsverket bedömer att sådana möjligheter finns. Bland

[16] Robotprocess inom IT/ADB (automatisk databehandling).
[17] Protection under the Temporary Protection Directive (massflyktsdirektivet).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

annat skulle *RPA* kunna användas för efterkontroller av uppehållstillstånd och *Bisnode* skulle kunna användas i andra ärendekategorier än arbetstillstånd.

Migrationsverket har även identifierat ett antal områden inom vilka det finns ett behov av nya beslutsstöd. Inom prövningsverksamheten har verket pekat på behov av beslutsstöd i förhållande till följande bedömningar.

- I viseringsärenden och ärenden om uppehållstillstånd för besök finns det ett behov av att få tillgång till inkomstuppgifter från Skatteverket när utlänningen har angett att det är referenten som ska stå för försörjning under besökstiden.
- I bland annat viseringsärenden och ärenden om uppehållstillstånd för besök finns behov av beslutstöd för att söka på referenten i misstankeregistret och belastningsregistret i syfte att upptäcka eventuell brottslighet hos denne och att skydda den sökande utlänningen.
- Det finns behov av att utöka möjligheten att i ett enskilt fall, utan att ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd har inletts, söka i belastningsregistret i syfte att kunna återkalla en statusförklaring.
- Behov av AI-tjänster som exempelvis kan ge stöd vid sökning av landinformation eller identifiera viss relevant information i ett utredningsprotokoll och jämföra med senare angivna uppgifter.
- Kontroll av en persons bosättning och arbete i Sverige genom individinformation från Skatteverket.
- Att inom anknytningsärenden kunna kontrollera var en utlänning har varit bosatt under tillståndstiden genom fullständiga uppgifter om tidigare folkbokförda adresser från Skatteverket.

Migrationsverkets användning av automatiserade system

När det gäller automatiserade system som Migrationsverket använder i dagsläget kan bland annat nämnas automatiska registreringar av förlängningsansökningar och påminnelsebrev inom förlängningsprocessen inom området asyl, följebrev och kontrollmeddelanden, förenklad delgivning av beslut och för tilldelning av offentligt biträde.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Migrationsverket har inom ramen för vår kartläggning pekat på ett antal ytterligare områden där automatiserade system skulle kunna vara användbara. De områden som Migrationsverket har lyft fram är följande.

- Automatiserade sanktionslistor som kan ligga till grund för att neka ansökan om uppehållstillstånd. Uppgifter som skulle ingå i sådana listor är sådana som rör individer och företag som finns på sanktionslistor administrerade av bland annat EU och FN.
- I ärenden om visering och uppehållstillstånd för besök finns ett behov av att genom automatisering kunna identifiera när en referent förekommer i flera ärenden. Syftet är att upptäcka referenter som missbrukar regelverket.
- I ärenden om visering och uppehållstillstånd för besök finns ett behov av att genom automatisering möjliggöra att impuls ges om att en utlänning tidigare har polisanmälts för misstänkt illegal vistelse eller arbete i Sverige. Sådana anmälningar leder enligt Migrationsverket sällan till fällande dom och uppgift om detta återfinns därför inte i MR/BR.
- Automatisering av arbetsgivardeklaration på individnivå inom ärenden om arbetstillstånd.
- Automatiserad inhämtning av information från andra EU-länder om att en person med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat har kvar sin ställning.
- Automatisering vid lagakraftregistreringar i syfte att förbättra informationen om att ett beslut fattat av Migrationsverket eller Polismyndigheten har fått laga kraft.
- Vid enkla ärenden om förlängning av uppehållstillstånd skulle automatiska kontroller av uppgifter som finns hos Migrationsverket kunna öka effektiviteten.
- Inom ärenden om arbetstillstånd finns behov av automatiska, systematiska kontroller av tillstånd som beviljats för sex månader sedan, eftersom ett uppehållstillstånd ska återkallas för den som inte har påbörjat sitt arbete inom fyra månader. Det skulle exempelvis kunna röra sig om att uppgifter om försäkring och lön tillförs automatiserat i stället för genom manuell hantering.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- En automatisk notis från allmän domstol om att en person har dömts för brott som kan vara av betydelse för bedömningen av återkallelse av uppehållstillstånd.
- Alla kontroller som sker mot externa system bör enligt Migrationsverket kunna ske automatiskt och regelbundet. På så sätt kan det snabbt identifieras när något har inträffat som kräver åtgärder och utredning.

I den i avsnitt 11.2.1 nämnda redovisningen av regeringsuppdrag framgår att Migrationsverket redan i dagsläget får signaler från Skatteverket om personer som är utvandrade (upphörd bosättning) genom en automatisering i form av en filöverföring som sker varje natt. Där det inte redan finns ett öppet återkallelseärende för aktuell person skapas detta därmed automatiskt. I samtliga ärenden går sedan en automatisk förfrågan om underlag tillbaka till Skatteverket. Detta gäller enligt Migrationsverket endast i förhållande till personer med permanent uppehållstillstånd. I nuläget omhändertas alltså inte information om upphörd bosättning från Skatteverket rörande personer som har tillfälliga och tidsbegränsade uppehållstillstånd. En liknande automatisering som för de som har permanenta uppehållstillstånd skulle kunna möjliggöra återkallelse av en stor mängd uppehållstillstånd när bosättningen i Sverige har upphört.[18]

Av redovisningen framgår även att det i dagsläget pågår arbeten inom Migrationsverket i syfte att identifiera hur automatiserade system och beslutstöd kan användas på fler sätt för att effektivisera och förenkla arbetet med handläggningen av olika ärenden. Det kan bland annat nämnas att en analys har genomförts av DUA[19] av hur automatiserade system och andra handläggningsstöd kan användas mer effektivt för att omhänderta information från andra myndigheter. Det gäller framför allt information som Migrationsverket får från Skatteverket om att uppgifter i folkbokföringsdatabasen om namn, födelsetid eller medborgarskap samt civilstånd ändrats, när uppgifterna rör en person med uppehållstillstånd.[20]

[18] Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.s. 17.
[19] Migrationsverkets digitaliserings- och utvecklingsavdelning.
[20] Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.s. 16.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

11.2.5 Mer effektiv hantering av information

Det har inom ramen för vår kartläggning kommit fram att det i flera avseenden behövs en mer effektiv hantering och samordning av den information som kommer Migrationsverket till del.

Migrationsverket har inom ramen för den i avsnitt 11.2.1 nämnda redovisningen av regeringsuppdraget avseende återkallelse av uppehållstillstånd fört fram behovet av att kunna göra vissa stickprovskontroller och/eller riktade insatser främst baserat på information från det myndighetsgemensamma arbetet. Detta för att kunna vara mer proaktiva inför nya ansökningar. Ett sådant arbetssätt behöver i så fall utvecklas inom myndigheten. I samma redovisning förs det även fram att Migrationsverket i dagsläget har flera ingångar per region för tips kopplat till återkallelser av uppehållstillstånd. För att säkerställa en sammanhållen kedja för omhändertagande och tydliga kontaktvägar föreslås att det i stället ska finnas en ingång per region för tips och information kopplat till brott och missbruk. Detta skulle underlätta informationsutbytet och hanteringen av information inom regionen, mellan regionerna samt mellan regionerna och andra avdelningar.[21]

11.2.6 Utökade och förbättrade samarbeten och överenskommelser med andra aktörer

Migrationsverket har fört fram att ett närmare samarbete med dansk gränspolis vore önskvärt i förhållande till ärenden om återkallelser av permanenta uppehållstillstånd vid upphörd bosättning. Många utlänningar reser ut från Sverige via Köpenhamns flygplats, vilket gör att Migrationsverket inte får någon signal om utresan. Verket får i dagsläget enbart signaler av dansk gränspolis när en utlänning som har anlänt till Köpenhamns flygplats har varit utrest under en längre period och reser mot Sverige. Eftersom utresa från Sverige via Köpenhamn är ett vanligt tillvägagångssätt för att motverka att Migrationsverket får kännedom om utresan bedömer verket att ett utökat samarbete och informationsutbyte med dansk gränspolis är önskvärt.

[21] Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m. s. 15 ff.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Migrationsverket har fört fram att den information som verket får från Skatteverket om att en utlänning är föremål för bosättningsutredning ibland sker med viss fördröjning. Enligt Migrationsverket händer det att de informeras om detta först i samband med att personen återvänt och varit i kontakt med verket, trots att han eller hon har varit registrerad som utvandrad hos Skatteverket i flera år. Det finns alltså behov av förbättrade rutiner för Skatteverket att förmedla dessa uppgifter till Migrationsverket.

Vidare har Migrationsverket fört fram att det vore önskvärt att kunna få en notis från en myndighet som har information om att en person varit utrest från Sverige under en längre period, även i de fall när utlänningen inte är registrerad som utvandrad i folkbokföringen.

11.2.7 Behov av att enklare kunna delge beslut om återkallelse av uppehållstillstånd

Migrationsverket har pekat på att det i dagsläget saknas rättsligt stöd för verket att regelmässigt använda exempelvis kungörelsedelgivning av ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd, vilket skulle underlätta för verkets beslut att få laga kraft. Nuvarande ordning innebär att en person vars uppehållstillstånd har återkallats kan ignorera Migrationsverkets brev och därmed få behålla sitt tillstånd. Orsaken är att den enskilde måste ges tillfälle att bemöta uppgifterna innan beslutet får återkallas.

Dessutom har Migrationsverket fört fram att det finns ett behov av att kunna återkalla ett tillstånd när det inte går att komma i kontakt med person som tillståndet gäller. I dagsläget förekommer att vissa utlänningar efter att ha fått del av sitt uppehållstillståndskort (UT-kort) inte går att lokalisera. Eftersom Migrationsverket inte kan komma i kontakt med dessa personer är det problematiskt att återkalla de aktuella tillstånden. Om verket inte kan underrätta personen om ett återkallelsebeslut kan beslutet nämligen aldrig få laga kraft. Det innebär att UT-kortet kan användas för resor inom Schengenområdet under hela giltighetsperioden, trots att personen aldrig har anlänt till Sverige.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

11.2.8 Behov av översyn gällande hanteringen av uppehållstillståndskort

Migrationsverket har även lyft fram att det emellanåt uppstår problem vid Sveriges utlandsmyndigheter i samband med utlämnande av UT-kort till en person som ännu inte har rest till Sverige. I vissa situationer har den aktuella personens nyligen beviljade uppehållstillstånd redan hunnit återkallas när han eller hon hämtar ut UT-kortet. Utlandsmyndigheten måste då ändå lämna ut UT-kortet, eftersom beslutet om återkallelse inte har fått laga kraft. Den aktuella personen är då oförhindrad att resa till Sverige med sitt UT-kort, trots att uppehållstillståndet är föremål för en återkallelseprocess.

11.3 Migrationsverkets behov av åtgärder, metoder och automatiserade system

I föregående avsnitt har vi identifierat Migrationsverkets behov av åtgärder och metoder dels för att följa upp beviljade uppehållstillstånd och kunna återkalla tillstånd när det finns skäl för det, dels av nya automatiserade system eller andra beslutsstöd. Vi kommer nu inom ramen för detta avsnitt att – i enlighet med vårt uppdrag – genomföra en analys av de angivna behoven och hur de bör tas om hand.

11.3.1 Möjlighet till efterkontroll av uppehållstillstånd i fler fall

Bedömning: Migrationsverkets rättsliga möjligheter att efterkontrollera fler typer av uppehållstillstånd behöver förbättras. Förutsättningarna för en sådan reglering behöver därför utredas vidare.

Migrationsverket har i olika sammanhang lyft fram att det saknas uttryckligt lagstöd för verket att initiera efterkontroll av andra ärenden än sådana som rör uppehållstillstånd på grund av arbete. Möjligheten till efterkontroll av beviljade arbetstillstånd återfinns i 6 kap. 6 a § UtlF. Av bestämmelsen framgår att Migrationsverket får kontrollera att den som har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

stycket UtlL har påbörjat arbetet inom fyra månader från tillståndets första giltighetsdag och att förutsättningarna för arbetstillståndet enligt den bestämmelsen är uppfyllda under tillståndstiden. Riksrevisionen har också betonat att det faktum att Migrationsverket bara har lagstöd för att på eget initiativ göra efterkontroller av beviljade uppehållstillstånd för arbete innebär att verket först behöver få upplysningar från andra myndigheter eller allmänheten för att kunna initiera en utredning av möjlig återkallelse[22] (se avsnitt 11.2.1).

I samband med införandet av 6 kap. 6 a § UtlF förde regeringen fram att det är viktigt att det skapas förutsättningar för Migrationsverket att kontrollera att det aktuella arbetet påbörjats inom rimlig tid och att villkoren för arbetstillståndet är uppfyllda, inte bara vid tillståndsprövningen, utan också under löpande tillståndstid. Detta för att värna det svenska systemet för arbetskraftsinvandring och motverka utnyttjande av utländsk arbetskraft. Sådana så kallade efterkontroller får också betydelse för möjligheten att återkalla tillstånd och att vidta sanktioner mot arbetsgivare som missbrukar systemet.[23]

Vi bedömer i likhet med Migrationsverket och Riksrevisionen att det i dagsläget saknas en motsvarande generell reglering för att efterkontrollera beviljade uppehållstillstånd. Enligt vår mening kan en bidragande orsak till att en sådan generell reglering saknas sannolikt vara att frågan om återkallelse av uppehållstillstånd inte har varit prioriterad vare sig av regeringen eller Migrationsverket. Sedan våren 2022 har dock Migrationsverket inlett ett arbete för att utveckla hanteringen av återkallelser. I regleringsbrevet för 2023 har regeringen också gett Migrationsverket i uppdrag att prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd.[24] Att återkallelser även fortsatt är en prioriterad fråga för regeringen följer inte minst av att Migrationsverket inom ramen för budgetpropositionen för 2025[25] har tilldelats utökade medel för att arbeta med detta verksamhetsområde (se vidare avsnitt 13.3.1). Det är också en viktig del inom kraftsamlingsuppdraget som vi redogjort för i avsnitt 11.2.2.

Vi menar att ett viktigt verktyg för att Migrationsverket ska kunna återkalla uppehållstillstånd när skäl finns för det är att verket har lagstöd för att kunna genomföra efterkontroller för samtliga

[22] RiR 2023:19 s. 82.
[23] Prop. 2013/14:227 s. 27.
[24] RiR 2023:19 s. 5 f.
[25] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

typer av uppehållstillstånd. Genom en sådan bestämmelse skulle Migrationsverket – som Riksrevisionen konstaterat – inte behöva invänta att en impuls kommer från någon utomstående aktör för att inleda ett ärende om återkallelse, utan i stället arbeta mer aktivt med exempelvis stickprovskontroller. På så sätt skulle Migrationsverket ges möjlighet att upptäcka situationer när det finns skäl för återkallelse som annars hade gått obemärkt förbi.

Migrationsverket har fört fram att en nackdel med en utökad möjlighet att efterkontrollera beviljade uppehållstillstånd är att det skulle innebära att fler resurser behövs till handläggningen inom den delen av verksamheten. Dessutom kan handläggningssystem behöva anpassas till de nya behov av användningsområden som en sådan möjlighet innebär. Vi menar att det Migrationsverket för fram är en naturlig följd av ändrade prioriteringar och utökade handlingsmöjligheter för myndigheten. Om befintliga arbetskraftsresurser och systemlösningar inte är tillräckliga för att Migrationsverket på ett ändamålsenligt sätt ska kunna genomföra efterkontroller av beviljade uppehållstillstånd i större omfattning kan rekryteringar och nya systemlösningar därför behövas.

Vi anser sammantaget att fördelarna med en utökad möjlighet för Migrationsverket att efterkontrollera uppehållstillstånd överväger de nackdelar som finns och att det finns ett behov av att vidare utreda förutsättningarna för en sådan reglering.

11.3.2 Behov av nya automatiserade system och beslutsstöd

Bedömning: Även om det finns rättsliga och praktiska utmaningar när det gäller användandet av beslutstöd och automatiserade system är det avgörande att Migrationsverket fortsätter sitt arbete med att analysera behovet och införandet av sådana.

På sikt kommer införandet av sådana system sannolikt att öka kvaliteten och effektiviteten i handläggningen och dessutom motverka att regelverket missbrukas.

Även om Migrationsverket redan använder sig av beslutstöd och automatiserade system i sin handläggning visar vår kartläggning att behovet för och möjligheterna med sådana sträcker sig mycket längre. Det handlar inte enbart om att effektivisera sättet på vilket

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

uppgifter tillförs Migrationsverket i sin handläggning, utan även om att genom beslutstöd öka kvaliteten i besluten. Genom att tillföra sådana system till handläggningen kan tid läggas på rätt saker, vilket möjliggör att handläggningstiden kan kortas ned. Dessutom kan systemen bidra med stöd för beslutsfattaren och i viss mån öka likformigheten i bedömningarna och därmed sannolikheten för att lika fall behandlas lika. Beslutstöd kan därför öka rättssäkerheten.

Vissa rättsliga aspekter att beakta vid användande av automatiska system och beslutsstöd

Även om det finns många stora fördelar med beslutstöd och automatiserade system finns det också en mängd faktorer som måste beaktas inför ett införande. Vi kommer i detta avsnitt belysa några av de aspekter som behöver beaktas särskilt vid framtagandet och användandet av sådana stöd och system. Syftet är att peka på vissa särskilt utmanande områden och inte att tillhandahålla en fullständig analys över de rättsliga hänsynstaganden som måste göras i det enskilda fallet.

Dataskyddsrättsliga utmaningar

När det gäller behandling av personuppgifter måste det dataskyddsrättsliga regelverket beaktas och de krav och eventuella begränsningar som det medför.

I förhållande till helt automatiserat beslutsfattande finns i artikel 22 i dataskyddsförordningen[26] en bestämmelse som begränsar sådana möjligheter. Det finns dock vissa undantag från bestämmelsen, bland annat om det tillåts av relevant lagstiftning och lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen fastställs. Det kan därför nämnas att det av 28 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att beslut får fattas automatiserat.

Enligt artikel 22.4 i dataskyddsförordningen får inte helt automatiserade beslut grunda sig på sådana känsliga personuppgifter

[26] EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

som framgår av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, däribland sådana om hälsa och religion. Undantagsvis är detta ändå tillåtet, om behandlingen bedöms vara nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Behandlingen ska då stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Begränsningen i artikel 22 i dataskyddsförordningen omfattar *profilering* i form av automatisk behandling av personuppgifter med bedömning av personliga aspekter rörande en fysisk person. Det gäller när behandlingen syftar till att analysera eller förutse aspekter avseende den registrerades arbetsprestation, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser eller intressen, pålitlighet eller beteende, vistelseort eller förflyttningar. Detta gäller i den mån dessa har rättsverkan rörande honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Undantagsvis är dock sådan behandling tillåten.[27]

När det gäller utvecklandet av AI-modeller kan särskilt nämnas att sådana ofta kräver stora mängder data. Om personuppgifter ingår i den data som ska användas, ska behandlingen vara förenlig med grundläggande principer i dataskyddsförordningen. Det gäller i första hand principen om ändamålsbegränsning (se vidare avsnitt 10.2.2) som kan begränsa hur personuppgifter får behandlas utifrån vilket syfte de från början samlades in. Det nya ändamålet, träning av AI-modell, får inte vara oförenligt med det ursprungliga. Dessutom innebär principen om uppgiftsminimering (se avsnitt 10.2.2) att inte fler personuppgifter än vad som är nödvändigt ska behandlas. Ytterligare en särskild faktor av vikt när det kommer till AI och behandling av personuppgifter är att den registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen (se avsnitt 10.2.2) måste följas. En av rättigheterna är rätten till information. Eftersom det kan vara svårt att få inblick i och förklara hur en AI-modell fungerar kan det dock vara svårt för den personuppgiftsansvariga att leva upp till informationsplikten vid utveckling eller användning av AI.

Ett problem som kan uppstå vid utveckling och användning av en AI-modell är även att den kan vara partisk, vilket kan få till följd

[27] Se vidare skäl 71 till dataskyddsförordningen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

att resultaten som modellen producerar diskriminerar individer eller grupper av individer. Detta kan strida mot principen om korrekthet i dataskyddsförordningen (se avsnitt 10.2.2).[28]

AI-förordningen och AI-system inom migrationsområdet

Vid användande av och utvecklande av AI inom en myndighet måste även EU:s AI-förordning[29] beaktas. Förordningen trädde i kraft den 1 augusti 2024 och ska tillämpas fullt ut av EU:s medlemsstater den 2 augusti 2026. Syftet med en EU-gemensam lagstiftning om AI är att säkerställa att användning av AI-system på EU:s inre marknad är säkra, respekterar mänskliga rättigheter och underlättar för innovation och investering inom AI.

AI-förordningen ska reglera utveckling, tillhandahållande och användning av AI med en EU-gemensam lagstiftning. AI-system regleras med en riskbaserad modell där vissa användningsfall ska förbjudas och annat tillåts med restriktioner och krav i form av bland annat tillsyn och registrering. Det är främst AI-system med hög risk som får krav på transparens, kvalitetssäkring och möjlighet till granskning. Det är bara sådana AI-lösningar som omfattas av definitionerna av ”AI-system” eller ”AI-modeller för allmänna ändamål” som måste följa kraven.

AI-förordningen gäller för den som utvecklar, tillhandahåller eller använder AI-system, både inom privat och offentlig verksamhet. Bestämmelserna i AI-förordningen riktas i första hand mot AI-system inom vissa verksamhetsområden och för vissa syften, som till exempel inom bedömningar av människors beteenden, värderingar och för övervakning. Förordningens krav är i första hand inriktade på utveckling, tillhandahållande och användning av AI-system med *hög risk*, bland annat inom migrations-, asyl- och gränskontroll (till exempel automatisk prövning av viseringsansökningar).

Detta innebär att om Migrationsverket skulle använda ett AI-system inom kärnverksamheten, dvs. exempelvis för att bedöma ärenden om uppehållstillstånd, skulle det vara ett så kallat hög risk-

[28] Integritetsskyddsmyndighetens vägledning om GDPR och AI, se https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vagledning-om-gdpr-och-ai/gdpr-och-ai/, hämtad 2024-12-29.
[29] The Artificial Intelligence Act - Regulation (EU) 2024/1689.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

system, som omgärdas av särskilda krav och är föremål för tillsyn. Det är därför viktigt att inför utveckling av eller införskaffandet av ett sådant system ha AI-förordningens krav i beaktande.

Praktiska utmaningar

Utöver de rättsliga utmaningar som vi har exemplifierat finns även en del praktiska frågor som aktualiseras och som behöver belysas i samband med att behovet av nya beslutstöd och automatiserade system diskuteras.

Till att börja med är en faktor som Migrationsverket har lyft fram att nya systemlösningar kräver resurser. Naturligtvis är sådana systemlösningar förenade med vissa kostnader för bland annat it-utveckling. Detta gäller oavsett om Migrationsverket utvecklar egna system eller stöd eller om verket väljer att köpa in sådana.

En annan faktor är resurser i form av anställda med rätt kunskap och erfarenhet i förhållande till vad varje system kräver. Sådana resurser kan emellanåt vara svåra att få tillgång till eftersom kunskapen är eftertraktad och ibland svår att knyta till sig. Även om det skulle finnas ekonomiska resurser för att köpa in eller utveckla sådana system kan alltså avsaknad av kunskap om desamma utgöra svårigheter och ibland hinder för införandet.

En ytterligare faktor när det särskilt gäller AI-tjänster är att det kan finnas brister i informationskvaliteten som måste hanteras. En AI-modell måste tränas och utvärderas löpande för att säkerställa att informationen som den baseras på håller så pass god kvalitet att den fungerar på avsett sätt. Vidare tillkommer ökade resurser för livscykelhanteringen[30] och förvaltning kopplat till nya stöd och system.

Migrationsverkets pågående arbete

Som nämnts i avsnitt 11.2.2 pågår ett arbete inom Migrationsverket som syftar till att inrätta en enhetlig organisation för att förebygga och motverka missbruk. I Inriktningsbeslutet konstateras att vissa åtgärder behöver vidtas för att möjliggöra inrättandet av organisa-

[30] Livscykelhantering är en strategi som omfattar en noggrant planerad cykel av inköp, uppgraderingar, reparationer och avveckling för datorer och annan hårdvara.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tionen och få ut full effekt av detta. En sådan är att ta fram förutsättningar för en framtidssäkrad lösning kring hur datainsamlingar, datakörningar och analyser kan ske automatiskt och med hjälp av AI.

I delrapporten som ligger till grund för Inriktningsbeslutet[31] anges bland annat att Migrationsverket bör etablera ett mer pålitligt prövningssystem för att säkerställa att det inte kan missbrukas. Ett antal centrala förmågor behöver utvecklas. En sådan förmåga som lyfts fram är den som handlar om att identifiera missbruk. Denna måste enligt Migrationsverket etableras genom tekniska landvinningar (till exempel genom AI/LLM[32]-system), analysförmåga och riskkartläggning som driver kunskap och kompetens på både ett strategiskt och operativt plan. De måste finnas inbyggda i handläggningen av enskilda ärenden genom rätt kompetens och ett utbyggt it-/handläggningsstöd i operativ verksamhet. Mer och bättre bearbetad data måste tillgängliggöras för handläggare och beslutsfattare som i sin tur måste utveckla ökad kunskap inom området. Operationaliseringen av myndighetens organisatoriska kunskap är avgörande för förmågan att upptäcka missbruk och hot. Det framgår vidare av rapporten att arbetet inom myndigheten i dagsläget samordnas med att framtidssäkra informations- och datahantering via det förutsättningsskapande uppdraget *Uppdrag att förbättra och framtidssäkra myndighetens informationshantering med särskilt fokus på myndighetens kraftsamlingsområden*. Detta arbete syftar till att höja myndighetens förmåga och kapacitet att skapa ändamålsenliga kontroller för att förebygga och förhindra missbruk. Exempelvis AI ger stora möjligheter att snabbt och systematisk granska och sammanställa stora mängder data.[33]

Dessutom pågår som tidigare nämnts arbeten inom Migrationsverket i syfte att identifiera hur automatiserade system och beslutstöd kan användas på fler sätt för att effektivisera och förenkla arbetet med handläggningen av olika ärenden. Det gäller exempelvis för att omhänderta information från andra myndig-

[31] Delrapport 1 från kraftsamlingsuppdraget förebygga och motverka missbruk (GD/027/2024), Dnr: 1.3.4-2024-14602, Migrationsverkets inriktning för att upptäcka, förhindra och åtgärda missbruk, s. 13–14.
[32] LLM står i detta sammanhang för Large Language Models – stora språkmodeller.
[33] Delrapport 1 från kraftsamlingsuppdraget förebygga och motverka missbruk (GD/027/2024), Dnr: 1.3.4-2024-14602, Migrationsverkets inriktning för att upptäcka, förhindra och åtgärda missbruk, s. 40.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

heter, som till exempel uppgifter i folkbokföringsdatabasen från Skatteverket.[34]

Slutsats

Migrationsverket har mycket att vinna på en utökad användning av beslutstöd och automatiserade system. Sådana system kan både effektivisera handläggningen – och på så sätt minska handläggningstiderna – och öka kvaliteten i besluten som fattas. Även om sådana stöd och system medför stora fördelar finns det både integritetsrisker och risker för diskriminering kopplade till användningen av dem. Det är därför naturligtvis avgörande att relevanta regelverk beaktas och efterföljs för att motverka att sådana risker förverkligas. En fördjupad rättslig analys behöver göras i förhållande till varje system och stöd som övervägs för att kunna bedöma vilka risker som finns i det enskilda fallet och hur de kan övervinnas.

Vi har i kapitel 10 föreslagit en generell uppgiftsskyldighet för vissa angivna aktörer i förhållande till Migrationsverket. För att en sådan uppgiftsskyldighet ska få ett genomslag fullt ut, samt fungera effektivt och ändamålsenligt, bedömer vi att det är viktigt att automatisering av uppgiftsutlämnandet möjliggörs där så är möjligt. Detta för att så långt som möjligt undvika en ökad administrativ börda för såväl utlämnande aktörer som för Migrationsverket som mottagare. Migrationsverket har även konstaterat att exempelvis användandet av AI-system är en förmåga som behöver utvecklas för att identifiera missbruk av verkets processer.

Även om det finns både rättsliga utmaningar och potentiella praktiska hinder bedömer vi alltså att det är avgörande att Migrationsverket fortsätter sitt arbete med att analysera behovet av införandet av relevanta beslutstöd och automatiserade system. På sikt kommer det sannolikt att öka kvaliteten och effektiviteten i handläggningen och dessutom motverka att processen missbrukas.

[34] Regeringsuppdrag Ju2022/03634 samt Gd/076/2022 och Gd/109/2022 – återkallelse av uppehållstillstånd m.m.s. 16.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

11.3.3 Mer effektiv hantering av information

Bedömning: Migrationsverket behöver analysera vilka arbetssätt och metoder som bör föras in för att på bästa sätt ta hand om och agera på den information som tillförs myndigheten.

Vi bedömer utifrån vår kartläggning att det även finns en stor potential för bättre hantering och uppföljning av information internt inom Migrationsverket. Information som kommer in till myndigheten i form av tips och impulser från myndigheter och andra aktörer kan i många fall vara av stor betydelse för att kunna initiera ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd när det finns skäl för det. Detta inte minst eftersom det i dagsläget inte finns något rättsligt stöd för Migrationsverket att på ett generellt plan själva initiera sådana ärenden.

Att det är viktigt att inkomna tips hanteras på ett effektivt och systematiskt sätt har, som tidigare nämnts i avsnitt 11.2.5, uppmärksammats av Migrationsverket. Vi kan konstatera att detta är en särskild fråga som hanteras inom ramen för Inriktningsbeslutet som vi redogör för i avsnitt 11.2.2. Av rapporten som ligger till grund för Inriktningsbeslutet[35] framgår att Migrationsverket har bedömt att det på kort sikt – utifrån nuvarande förutsättningar – är viktigt att förmågan att komma till rätta med missbruk ökar. Det gäller framför allt att få en effektiv och ändamålsenlig hantering av de signaler Migrationsverket redan i dag får. Kraftsamlingsuppdraget lämnar därför förslag på en sammanhållen inriktning att skapa en kontrollorganisation och en kontrollprocess i syfte att säkerställa att alla tips som kommer in till myndigheten tas om hand, utreds, åtgärdas och följs upp. Det innebär i korthet att:

- upprätta en kontrollorganisation för att säkerställa en reaktiv förmåga att omhänderta alla tips och impulser som inkommer till myndigheten,
- säkerställa att en process för identifiering och åtgärder tillämpas i alla delar av verksamheten,
- genomföra en förbättrad kontroll av identitetshandlingar,

[35] Delrapport 1 från kraftsamlingsuppdraget förebygga och motverka missbruk (GD/027/2024), Dnr: 1.3.4-2024-14602, Migrationsverkets inriktning för att upptäcka, förhindra och åtgärda missbruk, s. 18 ff.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- inrikta och förtydliga Migrationsverkets roll i myndighetssamverkan, och
- etablera en första riskkartläggning för att analysera och skapa kunskap kring hur sökandegrupper, tillvägagångssätt och aktörer formar möjligheter till missbruk och samhällshot.

Vår bedömning är att Migrationsverket i sitt kraftsamlingsuppdrag som Inriktningsbeslutet innefattar tar om hand den problematik gällande samordning och omhändertaganden av tips som tidigare har uppmärksammats inom ramen för det nämnda regeringsuppdraget. En sådan kontrollorganisation som föreslås i förhållande till kraftsamlingsuppdraget bör enligt vår mening fylla en viktig funktion för att på ett effektivt, systematiskt och likvärdigt sätt hantera de tips som kommer in till myndigheten.

Migrationsverket har även, som nämnts i avsnitt 11.2.5, fört fram behovet av att kunna göra vissa stickprovskontroller och/eller riktade insatser baserat på information från det myndighetsgemensamma arbetet. Vi gör samma bedömning som Migrationsverket och menar att verket bör ta om hand alla möjligheter som finns för att arbeta effektivt med den information som kommer in till myndigheter från andra aktörer. Det krävs dock enligt Migrationsverket att arbetssätt för detta utvecklas inom myndigheten. Vi menar att behovet av ett sådant arbetssätt ökar ytterligare med anledning av att den uppgiftsskyldighet vi har föreslagit i kapitel 10, som kommer innebära att än mer information kommer tillföras Migrationsverket från andra aktörer. Ett systematiskt arbetssätt för att ta om hand och hantera sådan information är enligt vår mening avgörande för att den uppgiftsskyldighet vi har föreslagit ska få avsedd effekt. Migrationsverket bör därför vidare analysera vilka arbetssätt och metoder som bör föras in för att på bästa sätt ta om hand och agera utifrån den information som tillförs myndigheten.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

11.3.4 Utökade och förbättrade samarbeten och överenskommelser med andra aktörer

Bedömning: Att Migrationsverket aktivt samarbetar med uppgiftslämnande aktörer är avgörande för att relevant information ska lämnas ut på ett effektivt och systematiskt sätt.

Det finns stora fördelar med ett utökat utbyte av uppgifter mellan Migrationsverket och dansk gränspolis. Möjligheterna till ett sådant utbyte av information bör därför utredas vidare.

Migrationsverket har vid upprepade tillfällen fört fram att det av olika skäl inte alltid finns en fungerande informationsdelning och kommunikation med andra aktörer. Som exempel kan nämnas att Migrationsverket inte alltid informeras i ett tidigt skede av Skatteverket när en utlänning är föremål för en bosättningsutredning där.

Som vi tidigare har konstaterat (bland annat i avsnitt 10.15) är det av stor vikt att Migrationsverket och andra aktörer har ett väl fungerade samarbete som kan ligga till grund för utbyte av information. Inte minst med tanke på att vår i kapitel 10 föreslagna uppgiftsskyldighet syftar till att åstadkomma ökade mängder information från andra aktörer till Migrationsverket behöver det finnas tydliga instruktioner och rutiner till grund för ett ändamålsenligt uppgiftslämnande.

Eftersom mängden och karaktären av uppgifterna varierar stort mellan de olika aktörerna som Migrationsverket behöver information från krävs det en flexibilitet i hur sådana instruktioner och rutiner bör se ut. Det innebär att Migrationsverket enligt vår mening bör se över sina befintliga samarbeten och överenskommelser med de aktörer som redan i dagsläget förser verket med information. Dessutom behöver nya samarbeten utformas med de aktörer som tillkommer som uppgiftslämnare med anledning av vår föreslagna uppgiftsskyldighet.

Vi menar att syftet med dessa samarbeten och överenskommelser är att peka ut vilka uppgifter Migrationsverket behöver och på vilket sätt de ska lämnas ut. Det handlar dels om att tillämpa de rättsregler som ligger bakom utlämnandet korrekt, dels om att få till stånd ett effektivt utlämnande i praktiken. Som exempel kan nämnas att det i förhållande till vår föreslagna uppgiftsskyldighet behöver identifieras vilka uppgifter Migrationsverket behöver från

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

den aktuella aktören. Det behöver dessutom göras en intresseavvägning mellan verkets intressen av uppgiften och det eventuella sekretessintresset och det behöver likaså bedömas om uppgifterna omfattas av ett undantag från utlämnande. Vid mer regelmässiga utlämnanden av uppgifter kan alltså en sådan bedömning göras på förhand. Därtill kommer en bedömning av hur uppgifterna i praktiken bör lämnas ut på bästa sätt, exempelvis genom en fråga/svartjänst, direktåtkomst eller så kallade batch-körningar (se vidare avsnitt 10.16.3). Detta kan innebära att nya systemlösningar behöver tas fram eller befintliga systemlösningar behöver utvecklas för att möjliggöra utlämnande på det sätt som bedöms vara mest ändamålsenligt.

Vi menar alltså att det är avgörande att Migrationsverket utformar sådana samarbeten med aktuella uppgiftslämnare för att uppgifter ska komma Migrationsverket till handa på ett effektivt och systematiskt sätt samt för att undvika onödig administrativ börda i samband med enstaka utlämnanden.

Migrationsverket har vidare fört fram att ett närmare samarbete med dansk gränspolis vore önskvärt i förhållande till ärenden om återkallelser av uppehållstillstånd vid upphörd bosättning. Eftersom utresa från Sverige via Köpenhamns flygplats är ett vanligt tillvägagångssätt för att motverka att Migrationsverket får kännedom om utresan skulle ett sådant samarbete och informationsutbyte med dansk gränspolis vara önskvärt.

Det finns flera skäl för att Migrationsverket behöver information om en utlännings in- och utresor. Att vi föreslår en ny grund för återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av att en utlänning inte har för avsikt att vistas i Sverige är ett sådant skäl. Vi ser därför i likhet med Migrationsverket att det skulle finnas stora fördelar med ett utökat utbyte av uppgifter med dansk gränspolis, i den mån det finns rättsliga och praktiska förutsättningar för detta. Vi förespråkar därför att möjligheterna till ett sådant utbyte av information utreds vidare.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

11.3.5 Ett mer effektivt tillvägagångssätt för att delge beslut om återkallelse av uppehållstillstånd

Bedömning: Migrationsverket behöver fortsätta sitt arbete med att se över hur delgivningsförfarandet kan effektiviseras.

Migrationsverket har pekat på att det i dagsläget saknas rättsligt stöd för verket att regelmässigt använda exempelvis kungörelsedelgivning av ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd för att deras beslut ska kunna få laga kraft. Nuvarande ordning innebär att en person vars uppehållstillstånd har återkallats kan ignorera Migrationsverkets brev och därmed få behålla sitt tillstånd.

Även Riksrevisionen har konstaterat att Migrationsverket inte fullt ut utnyttjar de möjligheter till delgivning som delgivningslagen medger. Beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd får inte alltid laga kraft. Det beror ofta på att Migrationsverket inte lyckas delge den berörda personen beslutet. Det leder till att personerna får fortsätta resa in och vistas i Sverige och Schengenområdet samt ta emot offentlig service och förmåner som de inte längre borde ha rätt till.[36]

Enligt Riksrevisionens rapport saknar nästan hälften av alla beslut om återkallelse av uppehållstillstånd registrering av antingen delgivning eller laga kraft. Vi menar att det är orimligt höga siffror och anser i likhet med Riksrevisionen att det är starkt motiverat att se över vilka åtgärder som kan bidra till ett mer effektivt tillvägagångssätt för att delge beslut om återkallelse av uppehållstillstånd. Som Riksrevisionen också konstaterar innebär det annars att Migrationsverket lägger ned arbete med utredning av återkallelse av ett uppehållstillstånd i onödan och att personer som egentligen saknar rätt att vistas i Sverige – och inom Schengen-området – fortsatt får göra det.

Riksrevisionen har pekat på att Migrationsverket inte alltid väljer det mest effektiva sättet att delge ett beslut på.[37] Delgivning är ett sätt för myndigheter att säkerställa att den som berörs av ett ärende har fått del av ett beslut eller annan viktig information. Det finns många olika sätt att delge handlingar. Myndigheten ska välja

[36] RiR 2023:19 s. 6 f. och 81.
[37] RiR 2023:19 s. 57.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

en lämplig form för delgivningen.[38] För Migrationsverket kan till exempel följande alternativa sätt vara aktuella.

- *Förenklad delgivning* innebär att myndigheten skickar beslutshandlingen till personen i fråga, och nästa arbetsdag skickar ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. Ett kontrollmeddelande behöver inte skickas om handlingen skickas på elektronisk väg. Mottagaren behöver inte skicka in något bevis på att handlingen har mottagits.
- *Kungörelsedelgivning* sker genom att beslutshandlingen hålls tillgänglig hos myndigheten eller på annan plats. Ett meddelande om detta och om handlingens huvudsakliga innehåll ska publiceras i Post- och Inrikes Tidningar och, om det finns skäl till det, i en lokaltidning.[39]

Riksrevisionen har rekommenderat Migrationsverket att effektivisera arbetet med delgivning och vidta åtgärder för att fler beslut ska få laga kraft.

Mot den bakgrund som angetts är det enligt oss uppenbart att det finns starka skäl för att se över hur delgivningsförfarandet kan effektiviseras i syfte att förbättra förutsättningarna för att beslut om återkallelse av uppehållstillstånd ska få genomslag i praktiken. Ett sådant arbete är redan påbörjat inom Migrationsverket. Av Inriktningsbeslutet framgår att Riksrevisionens i nämnda granskning ställer Migrationsverket inför flera strategiska avväganden. Det anges att det pågår ett internt arbete med att balansera behovet av att öka prioriteten för återkallelseärenden samtidigt som verket utvecklar automatiserade system för effektivare efterkontroller och delgivning. Efter fråga från oss anger Migrationsverket även att det pågår en översyn över vilka möjligheter som verket har när det gäller att använda sig av olika typer av delgivningssätt, exempelvis kungörelsedelgivning. Det delgivningssättet använder Migrationsverket redan nu i samband med ärenden om upphörd bosättning och permanenta uppehållstillstånd. Däremot är det i dagsläget inte klarlagt vilka möjligheter Migrationsverket har i förhållande till delgivning i ärenden om tillfälliga uppehållstillstånd.

[38] Se 2 § tredje stycket delgivningslagen (2010:1932). Se även Domstolsverket, ”Delgivning”, hämtad 2025-01-02 samt Skatteverket, ”Delgivningssätt”, hämtad 2025-01-02.
[39] Förenklad delgivning används normalt sett inte till personer som är bosatta utomlands även om det förhållandet inte utgör ett absolut hinder, se NJA 2006, s. 588.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vi menar att det är av stor vikt att Migrationsverket fortsätter sitt påbörjade arbete med att klargöra vilka möjligheter som står till buds när det gäller delgivningssätt, inte minst i förhållande till beslut om återkallelse av uppehållstillstånd. Detta för att möjliggöra att sådana beslut som fattas får ett ökat genomslag i praktiken.

11.3.6 Behov av översyn gällande hanteringen av uppehållstillståndskort

Bedömning: Hanteringen av uppehållstillståndskort behöver utredas vidare i Migrationsverkets fortsatta utvecklingsarbete.

Migrationsverket har inom ramen för vår kartläggning uppmärksammat oss på det bekymmer som orsakas av att gällande rätt innebär att UT-kort lämnas ut av utlandsmyndigheterna trots att det aktuella uppehållstillståndet har återkallats. Vi bedömer dock att vi saknar förutsättningar för att inom ramen för den tillgängliga utredningstiden göra de fördjupade analyser som krävs för att utreda frågan fullständigt.

Vi bedömer därför att frågan behöver utredas och analyseras vidare i Migrationsverkets fortsatta utvecklingsarbete. Migrationsverket har därefter möjlighet att lämna eventuella önskemål om författningsändringar som kan möjliggöra nödvändig och ändamålsenlig kontroll och regelefterföljd.

11.3.7 En återkommande uppgiftsskyldighet för utlänningar med uppehållstillstånd

Bedömning: En återkommande uppgiftsskyldighet bör införas.

Det krävs dock ytterligare utredning av de rättsliga frågorna och en översyn samt analys av Migrationsverkets organisatoriska och systemtekniska förutsättningar.

Som vi flera gånger tidigare har konstaterat är Migrationsverket beroende av korrekt, uppdaterad information om en utlänning för att kunna fatta riktiga beslut i ärenden om uppehållstillstånd, återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning. Även om information

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

som hämtas från andra myndigheter och aktörer är viktig är de uppgifter som lämnas av utlänningen själv generellt sett av stor betydelse. Detta gäller inte minst vid en förstagångsansökan om uppehållstillstånd, eftersom myndigheterna i det skedet sällan har tillgång till några uppgifter om sökanden.

I samband med ärenden om förlängning av uppehållstillstånd uppstår också ett behov av information i syfte att kontrollera att förutsättningarna för ett uppehållstillstånd är uppfyllda. Det kan vara tidskrävande att i varje enskilt fall kontrollera relevanta uppgifter mot aktuella aktörer. När Migrationsverket får information från andra myndigheter efter förfrågan kan det någon gång tillkomma ytterligare information om en person som inte är av intresse för det aktuella förlängningsärendet, dvs. så kallad överskottsinformation. Principen om uppgiftsminimering (se vidare avsnitt 10.2.2) innebär dock att förekomsten av onödig överskottsinformation ska undvikas så långt som möjligt.

I syfte att effektivisera arbetet med att löpande kontrollera om en utlänning fortfarande uppfyller kraven för sitt uppehållstillstånd har vi analyserat möjligheten till en ordning som innebär att utlänningen själv, med viss regelbundenhet, ska lämna relevanta uppgifter till Migrationsverket. Utöver det regelbundna uppgiftslämnandet skulle det även kunna ske på begäran av Migrationsverket när det finns särskild anledning till det. Syftet skulle vara att löpande kontrollera utlänningens status och övriga omständigheter utifrån hans eller hennes tidsbegränsade uppehållstillstånd. Detta med utgångspunkten att bedömningen ska kunna göras enbart utifrån utlänningens egna uppgifter. För att detta inte ska medföra merarbete för Migrationsverket bör ett sådant uppgiftslämnande som huvudregel ske i samband med att utlänningens uppehållstillstånd ska förlängas, vilket skulle innebära att Migrationsverket inför ett sådant beslut har tillgång till uppdaterade uppgifter.

Inom ramen för en sådan uppgiftsskyldig skulle en utlänning få lämna uppgifter till Migrationsverket för att bevisa att förutsättningarna för tillståndet i fråga fortfarande föreligger. Det skulle kunna röra sig om uppgifter om utlänningens

- bostadsadress och faktiska vistelseplats i Sverige,
- arbetsgivare eller näringsverksamhet,
- inkomster av tjänst- och näringsverksamhet,

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- tillgångar och skulder i Sverige och i utlandet,
- eventuella bidrag från stat, region och kommun,
- familjeförhållanden och förekommande anknytningspersoner,
- möjligheter till egen eller annans försörjning,
- tillgång till en gällande heltäckande sjukförsäkring,
- pågående och planerade studier och studieresultat, och
- pågående eller avslutade mål eller ärenden vid domstol i Sverige eller utlandet som berör utlänningen eller hans eller hennes nära anhörig personligen.

En ytterligare möjlighet är att föreskriva att utlänningen i samband med att uppgifterna lämnas också ska uppge den eller de adresser i Sverige där han eller hon kan ta del av Migrationsverkets föreläggande och beslut. Det skulle dels kunna öka Migrationsverkets möjlighet att få kontakt med och delge utlänningen, dels att få indikationer om att det finns anledning att utreda om förutsättningarna för det aktuella tillståndet föreligger.

För att en lösning med en sådan återkommande uppgiftsskyldighet för utlänningen ska bidra till en mer effektiv handläggning och inte bli en administrativ börda för Migrationsverket krävs att verket ska kunna utgå från att de uppgifter utlänningen lämnar är riktiga. En sådan uppgiftsskyldighet behöver därför förenas med konsekvenser om oriktiga uppgifter lämnas. Vår mening är att en sådan lösning bör kunna vara att ett uppehållstillstånd ska återkallas för den utlänning som lämnar oriktiga uppgifter till Migrationsverket inom ramen för den återkommande uppgiftsskyldigheten. Detsamma skulle gälla den utlänning som utelämnar uppgifter som han eller hon känt till eller borde känna till och som är av särskild betydelse för prövningen av tillståndets fortsatta giltighet eller som inte lämnat de fullständiga uppgifter som Migrationsverket begärt att han eller hon ska lämna. Genom en sådan ordning bör utgångspunkten kunna vara att Migrationsverket kan förlita sig på att lämnade uppgifter är korrekta och att den kontroll som behöver ske kan göras genom stickprov.

Vi anser att en sådan uppgiftsskyldighet som vi har beskrivit skulle kunna bidra med stora effektivitetsvinster för Migrations-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

verket. Detta eftersom det är utlänningen som företrädesvis står för uppgiftslämnandet. Dessutom kan Migrationsverket – utifrån risken för återkallelse vid felaktigt uppgiftslämnande – lita på att uppgifterna stämmer och endast i undantagsfall stämma av uppgifterna mot andra myndigheter och andra aktörer. Att Migrationsverket i regel inte behöver begära information från en tredje part innebär även integritetsmässiga fördelar, eftersom det minskar risken för att överskottsinformation tillförs verket.

En sådan uppgiftsskyldighet kräver dock stora förändringar, inte enbart av rättslig natur, utan även bland annat organisatoriskt och systemtekniskt inom Migrationsverket. Det innebär att det skulle krävas såväl ett omfattande arbete som ökade resurser innan en sådan ordning kan bli verklighet. Vi bedömer dock att det finns goda skäl att vidare utreda hur en sådan uppgiftsskyldighet som vi här analyserat skulle kunna genomföras och på sikt möjliggöra ett mer effektivt och systematiskt tillvägagångssätt för att säkerställa att förutsättningarna för beviljade uppehållstillstånd fortsatt föreligger.

11.3.8 Återkallelse av uppehållstillstånd när ursprungliga skyddsskäl inte länge föreligger

Bedömning: Åtgärder som behöver genomföras för att i fler fall möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda ska belysas inom ramen för ett annat uppdrag.

Enligt våra direktiv ska vi även ta ställning till vilka åtgärder som behöver genomföras för att i fler fall möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda. I direktiven framhålls att det finns anledning att utreda vilka åtgärder som särskilt bör genomföras för att fler personer som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande inte längre ska behålla sitt uppehållstillstånd när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda, till exempel för att en konflikt har tagit slut.

Till att börja med kan vi, när det gäller frågan om återkallelse av uppehållstillstånd i sig, konstatera att det även framgår av våra direktiv att det inte ingår i vårt uppdrag att se över bestämmelser

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

om återkallelse av uppehållstillstånd för skyddsbehövande. Dessutom har vi tidigare i vårt betänkande kommit fram till att den kommande skyddsgrundsförordningen innebär att det inte är ändamålsenligt att se över bestämmelser som rör uppehållstillstånd för skyddsbehövande (se vidare avsnitt 8.2).

Frågan är då vidare vilka andra slags åtgärder, utöver ändringar i lagstiftningen, som skulle kunna leda till återkallelse i fler fall när en utlännings ursprungliga skyddsskäl inte längre föreligger. Migrationsverket har inte inom ramen för vår kartläggning fört fram några specifika behov av åtgärder i det avseendet.

En tänkbar åtgärd skulle dock som vi ser det kunna vara att Migrationsverket på ett mer effektivt sätt ges information om att en utlänning – trots uppgivna skyddsskäl i förhållande till ett visst land – besöker det aktuella landet. Sådan information skulle kunna ge en indikation på att de ursprungliga skyddsskälen inte längre föreligger och att han eller hon därför inte längre ska anses vara flykting eller alternativt skyddsbehövande (jämför 4 kap. 5 § första stycket 1 och 5 a § första stycket UtlL).

Vi kan dock konstatera att regeringen den 5 december 2024 gav Migrationsverket och Polismyndigheten i uppdrag att inom ramen för gällande regelverk utarbeta gemensamma rutiner och samarbetsformer för informationsöverföring beträffande utländska medborgare som har beviljats flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus och som reser till det land gentemot vilket asylskälen har prövats. Migrationsverket ska i samverkan med relevanta utlandsmyndigheter ta fram rutiner för motsvarande informationsöverföring från svenska utlandsmyndigheter till Migrationsverket och utveckla arbetssätt för att omhänderta informationen i sin verksamhet. Myndigheterna får lyfta in närliggande frågor i arbetet, till exempel sådana som omfattas av regeringens uppdrag till Migrationsverket att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av systemet med den reglerade invandringen.

Vår bedömning blir därför att det är mest ändamålsenligt att sådana åtgärder som våra direktiv pekar på i förhållande till utlänningar vars skyddsskäl inte länge föreligger ska tas om hand inom ramen för det uppdraget. Vi bedömer därför att det saknas skäl att mer utförligt analysera frågan inom ramen för denna utredning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

11.4 Slutsats

Vår kartläggning ger uttryck för att Migrationsverket har behov av flertalet åtgärder och metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det.

Flera av de behov av metoder och åtgärder som Migrationsverket har gett uttryck för tas om hand inom ramen för Inriktningsbeslutet och kraftsamlingsuppdraget. Det gäller bland annat en bättre metod för att ta om hand tips från utomstående aktörer och analyser över hur AI kan förbättra förmågan att identifiera missbruk av systemet.

En del åtgärder är enligt vår mening helt avgörande för att utbyte av information mellan Migrationsverket och uppgiftslämnande aktörer ska kunna fungera på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det gäller att utarbeta väl fungerande samarbeten med uppgiftslämnande aktörer, systemlösningar som möjliggör digitala, systematiska och regelbundna överföringar av information från dessa till verket liksom sådana som tar om hand informationen internt.

Vissa åtgärder ser vi som mycket viktiga för att Migrationsverket ska kunna ha möjlighet att återkalla fler uppehållstillstånd där det finns skäl för det. För det första gäller det en rättslig möjlighet att efterkontrollera samtliga typer av uppehållstillstånd. Utöver att undersöka de rättsliga förutsättningarna för en sådan möjlighet till efterkontroll behöver de rent organisatoriska förutsättningarna inom Migrationsverket analyseras. Orsaken är att ökade rättsliga förutsättningar för efterkontroll av uppehållstillstånd skulle innebära en ökad vikt på återkallelseärenden, vilket kan leda till omfördelning av resurser. För det andra skulle ett utökat samarbete med den danska gränspolisen kunna bidra med viktig information om en utlännings in- och utresor. Denna fråga är dock komplex, bland annat, eftersom den inkluderar samarbete med en polismyndighet som står under ett annat lands lagstiftning. Gällande dessa nämnda åtgärder krävs fördjupad utredning av sådan omfattning att det inte får anses rymmas inom ramen för vårt uppdrag.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

De nya och ändrade författningsbestämmelser som vi föreslår bör träda i kraft så snart som möjligt. Vår utredning är dock en av ett drygt tiotal utredningar med anknytning till migrationsområdet och för vår utredning näraliggande frågor om bland annat informationsutbyte mellan myndigheter. De olika utredningarnas förslag kommer relativt samtidigt att bli föremål för remissförfarande och de olika författningsförslagen ska samordnas i den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet med efterföljande riksdagsbehandling. Vidare ska berörda myndigheter, inte minst Migrationsverket och Polismyndigheten, anpassa sina respektive verksamheter till de nya bestämmelserna. Det innebär, som vi närmare redovisar i bland annat kapitel 11, inte minst behov av upparbetade handläggningsrutiner, myndighetsföreskrifter och olika tekniska lösningar. Vi anser därför att de författningsbestämmelser som vi föreslår inte rimligen kan träda i kraft tidigare än den 1 juli 2026.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

12.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning ska fortsatt tillämpas på ett sådant tillstånd som beslutats före utgången av juni 2026.

Äldre föreskrifter ska tillämpas vid prövning av fråga om en utlänning får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket före utgången av juni 2026.

Inom förvaltningsrätten är huvudregeln att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen, om inte något annat är föreskrivet. Det innebär att nya processuella och materiella bestämmelser ska tillämpas från tidpunkten för ikraftträdande även i ärenden och mål som vid denna tidpunkt är öppna.[1] Inom förvaltningsrätten finns det inte något förbud mot retroaktiv lagstiftning. Regeringsformen uppställer endast förbud mot retroaktivitet för bestämmelser som utgör straffbud eller som reglerar skatt- och avgiftsskyldighet.[2] Samtidigt kan en tillbakåtverkande effekt av en ny författningsreglering, som enskilda inte kunnat förutse, i vissa fall vara svårt att förena med legalitetsprincipens krav på förutsebarheten i lagstiftningen. Även om det alltså inte finns något uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning kan det därför vara påkallat med en viss försiktighet med att införa materiella lagbestämmelser som blir tillämpliga på enskildas rättigheter eller skyldigheter som uppkommit före ikraftträdandet. Högsta förvaltningsdomstolen har bland annat uttalat att försiktighet bör iakttas när det gäller att ställa upp en generell princip för hur författningsändringar ska tillämpas – i avsaknad av några särskilda övergångsbestämmelser – som träder i kraft någon gång mellan tidpunkten för de händelser som ska prövas eller den ansökan som gjorts och tidpunkten för själva prövningen.[3]

Våra förslag med framför allt ett återinfört tydligt definierat vandelskrav, förtydligade krav för att ges tidsbegränsade uppehållstillstånd och utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd innebär en skärpning av regelsystemet. Det finns starka skäl utifrån

[1] RÅ 1988 ref. 132.
[2] 2 kap. 10 § RF.
[3] RÅ 1996 ref. 57.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vad som anförs i direktiven för utredningen att våra förslag får genomslag så snart som möjligt.[4]

Det finns dock som tidigare nämnts anledning att iaktta viss försiktighet i fråga om att införa bestämmelser som är tillämpliga på enskildas rättigheter och skyldigheter som uppkommit före ikraftträdandet. Det gäller givetvis när det vid en direkt tillämpning av den nya lagstiftningen kommer att ges betydelse åt omständigheter som skulle vara till nackdel för den enskilde.[5] Men även bortsett från effekten för den enskilde av en direkt tillämpning måste denna uppfylla krav på rättssäkerhet och rättvisa. Av särskilt intresse här är det bekymmersamma förhållandet ur rättssäkerhetssynpunkt som kan uppkomma genom att handläggningstiden i någon instans gör att tidpunkten för ikraftträdandet för den nya bestämmelsen kommer att passeras under ärendet eller målets handläggning. Det är vidare ur rättvisesynpunkt tveksamt om lika fall behandlas olika till följd av att ett beslut som grundar sig på äldre bestämmelser hinner få laga kraft före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna[6]. Att en enskild – genom att överklaga ett beslut som fattats med stöd av äldre bestämmelser – skulle riskera att hamna i en sämre situation är naturligtvis något som om möjligt ska undvikas. Av intresse i detta sammanhang är att Högsta domstolen, med anledning av frågan om direkt tillämpning av materiella lagändringar i förvaltningsrättslig lagstiftning, har uttalat att prövningen i varje aktuellt fall måste ske med hänsyn tagen till proportionalitet och till den enskildes rätt till en rättvis rättegång.[7]

Utifrån de grundläggande rättsliga överväganden som här redovisats för finns det därför starka skäl som talar mot att låta de lagbestämmelser som vi föreslår beträffande uppehållstillstånd få direkt effekt. Dessutom kan det förhållande att äldre föreskrifter ska gälla för ansökningar som kommit in till Migrationsverket före ikraftträdandet ge en bättre förutsägbarhet för den som ansöker om ett uppehållstillstånd. Vidare kan en direkt tillämpning också innebära en i vart fall övergångsvis större arbetsbörda för Migrationsverket, genom att inneliggande ärenden behöver kompletteras med ytterligare underlag. Detta skulle innebära ett merarbete som sannolikt är mer tidskrävande än det som följer av att, under en

[4] Se bilaga 1 till betänkandet.
[5] RÅ 1996 ref. 57, RÅ 2000 ref. 11 och RÅ 2003 ref. 88.
[6] RÅ 2003 ref. 88 och RÅ 2004 ref. 82.
[7] Jfr rättsfallet Det lagligförklarade vattenkraftverket NJA 2020 s. 285 p. 16.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

övergångstid, samtidigt handlägga ärenden enligt såväl äldre som ny lagstiftning.

Vår slutsats blir därför – främst utifrån den enskildes intresse av rättssäkerhet – att äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning fortsatt ska tillämpas på ett sådant tillstånd som beslutats av Migrationsverket eller en migrationsdomstol före ikraftträdandet av de bestämmelser vi föreslår. Vidare ska också äldre föreskrifter tillämpas vid prövning av fråga om en utlänning får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket före ikraftträdandet av de nya bestämmelser som vi föreslår. Det innebär även att beslut i ärenden som handlagts enligt äldre lagstiftning, och som därefter överklagas till en migrationsdomstol, också fortsättningsvis kommer att prövas enligt de äldre bestämmelserna.

Vi föreslår därför övergångsbestämmelser i enlighet med det anförda.

13 Analys av förslagens konsekvenser

13.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av de lämnade förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning[1] samt ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Därutöver ska viktiga ställningstaganden som vi gjort vid utformningen av förslagen beskrivas, liksom alternativa lösningar som övervägts och skälen till att de har valts bort. Vi ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn. Dessutom ska vi redogöra för förslagens förenlighet med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Slutligen ska vi även analysera och redovisa förslagens eventuella konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden.

Vi har i anslutning till respektive förslag redogjort för vilka problem förslaget syftar till att lösa samt vad som ska uppnås med lagändringen. I anslutning till respektive förslag finns också överväganden kring alternativa sätt att uppnå det önskade resultatet i den mån sådana har varit möjliga att identifiera.

[1] Utredningen tillsattes innan ändringarna i kommittéförordningen trädde i kraft den 6 maj 2024. I enlighet med p. 2 i övergångsbestämmelserna till dessa ändringar tillämpar utredningen 14–15 a §§ i kommittéförordningen i lydelse innan ikraftträdandet och därmed också den numera upphävda förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Se också p. 2 i övergångsbestämmelserna till den nu gällande förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

13.2 Samhällsekonomiska effekter av våra förslag

Bedömning: Förslagen kommer att innebära vissa ökade kostnader för bland annat verkställighet och förvar, men också sannolikt medföra samhällsekonomiska besparingar på sikt.

Vi har ett mycket brett uppdrag som syftar till att utöka förutsättningarna för att avvisa utlänningar samt till att neka och återkalla uppehållstillstånd, bland annat på grund av bristande vandel. Dessutom syftar uppdraget till att öka Migrationsverkets tillgång till information för att verket ska kunna avgöra sådana ärenden baserat på ett bättre underlag. Vi lämnar också ett antal förslag som syftar till att uppnå dessa effekter.

Samhällsekonomiska effekter av våra förslag är av flera olika skäl mycket svåra att överblicka. Till att börja med är det svårt att beräkna vad det innebär för kostnader för samhället att de förutsättningar som våra förslag är tänkta att utöka inte redan föreligger. Vad det exempelvis i dagsläget kostar att inte kunna återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som har vandelsanmärkningar varierar naturligtvis från fall till fall. Att en person systematiskt utnyttjar välfärdssystemet kan exempelvis vara mycket kostsamt för samhället. Detsamma gäller när en person begår brott, vilket kan vara mycket kostsamt dels för våra rättsvårdande myndigheter, dels för aktuella brottsoffer.

På samma sätt är det mycket svårt att beräkna vad kostnaden innebär att Migrationsverket inte får tillgång till relevant information som skulle kunna leda till att ett uppehållstillstånd nekas eller återkallas när det finns skäl för det. Det handlar om rent hypotetiska frågeställningar i enskilda fall, som exempelvis hur mycket pengar samhället hade kunnat spara om en viss person inte hade beviljats ett uppehållstillstånd och därmed inte i praktiken kunnat begå brott här. Att beräkna alternativkostnaden för ett läge då våra förslag inte skulle genomföras har därför inte varit möjligt.

Sammantaget innebär flera av våra förslag dock utökade möjligheter för beslutande myndigheter att avvisa en utlänning samt att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd när det finns skäl för det. Bland annat ska en utlännings bristande vandel, utöver brottslighet, kunna leda till ett sådant beslut. Våra förslag om en generell upp-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

giftsskyldighet mot Migrationsverket ökar förutsättningarna för att verket ska fatta sådana beslut på ett korrekt underlag.

13.2.1 Effekter av förslag om ökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd

Förslagen i kapitel 5, 6 och 9 innebär som tidigare nämnts utökade förutsättningarna för att neka och återkalla uppehållstillstånd, bland annat på grund av bristande vandel. Det kommer att leda till att fler beslut fattas om nekande av uppehållstillstånd, och att fler uppehållstillstånd återkallas. I avsnitt 13.3.1 kommer vi närmare analysera de konsekvenser som våra förslag kommer att få när det gäller kostnader för Migrationsverket. I avsnitt 13.3.2 kommer detsamma göras i förhållande till Polismyndigheten. Dessutom kommer även konsekvenser särskilt behandlas avseende de övriga aktörer som föreslås omfattas av vår generella uppgiftsskyldighet mot Migrationsverket, se avsnitt 13.3.3-13.3.6. Förslagen kan dock även väntas få effekter av samhällsekonomiska slag, vilket redovisas i detta avsnitt.

Förslagen kommer medföra samhällsekonomiska kostnader …

Att fler beslut om nekande och återkallelse av uppehållstillstånd fattas av Migrationsverket får till följd att fler utlänningar kommer att utvisas från Sverige. Det leder till ökade kostnader för verkställighet som belastar dels Polismyndigheten, som vanligtvis är den myndighet ansvarar för verkställigheten av besluten, dels Kriminalvården, som normalt sett ombesörjer transporterna till destinationslandet.

Ett ökat antal utvisningar till följd av återkallelse av uppehållstillstånd kan medföra att fler utlänningar tas i förvar och, följaktligen, ökade kostnader med anledning av detta. Ett beslut om förvar verkställs av Migrationsverket. Det kommer alltså sammantaget uppstå ökade kostnader för ärenden som gäller återvändande av de utlänningar som har fått ett beslut om återkallelse av uppehållstillstånd, eller som nekas ett förnyat tillstånd. Av Migrationsverkets statistik framgår att snittkostnaden för ett ärende om återvändande för år 2024 var 21 500 kronor.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Det är förenat med stora svårigheter att uppskatta hur många fler nekande och återkallelser av uppehållstillstånd våra förslag kommer leda till. Detsamma gäller därmed hur många fler ärenden om återvändande som förslagen kommer att föranleda. Att sådana ärenden kommer öka är dock med största sannolikhet fallet, och därmed också de därtill hörande kostnaderna.

…men också besparingar

Genom att utlänningar som begår brott och i övrigt uppvisar en bristande vandel mister sina uppehållstillstånd, och i förlängningen utvisas ur landet, görs samhällsekonomiska besparingar på flera områden. Inom det allmänna berörs företrädesvis rättsväsendet. Ett uppehållstillstånd kan nämligen enligt våra förslag återkallas bland annat på den grunden att utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet, såväl här i landet som utomlands.

Mindre allvarlig brottslighet för vilken påföljden stannat vid böter kommer också, tillsammans med andra vandelsanmärkningar, efter en sammantagen bedömning kunna leda till återkallelse av uppehållstillstånd. Detsamma gäller när en utlänning ansöker om uppehållstillstånd, eller om förnyat uppehållstillstånd. Den utlänning som har gjort sig skyldig till brott kommer genom våra förslag alltså att i ökad utsträckning kunna få sitt uppehållstillstånd återkallat vilket i sin tur innebär att personen i fråga som huvudregel ska utvisas. Det är rimligt att anta att en inte obetydlig andel av de som kommer att utvisas skulle ha gjort sig skyldiga till nya brott i Sverige om de hade fått stanna kvar. Förslagen kan därmed förväntas innebära att de brottsutredande myndigheterna och domstolarna besparas kostnader för att utreda och lagföra brott samt att Kriminalvården besparas kostnader för anstaltsplaceringar och verkställighet av andra påföljder.

Vidare föreslår vi att även andra vandelsanmärkningar kan beaktas inom ramen för ett ärende om uppehållstillstånd. Det kan exempelvis röra sig om anmärkningar i form av utnyttjande av välfärdssystemet eller omfattande skulder till det allmänna. Ett sådant beteende belastar naturligtvis det allmänna i flera olika avseenden. Genom möjligheten att lägga sådan typ av bristande vandel till grund för nekande och återkallelse av uppehållstillstånd motverkar det att ut-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

länningen i fråga även i framtiden skulle ägna sig åt sådant beteende i Sverige. Förslagen kan därför i viss mån förväntas leda till besparingar inom exempelvis socialförsäkringssystemet. Dessutom kan risken att uppehållstillståndet återkallas, eller att förnyat tillstånd inte beviljas, på grund av bristande vandel i sig vara en avhållande faktor.

Några realistiska beräkningar eller uppskattningar av de positiva ekonomiska effekterna av förslagen kan enligt vår bedömning knappast anges. Vilka effekter våra förslag kommer att få är beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Att våra föreslagna bestämmelser om möjlighet att beakta en utlännings bristande vandel vid ansökan eller återkallelse av uppehållstillstånd inte är tvingande för Migrationsverket gör det än mer svårt att bedöma i vilken grad de kommer att tillämpas. Även om utgångspunkten är att bestämmelserna kommer tillämpas innebär möjligheten att beakta olika omständigheter i det enskilda fallet en flexibilitet i praktiken. Det är därför inte möjligt att ange i vilken utsträckning som våra förslag kommer att leda till att fler beslut om nekande eller återkallelse av uppehållstillstånd.

13.2.2 Effekter av förslag om möjlighet till avvisning i fler fall

Våra förslag kommer innebära utökade förutsättningar för att avvisa utlänningar på grund av brottslighet och annan bristande vandel. Att detta i viss mån kommer innebära ökade kostnader för Migrationsverket och Polismyndigheten framgår och utvecklas nedan i avsnitt 13.3.1 och 13.3.2.

Förslagen kan dock även innebära positiva samhällsekonomiska effekter. Även om det av naturliga skäl är förenat med svårigheter att mer konkret beräkna, är det sannolikt att samhället kan besparas betydande kostnader genom att personer som annars skulle ha begått brott eller på annat sätt belastat samhället negativt i stället avvisas. Vi gör därför bedömningen att våra förslag om ökade möjligheter att avvisa utlänningar bör medföra positiva samhällsekonomiska effekter som överstiger eventuella negativa effekter i form av kostnader för beslutande myndigheter.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

13.2.3 Effekter av ett utökat informationsutbyte

Vårt förslag i kapitel 10 om utökat informationsutbyte kommer att leda till att Migrationsverket får tillgång till mer information om utlänningar som vissa angivna aktörer förfogar över. Detta bör öka Migrationsverkets förutsättningar att fatta välgrundade beslut om avvisning och uppehållstillstånd samt att återkalla uppehållstillstånd när det finns skäl för det.

Det saknas tillförlitliga uppgifter om hur stort mörkertalet är gällande hur många utlänningar som skulle kunna antas avvisas, nekas uppehållstillstånd eller få sitt uppehållstillstånd återkallat om Migrationsverket hade haft bättre tillgång till relevant information. I vilken utsträckning förslagen kommer att få avsedda effekter är därför inte möjligt att kvantifiera.

13.3 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av våra förslag är sammantaget svåra att kvantifiera. Det beror dels på de faktorer som beskrivits i avsnitt 13.2, dels på att flera av de förslag som vi lämnar innebär nya möjligheter att neka eller att återkalla ett uppehållstillstånd. Den totala kostnaden, tillika besparingen, som våra förslag medför kan därför vara beroende av i vilken utsträckning Migrationsverket kommer att utnyttja dessa möjligheter. Även vilket genomslag vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet får i praktiken har betydelse för om det främst är fler ärenden om nekande av uppehållstillstånd, eller återkallelse av uppehållstillstånd, som blir effekten av våra övriga förslag.

Vi har gjort ansträngningar för att utreda de ekonomiska konsekvenserna. I flera fall har det dock varit mycket svårt att få fram såväl relevant statistik som en uppskattning av kostnaderna. Detta beror i första hand på att det helt saknas statistiska uppgifter i förhållande till relevanta delar av våra förslag.

Analysen nedan är uppdelad per aktör som berörs med hänvisning till vilket av våra förslag som föranleder den aktuella kostnaden samt hur denna kan finansieras.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

13.3.1 Kostnader för Migrationsverket

Bedömning: Förslagen kan förväntas ge upphov till ökade kostnader avseende handläggningen av ärenden om avvisning och uppehållstillstånd samt kostnader hänförda till att möjliggöra utökade informationsutbyten. Detsamma gäller avseende kostnader för offentliga biträden.

Kostnaderna bedöms dock rymmas inom Migrationsverkets befintliga budgetanslag.

Förslagen om utökade möjligheter att neka uppehållstillstånd på grund av en utlännings bristande vandel

Våra förslag i denna del innebär att Migrationsverket i sin bedömning av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd särskilt ska beakta fler aspekter än i dagsläget. Det kommer krävas att vissa ökade resurser läggs på handläggningen av dessa typer av ärenden. Dels behöver personal utbildas i frågorna, dels behövs nya rutiner för att säkerställa att tillämpningen sker på avsett sätt. Det kan möjligen även krävas visst tillskott när det gäller personal till handläggningen, eftersom prövningen av varje ärende sannolikt kan bli mer komplicerad och därmed tidskrävande. Beroende på vilken effekt vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet får kan konsekvensen bli att Migrationsverket får tillgång till väsentligt mer information om en utlänning i ansökningsförfarandet, såväl vid förstagångs- som förlängningsansökningar. Det kan i så fall innebära att ytterligare resurser kommer behöva avsättas till ärendehandläggningen, eftersom underlaget kan bli mer komplext och svårbedömt. Risken är att ärendehandläggningen gällande ansökan och förlängning av uppehållstillstånd tar längre tid än i dagsläget, vilket kan leda till längre handläggningstider.

Våra förslag kommer, när det gäller ansökan om uppehållstillstånd, i första hand att få effekter för uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund eller som har sin grund i andra internationella åtaganden. Det kan exempelvis gälla uppehållstillstånd på grund av arbete och studier. När det gäller uppehållstillstånd på grund av arbete framgår av Migrationsverkets årsredovisning för 2024 att antalet förstagångsansökningar sjönk under året. Totalt

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kom 79 592 ansökningar in under 2024 jämfört med 91 949 under 2023. Under 2024 avgjordes 91 331 ärenden (varav 44 261 förstagångsansökningar och 47 070 förlängningsansökningar) av vilka 55 procent av förstagångsansökningarna bifölls och 83 procent av förlängningsansökningarna[2]. Enligt Migrationsverkets interna statistik framgår att det totalt sett avslogs 18 828 ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete under 2024, varav 15 753 förstagångsansökningar och 3 075 förlängningsansökningar. Motsvarande antalet avslag för 2023 var 18 343, varav förstagångsansökningar 15 975 och förlängningsansökningar 2 368.

Vad gäller uppehållstillstånd för studier ökade förlängningsansökningarna under 2024 jämfört med föregående år. Totalt inkom 29 576 ansökningar under 2024, jämfört med 27 893 ansökningar under 2023. Under 2024 avgjordes 30 656 ärenden (varav 21 366 förstagångsansökningar och 9 290 förlängningsansökningar). Andelen bifall var 78 procent avseende förstagångsansökningar och 82 procent för förlängningsansökningar.[3] Enligt Migrationsverkets interna statistik framgår att det totalt sett avslogs 3 817 ansökningar om uppehållstillstånd för studier under 2024, varav 3 241 förstagångsansökningar och 576 förlängningsansökningar. Motsvarande antalet avslag för 2023 var 4 812, varav förstagångsansökningar 4 330 och förlängningsansökningar 482.

Sammantaget gör vi bedömningen att våra förslag om ökade möjligheter att neka uppehållstillstånd på grund av brister i vandeln kan medföra vissa ökade kostnader för Migrationsverket. Det gäller i första hand i förhållande till ärenden om uppehållstillstånd som inte vilar på EU-rättslig grund eller som i övrigt har sin grund i andra internationella åtaganden. Det bör främst gälla förlängningsansökningar, eftersom det sannolikt finns mer tillgängliga uppgifter om en utlänning då från myndigheter och andra aktörer som kan ligga till grund för en vandelsprövning. Eftersom vandelsprövningen kommer utgöra en integrerad del av den prövning av ansökan om uppehållstillstånd som redan i dagsläget sker bedömer vi att de kostnader som våra förslag medför bör rymmas inom befintliga anslag.

[2] Årsredovisning 2024, Migrationsverket, s. 76.
[3] Årsredovisning 2024, Migrationsverket, s. 83.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Förslagen om utökade möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd

Syftet med våra förslag i denna del är att ge Migrationsverket verktyg att återkalla uppehållstillstånd i de fall det av olika skäl saknas möjligheter i dagsläget. Att det finns ett stort behov av ökade förutsättningar för Migrationsverket att återkalla vissa typer av uppehållstillstånd framgår inte minst av den prioritetsordning som Migrationsverket efter fråga från oss har upprättat.

Redan i dagsläget är upphörd bosättning den vanligaste grunden för återkallelse av permanenta uppehållstillstånd[4]. Enligt Migrationsverket hade en motsvarande möjlighet att återkalla även tidsbegränsade uppehållstillstånd kunnat ge störst effekt. Enligt statistik från Migrationsverket hade under år 2024 så många som 19 924 av totalt 238 515 utlänningar med giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd en utlandsadress. Även om detta inte ensamt måste innebära att bosättningen i Sverige har upphört är det enligt vår mening en indikation på att det finns ett stort behov av att kunna återkalla ett sådant uppehållstillstånd när så bedöms vara fallet. Enbart vårt förslag om en möjlighet att återkalla en utlännings tillfälliga uppehållstillstånd vid upphörd vistelse eller bosättning i Sverige bör alltså i sig kunna leda till betydligt fler återkallelseärenden hos Migrationsverket. Därutöver föreslås flera nya återkallelsebestämmelser, och utvidgade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd med stöd av befintliga bestämmelser.

Våra förslag om utökade möjligheter att återkalla en utlännings uppehållstillstånd kommer därför sannolikt att medföra en ökad tyngdpunkt inom Migrationsverket på återkallelseärenden. Annorlunda uttryckt kan utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd leda till att mer resurser krävs för att handlägga ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Dock måste våra förslag ses i ljuset av det arbete som redan i dag pågår inom Migrationsverket med att öka tyngdpunkten i handläggningen på just återkallelseärenden (se avsnitt 11.2.2). Det innebär att Migrationsverkets verksamhet håller på att anpassas till att öka prioriteringen av återkallelseärenden och därmed att på olika sätt förbättra förutsättningarna för att effektivt arbeta med sådana ärenden. Att Migrationsverket redan har påbörjat detta arbete, bland annat genom att ta fram en ny

[4] Årsredovisning 2024, Migrationsverket, s. 108.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

kontrollorganisation, rutiner och en processbeskrivning för processen ”Återkallelser och efterkontroller” framgår också av Migrationsverkets årsredovisning för 2024.[5]

Dessutom pågår ett arbete inom Migrationsverket med att utveckla en integrationsplattform, något som vi utvecklar ytterligare längre fram i detta avsnitt. En sådan integrationsplattform syftar bland annat till att förenkla informationsutbytet med andra aktörer, vilket både bör verka tidsbesparande och öka kvaliteten i handläggningen. Våra förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd skulle alltså börja tillämpas av en beslutande myndighet som redan besitter nya och förbättrade möjligheter och arbetssätt för att hantera dessa processer. Eftersom det pågår ett sådant arbete komplicerar det dock bedömningen av hur stora konsekvenser våra förslag kommer att leda till, i förhållande till det läge som kommer råda när Migrationsverkets interna arbete gällande frågorna är utrett.

En ytterligare relevant faktor är att vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet möjliggör att Migrationsverket, redan inom ramen för ärenden om ansökan eller förlängning av uppehållstillstånd, kommer ha tillgång till så pass mycket information om en utlänning att nekande i dessa fall kan ske i högre grad än i dagsläget när det finns skäl för det. Det skulle alltså innebära att uppehållstillstånd, som annars i ett senare skede skulle behöva återkallas, i stället kan nekas. En sådan ordning skulle alltså i viss mån kunna motverka att resurser behöver tillskjutas återkallelseverksamheten.

Att handlägga ett ärende om ansökan om uppehållstillstånd är visserligen i sig något dyrare än ett ärende om återkallelse av tillstånd, vilket följer av Migrationsverkets interna statistik. Under 2024 återkallade Migrationsverket 10 140 uppehållstillstånd. Detta var en ökning jämfört med 2023 under vilket 9 948 uppehållstillstånd återkallades. Den genomsnittliga kostnaden för ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd för år 2024[6] beräknas vara 3 088 kronor. Detta ska jämföras med att ett genomsnittligt tillståndsärende under 2023 kostade 3 593 kronor. Ett återkallat uppehållstillstånd innebär ofta även kostnader för verkställighet av ett utvisningsbeslut, se vidare avsnitt 13.2.2.

[5] Årsredovisning 2024, Migrationsverket, s. 110.
[6] Beräknat den 25 oktober 2024, viss differens kan därför förekomma i förhållande till resultatet för år 2024.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Att tyngdpunkten så långt som möjligt – mot bakgrund av att information ofta saknas i det skedet – kan läggas på inte minst handläggningen av förstagångsansökningar av uppehållstillstånd är därför enligt vår mening en faktor som kan verka besparande. Detta genom att öka tillgången till relevant information redan initialt och förutsättningarna för att neka ett uppehållstillstånd vid en förstagångsansökan. Vi menar att våra förslag som innebär utökade möjligheter att neka uppehållstillstånd och en generell uppgiftsskyldighet bidrar till att tyngdpunkten på återkallelseärenden inte blir större än nödvändigt.

Ännu en möjlig konsekvens av vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet, är att Migrationsverket får del av mer information som i vissa fall i sig kan vara tillräckligt för att ett uppehållstillstånd ska återkallas. Det kan exempelvis röra sig om en uppgift om att en utlänning har en allvarlig brist i sin vandel, så som missbruk av välfärdssystemet. Att sådan information kommer Migrationsverket till del utan att verket behöver ägna sig åt några vidare utredningsåtgärder verkar naturligtvis tids- och resursbesparande.

Vi bedömer dock, trots att det finns faktorer som kommer dämpa effekten av våra förslag, att dessa sannolikt kan leda till fler ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Hur många fler ärenden det kommer röra sig om är dock, som tidigare nämnts, svårt att kvantifiera fullt ut. Våra förslag om utökade möjligheter att återkalla och neka uppehållstillstånd kommer även föranleda behov av nya rutiner, utbildning av personal i frågorna och sannolikt kostnader kopplade till organisatoriska och tekniska frågor. Vi bedömer dock att sådana kostnader inte kommer vara betydande.

Av Regeringens budgetproposition[7] för 2025, framgår att Migrationsverket tillförs ytterligare 100 miljoner kronor per år för 2025, 2026 och 2027 för återkallelseverksamheten. I propositionen anges att Migrationsverket sedan år 2023 har i uppdrag att prioritera återkallelseärenden så att uppehålls- och arbetstillstånd samt statusförklaringar återkallas när det finns grund för det. Det anges vidare att regeringen bedömer att det är viktigt att myndigheten fortsätter sitt arbete med att prioritera återkallelseärenden. Regeringen bedömer att ytterligare steg bör tas för att förstärka det arbetet och avser tillföra Migrationsverket medel för detta från och med år 2025.[8]

[7] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.
[8] Prop. 2024/25:1 s. 25.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att våra förslag sannolikt kan leda till fler ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. En viktig faktor som trots det talar mot att våra förslag i sig kommer leda till större resursbehov hos Migrationsverket är att det redan nu pågår ett arbete inom verket för att kunna möta behovet av fortsatta prioriteringar av återkallelseärenden. Dessutom kan vår generella uppgiftsskyldighet möjliggöra förbättrad informationstillgång för Migrationsverket i samband med ansökan om uppehållstillstånd, vilket kan leda till att fler ansökningar nekas i stället för att beviljas och senare, av samma eller andra skäl, återkallas. Till detta kommer att våra föreslagna övergångsbestämmelser medför att våra förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd får ett successivt genomslag, vilket bör innebära att effekten av dem planas ut något.

Även om det är svårt att kvantifiera hur stor ökning av ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd som våra förslag kan föranleda bedömer vi, särskilt mot bakgrund av den betydande ökning i medel som Migrationsverket har tillskjutits för de kommande tre åren, att kostnaden som detta orsakar bör rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen om utökade möjligheter att avvisa en utlänning

Vårt förslag om att avvisning ska kunna ske av en utlänning om han eller hon inte bedöms kunna uppfylla kravet på vandel bör leda till ett behov hos Migrationsverket att lägga mer resurser på sitt arbete med avvisningsärenden. Orsaken är att det är Migrationsverket, och inte Polismyndigheten, som föreslås vara beslutande myndighet i sådana ärenden. Migrationsverket kommer därför få besluta i fler ärenden om avvisning än i dag.

Hur många ytterligare ärenden det kan röra sig om är svårt att kvantifiera, eftersom det avser nya bestämmelser och att det svårligen går att bedöma hur många utlänningar som skulle kunna bli föremål för tillämpningen av dem. Vi gör dock bedömningen att Polismyndigheten relativt sällan kommer att överlämna ett ärende till Migrationsverket på grund av att en utlänning inte bedöms kunna uppfylla kravet på vandel. Orsaken är att det i samband med Polismyndighetens bedömning sällan kommer finnas tillgängliga uppgifter om en utlännings vandel, utöver befarad brottslighet, som

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utgör skäl till avvisning på annan grund. Sådana uppgifter uppstår normalt sett först efter att en utlänning vistats i Sverige en tid och kommit i kontakt med svenska myndigheter. Dessutom kan det samtidigt finnas en annan tillämplig avvisningsgrund som gör att Polismyndigheten kan avvisa utlänningen utan att behöva lämna över ärendet till Migrationsverket.

Vi menar därför sammantaget att den ökning av avvisningsärenden som kommer ske hos Migrationsverket med anledning av våra förslag i denna del bör vara relativt obetydlig. Våra förslag kommer därför sannolikt inte att medföra sådana ökade kostnader för Migrationsverket att detta kräver ökad finansiering utöver befintliga anslag.

Våra förslag kommer leda till ökade kostnader för offentliga biträden

Fler ärenden om uppehållstillstånd och avvisning innebär att fler offentliga biträden kommer att behöva förordnas, vilket medför kostnader för Migrationsverket. Vi kan konstatera att regeringen i budgetpropositionen för 2025 har beslutat att tillföra Migrationsverket 264 602 000 kronor för 2025, 2026 och 2027 att användas för utgifter för offentligt biträde och tolk i ärenden enligt utlänningslagen (2005:716) eller enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar. Förslaget innebär en oförändrad nivå jämfört med 2024.[9]

Vi utgår från att regeringen i sitt förslag har beaktat den ökning av mål om återkallelse av uppehållstillstånd som den ökade prioritering av sådana ärenden som Migrationsverket har fått i uppdrag, liksom det betydligt ökade anslaget som tillförts myndigheten med anledning av detta, bör leda till. Dessutom bedömer vi att vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kommer att bidra till ett mer grundligt och gediget underlag, vilket i sin tur bör kunna effektivisera handläggningen av respektive ärende och därmed verka tids- och kostnadsbesparande. Sammantaget bedömer vi mot denna bakgrund att de ökade kostnaderna för offentliga biträden som våra förslag för med sig bör rymmas inom befintliga anslag.

[9] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Våra förslag kan leda till ökade kostnader för förvar

Vi kan konstatera att våra förslag som innebär ökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd i sin tur kan leda till att det fattas fler beslut om förvar och därmed till ett ökat behov av förvarsplatser. Dessutom kan våra förslag om att avvisningsärenden på grund av bristande vandel ska lämnas över till Migrationsverket bli att fler beslut om förvar fattas när det bedöms som sannolikt att utlänningen kommer att avvisas. Detta kommer i så fall innebära visst ökat behov av förvarsplatser och därmed en ökning av kostnader kopplade till förvar för Migrationsverket.

Vi kan dock konstatera att regeringen sedan tidigare har gett Migrationsverket i uppdrag att utöka antalet förvarsplatser. I budgetpropositionen för 2025 anges att antalet platser ska utökas till 1 000. Den utökade ambitionsnivån bedöms enligt regeringen innebära ökade kostnader för Migrationsverket och medel tillförs därför på verkets förvaltningsanslag.[10]

Migrationsverket har fört fram att myndigheten per februari 2025 har 593 förvarsplatser. Under 2024 var i genomsnitt 534 platser tillgängliga varav 436 i genomsnitt var belagda (motsvarande 82 procent beläggning). Migrationsverket menar att det är för tidigt att bedöma om våra förslag leder till att behovet av antalet förvarsplatser övergår de 1 000 platserna som medel har tillförts för i budgetpropositionen för 2025. Detta dels eftersom kapacitetsutökningen bedöms pågå till 2029, dels eftersom kommande regeländringar och andra faktorer också kan inverka på antalet förvarsbeslut och i förlängningen behovet av förvarsplatser.

Vi konstaterar dock att utökningen från 593 till 1 000 förvarsplatser är procentuellt stor. Enligt Migrationsverket var beläggningen i genomsnitt 82 procent under 2024, vilket innebär att ökningen bör innebära att beläggningsgraden, utifrån nuvarande förhållanden, bör minska avsevärt. Även om vi bedömer att våra förslag kommer öka antalet förvarsplaceringar finns det i dagsläget inget som tyder på att ökningen kommer vara så stor att det inverkar betydande på beläggningsgraden. Det ökade behovet av förvarsplatser som förslagen skulle kunna ge upphov till bedöms därför rymmas inom den i budgetpropositionen angivna förstärkningen.

[10] Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 8.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I sammanhanget ska nämnas att vi har tagit det av slutbetänkandet av 2023 års förvarsutredning (SOU 2025:16). Bland annat kan nämnas att utredningen föreslår att det ska införas två nya uppsiktsformer – boendeskyldighet och skyldighet att vistas inom ett anvisat geografiskt område (vistelseskyldighet). Den sistnämnda skyldigheten ska kunna kontrolleras genom elektronisk övervakning (förstärkt uppsikt). Utredningen bedömer att de legala möjligheterna att besluta om uppsikt och förvar samt att tiden i förvar sannolikt ökar med deras förslag. Om detta innebär att fler beslut om uppsikt och förvar kommer att fattas om förslagen genomförs beror emellertid på flera andra omständigheter som det enligt förvarsutredningen inte med säkerhet går att uttala sig om.

Förslag om en generell uppgiftsskyldighet

Vårt förslag om en ökad uppgiftsskyldighet innebär att Migrationsverket kommer att få tillgång till mer information av relevans för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Att bearbeta information inom ramen för sådana ärenden finns det redan erfarenhet av inom Migrationsverket. Det kommer dock röra sig om ökad, och i viss mån ny, information vilket kan föranleda att ytterligare resurser behöver läggas på detta område.

För att vår föreslagna generella uppgiftsskyldighet ska få avsedd effekt har vi tidigare framfört att den i praktiken bör tillämpas med hjälp av olika it-systemlösningar mellan Migrationsverket och utlämnande aktörer. Att utveckla sådana systemlösningar kommer sannolikt att medföra vissa kostnader för Migrationsverket, både i form av personal med rätt kompetens och kostnader för utveckling och inköp av systemlösningar. Sådana kostnader är dock beroende av hur Migrationsverket och utlämnande aktörer väljer att utforma sina samarbeten och praktiska lösningar för utlämnanden. Dessutom är det sannolikt att den utökade uppgiftsskyldigheten kommer medföra vissa kostnader för bland annat rutiner och utbildning kring hur informationen ska hanteras.

Migrationsverket har fört fram att verket arbetar med att ta fram en integrationsplattform. Införandet av en integrationsplattform är en teknisk förutsättning för att Migrationsverket ska kunna omhänderta kommande informationsutbyten, utifrån den ökade möj-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ligheten till informationsutbyten. Vidare behöver Migrationsverket en integrationsplattform för att omhänderta de informationsutbyten som redan i dag är etablerade. Insatsen att etablera en integrationsplattform ryms inom Migrationsverkets tilldelade ram. Varje enskilt informationsutbyte kräver dock insatser från Migrationsverket. Det innebär att varje enskilt informationsutbyte är förknippat med kostnader. Dessa kostnader är främst kopplade till verksamhetsanpassning. Exempelvis kan det röra sig om att få kunskap om Migrationsverkets och övriga aktörers behov så att utbytet rent tekniskt kan utformas korrekt. Vidare behöver arbetssätt anpassas på myndigheten. Kostnaden för att etablera ett informationsutbyte varierar, men generellt ligger Migrationsverkets kostnad för en sådan etablering i intervallen 200 000–2 000 000 kronor. Etableringen av en integrationsplattform medför att kostnaden för att etablera varje enskilt informationsutbyte kommer minska i kostnad. Migrationsverket kan dock inte göra en konkret bedömning av hur stor minskningen kommer att vara för respektive informationsutbyte. I dagsläget har Migrationsverket omkring 120 informationsutbyten. Migrationsverket saknar tillräcklig information för att göra en bedömning av hur många nya informationsutbyten som kommer behövas mot bakgrund av den utökade (rättsliga) möjligheten till informationsutbyten mellan verket och andra aktörer.

Detta exempelvis genom den sekretessbrytande bestämmelsen som föreslås i betänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63). Det handlar dels om att de faktiska förutsättningarna för ett informationsutbyte ännu inte är klara, dels behöver de tekniska förutsättningarna utredas och konkretiseras. Om ett ökat behov av informationsutbyte med kommuner skulle omhändertas via Sveriges kommuner och Regioner (SKR), behöver Migrationsverket etablera en (1) ny informationsöverföring. Om det å andra sidan inte skulle finnas någon möjlighet till samordning via SKR, behöver verket i stället etablera 290 nya informationsutbyten, dvs. ett informationsutbyte per kommun. Migrationsverket kan därför inte göra ett estimat av kostnaderna för att omhänderta informationsutbyten, med anledning av den utökade uppgiftsskyldigheten.

Vi kan därför konstatera att kostnader sannolikt kommer uppstå med anledning av nya informationsutbyten, men att kostnadernas omfattning är beroende av hur Migrationsverket och de utläm-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

nande aktörerna i praktiken kommer att utbyta informationen. Ytterligare en faktor som komplicerar bedömningen av vilken påverkan våra förslag kommer att få i detta avseende är, som Migrationsverket lyft fram, inverkan av andra förslag om utökade informationsutbyten.

Samtidigt kommer ett utökat informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer sannolikt att verka kostnadsbesparande för Migrationsverket. En utökad uppgiftsskyldighet som tillämpas effektivt genom digitala, rutinmässiga utlämnanden syftar till att underlätta Migrationsverkets utredningsarbete och att arbeta fokuserat utifrån vilken information som kommer verket till del. Genom dessa effektivitetsvinster kan resurser inom myndigheten sparas och prioriteras om. Hur stora de ekonomiska vinsterna kan tänkas bli är dock svårt att på förhand bedöma, eftersom det är beroende av på vilket sätt informationen kommer tillföras Migrationsverket från de relevanta aktörerna. Exempelvis bedömer vi att automatisering i ett sådant sammanhang bör kunna bidra till stora effektivitetsvinster, vilket i förlängningen bör kunna spara mycket tid och resurser.

Vi bedömer sammantaget att vårt förslag om en utökad uppgiftsskyldighet kommer att föranleda vissa kostnader för Migrationsverket, även om dessa är svårberäknade. Detta inte minst med tanke på att kostnaderna är beroende av hur Migrationsverket och utlämnande aktörer avser att genomföra utlämnanden i praktiken. Hanteringen av informationen bör dock ses som ett led i ett effektivare arbete med ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Det förväntas leda till bättre förutsättningar för att initiera återkallelseärenden när det behövs och att fatta beslut om uppehållstillstånd och avvisning på ett bättre underlag. Migrationsverket har fört fram att kostnaderna för utvecklingen av en integrationsplattform omfattas av den befintliga budgetramen. Vidare har Migrationsverket i budgetpropositionen för 2025 tillskjutits medel för att förstärka arbetet med återkallelseärenden, närmare bestämt 100 miljoner kronor per år för 2025, 2026 och 2027. Enligt regeringen kan dessa medel även användas för anpassningar av it-stöd med fokus på att motverka fusk och missbruk till exempel i syfte att öka möjligheterna att utbyta information med andra myndigheter.[11] De förslag som vi lämnar bör mot denna bakgrund kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag. Frågan bör dock följas upp

[11] Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 8.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

efter att förslaget trätt i kraft och det finns bättre underlag för att utvärdera hur mycket information som lämnas och vilka tekniska och organisatoriska lösningar som har behövts, eller kommer behövas, för att den ska komma verket till del på ett effektivt sätt.

13.3.2 Kostnader för Polismyndigheten

Bedömning: Våra förslag om nya och ändrade grunder för avvisning kan medföra ökade kostnader för Polismyndigheten.

Våra förslag om utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd kommer sannolikt att indirekt leda till ökade kostnader för Polismyndigheten avseende verkställighet.

Den generella uppgiftsskyldigheten som vi har föreslagit kommer sannolikt orsaka ytterligare kostnader för Polismyndigheten.

Vi bedömer att samtliga kostnader bör kunna finansieras genom Polismyndighetens befintliga budgetanslag.

Vi föreslår vissa ändringar i bestämmelserna om avvisning i förhållande till vilka Polismyndigheten är beslutande myndighet. Förslagen innebär för det första att även oriktiga uppgifter som lämnas av någon annan än utlänningen, eller uppgifter som någon annan förtiger, kan leda till att utlänningen avvisas. Förslaget bör inte leda till några särskilda konsekvenser för Polismyndigheten, utöver vissa mindre kostnader för utbildning och nya rutiner i förhållande till den ändrade bestämmelsen.

Dessutom föreslår vi att brott med en strängare påföljd än böter eller återfall i brottslighet med böter som påföljd ska kunna beaktas i fråga om en utlänning ska kunna avvisas. Detta kan medföra en ökning av utlänningar som avvisas av Polismyndigheten på denna grund. Hur stor en sådan ökning skulle vara är svårt att avgöra, eftersom det av naturliga skäl saknas tillgång till statistik gällande personer som inte har avvisats på grund av sådana omständigheter.

Även om våra förslag i detta avseende sannolikt kommer att innebära en kostnadsökning ser vi inte skäl att tro att den kommer bli så stor att den i sig inte skulle kunna finansieras genom Polismyndighetens nuvarande anslag. Vi bedömer även att de föreslagna ändrade befintliga grunderna för avvisning kan innebära vissa kost-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

nadsökningar gällande utbildning av personal och ändring av rutiner. Sådana kostnader förväntas dock bli relativt begränsade.

Våra förslag om utökade möjligheter att i första hand återkalla uppehållstillstånd kan även indirekt leda till ökade kostnader för Polismyndigheten. Om Migrationsverket fattar fler sådana beslut, som i förlängningen ofta leder till att avlägsnande ska ske, innebär det att fler verkställighetsärenden lämnas till Polismyndigheten, exempelvis i situationer när det finns behov av tvång eller för att personer avviker. Även om det, av skäl som tidigare redogjorts för, är svårt att bedöma hur stor ökningen av beslut om återkallelse av uppehållstillstånd kommer vara, kan vi dock med relativt stor säkerhet konstatera att det kommer ske en ökning. Detta kommer även påverka Polismyndigheten såväl praktiskt som ekonomiskt.

Utöver de konsekvenser som vi har redan redogjort för tillkommer även kostnader med anledning av den utökade uppgiftsskyldigheten som vi har föreslagit i förhållande till Migrationsverket, se avsnitt 13.3.3.

Vår sammantagna bedömning är därför att våra förslag kommer leda till ökade kostnader för Polismyndigheten både direkt och indirekt. Hur stora kostnaderna kommer bli är svårt att bedöma. Vi ser dock inte anledning att tro att våra förslag kommer leda till så betydande kostnadsökningar att dessa inte kommer rymmas inom Polismyndighetens befintliga budgetramar.

13.3.3 Kostnader för de utlämnande myndigheterna

Bedömning: Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kan sannolikt leda till ökade kostnader för de utlämnande myndigheterna för i första hand tekniska lösningar, men även för utbildning av personal och upprättande av rutiner.

Vi bedömer att kostnaderna bör rymmas inom befintliga budgetramar.

Vårt förslag i kapitel 10 innebär att vissa myndigheter blir skyldiga att på begäran lämna vissa uppgifter om utlänningar till Migrationsverket som behövs för handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. De aktuella myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Universitets- och högskolerådet.

En ny skyldighet att lämna uppgifter kan innebära kostnader för de utlämnande myndigheterna. Förslaget kan innebära ett behov av att utbilda medarbetare, framför allt avseende vilka uppgifter som typiskt sett behövs för Migrationsverkets handläggning av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Det kommer också behöva utformas internt stöd och rutiner för aktörernas medarbetare. Det kommer finnas behov av samverkan med Migrationsverket och av anpassning av IT-stöd och systemlösningar för att utlämnandet ska kunna ske på ett effektivt sätt. Själva utlämnandet av uppgifterna kommer också att innebära löpande administration.

Det är svårt att uppskatta storleken på kostnaderna för de utlämnande myndigheterna. Den totala kostnaden kommer att vara beroende av hur ofta myndigheterna kommer att behöva lämna uppgifter liksom på vilket sätt det kommer ske i praktiken. Detta är i sin tur beroende av i vilken mån aktörerna kommer i kontakt med utlänningar och får del av relevanta uppgifter om dem. Dessutom pågår redan i dagsläget ett stort arbete med att förbättra informationsöverföring mellan myndigheterna, vilket innebär att exempelvis vissa it-lösningar kanske redan kommer att vara på plats när vår föreslagna uppgiftsskyldighet, om förslaget genomförs, ska börja tillämpas.

Utifrån de typer av uppgifter som de olika myndigheterna förfogar över och hur frekvent de behövs i Migrationsverkets handläggning kommer vissa av aktörerna relativt sällan att behöva lämna uppgifter. Enligt vår bedömning bör det främst gälla Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Pensionsmyndigheten, Universitets- och högskolerådet och Inspektionen för vård och omsorg. Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten samt Polismyndigheten kan förväntas lämna uppgifter i ökad utsträckning. Skatteverket kan förväntas behöva lämna uppgifter i relativt sett stor utsträckning med anledning av vårt förslag.

Flera av myndigheterna lämnar redan i dag uppgifter till Migrationsverket med stöd av olika uppgiftsskyldigheter. Det gäller exempelvis Skatteverket, som såväl på begäran som på eget initiativ lämnar uppgifter till Migrationsverket med stöd av ett flertal bestämmelser. Vårt förslag innebär dock att fler typer av uppgifter på

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

begäran ska lämnas ut till Migrationsverket. Hur många fler uppgifter det kommer röra sig om är dock svårt att konkretisera, eftersom det som tidigare nämnts bland annat är beroende av i vilken utsträckning Migrationsverket väljer att använda sig av möjligheten och på vilket sätt – exempelvis genom regelmässiga utlämnanden – det kommer gå till i praktiken.

Vi har dock bedömt att det, för att uppgiftslämnandet ska ske effektivt, behövs förbättrade möjligheter att lämna ut uppgifter på digital väg. Ett utökat uppgiftslämnande till Migrationsverket kan alltså kräva nya systemlösningar. Detta kan bli aktuellt även utöver de satsningar på it-utveckling som redan pågår, eftersom vår föreslagna uppgiftsskyldighet i viss mån skapar nya behov av effektiva informationsöverföringar mellan Migrationsverket och aktörer där detta tidigare har skett mer sporadiskt. Exempelvis gäller detta i förhållande till Arbetsförmedlingen och Inspektionen för vård och omsorg. Om så blir fallet beror dock på vilka särskilda överenskommelser som sluts mellan dessa aktörer och Migrationsverket i detta avseende. I den mån uppgiftsskyldigheten i praktiken går att uppfylla med hjälp av befintliga tekniska lösningar och system bör förslaget i sig inte medföra mer än mindre kostnader som bedöms kunna finansieras genom befintliga ramar.

Vår bedömning är sammantaget att kostnaderna för att hantera utlämnandet av information sannolikt kommer kunna rymmas inom de berörda myndigheternas befintliga ramar. Frågan bör dock följas upp efter att de förslagna ändringarna har trätt i kraft och det finns bättre underlag för att utvärdera hur mycket information som lämnas och vilka tekniska och organisatoriska lösningar som har behövts, eller kommer behövas, för att den ska komma verket till del på ett effektivt sätt.

13.3.4 Kostnader för domstolarna

Bedömning: Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kommer sannolikt leda till ökade kostnader för domstolarna för i första hand tekniska lösningar, men även för utbildning av personal och upprättande av rutiner.

Våra förslag om ökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd kommer sannolikt medföra ökade kostnader

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

för handläggning av mål och för offentliga biträden i migrationsdomstolarna.

Vi bedömer dock att de kostnader som våra förslag kan medföra bör rymmas inom befintliga budgetanslag.

Såväl allmänna domstolar som allmänna förvaltningsdomstolar omfattas av vår föreslagna uppgiftsskyldighet, vilket innebär att de kommer behöva lämna mer uppgifter till Migrationsverket än vad som görs i dagsläget. För att detta ska kunna ske på ett effektivt sätt är det tänkbart att nya systemlösningar med automatiserade inslag kommer att behöva utvecklas. Detsamma gäller visst arbete med nya rutiner för utlämnandet och utbildning av personal.

Dessutom kommer våra förslag om utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd leda till att fler av Migrationsverkets beslut kommer att överklagas till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Även om vi kan konstatera ett en ökning kommer att ske är det svårt att närmare precisera hur stor ökningen kommer att bli. Regeringen har dock i sin budgetproposition för 2025 tillfört 915 179 000 kronor för domstolsprövning i utlänningsmål. Detta ska jämföras med anslaget för 2024 som uppgick till 839 291 000 kronor. Regeringen motiverar ökningen med att omläggningen av migrationspolitiken i hög utsträckning påverkar också migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Anslaget bör därför enligt regeringen ökas med 30 miljoner kronor 2025 och med 60 miljoner kronor per år 2026 och 2027.[12] Vi bedömer att regeringen därmed bör ha beaktat att de prioriteringar avseende i första hand återkallelseärenden som Migrationsverket har fått i uppdrag kommer att få genomslag även i form av ökat antal mål i domstolarna. Det saknas därför skäl att göra någon annan bedömning än att de ökade kostnaderna som våra förslag medför i detta sammanhang bör rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Att fler ärenden om uppehållstillstånd och i viss utsträckning även avvisning överklagas till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen innebär att fler offentliga biträden kommer att behöva förordnas, vilket medför kostnader för domstolarna. Vi kan konstatera att regeringen i budgetpropositionen för 2025 har beslu-

[12] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tat att tillföra migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen 170 800 000 kronor för 2025, 160 800 000 kronor för 2026 och 140 800 000 kronor för 2027 avseende rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål. Anslaget får bland annat användas för utgifter för offentliga biträden. Förslaget innebär en förändring med 30 miljoner kronor för 2025 i förhållande till vad som anvisades för 2024. Skillnaden för 2026 är 40 miljoner kronor och för 2027 50 miljoner kronor. Regeringen motiverar förändringen med att kostnaderna för rättsliga biträden vid domstolsprövning i utlänningsmål under kommande år bedöms bli lägre än vad som tidigare har prognostiserats.[13]

Vi utgår från att regeringen inför denna slutsats även har beaktat den ökning av mål om återkallelse av uppehållstillstånd som den ökade prioritering av sådana ärenden som Migrationsverket har fått i uppdrag, liksom det betydligt ökade anslaget som tillförts myndigheten med anledning av detta, kommer leda till. Dessutom bedömer vi att vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kommer att bidra till ett mer grundligt och gediget underlag, vilket i sin tur bör kunna effektivisera handläggningen av respektive mål och därmed verka tids- och kostnadsbesparande. Sammantaget bedömer vi mot denna bakgrund att de ökade kostnaderna för offentliga biträden som våra förslag för med sig bör rymmas inom befintliga anslag.

13.3.5 Kostnader för högskolorna

Bedömning: Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet förväntas inte leda till ökade kostnader för högskolorna.

Även högskolorna kommer att lämna uppgifter till Migrationsverket i större utsträckning än i dag, som en följd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet. Utökningen avser i första hand uppgifter om examen avseende en utlänning. Det är svårt att överblicka omfattningen av ett sådant utlämnande, men det saknas anledning att tro att den blir så stor att det skulle föranleda behov av ytterligare tillskjutna resurser.

[13] Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Uppgiftslämnandet bör enligt vår bedömning kunna göras utifrån sådana upparbetade metoder som redan finns i förhållande till Migrationsverket gällande andra typer av uppgifter från studieregistret. Vi bedömer därför att våra förslag inte kommer medföra några direkta konsekvenser för högskolorna.

13.3.6 Kostnader för kommunerna

Bedömning: Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kan sannolikt leda till ökade kostnader för kommunerna för i första hand tekniska lösningar, men även för utbildning av personal och upprättande av rutiner. Vi bedömer dock inte att kostnaderna som vårt förslag föranleder kommer behöva finansieras särskilt.

Kommunerna kan också i viss mån drabbas negativt av våra förslag på grund av minskade skatteintäkter.

För kommunernas del kan en negativ effekt av våra förslag vara att de går miste om skatteintäkter när den som blir av med sitt uppehållstillstånd, och i förlängningen utvisas, dessförinnan har förvärvsarbetat och betalar kommunalskatt. Sådana effekter bör dock enligt vår mening vara relativt begränsade.

Även kommunerna kommer att lämna uppgifter till Migrationsverket i större utsträckning än i dag, som en följd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet liksom våra förslag om en utökad vandelsprövning. Utökningen avser i första hand uppgifter om eventuella återkrav av utbetald ersättning avseende en utlänning. Det är svårt att överblicka hur omfattande uppgiftsutlämnandet kommer att vara, särskilt eftersom det förmodligen kommer att variera mycket från kommun till kommun. Vi kan dock inte se att ett sådant utökat uppgiftslämnande kommer belasta kommunerna i så stor omfattning att det skulle krävas särskild finansiering.

Frågan bör dock följas upp efter att förslaget trätt i kraft och det finns bättre underlag för att utvärdera hur mycket information som lämnas och vilka tekniska och organisatoriska lösningar som har behövts, eller kommer behövas, för att den ska komma verket till del på ett effektivt sätt.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

13.3.7 Kostnader för arbetslöshetskassorna

Bedömning: Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kan sannolikt leda till ökade kostnader för arbetslöshetskassorna för i första hand tekniska lösningar, men även för utbildning av personal och upprättande av rutiner.

Vi bedömer dock inte att kostnaderna som vårt förslag föranleder kommer behöva finansieras särskilt.

Även arbetslöshetskassorna kommer att lämna uppgifter till Migrationsverket i större utsträckning än i dag, som en följd av vår föreslagna uppgiftsskyldighet liksom våra förslag om en utökad vandelsprövning. Utökningen avser i första hand uppgifter om eventuella återkrav av utbetald ersättning avseende en utlänning. Det är svårt att överblicka omfattningen av ett sådant utlämnande, särskilt eftersom det förmodligen kommer variera mycket mellan de olika arbetslöshetskassorna. Vi kan dock inte se att ett sådant utökat uppgiftslämnande kommer belasta arbetslöshetskassorna i någon större utsträckning.

13.4 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Det integritetsintrång som förslaget om en generell uppgiftsskyldighet medför i förhållande till enskilda är proportionerligt.

En konsekvens av våra förslag kan vara att fler personer kommer att leva som ”papperslösa” i Sverige.

Även om förslagen i enskilda fall kan få negativa konsekvenser för enskilda kommer de positiva effekterna i allmänhet att överväga de negativa.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet innebär risker för intrång i den personliga integriteten. Det är fråga om ett förslag som innebär att mer information samlas inom en och samma myndighet (se kapitel 10). I förhållande till förslaget har vi gjort bedömningen att det är nödvändigt och proportionerligt för att uppnå det övergripande syftet. Förslaget syftar till att Migrationsverket ska få förbättrade förutsättningar för att, utifrån ett så korrekt underlag som möjligt, avgöra ärenden om uppehållstillstånd och avvisning. Vår bedömning är sammantaget att det integritetsintrång som förslaget medför är proportionerligt (se vidare integritetsanalysen i avsnitt 10.17).

Vidare kan våra förslag om utökade möjligheter att återkalla ett uppehållstillstånd, i det fall en person vars tillstånd återkallas och som därefter utvisas har skulder till enskilda, till exempelvis en bank eller ett företag, leda till att det blir svårare att driva in och reglera skulderna. Några realistiska uppskattningar av sådana kostnader låter sig dock enligt vår bedömning inte göras.

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

Vi menar dock att våra förslag om utökade möjligheter att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd samt om avvisning sannolikt kommer att leda till positiva effekter för enskilda som överstiger de negativa. Detta eftersom enskilda och företag – såväl direkt som indirekt – påverkas av sådan brottslighet och annan bristande vandel som ska kunna ligga till grund för vägrade och återkallelse av uppehållstillstånd, liksom avvisning. Om Migrationsverket får utökade möjligheter att avvisa, neka eller återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande vandel bör denna påverkan enligt vår mening minska.

13.5 Konsekvenser för barn

Bedömning: Även om förslagen kan medföra negativa konsekvenser för barn är dessa förhållandevis begränsade. Vissa av våra förslag medför även positiva konsekvenser för barn.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I enlighet med artikel 3.1 i barnkonventionen ska barnets bästa i första hand bedömas och beaktas vid alla åtgärder som rör barn direkt eller indirekt. Barnets bästa är dock inte alltid utslagsgivande utan måste vägas mot andra intressen och rättigheter.

I detta avsnitt analyserar vi vilka konsekvenser våra förslag kan komma att få för barn, särskilt med barnkonventionen i beaktande.

13.5.1 Konsekvenser av våra förslag rörande uppehållstillstånd och avvisning

Det kan vid en första anblick framstå som att det alltid står i konflikt med ett barns bästa att beslut fattas om att barnet, eller dess föräldrar, ska avvisas, nekas uppehållstillstånd eller få sitt uppehållstillstånd återkallat. Inför ett sådant beslut ska dock alltid barnets bästa beaktats (se bland annat 1 kap. 10 § och 7 kap. 4 § UtlL). Att ett barn som har följt med sina föräldrar till Sverige även följer med föräldrarna när de måste återvända till hemlandet kan dock i sig inte anses negativt för barnet.[14] För vissa barn kan det vara något positivt att få återvända till hemlandet, andra kanske hellre skulle ha velat stanna i Sverige. Detsamma gäller för ett barn som tillsammans med sina föräldrar avvisas vid gränsen till Sverige.

Utlänningsrätten är generellt ett område där mycket svåra intresseavvägningar behöver göras mellan barnets bästa och andra tungt vägande intressen. När det gäller åtgärder som riktas mot barn måste dock särskild hänsyn tas till barnets bästa. Flera av våra förslag berör barn och aktualiserar därmed artiklar i barnkonventionen. I utformningen av de förslag som berör barn har vi särskilt beaktat barnperspektivet och redogjort för de överväganden som gjorts.

Vi har föreslagit en utökad vandelsprövning vid beslut om avvisning och uppehållstillstånd samt att uppehållstillstånd ska kunna återkallas i fler fall, bland annat på grund av bristande vandel.

När det gäller förslagen som rör *återkallelse av uppehållstillstånd* kan, som vi ser det barn påverkas i främst två avseenden. För det första kan barn drabbas av att fler föräldrar får sina uppehållstillstånd återkallade, och som en konsekvens av det utvisas. Detta kan leda till att fler barn skiljs från eller har svårare att utöva familjeliv

[14] Prop. 2004/05:170 s. 281.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

med föräldern. Det bör dock framhållas att det förhållandet att den förälder som riskerar återkallelse av uppehållstillstånd, och därmed utvisning, har barn ska beaktas på samma sätt enligt vårt förslag som enligt den nuvarande regleringen.

En utlännings etablering i Sverige och hans eller hennes familjeförhållanden är liksom innan sådana faktorer som ska beaktas vid en bedömning om återkallelse av uppehållstillståndet ska ske eller inte. Barnets behov av kontakt med föräldern, hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas av att föräldern utvisas ska alltså fortfarande beaktas. Våra förslag påverkar alltså inte i sig den vikt som redan i dagsläget ska tillmätas det förhållandet att utlänningen har barn.

För det andra kan fler barn till följd av våra förslag få sina uppehållstillstånd återkallade och därmed bli utvisade ur landet. Detta bör dock även fortsättningsvis endast mycket sällan bli aktuellt att barn utvisas från Sverige, särskilt utan sina föräldrar. Liksom tidigare ska, inför beslut om återkallelse av uppehållstillstånd, hänsyn tas till utlänningens familjeförhållanden och etablering i övrigt i Sverige.

Ett barn som är född och uppvuxen i Sverige och som har sin kärnfamilj bosatt här bör regelmässigt ha en mycket stark anknytning till Sverige. För att återkalla ett barns uppehållstillstånd i ett sådant fall bör det alltså finnas mycket starka skäl för det, vilket enligt vår mening sannolikt kommer vara sällsynt.

Våra förslag om en skärpt och utökad vandelsprövning vid *ansökan om uppehållstillstånd* kommer också att resultera i att fler föräldrar nekas uppehållstillstånd. Detsamma gäller våra förslag om att vissa tidigare fakultativa bestämmelser som görs obligatoriska. Detta kan i sin tur leda till att även medsökande barn nekas uppehållstillstånd. Det kan även i vissa fall leda till att familjeåterförening i Sverige inte möjliggörs. Även i dagsläget kan en ansökan om uppehållstillstånd nekas på grund av brister i vandeln, då främst i form av brottslighet.

När det gäller våra förslag om en utökad vandelsprövning har vi, bland annat i avsnitt 6.2.1, konstaterat att det i en del fall endast undantagsvis kommer vara möjligt att neka ett uppehållstillstånd av vandelsskäl som inte avser brottslighet. Dessutom kommer det – framför allt vid en förstagångsansökan – ofta saknas tillgänglig information om en utlännings bristande vandel som kan ligga till

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

grund för en vandelsprövning. Ett nekat uppehållstillstånd kan i vissa fall innebära en splittring av familjemedlemmar eller att en familjeåterförening i Sverige inte blir möjlig. Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska vägras ska dock utlänningens anknytning till Sverige beaktas och i fall som rör eller påverkar barn ska särskilt barnets bästa beaktas. Att avvisa en utlänning vid Sveriges gräns är inte ett beslut som i sig kan anses medföra splittring av familjemedlemmar eftersom utlänningen alltid kan söka ett tillstånd att vistas här. Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer vi att de ovan nämnda förslagens konsekvenser för barn sammantaget blir begränsade.

I övrigt kan förslagen i denna del inte förväntas få några nämnvärda konsekvenser för barn.

13.5.2 Konsekvenser av våra förslag om en generell uppgiftsskyldighet till Migrationsverket

Förslaget om ett utökat informationsutbyte innebär att vissa andra myndigheter kommer att bli skyldiga att lämna information om ett barn eller om vuxna i barnets familj till Migrationsverket under vissa förutsättningar. Ett sådant uppgiftslämnande bedöms dock inte leda till att ett barns rättigheter i Sverige påverkas på ett sådant sätt att inga uppgifter som rör ett barn eller en barnfamilj ska omfattas. Till stor del lämnas redan uppgifter som rör barn och deras föräldrar ut till Migrationsverket med stöd av andra sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter. Det gäller exempelvis uppgifter om en utlännings personliga förhållanden från socialnämnden enligt 17 kap. 1 § UtlL.

Vår föreslagna uppgiftsskyldighet, tillsammans med våra förslag om en utökad vandelsprövning, innebär dock att fler typer av uppgifter som rör barn kan komma att lämnas ut till Migrationsverket på regelbunden basis. Det kan bland annat gälla domar och beslut om vård enligt LVU som ofta innehåller uppgifter av känslig karaktär. Även om sådant uppgiftslämnande och den därpå följande behandlingen av känsliga personuppgifter innebär ett intrång i barnets personliga integritet ska detta bara ske om det finns ett behov av det för att Migrationsverket ska kunna handlägga ett ärende om uppehållstillstånd. Dessutom finns en möjlighet att inte lämna ut uppgifter till Migrationsverket om sekretessintresset bedöms väga

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tyngre än verkets intresse av att ta del av uppgifterna i det enskilda fallet.

Sammantaget har vi bedömt att vår föreslagna bestämmelse om uppgiftsskyldighet är proportionerlig (se vidare integritetsanalysen i avsnitt 10.17). Vi har även i vår integritetsanalys tryckt på vikten av att behandla barns personuppgifter, som kan komma att lämnas ut till Migrationsverket genom vår föreslagna uppgiftsskyldighet, med särskild försiktighet.

13.6 Förenligheten med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: 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.

Flera av våra förslag leder till ingrepp i rättigheter som skyddas av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Vi har i anslutning till respektive förslag redogjort för vilket ingrepp förslagen innebär och för vilka överväganden som gjorts i utformningen av förslagen.

Förslagen syftar till att ge Migrationsverket utökade möjligheter att avvisa en utlänning samt att neka eller återkalla ett uppehållstillstånd. De syftar vidare på att öka informationsutbytet mellan Migrationsverket och andra aktörer för att möjliggöra att sådana beslut fattas på ett så korrekt underlag som möjligt.

Sammantaget är syftet att öka förutsättningarna för att vidmakthålla en reglerad invandring och i förlängningen allmän ordning eller allmän säkerhet. Detta är ett godtagbart syfte i ett demokratiskt samhälle som kan motivera inskränkningar av konventionsskyddade rättigheter. Vi har också bedömt att förslagen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftena och att de därför är proportionerliga.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

13.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Begränsningen i det kommunala självstyret är proportionerlig i förhållande till syftet med våra förslag.

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I förarbetena anges att regleringen innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintressen när begränsningar av självstyrelsen övervägs. Vidare anges att proportionalitetsprövningen bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett, för det kommunala självbestämmandet, mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Våra förslag innebär att kommunerna blir skyldiga att på begäran lämna ut uppgifter till Migrationsverket. Förslaget utgör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Syftet med vårt förslag är att ett utökat uppgiftslämnande ska bidra till att Migrationsverket får förbättrade förutsättningar att fatta välgrundade beslut och möjligheter att inleda ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd vid indikationer om att det finns skäl för det.

Vi bedömer att förslagen enbart innebär en begränsad inskränkning i självstyret. Det förekommer redan i dagsläget ett inte obetydligt utlämnande av uppgifter från kommunerna, närmare bestämt socialnämnderna, med stöd av 17 kap. 1 § UtlL. Även om vårt förslag om en generell uppgiftsskyldighet kommer att innebära ett utökat utlämnande av uppgifter kommer det, som tidigare konstaterats i avsnitt 13.3.6, sannolikt inte belasta kommunerna avsevärt mer. Mot bakgrund av syftet med vår föreslagna uppgiftsskyldighet bedömer vi därför att begränsningen i det kommunala självstyret är proportionerlig.

I övrigt innebär våra förslag inga nya åtaganden för kommuner eller regioner och har inte heller någon annan påverkan på den kommunala självstyrelsen.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

13.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen kan förväntas minska brottsligheten och få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

Som tidigare nämnts i avsnitt 13.2 kan våra förslag om utökade möjligheter att neka uppehållstillstånd på grund av brott antas leda till att fler utlänningar nekas ett uppehållstillstånd. Våra förslag syftar även bland annat till att utlänningar som har begått brott, där frågan om utvisning inte har prövats av allmän domstol enligt 8 a kap. UtlL, ska kunna få sitt uppehållstillstånd återkallat.

Dessutom 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. 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. Våra förslag innebär även att annan bristande vandel än brottslighet inverkar på en utlännings möjligheter att få vistas i Sverige. Även dessa regler kan förväntas medföra att fler utlänningar nekas eller får sitt uppehållstillstånd återkallat. Detsamma gäller våra förslag om möjlighet att återkalla uppehållstillståndet för en utlänning med ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller en utlänning som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL, som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Genom att dessa personer inte tillåts att vistas i landet – och ytterst kan avlägsnas från landet – förhindras de från att begå brott eller bedriva säkerhetshotande verksamhet i Sverige.

Som tidigare redovisats i avsnitt 7.3 har vi även förslagit att en utlänning ska kunna avvisas om han eller hon tidigare dömts för brott till en strängare påföljd än böter, återfallit i brottslighet i form av flera brott med böter som påföljd eller på grund av någon annan särskild omständighet kan antas komma att i Sverige eller i något annat nordiskt land begå något annat brott. Vi har i nämnda avsnitt även gjort bedömningen att det förslaget borde innebära att

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

fler utlänningar – som kan befaras begå brott här i landet – antingen hindras från att resa in i landet eller i övrigt avvisas om de exempelvis senare vid en inre utlänningskontroll påträffas i landet.

13.9 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Bedömning: Förslagen om skärpta och utökade krav på en utlännings vandel för att beviljas och behålla ett uppehållstillstånd kan förväntas bidra till ökade förutsättningar att nå de integrationspolitiska målen.

Målen för integrationspolitiken är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Våra förslag innebär bland annat skärpta och utökade krav på en utlännings vandel för att beviljas och behålla ett uppehållstillstånd. Det är många gånger en förutsättning för att en utlänning ska kunna rota sig i landet och bli en del av det svenska samhället att han eller hon vid någon punkt kan känna sig trygg med att få stanna här. Från den synpunkten skulle man kunna hävda att skärpningen riskerar att leda till försämrade förutsättningar för en framgångsrik integration.

En utlännings möjligheter att etablera sig i det svenska samhället borde dock knappast äventyras av att tryggheten att få stanna i Sverige är villkorad av att han eller hon avhåller sig från att begå brottslighet här och i övrigt ha en god vandel. Tvärtom utgör en utlännings anpassning efter svenska lagar, regler och värderingar en central del av hans eller hennes etablering i landet. Det finns alltså inget motsatsförhållande mellan å ena sidan möjligheten att etablera sig här och å andra sidan tydliga krav på laglydighet och vandel i övrigt.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Vidare innebär förslagen att den som har etablerat sig i det svenska samhället, liksom tidigare, har ett starkare skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd än den som inte har inrättat sig efter förhållandena här. Även om det inte är realistiskt att tro att förslagen i sig kan leda till förbättrad integration kan det utgöra ett ytterligare incitament till att leva skötsamt, laglydigt och i övrigt hederligt vilket också i sig ökar förutsättningarna för att integreras i Sverige.

13.10 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: Vissa av våra förslag kan förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett delmål är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Våra förslag om utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott kommer att medföra att möjligheterna ökar att vägra en utlänning rätt att vistas i Sverige på grund av bland annat brott i nära relationer eller vid hedersrelaterad brottslighet. Nämnda typer av brott drabbar främst kvinnor. Därigenom ökar förutsättningarna för att en utlänning kan nekas eller få sitt uppehållstillstånd återkallat om vederbörande begått brott i en nära relation eller i övrigt begått brott inom ramen för hedersrelaterad brottslighet. En utlänning som befinner sig i Sverige, och som nekas eller får sitt uppehållstillstånd återkallat, ska i regel dessutom utvisas från landet. Därmed kan förslagen bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

Flera av de regler vi har föreslagit möjliggör – och innebär sannolikt – att återkallelse av uppehållstillstånd sker i fler fall. Vi föreslår bland annat att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas om det kommer fram omständigheter som visar att förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Den föreslagna bestämmelsen innebär att ett uppehållstillstånd – i fler fall än i dag – kan återkallas om ett tillståndsgrundande förhållande upphör (se vidare avsnitt 9.4). Detta skulle potentiellt sett kunna föra med sig att brottsoffer i nära relationer – företrädesvis kvinnor – stannar kvar i en våldsam eller i övrigt destruktiv relation för att inte

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

riskera att förlora sitt uppehållstillstånd. I syfte att bland annat motverka sådana negativa effekter har vi föreslagit en bestämmelse, i form av en slags säkerhetsventil, som innebär att även sådana särskilda skäl får beaktas som starkt talar mot att uppehållstillståndet ska återkallas (se här vidare avsnitt 9.2).

Den övervägande delen av besluten om återkallelse av uppehållstillstånd rör män. Enligt Migrationsverket utgjorde återkallelse av mäns uppehållstillstånd 60 procent av de totala antalet beslut under 2024.[15] Våra förslag om utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd kan därför, utöver indirekta effekter, tänkas drabba fler män än kvinnor.

13.11 Övriga konsekvenser

Förslagen medför inte några konsekvenser för företag eller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Förslagen får inte heller några konsekvenser för miljön.

[15] Årsredovisning 2024, Migrationsverket, s. 109.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap.

Vandel

7 a §

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.

Paragrafen är ny och närmast före den en ny rubrik.

Utifrån övervägandena i kapitel 5 återinförs och definieras begreppet ”vandel” i UtlL.

Begreppet vandel förs därmed in i 5 kap. 7 och 17 §§, 7 kap. 3 c § och 8 kap. 3 §.

Definitionen av vandel är alltså kopplad till UtlL och dess tillämpning och reglerar endast personer som är utlänningar. Det görs inte någon begränsning till om personen befinner sig i Sverige eller utlandet.

Genom definitionen tydliggörs också att bristande regelefterlevnad, oavsett om regeln är straffsanktionerad eller inte, kan utgöra en sådan bristande vandel som enligt UtlL medför att utlänningen ska avvisas, inte beviljas uppehållstillstånd eller få sitt uppehållstillstånd återkallat och därmed sakna rätt att fortsatt vistas i Sverige.

Vidare tydliggörs att en utlännings efterföljd av ett avgörande som inte kan eller får verkställas i Sverige inte kan läggas till grund för en bedömning av hans eller hennes vandel.

Begreppet vandel kommer vid en tillämpning av UtlL att ha en delvis annan och vidare betydelse än kravet på en utlännings vandel

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

vid ansökan om svenskt medborgarskap enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Se även avsnitt 5.2.2 och 5.3.3.

4 kap.

3 §

En utlänning som med åberopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 1 § och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 2 b §.

En utlänning får dock vägras flyktingstatusförklaring om han eller hon

1. genom synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs en ändring i *andra stycket*. I *första punkten* ändras ”fara för allmän ordning och säkerhet” till ”fara för allmän ordning eller säkerhet”.

En motsvarande ändring görs i 8 a kap. 4 §.

Den aktuella bestämmelsen grundas på artikel 14.5 i skyddsgrundsdirektivet, där det framgår att en medlemsstat får besluta att inte bevilja status för en flykting i de situationer som anges i artikel 14.4 i samma direktiv.

Enligt artikel 14.4 i skyddsgrundsdirektivet får en medlemsstat återkalla, upphäva eller vägra att förnya den status som ett regeringsorgan, förvaltningsrättsligt organ, domstol eller ett domstolsliknande organ beviljat en flykting. Ett sådant för utlänningen negativt beslut får meddelas om det finns skälig anledning att betrakta utlänningen som en fara för säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig, eller utlänningen utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga med hänsyn till att han eller hon dömts för ett synnerligen allvarligt brott genom en dom som vunnit laga kraft.

Det är mot bakgrund av detta svårt att se att den möjliga skärpning som kan ligga i bytet av ordet ”och” till ”eller” inte skulle vara möjlig redan utifrån en tolkning av direktivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

I *andra stycket andra punkten* görs en språklig redaktionell ändring genom att ordet ”rikets” byts ut mot det modernare ”Sveriges”.

5 kap.

1 §

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller

2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs ändringar i *andra stycket*. I *första punkten* ändras ”fara för allmän ordning och säkerhet” till ”fara för allmän ordning eller säkerhet”. Ändringen får anses ha stöd i artikel 14 i skyddsgrundsdirektivet. Se vidare författningskommentaren till 4 kap. 3 §.

I *andra stycket andra punkten* görs en språklig redaktionell ändring genom att ordet ”rikets” byts ut mot det modernare ”Sveriges”.

2 a §

Om en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har återtagits enligt 4 kap. 5 d § har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs en konsekvensändring i *andra stycket*. Där ändras ”utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet” till ”utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet”.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

2 d §

Om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har återtagits enligt 5 a kap. 7 § har getts uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd för samma tid ges också till hans eller hennes familjemedlemmar som har återtagits enligt samma bestämmelse.

Uppehållstillstånd får dock vägras en familjemedlem som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs en ändring i *andra stycket*. Där ändras ”utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet” till ”utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet”.

Ändringen har sin grund i artikel 17.1 i VABO-direktivet. Av denna artikel framgår att en medlemsstat får vägra ansökningar från varaktigt bosatta eller deras familjemedlemmar, om personen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

7 §

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om

1. utlänningen kan försörja sig, och
2. det med hänsyn till utlänningens förväntade *vandel* inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

I paragrafen ställs de grundläggande kraven för att en utlänning ska kunna få beviljas ett permanent uppehållstillstånd upp i två punkter.

I den *andra punkten* ersätter det i UtlL återinförda begreppet ”vandel” det nu använda begreppet ”levnadssätt”. Detta innebär ett utökat och skärpt krav på en utlännings vandel för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Innebörden av begreppet vandel har närmare beskrivits i avsnitt 5.5 och 6.2.2 och även i författningskommentaren till den nya bestämmelsen 1 kap. 7 a §.

15 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader ska ges till en utlänning som vistas här, om

1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras,

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

2. utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,
3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och
4. hänsyn till den allmänna ordningen *eller* säkerheten inte talar emot att tillstånd beviljas.

Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om de förutsättningar som anges där fortfarande är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket får förlängas om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid och de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

En ansökan om uppehållstillstånd eller förlängt tillstånd enligt denna paragraf görs av förundersökningsledaren. Om det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för brott enligt 4 kap. 1 a eller 1 b § brottsbalken får en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra stycket göras även av socialnämnden.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs en ändring i *första stycket*. I *fjärde punkten* görs ändringen att uppehållstillstånd ska kunna ges bland annat om hänsyn till den allmänna ordningen *eller* säkerheten inte talar emot det.

I den praktiska tillämpningen av bestämmelsen är det svårt att se att den gjorda ändringen från ”och” till ”eller” kommer att få någon avgörande betydelse, särskilt i ljuset av att de motsvarande ändringar som föreslås genomgående i UtlL snarast syftar till att få en genomgående enhetlig skrivning och därmed tillämpning i lagen.

Det bör dock framhållas att den nuvarande lydelsen baseras på rådets direktiv 2004/81/EG om offer för människohandel som i svensk översättning lyder ”hänsyn till allmän ordning och skyddet av inre säkerhet” och som närmast kan jämföras med den engelska versionen ”reasons relating to public policy and the protection of national security”.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Särskilda skäl att *vägra* uppehållstillstånd

17 §

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd enligt detta kapitel ska det, utom i fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §, särskilt beaktas om *utlänningen har dömts för* brott *och hans eller hennes bristande vandel i övrigt*.

Vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd i fall som avses i 3 a § första stycket 1 och andra stycket ska det särskilt beaktas om utlänningen, eller hans eller hennes barn, kan antas komma att bli utsatt för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid om ansökan beviljas.

Uppehållstillstånd enligt 3 § första stycket 2 eller 3 och 3 a § andra stycket får beviljas endast efter medgivande också av den förälder till vilken anknytning inte åberopas, om den föräldern har del i vårdnaden av barnet.

Uppehållstillstånd ska *vägras en utlänning* som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, eller hans eller hennes anhöriga, om *utlänningen* utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

Rubriken närmast före 17 § ändras från ”Särskilda skäl *mot* att *bevilja* uppehållstillstånd” till ”Särskilda skäl att *vägra* uppehållstillstånd”. Härigenom avses att bland annat understryka en mera skärpt inställning till de faktiska hinder som ska beaktas vid en prövning om uppehållstillstånd får beviljas eller ska vägras en utlänning.

De båda meningarna i nuvarande första stycket har delats upp i var sitt stycke. I *första stycket* har nuvarande skrivning ”om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet” förtydligats och skärpts med skrivningen ”om utlänningen har dömts för brott och hans eller hennes bristande vandel i övrigt”. Det tidigare inte helt tydliga begreppet ”misskötsamhet” har här alltså ersatts med begreppet ”vandel”. Detta begrepp behandlas närmare i bland annat övervägandena i kapitel 5 och avsnitt 6.2.1. Dessutom tydliggörs att det förhållandet att en utlänning dömts för brott kan vara en tillräcklig vägransgrund som ingår i den samlade vandelsprövning som görs innan ett tillstånd kan ges. Upprepad brottslighet med endast böter som påföljd kan alltså vid en samlad bedömning anses som tillräckligt för att vägra uppehållstillstånd i vissa fall.

Ändringen i bestämmelsen från tidigare ”gjort sig skyldig till brott” till ”dömts för brott” är endast ett redaktionellt förtydligande och avser ingen ändring i sak. I begreppet att en utlänning

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

dömts för brott innefattas förutom brottmålsdomar givetvis att utlänningen godkänt ett utfärdat strafföreläggande eller bötesföreläggande. Förutsättningarna för att vägra uppehållstillstånd är inte bara begränsat till brott som en utlänning dömts för i Sverige, utan även brottslighet i utlandet kan beaktas vid prövningen. Det är också möjligt att beakta en brottmålsdom från en svensk domstol som inte har fått laga kraft mot utlänningen (jämför MIG 2024:1). Det blir dock en rättssäker begränsning att de utländska brottmålsdomar som läggs till grund har fått laga kraft. Det ligger också i sakens natur att det bara är sådana gärningar som är straffbara enligt svensk rätt som ska beaktas vid tillståndsprövningen.

Vid prövningen av samtliga ansökningar om uppehållstillstånd enligt 5 kap., med undantag för de fall som avses i 1, 2, 2 a, 2 d, 3 och 4 §§, ska det alltså enligt första stycket särskilt beaktas om en utlänning dömts för brott och hans eller hennes bristande vandel i övrigt. Det innebär att sådana tidsbegränsade uppehållstillstånd som får ges till familjemedlemmar till en utlänning och som i dag finns intagna i UtlF (se bland annat 4 kap. 4 a, 4 b och 5 §§ UtlF) inte uttryckligen omfattas av prövningen. Det faktum att nämnda bestämmelser i UtlF är fakultativa innebär dock att Migrationsverket *får* beakta motsvarande aspekter vid prövningen om ett sådant uppehållstillstånd ska beviljas.

I nya *andra stycket*, som i sak motsvarar nuvarande andra meningen i första stycket, görs endast vissa redaktionella ändringar.

Nuvarande andra stycke förs oförändrat över till ett nytt *tredje stycke*.

Det nuvarande tredje stycket flyttas över till ett nytt *fjärde stycke*. Där görs en ändring som innebär att uppehållstillstånd ska vägras en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat som utgör en hot mot allmän ordning *eller* säkerhet (se artikel 17.1 i VABO-direktivet och avsnitt 8.7).

För att skapa en enhetligare terminologi ändras också orden ”inte beviljas en person” till ”vägras en utlänning” i det nya fjärde stycket. Inte heller detta innebär någon saklig ändring.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

17 a §

Uppehållstillstånd enligt detta kapitel i sådana fall som avses i *3, 3 a, 5–7 och 9–10 a* §§ *ska* vägras *en utlänning* om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för att få *tillståndet*.

Uppehållstillstånd ska vägras i sådana fall som avses i 3 § om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet.

Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 § om utlänningen adopterats, ingått ett äktenskap eller inlett ett samboförhållande uteslutande i syfte att ge sig själv rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får vägras även i sådana fall som avses i 3 § första stycket 1 eller 2 b, om

1. makarna eller samborna inte lever tillsammans eller inte har sådan avsikt,
2. den person till vilken anknytning åberopas eller utlänningen som sökt uppehållstillstånd är gift eller sambo med någon annan, eller
3. någon av makarna eller samborna är under 21 år.

Vid bedömningen av om uppehållstillstånd ska vägras ska hänsyn alltid tas till utlänningens *etablering i Sverige* och *övriga* familjeförhållanden.

I samklang med övriga förslag läggs ett större ansvar på utlänningen själv att vid ansökan om uppehållstillstånd kunna presentera de korrekta uppgifter och omständigheter som är relevanta för prövningen.

Enligt *första stycket* ska grunden för att vägra en utlänning uppehållstillstånd om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som är av betydelse för prövningen av tillståndet vidgas till att avse uppehållstillstånd inte bara enligt 3 §, utan även 3 a, 5–7 och 9–10 a §§ (se vidare avsnitt 6.3).

Bestämmelsen omfattar inte bara oriktiga uppgifter som utlänningen eller någon annan medvetet har lämnat muntligen eller skriftligen utan också sådana uppgifter som framgår av en åberopad förfalskad, oriktigt tillkommen eller ändrad handling (jämför 4 kap. 5 b § UtlF).

Liksom hittills är bestämmelsen inte begränsad till de uppgifter som utlänningen själv medvetet åberopar eller förtiger utan omfattar även sådana uppgifter som någon annan lämnat rörande utlänningen. Det kan exempelvis vara anknytningspersonen, en hyresvärd eller en arbetsgivare som lämnar en oriktig uppgift eller förtiger förekomsten av en omständighet av betydelse för tillståndsfrågan. Den som lämnar en sådan uppgift om utlänningen behöver dock inte vara med-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

veten om att uppgiften kan vara av betydelse för prövningen av ansökan.

En motsvarande reglering beträffande återkallelse av uppehållstillstånd finns intagen i 7 kap. 1 § och om avvisning i 8 kap. 2 § (se vidare avsnitt 9.5 och 7.2).

I ett nytt *andra stycke* har nuvarande bestämmelse i första stycket tredje punkten förts in. Där görs en ändring som innebär att uppehållstillstånd ska kunna vägras en utlänning som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet (se avsnitt 8.7). Det är svårt att se att den gjorda ändringen från ”och” till ”eller” kommer att få någon avgörande betydelse i den praktiska tillämpningen, särskilt i ljuset av de motsvarande ändringar som i övrigt genomgående nu görs i UtlL i denna del. Att ordet ”får” byts ut mot ”ska” syftar till att åstadkomma en skärpning i detta avseende, se vidare avsnitt 8.8.

Nuvarande bestämmelse i första stycket andra punkten förs i sak över till ett nytt *tredje stycke*. Bestämmelsen grundas på familjeåterföreningsdirektivet och behålls fortsatt fakultativ, vilket medför att den placeras efter ”ska-reglerna” i de två första styckena.

Nuvarande andra stycket förs oförändrat över till ett nytt *fjärde stycke*.

Till ett nytt *femte stycke* förs bestämmelserna i nuvarande tredje stycket över. I bestämmelsen ska, utifrån de krav som ställs i artikel 17 i familjeåterföreningsdirektivet och genom övriga internationella åtaganden, hänsyn alltid ska tas till utlänningens etablering i Sverige och familjeförhållanden i övrigt vid prövningen om ett uppehållstillstånd ska vägras i något fall som avses i paragrafen. Begreppet ”etablering” har därmed fått ersätta ”övriga levnadsomständigheter”. Vidare ska även utlänningens familjeförhållanden fortsättningsvis beaktas vid bedömningen (se vidare avsnitt 6.4).

SOU 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

5 a kap.

3 §

En person som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får inte beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs den ändringen i paragrafen att en person som utgör ett hot mot allmän ordning *eller* säkerhet inte får beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Ändringen har sin grund i artikel 6.1 i VABO-direktivet. Vid tillämpningen av bestämmelsen är det svårt att se att den gjorda ändringen från ”och” till ”eller” kommer att få någon avgörande betydelse. Detta särskilt i ljuset av att de motsvarande ändringar som föreslås genomgående i UtlL snarast syftar till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

7 kap.

1 §

Nationell visering får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

Uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits som varit av betydelse för att han eller hon fick tillståndet.

I viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering. I Etias-förordningen finns bestämmelser om ogiltigförklaring och återkallelse av resetillstånd.

Paragrafen – som här utgår från den av riksdagen antagna lydelsen som träder i kraft den dag som regeringen bestämmer (se SFS 2023:337) – reglerar bland annat att ett uppehållstillstånd kan återkallas, om en utlänning medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet.

Regleringen av återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd har tagits ut från första stycket till ett nytt andra stycke. Det *första stycket* kommer därefter att reglera endast återkallelse av nationell visering, men i denna del vara i sak oförändrad.

I ett *andra stycke* regleras – på motsvarande sätt som i 5 kap. 17 a § och 8 kap. 2 § – att om det medvetet lämnats oriktiga upp-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

gifter eller medvetet förtigits omständigheter av betydelse för att uppehållstillståndet i fråga beviljades kan detta medföra att tillståndet återkallas. Ändringen innebär alltså att ett uppehållstillstånd och ett arbetstillstånd även får återkallas om någon annan än utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av betydelse för tillståndsprövningen och att tillståndet gavs. Se vidare överväganden i avsnitt 9.5.

Det nuvarande andra stycket flyttas oförändrat över till ett nytt *tredje stycke*.

Så som närmare framgår av övervägandena i avsnitt 9.5 upphävs den i nuvarande tredje stycket tidsbaserade begränsningen med vistelse fyra år med uppehållstillstånd för att pröva en återkallelse av ett uppehållstillstånd, annat än om det finns synnerliga skäl för det.

3 §

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som har rest in i landet, om

1. utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd,
2. utlänningen har beviljats arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket och anställningen upphört, om inte utlänningen inom tre månader har fått en ny anställning som omfattas av arbetstillståndet eller inom samma tid ansökt om arbetstillstånd med anledning av en ny anställning och ansökan därefter beviljas, eller
3. det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen
   a) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sabotage, spionerи eller olovlig underrättelseverksamhet,
   b) i Sverige eller i något annat nordiskt land kommer att bedriva sådant företagsspionerи som utövas på uppdrag av eller understöds av en främmande makt eller av någon som agerar för en främmande makts räkning där det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller
   c) kommer att bedriva verksamhet med koppling till terrorism.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket får återkallas om förhållandet upphör.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Utifrån övervägandena i avsnitt 9.10 och 9.11 upphävs nuvarande tredje stycket och de där föreskrivna tidsfristerna utifrån utlänningens vistelse i Sverige för att få återkalla uppehållstillstånd enligt första stycket 1 eller 3.

3 a §

Uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning i sådana fall som avses i 5 kap. 3 §, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma gäller för hans eller hennes familjemedlemmar.

Paragrafen är ny. Utifrån vad som framgår av övervägandena i avsnitt 8.3 ges genom paragrafens *första stycke* en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning i de fall som avses i 5 kap. 3 §, om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

I *andra stycket* ges, utifrån vad som framgår av övervägandena i avsnitt 8.5, en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat när han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Detsamma gäller för hans eller hennes familjemedlemmar (jämför artikel 17.1 och 22 i VABO-direktivet).

3 b §

Uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige.

Paragrafen är ny. Utifrån vad som framgår av övervägandena i avsnitt 9.6 ska en möjlighet finnas att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som inte har för avsikt att vistas i Sverige. Detta kan bland annat visas genom att utlänningen aldrig har, eller under en längre tid inte haft, en anmäld eller faktisk bosättning i Sverige. Ett annat exempel är när utlänningen meddelar Migrationsverket att han eller hon permanent ska flytta från Sverige eller inte avser att vistas i Sverige.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3 c §

Uppehållstillstånd för en utlänning får återkallas om han eller hon har dömts för brott till en strängare påföljd än böter och allmän domstol i samband därmed inte prövat frågan om han eller hon ska utvisas ur Sverige på grund av brott enligt 8 a kap.

Uppehållstillstånd för en utlänning får också återkallas om han eller hon har brustit i sin vandel.

Bestämmelserna i första och andra stycket ska inte tillämpas på uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 1, 2, 2 a, 2 d, 3 eller 4 §.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen avser, som närmare utvecklas i avsnitten 9.8 och 9.9, att vidga möjligheten att kunna återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när en utlänning har brustit i sin vandel.

I *första stycket* regleras fallet där en utlänning brister i sin vandel genom brott. Såsom närmare framgår av avsnitt 9.8 omfattas endast en dom där en utlänning dömts för brott till en strängare påföljd än böter och allmän domstol i samband därmed inte prövat frågan om utvisning på grund av brott enligt 8 a kap. Har allmän domstol prövat utvisningsfrågan men avslagit ett sådant yrkande kan den brottsliga gärningen endast läggas till grund för en samlad vandelsbedömning. Utvisningsfrågan som prövats inom ramen för brottmålet ska dock inte omprövas av Migrationsverket eller en migrationsdomstol.

I *andra stycket* har en bestämmelse förts in som ger möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd för en utlänning som brustit i sin vandel, om ingen annan bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd är tillämplig. Hur den nya bestämmelsen ska tillämpas har närmare utvecklats i avsnitt 9.9.

En närmare beskrivning av innebörden av det återinförda vandelsbegreppet i den nya bestämmelsen i 1 kap. 7 a § har lämnats i avsnitt 5.5.

I *tredje stycket* anges de uppehållstillstånd som bestämmelserna i första och andra styckena inte ska tillämpas på.

3 d §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning om det kommer fram omständigheter som visar att förutsättningarna för det beviljade uppehållstillståndet inte längre föreligger.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Paragrafen är ny. Utifrån övervägandena i avsnitt 9.4 införs en möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som getts tillstånd på en grund som därefter inte längre kvarstår. Vid en sådan bedömning är det tillräckligt att ett av flera villkor eller förutsättningar för det aktuella uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda för att tillståndet ska kunna återkallas.

Kommer det fram att det beviljade uppehållstillståndet grundas på oriktiga uppgifter som medvetet lämnats eller omständigheter som medvetet har förtigits får i stället uppehållstillståndet återkallas med tillämpning av 1 § andra stycket.

Genom den nya bestämmelsen blir det möjligt att bland annat återkalla uppehållstillstånd som beviljats familjemedlemmar enligt bestämmelserna i 4 och 4 a kap. UtlF, när förutsättningarna för det beviljade uppehållstillståndet inte längre föreligger. Det kan exempelvis gälla uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning som har getts tillstånd för att delta i uppdrags- eller specialiseringsutbildning, för studier inom högre utbildning eller för tiden efter slutförda studier inom högre utbildning.

Bestämmelsen är till sin utformning generell och om det finns särskilda bestämmelser om återkallelse för en viss situation ska dessa i stället tillämpas.

4 §

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet för en utlänning som har rest in i landet ska återkallas enligt 1 eller 3–3 d § ska hänsyn tas till utlänningens etablering i Sverige och hans eller hennes övriga familjeförhållanden eller om det annars finns särskilda skäl som starkt talar mot att tillståndet återkallas.

Vid en sådan bedömning som *avses i första stycket ska,* om utlänningen har barn i Sverige, *också barnets rätt och* behov av kontakt med honom eller henne *särskilt beaktas samt hur den kontakten skulle förändras och* påverkas om utlänningens uppehållstillstånd *återkallas*.

Vid bedömningen av om uppehållstillståndet ska återkallas enligt 3 § andra stycket ska det också särskilt beaktas om det förhållande som avses där har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn i förhållandet har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

Utifrån övervägandena i avsnitt 9.2 har *första stycket* ändrats på så sätt att det i stället för att hänsyn ska tas till utlänningens anknytning till Sverige anges att hänsyn ska tas till utlänningens etablering

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

i Sverige och hans eller hennes övriga familjeförhållanden. Syftet med ändringen är att förtydliga att det enbart är sådana omständigheter som ska beaktas som skäl mot att återkallelse av uppehållstillstånd ska ske. Vidare görs ytterligare en ändring i första stycket genom att andra skäl som talar mot att tillståndet återkallas inte längre ska kunna beaktas. Syftet med ändringen är att i så stor utsträckning som möjligt renodla bedömningen till att avse utlänningens etablering i det svenska samhället och hans eller hennes familjeanknytning hit. Det ska alltså exempelvis inte, så som enligt dagens reglering, vara möjligt att underlåta återkallelse av ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.

I stället anges i första stycket att särskilda skäl som starkt talar mot att uppehållstillståndet ska återkallas ska kunna beaktas. Syftet är att möjliggöra ett visst utrymme att beakta andra skäl – som talar mot att en återkallelse ska ske – än utlänningens etablering och familjeförhållanden, dock inte i samma utsträckning som enligt den nuvarande regleringen.

I *andra stycket* sker framför allt redaktionella följdändringar av att det redan i första stycket förtydligas att en utlännings etablering och övriga familjeförhållanden ska beaktas som skäl mot återkallelse av uppehållstillstånd. Någon saklig ändring är inte avsedd.

7 §

Ett permanent uppehållstillstånd ska återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Om utlänningen anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha uppehållstillståndet kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet dock återkallas tidigast när ett år har förflutit efter det att bosättningen här i landet upphörde.

Utifrån övervägandena i avsnitt 9.7 görs i paragrafen endast den ändringen att nuvarande tidsgräns för när ett permanent uppehållstillstånd tidigast får återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige förkortas från två år till ett år.

8 kap.

2 §

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om han eller hon saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut, under förutsättning att han eller hon inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige,
4. om det vid utlänningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,
5. om *utlänningen* vid inresan *till Sverige inte lämnar* begärda uppgifter *eller det* medvetet *lämnas* oriktiga uppgifter *eller det* medvetet *förtigs omständigheter* av betydelse för *prövningen av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige*,
6. om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller
7. om han eller hon har avvisats eller utvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § eller beslutet om avvisning eller utvisning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten.

I paragrafen ändras, utifrån övervägandena i avsnitt 7.2, endast *femte punkten*. Där föreskrivs att utlänningen vid inresan till Sverige får avvisas om han eller hon inte lämnar begärda uppgifter av betydelse för prövningen av rätten att resa in. Avvisning ska även – på motsvarande sätt som avses i 5 kap. 17 a § och 7 kap. 1 § – kunna få ske om det medvetet lämnas oriktiga uppgifter, eller förtigs omständigheter, av betydelse för prövningen av utlänningens rätt att resa in i Sverige. Avvisning får alltså även ske om någon annan än utlänningen lämnar sådana oriktiga uppgifter eller förtiger omständigheter av betydelse för prövningen.

Begreppet inresa är definierat i 1 kap. 5 § första stycket.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3 §

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om det kan antas att han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som han eller hon tänker besöka eller för hemresan,

2. om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver ett arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd, i landet men saknar ett sådant tillstånd,

3. om han eller hon tidigare *dömts för brott till en strängare påföljd än böter, återfallit i brott med även böter som påföljd eller på grund av* någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

4. om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spionerи eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land,

5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas, *eller*

6. om det kan antas att utlänningen efter inresan till Sverige, i något annat avseende än som avses i 1–5, skulle brista i sin vandel.

En utlänning som avses i första stycket får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han eller hon annars beger sig till det landet.

I *första stycket tredje punkten* utvidgas möjligheterna att avvisa en utlänning på grund av faktisk eller befarad brottslighet (se vidare överväganden i avsnitt 7.4). Enligt den ändrade lydelsen ska redan den omständigheten att utlänningen är dömd för brott till en strängare påföljd än böter vara tillräckligt för att han eller hon ska kunna antas återfalla i brott och därmed kunna avvisas. Med strängare påföljd än böter avses – på motsvarande sätt som i 8 a kap. – att påföljden bestämts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller ett överlämnande till särskild vård, liksom även s.k. ungdomspåföljder, om fängelse ingår i straffskalan för aktuella brott. Eftersom frågan som ska bedömas är om det kan antas finnas risk för fortsatt brottslighet bör ett brott som är av lindrigare art och framstår som en engångsföreteelse normalt sett inte ensamt kunna läggas till grund för en avvisning enligt aktuell bestämmelse. Däremot införs en möjlighet att avvisa en utlänning som upprepade gånger har dömts för brott där påföljden har stannat vid böter. Även utländska brottmålsdomar kan läggas till grund för en bedömning av om en

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utlänning kan antas begå nya brott och redan på sådan grund kunna avvisas.

I *första stycket* införs även en ny *sjätte punkt* som gör det möjligt att avvisa en utlänning som kan antas brista i sin vandel i något annat avseende än som avses i punkterna 1–5. Bestämmelsen innebär en utökad vandelsprövning inom vilken hänsyn inte bara ska tas till eventuell brottslighet. Även andra aspekter, så som försummelse att betala skulder (både till det allmänna och till enskilda) och missbruk av välfärdssystemet, ska vägas in i en sådan bedömning. Se vidare avsnitt 7.3 och kommentaren till 1 kap. 7 a §. Migrationsverket ska ha exklusiv befogenhet att besluta om avvisning i dessa fall, se vidare kommentaren till 8 kap. 17 §.

4 §

En utlänning får inte avvisas enligt 2 eller 3 § om han eller hon

– vid inresan till Sverige hade ett uppehållstillstånd som därefter upphört att gälla, eller

– efter inresan till Sverige beviljats ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

Paragrafen har på det sätt som framgår av övervägandena i avsnitt 7.5 förtydligats men är i sak oförändrad. Begreppet inresa är definierat i 1 kap. 5 § första stycket.

5 §

Beslut om avvisning enligt 2 eller 3 § i första instans får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter *att utlänningen rest in i* Sverige.

Paragrafen har endast ändrats på så sätt att tidpunkten för när första ansökan om uppehållstillstånd ska ha gjorts har preciserats till när utlänningen rest in i Sverige. Ändringen har ingen saklig betydelse.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

6 a §

När en fråga uppkommer om avvisning eller utvisning enligt 2, 3 eller 6 § av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat ska den beslutande myndigheten uppmana utlänningen att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning eller utvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning.

Första stycket gäller inte om

1. Migrationsverket avvisar eller avslår en ansökan om uppehållstillstånd som enligt bestämmelser i denna lag eller någon annan författning får bifallas efter inresan till Sverige,
2. utlänningen nekas att resa in i landet,
3. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns,
4. utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet, eller
5. det är sannolikt att utlänningen inte skulle följa uppmaningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om uppmaningar enligt första stycket.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs den ändringen i *andra stycket fjärde punkten* att ordet ”och” byts ut mot ”eller”.

Ändringen har sin huvudsakliga grund i artikel 6.2 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

Avvisning och utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet

11 §

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som inte avvisas i anslutning till inresan eller under de tre första månaderna efter inresan enligt första stycket får därefter utvisas av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs ändringar som innebär att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet” dels i rubriken närmast före 11 §, dels i paragrafens *första och andra stycken*.

Ändringarna har sin grund i artiklarna 27.1 och 28.2 i rörlighetsdirektivet.

14 §

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om det är särskilt motiverat av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

En EES-medborgare som är barn får avvisas eller utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

En EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas enligt 11 § endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs i *första stycket* den ändringen att ”allmän ordning och säkerhet” ändras till ”allmän ordning eller säkerhet”. Ändringen har sin grund i artikel 28.2 i rörlighetsdirektivet.

17 §

Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning om utlänningen

1. söker asyl här,
2. har en nära familjemedlem som söker asyl här, eller
3. kan komma att avvisas med stöd av 2 § 7, 3 § *första stycket 6 eller* andra stycket.

I andra fall får såväl Migrationsverket som Polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om Polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket.

På sätt som närmare framgår av övervägandena i avsnitt 7.3 har i *första stycket* reglerats att Migrationsverket ska vara den myndighet som prövar frågan om avvisning även enligt 3 § första stycket 6.

21 §

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet (tidsfrist för frivillig avresa). Tidsfristen ska bestämmas till två veckor om

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

utlänningen avvisas och till fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas.

En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas om

1. det finns risk för att utlänningen avviker,
2. utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet,
3. utlänningen genom ett avvisningsbeslut nekas att resa in i landet,
4. utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas, eller
5. utlänningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet.

För EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller i stället för första stycket 12 kap. 15 § tredje stycket.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs ändringen i *andra stycket andra punkten* att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”. Ändringen har sin huvudsakliga grund i artikel 7.4 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

23 §

Finns det inte förutsättningar att meddela en tidsfrist för frivillig avresa enligt 21 §, ska Polismyndighetens beslut om avvisning och Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Ett beslut om avvisning varigenom en utlänning nekas att resa in i landet ska dock inte förenas med ett återreseförbud.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som avser en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare eller som avser en utlänning som beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 §, får förenas med ett återreseförbud endast om beslutet har meddelats av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs ändringen i *andra stycket* genom att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”. Ändringen har sin huvudsakliga grund i artikel 7.4 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

24 §

Tiden för återreseförbud enligt 23 eller 27 § ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs den ändringen att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”. Ändringen har sin huvudsakliga grund i artikel 7.4 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

8 a kap.

4 §

En utlänning som är flykting och som behöver en fristad i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om

1. utlänningen har begått ett synnerligen grovt brott och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige, eller
2. utlänningen i Sverige eller utomlands har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta med sådan verksamhet här.

Första stycket gäller också för en utlänning som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. eller uppehållstillstånd enligt 22 kap.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs en ändring i *första stycket*. I *första punkten* ändras ”allmän ordning och säkerhet” till ”allmän ordning eller säkerhet”. Den aktuella bestämmelsen grundas på artikel 14.5 i skyddsgrundsdirektivet.

En motsvarande ändring är också gjord i 4 kap. 3 §. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

I *andra punkten* i samma stycke görs en språklig redaktionell ändring genom att ordet ”rikets” byts ut mot det modernare ”Sveriges”.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

6 §

En EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas enligt 1 § endast om det sker av hänsyn till allmän ordning *eller* säkerhet.

Det som sägs i 8 kap. 12–14 §§ om utvisning enligt 8 kap. 11 § gäller även vid prövningen av utvisning enligt denna paragraf.

Första och andra styckena gäller även för en utlänning som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller i övrigt utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs i paragrafens *första stycke* en ändring som innebär att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”.

Ändringen har sin grund i artikel 27.1 i rörlighetsdirektivet.

7 §

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får utvisas enligt 1 § endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet. I detta ligger att ekonomiska syften inte får ligga till grund för beslutet.

När en domstol överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt ska utvisas ska den ta hänsyn till hur länge utlänningen har varit bosatt i Sverige, hans eller hennes ålder, följderna av en utvisning för utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar samt utlänningens band till Sverige eller avsaknad av band till ursprungslandet.

En utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige och som har internationellt skydd i en annan EU-stat får utvisas endast till den staten.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs den ändringen i *första stycket* att ”allmän ordning och säkerhet” ändras till ”allmän ordning eller säkerhet”.

Ändringen har sin grund i artikel 12.1 i VABO-direktivet. I den praktiska tillämpningen av bestämmelsen är det svårt att se att den gjorda ändringen från ”och” till ”eller” kommer att få någon avgörande betydelse, särskilt i ljuset av att de motsvarande ändringar som föreslås genomgående i UtlL snarast syftar till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

12 kap.

2 §

Avvisning och utvisning av en utlänning får inte verkställas till ett land
– om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse i det landet, eller
– om utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlänningen löper risk för förföljelse.

En utlänning får dock sändas till ett sådant land, om det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning *eller* säkerhet att låta utlänningen stanna i Sverige. Detta gäller dock inte om den förföljelse som hotar i det andra landet innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art.

Likaså får en utlänning sändas till ett sådant land, om utlänningen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för *Sveriges* säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända utlänningen till något annat land.

Bestämmelserna i paragrafen motsvarar artikel 33 i Genèvekonventionen. Principen om non-refoulement finns även intagen i artikel 21.1 i skyddsgrundsdirektivet och artikel 5 i återvändardirektivet.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs den ändringen i *andra stycket* att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”.

Ändringen har sin grund i artikel 6.2, 11.1 och 11.2 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

I *tredje stycket* görs en språkligt redaktionell ändring genom att ”rikets säkerhet” ändras till ”Sveriges säkerhet”.

14 b §

Den myndighet som enligt 14 § är ansvarig för verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning får upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa, om det under tidsfristen uppstår en risk för att utlänningen avviker eller utlänningen utgör en risk för allmän ordning *eller* säkerhet.

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa ska förenas med ett återreseförbud, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbudet ska bestämmas till högst fem år. Utgör utlänningen ett allvarligt hot mot allmän ordning *eller* säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Ett beslut att upphäva ett beslut om tidsfrist för frivillig avresa gäller omedelbart.

Utifrån övervägandena i avsnitt 8.7 görs de ändringarna i *första och andra styckena* att ”allmän ordning och säkerhet” byts ut mot ”allmän ordning eller säkerhet”.

Ändringarna har sin huvudsakliga grund i artikel 7.4 i återvändandedirektivet. Ändringarna som föreslås i UtlL syftar snarast till att få en enhetlig skrivning och därmed tillämpning.

17 kap.

7 §

En 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.

En uppgift ska dock inte lämnas till Migrationsverket om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Paragrafen är ny. Paragrafnumreringen är anpassad till författningsförslagen i betänkandet SOU 2024:80.

Bestämmelsen innehåller en skyldighet för vissa aktörer att lämna uppgifter till Migrationsverket som behövs vid handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd och avvisning (se närmare övervägandena i avsnitt 10.8 och 10.10).

I paragrafens *första stycke* finns en bestämmelse om en skyldighet för allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar, vissa statliga myndigheter, en högskola, en arbetslöshetskassa eller en kommun att under vissa förutsättningar lämna uppgifter på begäran till Migrationsverket. Vilka statliga myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten framgår av 8 §. Uppgiftsskyldigheten är begränsad på så sätt att uppgifter ska lämnas ut om de behövs för handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd eller avvisning. I begreppet ärende om uppehållstillstånd innefattas både prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd och återkallelse av ett sådant tillstånd. Dessutom ska inte uppgifter lämnas ut som om-

fattas av sekretess enligt vad som anges i 9 §. Uppgiftsskyldigheten innebär att det finns en rättslig grund för de aktörer som omfattas av bestämmelsen att behandla personuppgifter. Den rättsliga grunden utgörs av att behandlingen är nödvändig för att uppfylla en rättslig förpliktelse. Det finns även rättslig grund med hänsyn till att uppgiftsskyldigheten är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

I paragrafens *andra stycke* finns en bestämmelse om intresseavvägning. Om det finns en bestämmelse om sekretess som är tillämplig på uppgiften ska utlämnandet med stöd av den generella uppgiftsskyldigheten föregås av en intresseavvägning mellan å ena sidan Migrationsverkets behov av uppgiften och å andra sidan sekretessintresset. Det krävs inte att den utlämnande aktören gör en prövning i varje enskilt fall, utan en bedömning kan som regel göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter. En sådan bedömning skulle sedan kunna ligga till grund för ett mer regelmässigt utlämnande av vissa typer av uppgifter från en aktör till Migrationsverket. Med uttrycket ”står klart” menas att det ska vara en förhållandevis stark presumtion för att uppgiften ska lämnas ut. Se närmare övervägandena i avsnitt 10.9.

8 §

De 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.*

Paragrafen är ny. Paragrafnumreringen är anpassad till författningsförslagen i betänkandet SOU 2024:80.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

I den nya bestämmelsen anges de statliga myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten i nya 7 § (se närmare överväganden i avsnitt 10.10).

9 §

Uppgiftsskyldigheten enligt 7 § gäller inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 26 kap. 2–6 §§ och 40 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen är ny. Paragrafnumreringen är anpassad till författningsförslagen i betänkandet SOU 2024:80.

I bestämmelsen framgår att uppgifter som skyddas av viss sekretess är undantagna från den i 7 § reglerade uppgiftsskyldighetens tillämpningsområde (se närmare överväganden i avsnitt 10.13.2).

Det innebär att om en uppgift omfattas av sådan sekretess bryter uppgiftsskyldigheten inte sekretessen. Uppgiftsskyldigheten omfattar inte heller sådana uppgifter som skyddas av sekretess som följer av internationella avtal och som enligt lag inte bryts av en uppgiftsskyldighet, till exempel sekretess som följer av 27 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (se närmare överväganden i avsnitt 10.13.1).

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026 (se vidare avsnitt 12.1).

2. Äldre föreskrifter om återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning ska fortsatt tillämpas på ett sådant tillstånd som beslutats före utgången av juni 2026.

Övergångsbestämmelserna i andra punkten innebär att äldre bestämmelser ska tillämpas vid prövning av ett ärende eller mål om återkallelse av ett uppehållstillstånd som meddelats före och gällde vid utgången av juni 2026 (se vidare avsnitt 12.2).

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

3. Äldre föreskrifter ska tillämpas vid prövning av fråga om en utlänning får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd har kommit in till Migrationsverket före utgången av juni 2026.

Genom denna övergångsbestämmelse ska ärenden som kommit in till Migrationsverket före utgången av juni 2026 prövas enligt äldre bestämmelser (se vidare avsnitt 12.2).

Kommittédirektiv 2023:158

Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd

Beslut vid regeringssammanträde den 20 november 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen. 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.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brister i levnadssättet kan utökas,
- analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd,
- analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd av andra skäl än brister i levnadssättet på ett ändamålsenligt sätt kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall,
- analysera och föreslå hur berörda myndigheter kan få ökad tillgång till information i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som bedöms nödvändiga.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2025.

Svensk utlänningslagstiftning behöver reformeras

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. För att bryta och vända den negativa utvecklingen genomför regeringen omfattande reformer för att åstadkomma en ansvarsfull, stram och långsiktigt hållbar migrationspolitik.

De stora utmaningarna på migrations- och integrationsområdet har påverkat förtroendet för migrationspolitiken och innebär en ökad belastning på välfärdssystemet och rättssystemet. Allmänhetens stöd och förtroende för migrationspolitiken är beroende bl.a. av att utlänningar som befinner sig i Sverige följer svenska lagar och respekterar grundläggande svenska värderingar. Vidare är en grundförutsättning för att nå en framgångsrik integration att människor som vill bo i Sverige rättar sig efter grundläggande normer och lever på ett hederligt och skötsamt sätt. En viktig åtgärd för att uppnå en långsiktigt hållbar migrationspolitik och skapa förutsättningar för en fungerande integration är därför att utlänningars levnadssätt ges större betydelse för deras rätt att vistas i Sverige än vad som gäller i dag.

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i landet. Enligt utlänningslagen (2005:716, UtlL) – som är det centrala regelverket för utlänningars rätt att vistas i Sverige – har en utlännings levnadssätt (vandel) i flera sammanhang betydelse för rätten att resa in i eller vistas i Sverige. Till exempel kan en utlänning som gör sig skyldig till brott utvisas på grund av brottsligheten av allmän domstol. Brister i en utlännings levnadssätt kan också medföra att en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller att ett uppehållstillstånd återkallas. Ett beslut om avslag eller återkallelse innebär i praktiken att utlänningen ska avlägsna sig ur landet eftersom sådana beslut som huvudregel ska förenas med ett beslut om avvisning eller utvisning. En utlänning kan även i andra situationer avvisas till följd av brister i levnadssättet, t.ex. kan vissa utlänningar avvisas om det kan antas att han eller hon inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. I praktiken är det dock främst begångna brott som beaktas vid den prövning av levnadssättet som sker i dag.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Migrationsverket gavs i regleringsbrevet 2023 i uppdrag att se över skärpta kontroller av vandel utifrån rådande lagstiftning. Av Migrationsverkets redovisning av uppdraget framgår bl.a. att verket ser över möjligheterna att få utökad tillgång till relevant information i tillståndsärenden (Ju2023/0110).

Migrationsverket konstaterar i redovisningen samtidigt att utrymmet för att beakta andra faktorer än brottslighet eller misstänkt brottslighet är begränsat. Det bör enligt regeringen i högre utsträckning än vad som är möjligt enligt gällande rätt finnas förutsättningar att kunna avlägsna utlänningar ur landet med hänsyn till brister i levnadssättet. I detta syfte finns det skäl att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av utlänningslagstiftningen.

Grunden för svensk utlänningslagstiftning är principen om en reglerad invandring. Som huvudregel krävs uppehållstillstånd (tidsbegränsat eller permanent) för att få vistas i Sverige i mer än tre månader. Personer som inte har laglig rätt att vistas i landet ska lämna det. Det finns bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd, bland annat för situationen att en utlänning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Möjligheterna till återkallelse begränsas dock i flera bestämmelser på grund av utlänningens vistelsetid i landet. För några tillståndsgrunder finns också bestämmelser om att tillståndet får återkallas om förutsättningarna för att medge tillståndet inte längre är uppfyllda. Det finns dock inga generella bestämmelser som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd när förutsättningarna för tillståndet inte längre är, eller aldrig har varit, uppfyllda.

Ett regelverk som inte har som generell utgångspunkt att ett uppehållstillstånd ska återkallas när det är befogat riskerar att missbrukas och kan bidra till att utlänningar lever utanför det reguljära samhället. I förlängningen äventyrar det också den reglerade invandringen och systemets legitimitet.

I december 2022 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att stärka arbetet med ärenden om återkallelse av uppehålls- och arbetstillstånd (Ju2022/03634). Av Migrationsverkets slutredovisning av uppdraget framgår bl.a. att befintliga automatiserade system skulle kunna utvecklas ytterligare t.ex. beträffande information från Skatteverket. Det föreslås också att varje region inrättar en samordningsfunktion som ska ansvara bl.a. för mottagande och hantering av tips, beslut om efterkontroll och om ett återkallelseärende ska ini-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

tieras (Ju2023/01618). I regleringsbrevet för 2023 finns även som mål angivet att Migrationsverket ska prioritera ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd (Ju2022/00472). Enligt regeringen är det dock inte tillräckligt med åtgärder inom ramen för det befintliga regelverket. Det finns därför skäl att även ge utredaren i uppdrag att se över regelverket i syfte att möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall.

Uppdraget att göra en översyn av utlänningslagstiftningen

Utredaren ska göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen (2006:97, UtlF) i syfte att åstadkomma en skärpt reglering som gör det möjligt att avlägsna fler utlänningar ur landet än i dag på grund av brister i levnadssättet. Denna översyn omfattar flera delar. I uppdraget ingår att se över regelverket om krav på hederligt levnadssätt vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Vidare omfattar uppdraget att se över möjligheterna att lägga brister i levnadssättet till grund för återkallelse av uppehållstillstånd. Även brister i levnadssättet som grund för avvisning av utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare och som inte har eller har haft uppehållstillstånd omfattas av uppdraget. För att säkerställa att regelverket hänger ihop bör utredaren också se över bestämmelserna om gränsdragningen mellan avvisning och utvisning av sådana personer i 8 kap. UtlL.

Utredaren ska också göra en översyn av regleringen om återkallelse av uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra fler återkallelser än i dag på grund av andra skäl än brottslighet och andra brister i levnadssättet.

Utredaren ska göra jämförelser med hur krav på hederligt levnadssätt och möjligheter till avlägsnande ur landet på grund av brister i levnadssättet ser ut i andra jämförbara länder. Det bör även kartläggas hur möjligheterna till avlägsnande ur landet på grund av brister i levnadssättet har sett ut i tidigare svensk utlänningslagstiftning.

En utgångspunkt för uppdraget är att reglerna ska vara ändamålsenliga och effektiva. Samtidigt måste allmänna krav på rättssäkerhet och grundläggande rättssäkerhetsprinciper beaktas. Frågor som aktualiseras i sammanhanget i uppdraget om skärpta krav på hederligt levnadssätt är t.ex. i vilken utsträckning hänsyn till tidigare men icke-

pågående omständigheter eller handlingar som kan anses utgöra brister i levnadssättet bör tas, och om det bör finnas någon begränsning i hur långt tillbaka i tiden som brister i levnadssättet ska kunna beaktas.

Förslagen ska vara förenliga med EU-rätten och andra internationella åtaganden, t.ex. när det gäller mänskliga rättigheter. Detta innebär bl.a. att förslagen behöver vara förenliga med Europakonventionen. Det innebär också att principen om barnets bästa i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredaren ska lämna författningsförslag som möjliggör att den svenska regleringen inte är mer förmånlig än vad EU-rätten kräver. Om utredaren bedömer att det finns skäl att avvika från miniminivåerna enligt EU-rätten bör utredaren även lämna sådana författningsförslag.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag. Vidare måste de nya bestämmelserna med skärpta krav på hederligt levnadssätt och större möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd vara tydliga, rättssäkra, enkla och förutsebara.

Utredaren ska därför

- kartlägga möjligheterna till avlägsnande ur landet på grund av brister i levnadssättet i tidigare svensk utlänningslagstiftning,
- kartlägga krav på hederligt levnadssätt och möjligheterna till avlägsnande ur landet av utlänningar med hänsyn till brister i levnadssättet – som inte har koppling till utvisning på grund av brott – i andra jämförbara länder,
- göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen i syfte att möjliggöra avlägsnande ur landet i fler fall än i dag av utlänningar som har brister i levnadssättet och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas,
- göra en översyn av regelverket om återkallelse av uppehållstillstånd i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall än i dag av andra skäl än brister i levnadssättet och ta ställning till i vilken utsträckning regelverket kan skärpas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som bedöms nödvändiga. Inom ramen för översynen ska utredaren särskilt uppmärksamma de frågor och beakta avgränsningar som redogörs för nedan.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Skärpta krav på hederligt levnadssätt

Möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd ska utökas

Bestämmelser om krav på hederligt levnadssätt för prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd finns i utlänningslagen och utlänningsförordningen. Det är i princip uteslutande brottslig verksamhet som kraven tar sikte på. Allmänna bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i 7 kap. UtlL. I viss utsträckning innebär de bestämmelserna att återkallelse får ske på grund av brister i levnadssättet (t.ex. 7 kap. 3 § första stycket 3, 5 och 6 §§ UtlL). Även de bestämmelserna tar sikte på brottslig verksamhet.

Regeringen anser att det är angeläget att även andra brister i levnadssättet än brottslig verksamhet ska kunna leda till avslag på ansökningar om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd. 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.

En central fråga är vilka typer av brister i levnadsättet som då ska beaktas. Det bör bl.a. handla om bristande regelefterlevnad (exempelvis bidragsfusk eller annat missbruk av välfärdssystemet och skulder till det allmänna och till enskilda), association eller annat närmare samröre med eller deltagande i kriminella nätverk eller klaner eller våldsbejakande eller extremistiska organisationer eller miljöer som hotar grundläggande svenska värderingar, oärlig försörjning, eller missbruk (med hänsyn tagen till substansberoende). Exemplifieringen är inte uttömmande. Utredaren bör vidare analysera om det är möjligt och lämpligt att också inkludera yttranden som allvarligt hotar grundläggande svenska demokratiska värden eller är systemhotande eller som kan hota den offentliga förvaltningens legitimitet.

Det bör allsidigt och brett prövas vilket agerande eller vilka omständigheter som är relevanta och befogade att beakta för vad som utgör en brist i ett hederligt levnadssätt. I detta ingår att ta hänsyn till personliga omständigheter där det personliga ansvaret i den enskildes agerande betonas. En närliggande fråga är vilka krav på utredning av brister i levnadssättet som bör gälla. Utredaren behöver också ta hänsyn till i vilken utsträckning det är möjligt för Migrationsverket att få kännedom om brister i levnadssättet och på vilket sätt de möjligheterna kan förbättras (se avsnittet Berörda myndigheter behöver få tillgång till mer information).

Några av de brister i levnadssättet som exemplifieras ovan tangerar eller kan vara brott. Redan i dag kan i viss utsträckning mindre allvarliga brott där påföljden bestämts till böter ligga till grund för beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd (jfr 5 kap. 17 § UtlL). Om inte all brottslig verksamhet kan leda till ett sådant avslag riskerar det att bli ett glapp mellan skärpta krav på hederligt levnadssätt som tar sikte på annat än brott, och de befintliga kraven som gäller brott. Risken för sådana tröskeleffekter bör undvikas. Ett sammanhållet och konsekvent regelverk för prövningen av levnadssättet i tillståndsprocessen, inklusive beaktande av brottslighet, är eftersträvansvärt. Det bör därför övervägas att ge större utrymme för att neka uppehållstillstånd på grund av mindre allvarliga brott.

Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslig verksamhet kan ske t.ex. på grund av misstankar om att utlänningen kan komma att begå brott eller har begått brott i annat land. Det finns dock ingen generell möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att utlänningen har gjort sig skyldig till brott. Detta hänger samman med att brottslig verksamhet kan leda till utvisning inom ramen för brottmålsprocessen (8 a kap. UtlL). Vid ett beslut om utvisning enligt det regelverket förfaller ett befintligt uppehållstillstånd. Att införa en generell möjlighet att återkalla uppehållstillstånd på grund av brott skulle i högre utsträckning resultera i processordningar som i praktiken skulle ta sikte på samma sak. En sådan generell möjlighet skulle även kunna innebära överprövning av allmänna domstolars avgöranden. Det är inte önskvärt. Det finns dock skäl att analysera hur återkallelse av uppehållstillstånd på grund av brottslig verksamhet kan vara möjlig i fler fall än i dag. Det skulle kunna gälla i de fall utvisningsfrågan inte varit uppe till materiell prövning i en brottmålsprocess i allmän domstol, antingen för att något utvisningsyrkande inte framställdes där eller på grund av att utlänningen har frikänts från de brott som kan vara utvisningsgrundande (i det sistnämnda fallet sker ju i praktiken ingen prövning av om utvisning ska ske). En annan fråga är hur uppgifter om brister i levnadssättet som framkommit i brottmålet och som inte direkt handlar om den brottsliga gärningen på ett ändamålsenligt sätt ska kunna beaktas av Migrationsverket. Återkallelse bör också kunna vara möjlig t.ex. i de fall en utlänning begått ett brott utomlands eller dömts för brott i ett annat land. Utredaren bör förutsättningslöst och allsidigt analysera frågorna.

Som utgångspunkt bör utredarens uppdrag omfatta alla uppehållstillstånd som inte bygger på EU-rätten, t.ex.

– vissa uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § UtlL, t.ex. i de fall anknytningspersonen är svensk medborgare, eller enligt 5 kap. 3 a § UtlL,
– permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § UtlL,
– uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet t.ex. enligt 5 kap. 9–10 a §§ UtlL,
– uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och spårbyte enligt 5 kap. 6 § och 15 a § första stycket UtlL, och
– uppehållstillstånd till familjemedlemmar till vissa utlänningar enligt utlänningsförordningen, t.ex. 4 kap. 4 a, 4 b och 5 §§ UtlF.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av andra brister i levnadssättet än brott kan utökas, och
- analysera och föreslå hur möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott kan utökas på ett ändamålsenligt sätt.

Möjligheterna att neka och återkalla tillstånd på EU-rättslig grund ska utökas

Utrymmet är begränsat för nationella bestämmelser som ökar möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund. Det är dock angeläget att utredaren ser över vilka möjligheter som finns att skärpa kraven på hederligt levnadssätt beträffande tillstånd på EU-rättslig grund, med utgångspunkten att EU-rättens möjligheter till fullo används. Vid översynen bör även följande uppmärksammas särskilt.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (skyddsgrundsdirektivet) får ett uppehållstillstånd för en flykting återkallas om det finns skälig anledning att betrakta personen som en fara för säkerheten i landet, eller om personen utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon har dömts för ett synnerligen allvarligt brott (artikel 21.3 genom hänvisning till artikel 21.2 a och b). Vid genomförandet av direktivet utnyttjades inte möjligheterna att återkalla tillstånd fullt ut (jfr 7 kap. 3 § första stycket 3 och 8 a kap. 4 § UtlL som delvis motsvarar artikeln). Det bör analyseras hur det kan införas en möjlighet att återkalla en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3.

Bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning som grundas på rådets direktiv 2003/87/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet) finns i 5 kap. 3 § UtlL. Direktivet innehåller en bestämmelse som innebär att ett uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem får återkallas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 6.2). I svensk rätt finns dock ingen bestämmelse om att ett sådant uppehållstillstånd får återkallas enligt förutsättningarna i artikeln (jfr 7 kap. UtlL). Det behöver analyseras hur det kan införas en sådan möjlighet i svensk rätt.

Bestämmelser om utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta finns i 5 a kap. UtlL och i utlänningsförordningen. De grundas på rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelands-medborgares ställning (direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning). Det finns bestämmelser om avslag på en ansökan om och återkallelse av ställning som varaktigt bosatt med hänsyn till allmän ordning och säkerhet (5 a kap. 3 § och 5 § första stycket 3 UtlL). Det finns dock skäl att analysera om svensk rätt fullt ut tillvaratar möjligheterna enligt direktivet att neka eller återkalla uppehållstillstånd för personer som har ställning som varaktigt bosatt.

Ofta anges beträffande uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund att avslag på en ansökan om eller återkallelse av ett tillstånd får ske om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller liknande uttryck (t.ex. 5 kap. 17 a § första stycket 3 och 5 a kap. 3 § UtlL). De uttrycken är EU-rättsliga och tolkas ytterst

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

av EU-domstolen. Den närmare innebörden av dessa uttryck bör inte lagregleras på nationell nivå. För att regleringen ska vara ändamålsenlig och för att underlätta för tillämparen bör dock analyseras vilka brister i levnadsättet – som utredaren föreslår ska kunna medföra ett avslags- eller återkallelsebeslut för tillstånd som har nationell grund – som kan anses innebära ett hot mot allmän ordning och säkerhet i enlighet med EU-rätten.

I flera fall motsvarar det svenska regelverket om möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd med anledning av brister i levnadssättet i huvudsak det som EU-rätten tillåter. I uppdraget ingår därför inte att se över regelverken rörande uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete (5 b kap. UtlL), EU-blåkort, tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT) och tillstånd för säsongsarbete (6 a–6 c kap. UtlL).

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla en flyktings uppehållstillstånd enligt förutsättningarna i artikel 21.3 i skyddsgrundsdirektivet,
- analysera och föreslå hur det kan införas en möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd enligt artikel 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet,
- ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt att införa utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd för varaktigt bosatta på grund av brister i levnadssättet,
- analysera vilka brister i levnadssättet som kan innebära ett hot mot allmän ordning och säkerhet i enlighet med EU-rätten, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, det i övrigt är möjligt att utöka möjligheterna att neka och återkalla uppehållstillstånd som har EU-rättslig grund på grund av brister i levnadssättet.

Möjligheterna till avvisning i andra fall ska utökas

Utlänningslagen innehåller regler om avvisning och utvisning av utlänningar även för andra situationer än i samband med prövning av ansökningar om uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd (8 kap. UtlL). Även detta regelverk bör ses över.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en sådan medborgare och som inte vid ankomsten till Sverige hade eller under en tid därefter har haft uppehållstillstånd får i vissa fall avvisas. Avvisning får t.ex. ske om utlänningen saknar pass när det krävs för inresa eller vistelse i Sverige, eller om det kan antas att han eller hon under vistelsen i landet kommer sakna tillräckliga medel eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt (8 kap. 2–5 §§ UtlL). Ett beslut om avvisning får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige.

En utlänning som inte är EES-medborgare eller en familjemedlem till en sådan medborgare, och som inte avvisas på grund av att han eller hon saknar pass eller andra tillstånd som krävs för inresa och vistelse, får utvisas om han eller hon uppehåller sig här men saknar pass och de tillstånd som krävs för att uppehålla sig i landet (8 kap. 6 § UtlL).

Det bör övervägas att utöka möjligheterna att avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare på grund av brister i levnadssättet. Som utgångspunkt bör kraven på hederligt levnadssätt motsvara de krav som utredaren föreslår ska gälla i tillstånds- och återkallelseärenden. Utredaren behöver vid analysen också se över de befintliga avvisningsgrunderna som bl.a. tar sikte på utlänningar som saknar tillräckliga medel eller inte kan antas komma att försörja sig på ett ärligt sätt. För att underlätta för tillämpningen bör utredaren också se över bestämmelserna om gränsdragningen mellan avvisning och utvisning av sådana personer enligt 8 kap. 4–6 §§ UtlL.

För EES-medborgare och deras familjemedlemmar gäller särskilda regler som bygger på EU-rätten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, rörlighetsdirektivet). Detsamma gäller även vissa brittiska medborgare och deras familjemedlemmar (8 kap. 7 a–14 §§). Uppdraget omfattar inte dessa grupper.

Utredaren ska därför

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

- analysera och föreslå hur möjligheterna kan utökas att på grund av brister i levnadssättet avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till sådana medborgare, och
- ta ställning till om, och i så fall hur, bestämmelserna i 8 kap. 4–6 §§ UtlL kan ändras för att underlätta i tillämpningen.

Återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall

Begränsningsbestämmelser i 7 kap. UtlL bör tas bort

Generella bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i 7 kap. UtlL. Enligt 1 § första stycket får ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Om utlänningen har vistats i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas i första instans, får dock tillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl (1 § tredje stycket). Synnerliga skäl finns huvudsakligen i de fall utlänningen har en svag anknytning till Sverige. Enligt 3 § första stycket 1 och 3 får ett uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som rest in i landet dels om utlänningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd, dels om det kan antas att utlänningen på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spionerі eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Uppehållstillståndet får i dessa fall dock inte återkallas om utlänningen har vistats i landet i mer än tre år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas i första instans (3 § tredje stycket).

Bestämmelserna i 1 § tredje stycket och 3 § tredje stycket UtlL innebär ett mycket starkt skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd när en utlänning varit bosatt i Sverige ett visst antal år. Det kan ifrågasättas varför en utlänning från en dag till en annan ska få ett så starkt skydd mot återkallelse enbart med hänsyn till vistelsetid. Detta gäller inte minst när det är fråga om så allvarliga skäl för återkallelse. I ett annat lagstiftningsärende – som grundas på förslag som lämnades i betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) – föreslår regeringen som ett första steg att återkallelse ska få ske även när det kan antas att

utlänningen på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva verksamhet med koppling till terrorism och vissa fall av företagsspioneri. Förslagen innebär också att det inte ska finnas någon absolut begränsning i tiden av möjligheten till återkallelse på grund av sabotage, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet, företagsspioneri och verksamhet med koppling till terrorism. I stället ska det i dessa fall krävas synnerliga skäl för återkallelse av uppehållstillståndet om utlänningen har vistats i landet i mer än fem år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas i första instans (se prop. 2023/24:36). Det finns dock anledning att ta ytterligare ett steg och ta bort begränsningsbestämmelserna.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur bestämmelserna om begränsning av möjligheten till återkallelse av uppehållstillstånd kan tas bort.

Återkallelse vid medvetet lämnande av oriktiga uppgifter

Ett uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet (7 kap. 1 § första stycket UtlL). Till sin ordalydelse innebär bestämmelsen att det krävs att det är utlänningen själv som ska ha lämnat de oriktiga uppgifterna eller ha förtigit omständigheter. Bestämmelsen skiljer sig från 5 kap. 17 a § (som gäller vid tillståndsprövningen) som i stället anger att uppehållstillstånd får vägras om oriktiga uppgifter medvetet lämnats eller omständigheter medvetet förtigits. Om t.ex. en make lämnar de oriktiga uppgifterna för sin makas räkning är det tveksamt om återkallelse kan ske av makans uppehållstillstånd. Regleringen behöver därför ses över.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur regleringen kan ändras så att uppehållstillstånd kan återkallas även om någon annan än utlänningen själv medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Hänsyn till utlänningens anknytning enligt 7 kap. 4 § UtlL

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd ska återkallas enligt 7 kap. 1 eller 3 § UtlL ska hänsyn tas till den anknytning som utlänningen har till Sverige och till om andra skäl talar emot att tillståndet återkallas (7 kap. 4 § UtlL). Det ska särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Särskilda hänsyn ska även tas till om utlänningen har barn i Sverige och till utlänningens övriga familjeförhållanden. Om frågan gäller återkallelse på grund av att ett tillståndsgrundande förhållande har upphört ska det särskilt beaktas om förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen eller utlänningens barn har utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning.

Samtidigt som det är viktigt att utlänningens etablering i Sverige och familjeförhållanden beaktas i återkallelseärenden bör inte dessa faktorer ges större utrymme vid bedömningen än vad som är befogat.

Utredaren ska därför

- ta ställning till i vilken utsträckning skyddet mot återkallelse som följer av 7 kap. 4 § UtlL kan begränsas.

Återkallelse av uppehållstillstånd vid upphörd bosättning

Enligt 7 kap. 7 § UtlL ska ett permanent uppehållstillstånd återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i Sverige. Någon motsvarande möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd finns inte. Regeringen avser att utreda möjligheten att utmönstra permanenta uppehållstillstånd för vissa grupper och sedan 2021 gäller dessutom att de uppehållstillstånd som beviljas som huvudregel är tidsbegränsade. Antalet personer som lever i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan därför antas komma att öka. Det bör därför vara möjligt att återkalla även tidsbegränsade uppehållstillstånd vid upphörd bosättning.

Om en utlänning anmält till Migrationsverket att han eller hon vill ha sitt permanenta uppehållstillstånd kvar trots att bosättningen upphör, får uppehållstillståndet återkallas tidigast när två år har förflutit efter det att bosättningen upphörde (7 kap. 7 § andra meningen UtlL). Även om det i vissa fall kan finnas behov av en viss tids karens för att återkalla ett tillstånd är det inte givet att tiden ska vara så lång

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

som två år. Behovet av en bestämmelse om att i vissa fall frångå huvudregeln och för en tid underlåta att återkalla ett uppehållstillstånd, trots att bosättningen i Sverige har upphört, behöver analyseras.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur tidsbegränsade uppehållstillstånd kan återkallas för en utlänning som inte längre är bosatt i landet, och
- analysera behovet av regleringen om att en utlänning ska kunna ha kvar sitt uppehållstillstånd under viss tid trots att bosättningen har upphört och, om det finns ett sådant behov, föreslå hur lång den tiden behöver vara.

Återkallelse av uppehållstillstånd när förutsättningarna inte är uppfyllda

Det finns bestämmelser som innebär att uppehållstillstånd som beviljas på vissa grunder får återkallas när grundläggande förutsättningar eller krav för att beviljas ett sådant tillstånd inte längre är uppfyllda (t.ex. 5 b kap. 21 §, 6 a–6 c kap. och 7 kap. 7 a–7 f §§ UtlL). Det finns dock ingen generell bestämmelse som medger återkallelse på en sådan grund. Det finns inte heller någon generell bestämmelse som medger återkallelse när det i efterhand visar sig att grundläggande förutsättningar för ett uppehållstillstånd aldrig var uppfyllda (jfr dock 7 kap. 1 § första stycket UtlL).

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att utlänningar ska ha rätt att behålla sitt uppehållstillstånd när grundläggande förutsättningar för att tillståndet beviljades inte längre är uppfyllda, eller visar sig aldrig ha varit uppfyllda. Det finns därför behov att analysera i vilken utsträckning bestämmelser om återkallelse kan införas i sådana fall. Samtidigt kan det dock finnas anledning att överväga behovet av vissa begränsningar av möjligheterna till återkallelse, bl.a. eftersom en del personer som har uppehållstillstånd och som bott i landet under lång tid kan förväntas uppfylla kraven för att beviljas ett uppehållstillstånd på en annan grund. Det bör även beaktas att Migrationsverket inte alltid, när det gäller äldre permanenta uppehållstillstånd, har fullständiga uppgifter i fråga om grunden för uppehållstillståndet.

Det finns anledning att skilja grunder för uppehållstillstånd som bygger på EU-rättsakter från andra grunder. När det gäller de EU-rättsligt grundade uppehållstillstånden styrs bedömningen av vilka möj-

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

ligheter det finns att införa bestämmelser om återkallelse av regleringen i EU-rättsakterna.

Vid sin analys bör utredaren även särskilt uppmärksamma följande frågor. Den första frågan gäller återkallelse av uppehållstillstånd för barn i vissa fall. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats en utlänning på grund av hans eller hennes anknytning till en make eller sambo eller en blivande make eller sambo i Sverige får återkallas om det anknytningsgrundande förhållandet upphör. Av samma skäl får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningens egna barn återkallas (7 kap. 3 § andra stycket UtlL). Det saknas dock möjlighet att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har meddelats utlänningens och anknytningspersonens gemensamma barn om det tillståndsgrundande förhållandet upphör. Det skulle kunna finnas behov av en möjlighet till sådan återkallelse t.ex. i de fall anknytningspersonen inte är en deltagande förälder i barnets liv och inte heller har för avsikt att vara det, eller i de fall anknytningspersonen har avlidit. Möjligheten att införa sådana återkallelsebestämmelser bör övervägas.

Den andra frågan som utredaren bör uppmärksamma gäller återkallelse av uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmar enligt vissa bestämmelser i utlänningsförordningen (4 och 4 a kap. UtlF). Det finns i viss utsträckning bestämmelser om återkallelse av sådana uppehållstillstånd som har koppling till de grundläggande förutsättningarna för beviljandet av tillstånden. Exempelvis får ett uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem till en utlänning med tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete återkallas om anknytningen bryts eller om utlänningens tillstånd återkallas (7 kap. 7 f § UtlL). När det gäller t.ex. uppehållstillstånd till en familjemedlem till en utlänning som har ett tillstånd för att delta i uppdrags- eller specialiseringsutbildning, för studier inom högre utbildning eller för tiden efter slutförda studier inom högre utbildning finns det dock inga motsvarande bestämmelser om återkallelse (jfr 4 kap. 5 c § och 4 a kap. 6 § UtlF). Införandet av sådana bestämmelser behöver utredas närmare.

Utlänningar kan på grund av sin ställning som varaktigt bosatt få uppehållstillstånd enligt bestämmelser i utlänningslagen och utlänningsförordningen som grundas på direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (t.ex. 5 kap. 2 b § UtlL). Ytterligare en särskild fråga som bör uppmärksammas gäller möjligheten att

återkalla uppehållstillståndet i det fall ställningen som varaktigt bosatt av något skäl har återkallats.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall hur, det är möjligt och ändamålsenligt att utvidga möjligheterna att återkalla gemensamma barns uppehållstillstånd när ett anknytningsgrundande förhållande har upphört,
- analysera och föreslå hur möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmar enligt bestämmelser i utlänningsförordningen kan utvidgas,
- analysera och föreslå hur det kan införas möjligheter att återkalla uppehållstillstånd när en utlännings ställning som varaktigt bosatt har återkallats, och
- analysera och föreslå hur möjligheterna till återkallelse av uppehållstillstånd i övrigt, på ett ändamålsenligt sätt, kan utvidgas i syfte att möjliggöra återkallelse i fler fall av uppehållstillstånd när förutsättningarna för tillståndet inte längre är, eller aldrig har varit, uppfyllda.

I uppdraget ingår inte att se över bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd för skyddsbehövande.

Andra åtgärder som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall

Det är viktigt att Migrationsverket har metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det. Det finns därför anledning att utreda vilka åtgärder som särskilt bör genomföras för att fler personer som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande inte längre ska behålla sitt uppehållstillstånd när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda, till exempel för att en konflikt har tagit slut.

Det är också angeläget att Migrationsverket har tillgång till ändamålsenligt utformade automatiserade system och andra beslutsstöd som på ett effektivt sätt möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd när det är befogat. Det finns därför skäl att utreda om det behövs åtgärder på detta område för att möjliggöra återkallelse av uppehålls-

tillstånd i fler fall. Vid analysen bör särskilda överväganden göras beträffande behovet av ändringar i bestämmelser om dataskydd och sekretess. Utredaren behöver då beakta förenligheten med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning) och annan relevant dataskyddslagstiftning.

Utredaren ska därför

- analysera Migrationsverkets behov av nya metoder för att regelbundet följa upp beviljade uppehållstillstånd och återkalla tillstånd när det finns skäl för det,
- ta ställning till vilka åtgärder som behöver genomföras för att i fler fall möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats skyddsbehövande när de ursprungliga skälen för asyl inte längre är uppfyllda,
- analysera Migrationsverkets behov av nya automatiserade system eller andra beslutsstöd som på ett effektivt sätt kan möjliggöra återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall när det finns skäl för det.

Berörda myndigheter behöver få tillgång till mer information

Både i utlänningslagstiftningen och i andra författningar finns bestämmelser som ger Migrationsverket rätt till viss information om utlänningar som finns hos andra myndigheter eller aktörer, t.ex. 17 kap. UtlL, 7 kap. UtlF och förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Migrationsverket har även tillgång till olika register och datasystem som innehåller information om utlänningar, t.ex. Schengens informationssystem, misstankeregistret och belastningsregistret enligt förordningen (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem samt förordningen (1999:1135) om misstankeregister och förordningen (1999:1134) om belastningsregister, enligt vilka det bl.a. finns möjlighet att begära uppgifter ur en annan medlemsstats kriminalregister med stöd av rådets rambeslut 2009/315/RIF.

En grundläggande förutsättning för att Migrationsverket ska kunna tillämpa regelverket på ett ändamålsenligt sätt, och kunna initiera och

U 2025:33 - SK-2025/00252-6 Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33 : Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

pröva frågor om avvisning eller återkallelse av uppehållstillstånd, är att myndigheten har tillgång till relevant information. Samma sak gäller för att verket ska ha ett tillräckligt beslutsunderlag för att pröva ansökningar om uppehållstillstånd. På motsvarande sätt finns ett informationsbehov för Polismyndigheten för dess hantering av ärenden om avvisning. Dessa myndigheters behov av information från t.ex. myndigheter, andra aktörer eller olika informationssystem kommer också att öka med införande av skärpta krav på hederligt levnadssätt och återkallelse av uppehållstillstånd i fler fall. En utökad uppgiftsskyldighet skulle exempelvis kunna övervägas för Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket i förhållande till Migrationsverket. Detsamma gäller för domstolar, både allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

Det finns skäl att allsidigt och brett undersöka vilka behov av information som berörda myndigheter har och kommer att ha för att tillämpa regelverket om avvisning, prövningen av uppehållstillstånd och återkallelse av uppehållstillstånd på ett ändamålsenligt sätt. Det är viktigt att relevant information kan komma dessa myndigheter tillhanda på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, t.ex. genom direktåtkomst. Särskilda överväganden krävs beträffande behovet av ändringar i bestämmelser om dataskydd och sekretess. I det sammanhanget behöver utredaren beakta förenligheten med EU:s dataskyddsförordning. Utredaren behöver även beakta frågor om skyddet för ömmande värden, personlig integritet och andra ändamål med sekretessregleringen. För att regleringen inte ska leda till orimliga effekter för enskilda kan vissa situationer behöva begränsas från uppgiftsskyldigheten. Utredaren ska därför bedöma hur regleringen ska utformas och vilka situationer som kan undantas.

Utredaren ska därför

- kartlägga Migrationsverkets och Polismyndighetens behov av utökad tillgång till uppgifter om utlänningar som finns hos andra myndigheter eller aktörer,
- analysera och föreslå hur myndigheterna kan få ökad tillgång till relevanta uppgifter om utlänningar i syfte att möjliggöra fler beslut om att neka och återkalla uppehållstillstånd samt fler beslut om avvisning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar för sina förslag. Därutöver ska viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen beskrivas, liksom alternativa lösningar som övervägts och skälen till att de har valts bort. Utredaren ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn. Utredaren ska också redogöra för förslagens förenlighet med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska även analysera och redovisa förslagens eventuella konsekvenser för utanförskap och utanförskapsområden.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda statliga myndigheter, kommuner, regioner och organisationer i den utsträckning det behövs.

Utredaren ska också hålla sig informerad om, och beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet, andra myndigheter, utredningsväsendet och EU.

Utredaren ska ha kontakt med Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (dir. 2023:129) i syfte att regelverken ska förhålla sig till varandra på ett ändamålsenligt sätt och Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (dir. 2023:137).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2025.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2024:110

Tilläggsdirektiv till Utredningen om skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (Ju 2023:25)

Beslut vid regeringssammanträde den 14 november 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 november 2023 kommittédirektiven Skärpta krav på hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd (dir. 2023:158). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 15 januari 2025.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den14 mars 2025.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]

Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]

Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]

Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Straffbarhetsåldern. [11]

Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden [27]

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-05-07

§ 47

Diarienr: SK-2025/00252

Yttrande om remiss från Justitiedepartementet - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Arbetsutskottets beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden föreslås besluta

att ställa sig bakom förslag till remissyttrande gällande remiss: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) enligt nedan.

Förslag till beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar:

att ställa sig bakom förslag till remissyttrande gällande remiss: Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd (SOU 2025:33) enligt nedan.

Ärendebeskrivning

Regeringen har tillsatt en utredning för att göra en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen, med syfte att föreslå nödvändiga åtgärder för att förbättra hanteringen av uppehållstillstånd och avvisning av utlänningar. Utredningen omfattar fyra huvudsakliga delar:

1. **Utökade möjligheter att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av bristande vandel**: Utredningen föreslår att ett krav på vandel återinförs i utlänningslagen, vilket innebär att en utlänning måste leva på ett hederligt och skötsamt sätt. Detta krav ska kunna användas som grund för att både vägra och återkalla

uppehållstillstånd, och mindre allvarlig brottslighet ska kunna beaktas i större utsträckning än tidigare.

2. **Utökade möjligheter att avvisa utlänningar på grund av bristande vandel**: Förslag läggs fram om att skärpa och förtydliga möjligheterna att avvisa utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare, baserat på bristande vandel.
3. **Utökade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd på annan grund än bristande vandel**: Förslag om att återkalla tidsbegränsade uppehållstillstånd om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger, samt att vägra eller återkalla tillstånd om oriktiga uppgifter lämnats.
4. **Utökad tillgång till information för beslut om uppehållstillstånd och avvisning**: Utredningen föreslår en generell uppgiftsskyldighet för vissa aktörer att lämna information till Migrationsverket, för att förbättra beslutsunderlaget i ärenden om uppehållstillstånd och avvisning.

Förslagen syftar till att skapa ett mer rättssäkert och förutsebart system för hantering av uppehållstillstånd och avvisning, samt att förbättra informationsutbytet mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026

Umeå kommun har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Justitiedepartementets remiss angående betänkandet "Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd" (SOU 2025:33)

Yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden lämnar ett översiktligt svar med fokus på aspekter som direkt berör våra verksamheter.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att syftet med ett tydligare och mer förutsägbart regelverk är viktigt. Dock kan delar av förslagen innebära risk för ökad osäkerhet för individer i etableringsfasen.

Nämnden vill särskilt lyfta fram att skärpta krav, utan tydliga gränser för vad som bedöms som ”bristande vandel”, riskerar att skapa ojämlik tillämpning och ökad rättsosäkerhet – vilket kan ha negativa effekter på

individers deltagande i arbetsmarknads- och utbildningsinsatser inom nämndens verksamhetsområde.

Bedömning av nyckelförslag:

Återinförande av vandelskrav
Det är positivt med en tydlig definition. Samtidigt är begreppet ”hederligt och skötsamt levnadssätt” fortsatt öppet för tolkning. Risk finns att det tolkas subjektivt och används på ett sätt som missgynnar redan marginaliserade grupper.

Utökad möjlighet till återkallelse av uppehållstillstånd
Förslaget om att även icke-straffbelagt beteende (t.ex. klar ovilja att betala skulder eller samröre med vissa miljöer) kan ligga till grund för avslag eller återkallelse kan riskera att slå hårt mot unga eller nyanlända som saknar etablerade skyddsnät.

Effekter för barn och unga
Många ungdomar i våra verksamheter befinner sig i en integrationsfas där utbildning, vägledning och arbetsmarknadskontakt är avgörande. Rättsosäkerhet eller upplevelse av hot om utvisning påverkar psykisk hälsa, studieresultat och framtidstro negativt. Detta kan också undergräva kommunens arbete med tidiga insatser.

Uppgiftsskyldighet från kommuner
Kommunens roll som ansvarig för utbildnings- och etableringsverksamhet bör tydligt särskiljas från kontrollmyndigheternas funktion. Förslaget om ökad uppgiftsskyldighet till Migrationsverket måste därför vägas noggrant mot principer om förtroende, sekretess och det sociala arbetets professionalitet. Det får inte råda någon godtycklighet i vad som ska delas och hur informationsutbytet ska ske.

Sammanfattning
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden instämmer i behovet av rättssäkra och effektiva regelverk inom migrationsrätten. Samtidigt bedöms några av förslagen i *SOU 2025:33* kunna få oönskade konsekvenser för personer som befinner sig i en känslig etableringsfas. Dessa effekter kan försvåra både individens utbildnings- och integrationsmöjligheter och kommunens uppdrag att bidra till egen försörjning och inkludering.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden föreslår därför att:

- begreppet ”bristande vandel” preciseras ytterligare i lagtext och praxis.
- rättssäkerhetsprinciper och proportionalitet ska genomsyra tillämpningen och vara förenliga med Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Beslutsunderlag

Bilaga: Betänkande - Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd - SOU 2025:33

Beredningsansvarig

Anna Persson, utbildningsstrateg

Beslutet ska skickas till

ksdiarium@umea.se

Märk ämnesraden med diarienummer: KS-2025/00375

Yrkanden

Socialdemokraterna för bifall till tjänsteskrivelsens förslag.

Inga motyrkanden finns.

Propositionsordning

Ordföranden prövar tjänsteskrivelsens förslag och finner att arbetsutskottet beslutar att bifalla tjänsteskrivelsen.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-04-28

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott

Diarienr: SK-2025/00295

Revidering av regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg

Förslag till beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar att fastställa reviderade regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg, enligt bilaga.

Ärendebeskrivning

Nuvarande regler för elevresor och inackorderingstillägg, beslutade 25 oktober 2023, behöver revideras utifrån byte av verksamhetssystem. Mindre redaktionella ändringar genomförs för att den administrativa hanteringen inom förvaltningen inte ska behöva framgå i regler beslutade av nämnden.

Utöver det har reglerna förtydligats avseende:

- Elevers folkbokföring vid växelvist boende
- Inackorderingstillägg till elev vid arbetsplatsförlagt lärande (APL)
- Ersättning för resor och logi vid distansstudier, baserat på avgörande i Förvaltningsrätten

Reglernas namn ändras då de inte endast omfattar elever i gymnasieskolan, utan i vissa fall även elever inom komvux och folkhögskola.

Beslutsunderlag

Bilaga: Regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg

Beredningsansvariga

Stina Andersson, administrativ chef
Emma Steen, utbildningsjurist

Skickas till
Kanslichef

Ann-Christine Gradin

Nicklas Wallmark

Tjänsteskrivelse

Dnr: SK-2025/00295

utbildningsdirektör

biträdande
utbildningsdirektör

UMEÅ KOMMUN

Regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg

Dokumentnamn: Regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg		
Dokumentansvarig: Stina Andersson administrativ chef		**Beslutsdatum:** 2025-05-21
Godkänd av: Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	**Version:** [3.0]	**Dnr:** SK-2025/00295-1 ersätter SK-2022/00258-8

Innehållsförteckning

Regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg för Umeå kommuns gymnasieelever 1

1. Rättsliga utgångspunkter elevresor och inackordering 3

1.1 Grundförutsättningar för dagliga resor mellan bostad och skola 4
1.2 Elevresor som ej omfattas 5
1.3 Avståndsmätning 5
1.4 Förändringar i skolsituationen ska meddelas 5

2. Busskort för elevresa 6

2.1 Ansökan och utlämning av busskort 6

3. Kontantersättning för elevresa 6

3.1 Kontantersättning om avstånd mellan bostad och närmaste hållplats överstiger 4 kilometer 6
3.2 Kontantersättning för dagliga resor med färdtjänst 7

4. Ansökan om stöd till inackordering 8

4.1 Grundförutsättning för stöd till inackordering 8
4.2 Ansökan och utbetalning av stöd till inackordering 8
4.3 Avståndsmätning 9
4.4 Förändringar i elevens skolsituation ska meddelas 9

1. Rättsliga utgångspunkter elevresor och inackordering

Elever i gymnasieskolan har inte rätt till skolskjuts likt elever i grundskolan, men har under vissa förutsättningar rätt till ekonomiskt stöd för dagliga resor mellan folkbokföringsadress och skola i syfte att garantera lika tillgång till utbildning, genom kompensation för kostnader för elevresor i vissa fall.

De bestämmelser som reglerar ersättning för gymnasieelever finns i Lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor (1991:1110) och Förordningen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor (1991:1120). Enligt lagens 2 § ska hemkommunen, för elev som har rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), ansvara för elevens kostnader för dagliga resor mellan bostaden och skolan.

Kommunens ansvar gäller enligt förarbetena[1] för sådana resor där färdvägen är minst sex kilometer. I bestämmelsen anges att stödet ska ges kontant eller på annat lämpligt sätt, enligt kommunens bestämmande. Om stödet ges kontant är kommunen inte skyldig att ge högre ersättning per månad än vad som motsvarar 1/30 av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110), för varje hel kalendermånad som eleven har kostnader för resor mellan bostaden och skolan[2].

Vidare framgår enligt 2 § i förordningen att kommunen bestämmer hur resorna ska ske. Kommunen kan välja mellan att själv ordna resorna, dela ut busskort eller betala resekostnaderna för ett visst färdmedel.

I ovan nämnda författningar saknas bestämmelser om överklagande, varpå beslut enligt dessa bestämmelser, endast kan bli föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).

För elever folkbokförda i Umeå kommun utgår stödet i första hand i form av ett busskort. Stödet kan även utgå som en kombination av busskort och kontantersättning om kraven för det uppfylls. Hemkommunen är ansvarig för dagliga resor för elever i fristående gymnasieskolor under samma förutsättningar som för elever i kommunala gymnasieskolor. Enligt handbok för gymnasieantagning[3] omfattas även elever i kommunal vuxenutbildning samt folkhögskola.

Om elevens folkbokföringsadress är närmare än sex kilometer från skolan men eleven bor växelvis hos en vårdnadshavare som bor mer än 6 kilometer från skolan, är eleven berättigad till stöd till dagliga elevresor, under förutsättning att båda vårdnadshavarna är folkbokförd i

[1] Prop. 1990/91:85
[2] Prop. 1992/93:230
[3] Handbok för gymnasieantagning 2023-2024 s. 127

Umeå kommun. Detta enligt beslut i Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, 2020-12-06, (SK-2020/00489). En elev som inte är folkbokförd hos någon av sina vårdnadshavare bedöms inte ha växelvist boende.

För elever som går i anpassad gymnasieskola gäller Umeå kommuns reglemente för skolskjuts. Där en individuell prövning utifrån elevens behov ska göras av rätten till skolskjuts, enligt 18 kap. 30 § skollagen (2010:800).

För elever som är i behov av inackordering på grund av skolgången i gymnasieskola med offentlig huvudman enligt skollagen 15 kap. 32 §, kan ekonomiskt stöd ges till inackordering som ett alternativ till elevresor. Stödet ska avse boende, fördyrat uppehälle och resor till och från hemmet. Stödet ska ges kontant eller på annat sätt som framgår av beslut efter ansökan. Om stödet ges kontant, ska det lämnas med lägst 1/30 av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken för varje hel kalendermånad som eleven bor inackorderad. Beloppet får avrundas till närmast lägre hela tiotal kronor. Skyldigheten gällande stöd för inackordering gäller till och med första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år. Denna skyldighet gäller dock inte, elever som har tagits emot i andra hand till ett nationellt program enligt 16 kap. 47 §, elever som har tagits emot enligt 17 kap. 19 § tredje stycket, elever på Rh-anpassad utbildning, eller utlandssvenska elever som får studiehjälp i form av inackorderingstillägg enligt studiestödslagen (1999:1395). Detta beslut kan överklagas till allmän förvaltningsrätt, enligt skollagen 28 kap. 5§ punkt 6.

För elever som studerar på distans med huvudman godkänd för att bedriva sådan undervisning som framgår i 22 kap. Distansundervisning i vissa skolformer 2§ 7-9 §§ skollagen, finns enligt 12 § en rätt till ersättning för resor och boende inom Sverige för att delta i obligatoriska undervisningsmoment som krävs för utbildningen. Elevens hemkommun är ansvarig för kostnaderna avseende detta.

1.1 Grundförutsättningar för dagliga resor mellan bostad och skola

För att vara berättigad till stöd för dagliga elevresor gäller följande:

- Eleven har rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395)
- Avståndet mellan folkbokföringsadress och skola är minst 6 km
- Eleven är skriven i Umeå kommun
- Eleven studerar på heltid
- Eleven är inte beviljad stöd för inackordering, så kallat inackorderingstillägg
- Stödet kan sökas max till och med vårterminen det år som eleven fyller 20 år

En elev som har en varaktig funktionsnedsättning och med anledning av detta behöver speciella transporter till gymnasieskolan, kan ansöka om färdtjänst hos Tillståndsenheten för färdtjänst i Umeå kommun.

1.2 Elevresor som ej omfattas

Respektive gymnasieskola ansvarar för resor under skoldagen som sker inom ramen för skolans verksamhet exempelvis studiebesök, friluftsdagar, praktik, APL eller undervisning på annan plats. Om en elev själv väljer annan praktikplats exempelvis i annan stad eller kommun, istället för den av skolan erbjudna praktikplatsen, har skolan eller huvudmannen ingen skyldighet att bekosta elevresor.

Alla elever i Umeås kommunala gymnasieskolor är försäkrade genom kommunens gemensamma olycksfallsförsäkring. Vid olycksfall och tillfälligt behov av resor till och från skola, ansvarar vårdnadshavare/elev för att anmäla olycksfallet till försäkringsbolaget. Försäkringen omfattar även elever i fristående skolor som har valt att ingå i kommunens olycksfallsförsäkring. En elev som råkat ut för ett olycksfall och som omfattas av denna försäkring, kan ha rätt till ersättning för resekostnader med taxi, vid eventuellt behov av taxiresor till och från skolan.

Umeå kommun ansvarar inte för elevresor för elever som studerar utomlands.

1.3 Avståndsmätning

Avståndsmätning mellan bostad och skola sker med hjälp av Umeå kommuns lantmäteri, och ett geografiskt informationssystem (GIS). Detta enligt beslut i Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, 2020-12-06, SK-2020/00489.

1.4 Förändringar i skolsituationen ska meddelas

Om något förändras i elevens skolsituation som påverkar rätten till stöd för elevresor måste detta omgående meddelas till kommunen. Exempelvis om eleven mister sin rätt till studiestöd på grund av hög frånvaro, eller vid studieavbrott samt vid ändring av folkbokföringsadress. Busskort eller ekonomiskt stöd som tas emot på felaktiga grunder kan medföra att en elev blir återbetalningsskyldig.

2. Busskort för elevresa

Busskortet är en personlig värdehandling och innehåller två bussresor per skoldag inom Västerbottens län. Busskortet är giltigt under hela gymnasietiden och innefattar vid behov även resor med tåg och övergång till tätortstrafik i enlighet med Länstrafikens regler.

Om en elev är tvungen att lösa biljett trots giltigt busskort, exempelvis på grund av systemfel på bussens kortläsare, kan ansökan om ersättning göras via Länstrafikens webbplats mot uppvisande av kvitto.

Busskortet är endast avsett för resor mellan bostad och skola och kan dras in vid missbruk. Missbruk av kort kan medföra en polisanmälan.

Förlorat eller förstört kort ersätts mot en administrativ avgift om 300kr.

2.1 Ansökan och utlämning av busskort

Kommunen utgår från det digitala kartverktyget ”Busskortskoll” för att bedöma om avståndskravet på 6 km mellan skola och folkbokföringsadress är uppfyllt. ”Busskortskoll” är framtagen i samarbete med Umeå kommuns lantmäteri. Där anger eleven sin folkbokföringsadress eller vårdnadshavares adress (vid växelvisboende), för att kontrollera om kraven uppfylls för busskort till dagliga resor mellan bostad och skola. Elever som bedöms vara berättigade till stöd ansöker via länken i kartan.

Busskortshandläggaren kontrollerar och verkställer därefter utlämningen av busskort, förutsatt att eleven uppfyller kraven.

Elever som inte är nöjd med det besked som eleven fått kan lämna in en ny ansökan på blankett.

3. Kontantersättning för elevresa

3.1 Kontantersättning om avstånd mellan bostad och närmaste hållplats överstiger 4 kilometer

Elev som uppfyller ovanstående regler för dagliga elevresor och där avståndet till närmaste busshållplats från folkbokföringsadressen är minst 4 kilometer, kan utöver busskort ansöka om kontantersättning. Med närmaste hållplats avses den hållplats där eleven kan vara på skolan kl. 08.10 och vid hållplatsen senast kl. 18.00. Elevens resväg från hållplatsen till skolan ska inte överstiga 2 timmar.

Avståndsmätning mellan folkbokföringsadress/bostad och hållplats sker med hjälp av Umeå kommuns lantmäteri, och ett geografiskt informationssystem (GIS).

Kontantersättning för elevresor utbetalas enligt Skatteverkets norm för skattefri reseersättning med egen bil, för de kostnader eleven har för resor mellan folkbokföringsadress och hållplats. Kontantersättningen uppgår till högst 1/30 av prisbasbelopp för det totala stödet, i det innefattas kostnad för busskort och kostnaden för resor mellan folkbokföringsadress och hållplats.

Beslut om ersättning beviljas för hela gymnasietiden, under förutsättning att eleven fortsatt uppfyller kraven och gällande regelverk inte förändras. Utbetalning sker månadsvis och tillämpas inte retroaktivt. Ansökan om kontantersättning behöver inkomma senast den 30 september, för beslut om ersättning för ett helt läsår. I övrigt gäller ersättning från innevarande ansökningsmånad. Kontantersättning utbetalas genom en schablonersättning, under månaderna september till maj.

Vid växelvis boende utbetalas endast kontantersättning för halva månaden, gällande kontantersättning till närmsta hållplats. Detta enligt beslut i Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, 2020-12-06, (SK-2020/00489).

För omyndig elev skickar elevens vårdnadshavare in ansökan om kontantersättning. Elev som är myndig vid ansökningstillfället ska själv skicka in ansökan.

3.2 Kontantersättning för dagliga resor med färdtjänst

Vid beviljad färdtjänst ersätter kommunen egenavgiftskostnaden för färdtjänstresor till och från folkbokföringsadressen och skolan, mot uppvisande av kvitto/fakturakopia. Ersättningen uppgår maximalt till 1/30 av prisbasbeloppet för de månader eleven har kostnader för färdtjänst. Enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (2010:1250).

För omyndig elev skickar elevens vårdnadshavare in ansökan om kontantersättning. Elev som är myndig vid ansökningstillfället måste själv skicka in ansökan.

Om en elev, som har beviljats färdtjänst, av någon anledning inte kan nyttja färdtjänsten och istället väljer att ta sig till skolan med annat färdmedel utbetalas stödet enligt Skatteverkets norm för skattefri reseersättning med egen bil upp till ett belopp som maximalt motsvarar stödet för egenavgiften för beviljad färdtjänst (maximalt 1/30 av prisbasbeloppet). Eleven måste då komplettera ansökan med beslutsunderlag för färdtjänst och ifylld ansökan om nyttjande av annat färdmedel för att en bedömning om stödet ska kunna göras.

För det fall eleven väljer ett annat färdmedel gäller beslutet om kontantersättning till dess att eleven meddelar annat.

4. Ansökan om stöd till inackordering

De flesta elever som väljer att studera i en annan kommun kan lösa det genom dagpendling, men för vissa kan det bli aktuellt med inackordering. Som alternativ till att ersätta elevers resekostnader mellan bostad och skola kan kommunen lämna ekonomiskt stöd till inackordering, så kallat inackorderingstillägg. Stödet avser att begränsa de olägenheter som följer av en lång resväg mellan hemort och studieort. Bidragsnivån är knuten till prisbasbeloppet som uppdateras årligen, och beloppstabellen nedan under 4.2.

4.1 Grundförutsättning för stöd till inackordering

För att kunna ha rätt till inackorderingstillägg ska den sökande:

- vara inackorderad på studieorten, styrks med hyreskontrakt eller intyg från hyresvärd
- vara inskriven i kommunal gymnasieskola
- vara folkbokförd hos vårdnadshavare i Umeå kommun
- vara mottagen i första hand
- inte vara äldre än 20 år (kan beviljas tom vårterminen det år eleven fyller 20 år)
- studera på heltid
- ha ett avstånd mellan bostad och skolan på minst 40 kilometer enkel väg eller vid kortare avstånd en restid på minst 2 timmar enkel väg mellan bostad och skola

Vid prövning tas endast hänsyn till elevens möjlighet att delta vid skolans anordnade verksamhet, och inte exempelvis möjlighet att delta vid fritidsaktiviteter.

Elever som studerar hemifrån på distans, med godkänd huvudman för distansstudier kan ha rätt till ersättning för resor för obligatoriska moment där fysisk närvaro krävs. Information för att få ersättning för resor och boende vid distansstudier för obligatoriska moment framgår på kommunens hemsida.

Inackorderingstillägg för boende vid arbetsplatsförlagt lärande (APL) på annan ort, ersätts som huvudregel inte. Detta med anledning av att det ytterst är skolan som ansvarar för att tillhandahålla APL-plats till eleverna, och om huvudmannen inte lyckas anordna plats för detta kan beslut fattas om skolförlagd APL-undervisning på elevnivå.

Elever som studerar vid en fristående gymnasieskola, eller folkhögskola hänvisas till CSN, för statligt stöd gällande inackordering.

4.2 Ansökan och utbetalning av stöd till inackordering

Elev som uppfyller kraven ansöker om stöd till inackordering via digitalblankett på Umeå kommuns hemsida.

Utbetalning sker månadsvis och tillämpas inte retroaktivt. Ansökan om inackorderingstillägg behöver inkomma senast den 30 september, för beslut om ersättning för ett helt läsår. I övrigt gäller stöd till inackordering från innevarande ansökningsmånad.

För omyndig elev skickar elevens vårdnadshavare in ansökan om inackorderingstillägg. Elev som är myndig vid ansökningstillfället ska själv skicka in ansökan.

Utbetalning av inackorderingstillägg utgår från nedan fastställd beloppstabell, där lägsta belopp motsvarar 1/30 prisbasbelopp. För reseavstånd över 174 km, tillkommer en procentuell justering med nedan angiven utifrån faktor angiven i %. Avrundning av avståndet sker uppåt, till närmaste hel kilometer. Belopp i kronor avrundas till närmast lägre helt tiotal.

Reseavstånd, kilometer	**Belopp, kronor**
40–174	1/30 av prisbasbeloppet
175–599	1,12/30 av prisbasbeloppet
600–899	1,24/30 av prisbasbeloppet
900–1299	1,36/30 av prisbasbeloppet
1300-	1,48/30 av prisbasbeloppet

4.3 Avståndsmätning

Avståndsmätning mellan folkbokföringsadress/bostad och skola sker med hjälp av Umeå kommuns lantmäteri, och det geografiska informationssystemet (GIS).

4.4 Förändringar i elevens skolsituation ska meddelas

Om något ändras i elevens skolsituation som påverkar rätten till inackorderingstillägg måste detta omgående meddelas till kommunen. Exempelvis om eleven mister sin rätt till studiestöd på grund av hög frånvaro, eller vid studieavbrott samt om inackorderingen upphör. Inackorderingstillägg som tas emot på felaktiga grunder kan medföra att eleven riskerar att bli återbetalningsskyldig.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-05-07

§ 48

Diarienr: SK-2025/00295

Regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg

Arbetsutskottets beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden föreslås besluta att fastställa reviderade regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg, enligt bilaga.

Förslag till beslut

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar att fastställa reviderade regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg, enligt bilaga.

Ärendebeskrivning

Nuvarande regler för elevresor och inackorderingstillägg, beslutade 25 oktober 2023, behöver revideras utifrån byte av verksamhetssystem. Mindre redaktionella ändringar genomförs för att den administrativa hanteringen inom förvaltningen inte ska behöva framgå i regler beslutade av nämnden.

Utöver det har reglerna förtydligats avseende:

- Elevers folkbokföring vid växelvist boende
- Inackorderingstillägg till elev vid arbetsplatsförlagt lärande (APL)
- Ersättning för resor och logi vid distansstudier, baserat på avgörande i Förvaltningsrätten

Reglernas namn ändras då de inte endast omfattar elever i gymnasieskolan, utan i vissa fall även elever inom komvux och folkhögskola.

Beslutsunderlag

Bilaga: Regler för ansökan om elevresor och inackorderingstillägg

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-05-07

Beredningsansvariga

Stina Andersson, administrativ chef
Emma Steen, utbildningsjurist

Skickas till

Kanslichef

Propositionsordning

Ordföranden prövar tjänsteskrivelsens förslag och finner att arbetsutskottet beslutar att bifalla tjänsteskrivelsen.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-13

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Diarienr: SK-2025/00010

Delegationsbeslut och anmälningsärenden – gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2025-05-21

Förslag till beslut
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslutar att godkänna redovisningen av delegationsbeslut och anmälningsärenden.

Ärendebeskrivning
Inför gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens sammanträde 2025-05-21 redovisas anmälda delegationsbeslut och anmälningsärenden som ska delges nämnden.

Beslutsunderlag
Bilaga: Sammanställning, upprättad vid tidpunkt för kallelsens utskick

Beredningsansvarig
Annelie Holmlund, nämndsekreterare

Ann-Christine Gradin
utbildningsdirektör

Maria Runarsdotter
kanslichef

UMEÅ KOMMUN
Sammanträdesdatum 2025-05-21

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Delegationsbeslut och anmälningsärenden

Nr	Beslutsdatum	Delegat	Ärendets art	Diarienummer
44	2025-03-31	Åza Hortell	Beslut: Mottagande till kommunal vuxenutbildning, dispens från ålderskrav - 2 avslag	SK-2025/00283-1
45	2025-05-06	Stina Andersson	Beslut: Ansökan om inackorderingstillägg läsåret 24/25 - Avslag	SK-2024/00373-71
46	2025-05-06	Ann-Christine Gradin	Beslut: Mottagande till anpassad gymnasieskola, 12 st - Beviljade	SK-2025/00311-2-13

Datum	Anmälningsärenden (inkomna beslut och domar): Datum-Beslutsinstans/Beslutshavare-Ärende/Mål/Beslut	Diarienummer
2025-04-15	Kommunstyrelsen: Beslut - Anvisning för hantering av taxor/avgifter	SK-2025/00290-1
2025-04-28	Kommunfullmäktige: Beslut - Årsredovisning 2024	SK-2025/00314-1
2025-04-28	Kommunfullmäktige: Beslut - Inriktning och ansvarsfördelning Civil beredskap	SK-2025/00315-1
2025-04-28	Kommunfullmäktige: Beslut - Uppdelning av utbildningsförvaltningen i funktionell tvåförvaltningslösning	SK-2024/00321-12
2025-04-28	Kommunfullmäktige: Beslut - Översyn av styrdokument våren 2025	SK-2025/00323-1

Datum	Skriftlig information till gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	Diarienummer

Denna behandling '66/25 Utbildningsdirektören informerar' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '67/25 Personalplanering - uppföljning' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '68/25 Elevenkät - återkoppling styrkort 3.2-3.5/4.1-4.2' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '69/25 Tema: Elevhälsa - uppdrag H' har inget tjänsteutlåtande.