

Kommunalrättssektionen
Mia Hemmestad

Justitiedepartementet

10333 STOCKHOLM

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

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) begränsar yttrandet till frågor som berör kommuner och regioner, i huvudsak den generella uppgiftsskyldighet som föreslås för bland annat kommuner.
- SKR bedömer att det är svårt att förutse konsekvenserna av en generell uppgiftsskyldighet för landets kommuner i kombination med regler om vandel eftersom begreppet vandel är brett och det utlänningsrättsliga regelverket komplext, och anser att det inte är lämpligt att gå vidare med utredningens förslag till lagstiftning.
- För att de nya bestämmelserna om informationsutbyte ska kunna tas omhand och tillämpas korrekt anser SKR att det kan finnas skäl att avvakta med att införa nya generella uppgiftsskyldigheter innan de som börjat att gälla och väntas börja gälla under 2025 har hunnit användas och utvärderas.
- SKR anser att konsekvensanalysen behöver kompletteras vad gäller risken för att enskilda avstår från att söka hjälp hos socialtjänsten på grund av oro för vilka följder det kan få för uppehållstillståndet. Socialtjänstens förmåga att fullgöra sitt uppdrag kan försvåras om enskilda avstår från att söka hjälp eller lämna uppgifter.
- Den uppgiftsskyldighet som åvilar socialnämnden idag gentemot Migrationsverket måste enligt SKR upphävas om nya regler om vandel införs. Socialnämnden måste ha liknande förutsättningar som andra myndigheter att efter intresseavvägning neka utlämnande om sekretessintresset väger tyngre än Migrationsverkets behov.
- SKR anser att konsekvenserna av förslaget om uppgiftsskyldighet och vandel behöver analyseras i förhållande till barns rätt till utbildning. Det behövs vidare vägledning gällande hur intresseavvägningen ska tillämpas för uppgifter om elever.
- SKR anser att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget om en generell uppgiftsskyldighet behöver beräknas.

Allmänna synpunkter

SKR:s yttrande är begränsat till de delar som får konsekvenser för landets kommuner och regioner, vilket i huvudsak gäller den uppgiftsskyldighet som föreslås från kommuner till Migrationsverket.

SKR anser att det är svårt att förutse konsekvenserna av den uppgiftsskyldighet som föreslås i kombination med föreslagna regler om vandel i utlänningslagen och anser att det inte är lämpligt att gå vidare med utredningens förslag till lagstiftning. SKR har svårt att utifrån underlaget göra en fullgod bedömning av i vilka situationer bristande vandel kan beaktas samt hur mycket uppgifter som kommer att begäras från kommunen, exempelvis socialtjänsten. Konsekvensanalysen behöver kompletteras i enlighet med vad som anförs nedan under 10.10.5.

Eftersom förslaget i SOU 2024:63 om en generell sekretessbrytande bestämmelse fått en annan utformning i prop. 2024/25:180 behöver behovet av den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten vidare analyseras. För att säkerställa att alla förslag som läggs fram också kan tas omhand ute i verksamheterna och tillämpas korrekt anser SKR att det kan finnas skäl att avvakta med införandet av nya generella uppgiftsskyldigheter innan de som redan börjat att gälla och väntas börja gälla under 2025 har hunnit användas och utvärderas (se prop. 2024/25:65 och prop. 2024/25:180).

10.8.1 Utlämnande på begäran eller utan föregående begäran

SKR delar de överväganden som framförs av utredningen till stöd för uppfattningen att en uppgiftsskyldighet inte ska göras utan föregående begäran.

Det behöver förtydligas om kravet att uppgiften ska finnas tillgänglig hos aktören avser uppgifter som är nedteknade eller uppgifter som finns i en enskild tjänstepersons minne eller medvetande. SKR anser att uppgiftsskyldigheten endast ska avse uppgifter som finns dokumenterade i verksamheten, jfr vad som anges i prop. 2024/25:65 angående skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter.

10.9 Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning

Om regeringen anser att det finns behov av en generell uppgiftsskyldighet enligt förslaget i betänkandet anser SKR att intresseavvägningen i bestämmelsen bör formuleras på ett liknande sätt som i förslaget till 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen, OSL, i prop. 2024/25:180. En liknande intresseavvägning underlättar tillämpningen för myndigheterna.

10.10.5 Kommunerna

Begreppet vandel i lagförslaget avser att man lever på ett hederligt och skötsamt sätt, vilket enligt SKR:s uppfattning kan tolkas brett. Av

betänkandet framgår att uppgifter om bristande vandel kan inbegripa bland annat skulder, att regelmässigt underlåta att fullgöra sin betalningsskyldighet eller missbruk av alkohol, narkotika och andra droger eller beroendeframkallande medel. Av det utlänningsrättsliga lagförslaget är det emellertid svårt att förutse i vilka fall och i hur stor utsträckning Migrationsverket kommer att begära in uppgifter som rör vandel. Det förefaller endast bli aktuellt vid vissa typer av uppehållstillstånd men SKR har svårt att förutse hur ofta vandelsprövningen aktualiseras. SKR noterar att utredningen, vad gäller missbruk, anför att det först är om personen inte är beredd att genomgå nödvändig behandling och på grund av missbruket utgör en fara för andra eller beter sig på ett grovt störande sätt som missbruket kan anses ge uttryck för bristande vandel. Detta framgår dock inte av lagtexten och inte heller av författningskommentaren och det framstår därför som osäkert vilken tyngd och innebörd nyssnämnt uttalande har vid prövningen.

Med hänsyn till att begreppet vandel avser en rad olika beteenden eller handlingssätt anser SKR att förslaget måste kompletteras med en analys av konsekvenserna vad gäller om och på vilket sätt ett utökat vandelskrav i kombination med en uppgiftsskyldighet kan påverka enskilda individers vilja och förmåga att söka hjälp hos exempelvis socialtjänsten. Utredningen skriver endast att den ordning som föreslås ”borde minska risken för att en utlänning undviker att söka nödvändig behandling eller stödinsatser för sitt missbruk” men analyserar inte frågan vidare.

Socialtjänsten utgör det yttersta skyddsnätet för samhällets mest utsatta. Människor med skilda utmaningar som kan tänkas falla inom begreppet bristande vandel kan vända sig till socialtjänsten för stöd och hjälp. Det kan gälla exempelvis budget- och skuldrådgivning, stöd till våldsutövare, stöd i föräldraskapet samt stöd till den som utsätts för våld i nära relation och andra brottsoffer. Om individen riskerar att få uppehållstillståndet återkallat eller avslag på förlängningsansökan för att denne söker hjälp för ett missbruk eller annan problematik finns det enligt SKR en risk att personen inte vänder sig till socialtjänsten. Anhöriga som är ekonomiskt eller på annat sätt beroende av personer med bristande vandel kan även komma att avstå från att söka hjälp för egen del. Att tröskeln för att söka hjälp hos myndigheterna blir högre kan medföra en ökad utsatthet och att ekonomiskt, psykiskt eller fysiskt våld och förtryck kan fortgå i enskilda fall. Det innebär vidare att socialtjänstens förmåga att arbeta förebyggande begränsas. Om individen avstår från att lämna vissa uppgifter kan det medföra att socialtjänsten inte får rätt förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag, eftersom tillit och förtroende är av central betydelse.

Regeringen måste, för del fall ett vandelskrav införs i utlänningslagen, upphäva bestämmelsen i 17 kap. 1 § utlänningslagen som innebär en skyldighet för socialnämnden att på begäran lämna uppgifter till bland

annat Migrationsverket. Bestämmelsen innehåller ingen intresseavvägning. Om socialtjänsten ska bli skyldig att lämna uppgifter av integritetskänslig karaktär, exempelvis vad gäller missbruk, måste det finnas ett utrymme att neka uppgifter i det fall sekretessintresset väger tyngre på samma sätt som övriga myndigheter kan göra med stöd av förslaget om en generell uppgiftsskyldighet i det nu aktuella betänkandet. Socialtjänsten kan inte rimligen omfattas av två parallella uppgiftsskyldigheter till Migrationsverket. Vidare behövs det vägledning gällande hur intresseavvägningen ska göras samt i vilka fall socialtjänsten kan neka utlämnande.

Lagstiftaren har valt att erbjuda barn och unga som saknar uppehållstillstånd och annan rätt att vistas i Sverige rätt till utbildning samt vissa andra grundläggande rättigheter. Det behöver analyseras vilka konsekvenser förslaget om uppgiftsskyldighet ochandel får för dessa barns rätt till utbildning. Det behövs vidare vägledning om hur intresseavvägningen ska tillämpas för uppgifter avseende elever. I prop. 2012/13:58 anfördes att förhållandet att skolan känner till att en elev håller sig undan verkställighet av ett utvisningsbeslut kan innebära att sekretess råder för uppgifter om exempelvis adress (se s. 25).

13.3.6 Kostnader för kommunerna

Utredningen konstaterar att förslaget om en generell uppgiftsskyldighet sannolikt leder till ökade kostnader för kommunerna, men bedömer inte att det utökade uppgiftslämnandet behöver finansieras särskilt. SKR har förståelse för att det är svårt att uppskatta i vilken omfattning den nya bestämmelsen kommer att påverka olika kommuner. Utredningen gör dock bedömningen att den nya bestämmelsen innebär ett utökat åtagande för kommunerna och därmed en ambitionshöjning i statens krav på kommunerna, vilket aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen. De ekonomiska konsekvenserna ska beräknas även om utredningen anser att finansieringsprincipen inte ska tillämpas. Det är viktigt för kommuner och regioner att känna till konsekvenserna. I vissa fall kompenserar också regeringen sektorn på annat vis.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

Reservation från Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna enligt bilaga 1

SKR Styrelsen
2025-06-13

Reservation från Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna

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

Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna reserverar sig mot beslutet med hänvisning till eget yrkande om att bifalla kansliets förslag till yttrande som följer nedan. **Det som är överstruket är det som vi anser inte ska vara med i yttrandet och som också var kansliets förslag.**

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

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) begränsar yttrandet till frågor som berör kommuner och regioner, i huvudsak den generella uppgiftsskyldighet som föreslås för bland annat kommuner.
- SKR bedömer att det är svårt att förutse konsekvenserna av en generell uppgiftsskyldighet för landets kommuner i kombination med regler om vandel eftersom begreppet vandel är brett och det utlänningsrättsliga regelverket komplext, ~~och anser att det inte är lämpligt att gå vidare med utredningens förslag till lagstiftning.~~
- För att de nya bestämmelserna om informationsutbyte ska kunna tas omhand och tillämpas korrekt anser SKR att det kan finnas skäl att avvakta med att införa nya generella uppgiftsskyldigheter innan de som börjat att gälla och väntas börja gälla under 2025 har hunnit användas och utvärderas.
- SKR anser att konsekvensanalysen behöver kompletteras vad gäller risken för att enskilda avstår från att söka hjälp hos socialtjänsten på grund av oro för vilka följder det kan få för uppehållstillståndet. Socialtjänstens förmåga att fullgöra sitt uppdrag kan försvåras om enskilda avstår från att söka hjälp eller lämna uppgifter.
- Den uppgiftsskyldighet som åvilar socialnämnden idag gentemot Migrationsverket måste enligt SKR upphävas om nya regler om vandel införs. Socialnämnden måste ha liknande förutsättningar som andra myndigheter att efter intresseavvägning neka utlämnande om sekretessintresset väger tyngre än Migrationsverkets behov.

- SKR anser att konsekvenserna av förslaget om uppgiftsskyldighet ochandel behöver analyseras i förhållande till barns rätt till utbildning. Det behövs vidare vägledning gällande hur intresseavvägningen ska tillämpas för uppgifter om elever.
- SKR anser att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget om en generell uppgiftsskyldighet behöver beräknas.

Allmänna synpunkter

SKR:s yttrande är begränsat till de delar som får konsekvenser för landets kommuner och regioner, vilket i huvudsak gäller den uppgiftsskyldighet som föreslås från kommuner till Migrationsverket.

SKR anser att det är svårt att förutse konsekvenserna av den uppgiftsskyldighet som föreslås i kombination med föreslagna regler omandel i utlänningslagen ~~och anser att det inte är lämpligt att gå vidare med utredningens förslag till lagstiftning.~~ SKR har svårt att utifrån underlaget göra en fullgod bedömning av i vilka situationer bristandeandel kan beaktas samt hur mycket uppgifter som kommer att begäras från kommunen, exempelvis socialtjänsten. Konsekvensanalysen behöver kompletteras i enlighet med vad som anförs nedan under 10.10.5.

Eftersom förslaget i SOU 2024:63 om en generell sekretessbrytande bestämmelse fått en annan utformning i prop. 2024/25:180 behöver behovet av den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten vidare analyseras. För att säkerställa att alla förslag som läggs fram också kan tas omhand ute i verksamheterna och tillämpas korrekt anser SKR att det kan finnas skäl att avvakta med införandet av nya generella uppgiftsskyldigheter innan de som redan börjat att gälla och väntas börja gälla under 2025 har hunnit användas och utvärderas (se prop. 2024/25:65 och prop. 2024/25:180).

10.8.1 Utlämnande på begäran eller utan föregående begäran

SKR delar de överväganden som framförs av utredningen till stöd för uppfattningen att en uppgiftsskyldighet inte ska göras utan föregående begäran.

Det behöver förtydligas om kravet att uppgiften ska finnas tillgänglig hos aktören avser uppgifter som är nedtecknade eller uppgifter som finns i en enskild tjänstepersons minne eller medvetande. SKR anser att uppgiftsskyldigheten endast ska avse uppgifter som finns dokumenterade i verksamheten, jfr vad som anges i prop. 2024/25:65 angående skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter.

10.9 Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning

Om regeringen anser att det finns behov av en generell uppgiftsskyldighet enligt förslaget i betänkandet anser SKR att intresseavvägningen i bestämmelsen bör formuleras på ett liknande sätt som i förslaget till 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen, OSL, i prop. 2024/25:180. En liknande intresseavvägning underlättar tillämpningen för myndigheterna.

10.10.5 Kommunerna

Begreppet vandel i lagförslaget avser att man lever på ett hederligt och skötsamt sätt, vilket enligt SKR:s uppfattning kan tolkas brett. Av betänkandet framgår att uppgifter om bristande vandel kan inbegripa bland annat skulder, att regelmässigt underlåta att fullgöra sin betalningsskyldighet eller missbruk av alkohol, narkotika och andra droger eller beroendeframkallande medel. Av det utlänningsrättsliga lagförslaget är det emellertid svårt att förutse i vilka fall och i hur stor utsträckning Migrationsverket kommer att begära in uppgifter som rör vandel. Det förefaller endast bli aktuellt vid vissa typer av uppehållstillstånd men SKR har svårt att förutse hur ofta vandelsprövningen aktualiseras. SKR noterar att utredningen, vad gäller missbruk, anför att det först är om personen inte är beredd att genomgå nödvändig behandling och på grund av missbruket utgör en fara för andra eller beter sig på ett grovt störande sätt som missbruket kan anses ge uttryck för bristande vandel. Detta framgår dock inte av lagtexten och inte heller av författningskommentaren och det framstår därför som osäkert vilken tyngd och innebörd nyssnämnt uttalande har vid prövningen.

Med hänsyn till att begreppet vandel avser en rad olika beteenden eller handlingssätt anser SKR att förslaget måste kompletteras med en analys av konsekvenserna vad gäller om och på vilket sätt ett utökat vandelskrav i kombination med en uppgiftsskyldighet kan påverka enskilda individers vilja och förmåga att söka hjälp hos exempelvis socialtjänsten. Utredningen skriver endast att den ordning som föreslås ”borde minska risken för att en utlänning undviker att söka nödvändig behandling eller stödinsatser för sitt missbruk” men analyserar inte frågan vidare.

Socialtjänsten utgör det yttersta skyddsnätet för samhällets mest utsatta. Människor med skilda utmaningar som kan tänkas falla inom begreppet bristande vandel kan vända sig till socialtjänsten för stöd och hjälp. Det kan gälla exempelvis budget- och skuldrådgivning, stöd till våldsutövare, stöd i föräldraskapet samt stöd till den som utsätts för våld i nära relation och andra brottsoffer. Om individen riskerar att få uppehållstillståndet återkallat eller avslag på förlängningsansökan för att denne söker hjälp för ett missbruk eller annan problematik finns det enligt SKR en risk att personen inte vänder sig till socialtjänsten. Anhöriga som är ekonomiskt eller på annat sätt beroende av personer med bristande vandel kan även komma att avstå från att söka hjälp för egen del. Att tröskeln för att söka hjälp hos myndigheterna blir högre

kan medföra en ökad utsatthet och att ekonomiskt, psykiskt eller fysiskt våld och förtryck kan fortgå i enskilda fall. Det innebär vidare att socialtjänstens förmåga att arbeta förebyggande begränsas. Om individen avstår från att lämna vissa uppgifter kan det medföra att socialtjänsten inte får rätt förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag, eftersom tillit och förtroende är av central betydelse.

Regeringen måste, för del fall ett vandelskrav införs i utlänningslagen, upphäva bestämmelsen i 17 kap. 1 § utlänningslagen som innebär en skyldighet för socialnämnden att på begäran lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket. Bestämmelsen innehåller ingen intresseavvägning. Om socialtjänsten ska bli skyldig att lämna uppgifter av integritetskänslig karaktär, exempelvis vad gäller missbruk, måste det finnas ett utrymme att neka uppgifter i det fall sekretessintresset väger tyngre på samma sätt som övriga myndigheter kan göra med stöd av förslaget om en generell uppgiftsskyldighet i det nu aktuella betänkandet. Socialtjänsten kan inte rimligen omfattas av två parallella uppgiftsskyldigheter till Migrationsverket. Vidare behövs det vägledning gällande hur intresseavvägningen ska göras samt i vilka fall socialtjänsten kan neka utlämnande.

Lagstiftaren har valt att erbjuda barn och unga som saknar uppehållstillstånd och annan rätt att vistas i Sverige rätt till utbildning samt vissa andra grundläggande rättigheter. Det behöver analyseras vilka konsekvenser förslaget om uppgiftsskyldighet ochandel får för dessa barns rätt till utbildning. Det behövs vidare vägledning om hur intresseavvägningen ska tillämpas för uppgifter avseende elever. I prop. 2012/13:58 anfördes att förhållandet att skolan känner till att en elev håller sig undan verkställighet av ett utvisningsbeslut kan innebära att sekretess råder för uppgifter om exempelvis adress (se s. 25).

13.3.6 Kostnader för kommunerna

Utredningen konstaterar att förslaget om en generell uppgiftsskyldighet sannolikt leder till ökade kostnader för kommunerna, men bedömer inte att det utökade uppgiftslämnandet behöver finansieras särskilt. SKR har förståelse för att det är svårt att uppskatta i vilken omfattning den nya bestämmelsen kommer att påverka olika kommuner. Utredningen gör dock bedömningen att den nya bestämmelsen innebär ett utökat åtagande för kommunerna och därmed en ambitionshöjning i statens krav på kommunerna, vilket aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen. De ekonomiska konsekvenserna ska beräknas även om utredningen anser att finansieringsprincipen inte ska tillämpas. Det är viktigt för kommuner och regioner att känna till konsekvenserna. I vissa fall kompenserar också regeringen sektorn på annat vis.